



# Die Verwirklichung des Binnenmarktes bei reglementierten Berufen

Grundlagenbericht zur Revision des BGBM  
(Bundesgesetz über den Binnenmarkt)

Anne de Chambrier  
seco - WSWP  
Januar 2004

# INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT .....	5
<b>KAPITEL 1 .....</b>	<b>7</b>
<b>DIE RAHMENBEDINGUNGEN IN DER SCHWEIZ UND IN DER EU .....</b>	<b>7</b>
1. DER BEGRIFF DES BINNENMARKTES: DEFINITION UND ZIELSETZUNGEN .....	8
1.1 Die zwei Grundprinzipien .....	8
1.2 Die Rolle der reglementierten Berufe für die Verwirklichung der vier Freiheiten.....	9
2. DER BINNENMARKT IN DER EUROPÄISCHEN UNION .....	11
2.1 Historischer Exkurs über das Binnenmarktkonzept.....	12
2.2. Gegenseitige Anerkennung versus Harmonisierung.....	13
3. DER SCHWEIZER BINNENMARKT .....	15
3.1 Entstehung des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt (1995) .....	16
3.2 Das Bundesgesetz über den Binnenmarkt (BGBM) .....	17
3.3 Die Situation nach der Verabschiedung des BGBM .....	18
4. DIE ANERKENNUNG VON BEFÄHIGUNGS-AUSWEISEN UND DIPLOMEN .....	20
4.1 Die Anerkennung von Befähigungsnachweisen in der EU.....	22
4.2 Die Anerkennung von Befähigungsnachweisen in der Schweiz .....	24
4.3. Die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU .....	25
ANHANG: KURZER ABRISS ZUM THEMA BERUFSBILDUNG.....	27
Entwicklung der Kompetenzen des Bundes in den vergangenen 150 Jahren .....	27
Der Umbruch in der beruflichen Bildung .....	28
<b>KAPITEL 2 .....</b>	<b>29</b>
<b>DIE VON DEN KANTONEN REGLEMENTIERTEN BERUFE:</b> .....	<b>29</b>
UNTERSCHIEDUNG AUSBILDUNGSANFORDERUNGEN UND GEWERBE-POLIZEILICHE ANFORDERUNGEN .....	30
VERZEICHNIS DER REGLEMENTIERTEN BERUFE.....	31
Methode.....	31
Bemerkungen.....	31
Sektoren I bis IV .....	32
Haftungsausschlussklausel.....	34
DIE ANHÄNGE .....	35
<b>I GESUNDHEITSSSEKTOR.....</b>	<b>37</b>
Die Anerkennung von Fähigkeitsausweisen und Diplomen.....	39
Analyse nach Berufen.....	43
1) Medizinische Berufe mit akademischer Ausbildung .....	43
2) Die medizinischen Hilfsberufe .....	44
3) Die Berufe der Komplementärmedizin.....	45
Entwicklungstendenzen .....	45
ZUSAMMENFASSENDE GRAFIK .....	46

<b>II DER GEWERBESEKTOR.....</b>	<b>47</b>
<i>Analyse nach Berufen.....</i>	50
<i>Veraltete gesetzliche Bestimmungen.....</i>	53
<i>Kommentar.....</i>	53
ZUSAMMENFASSENDE GRAFIK.....	54
<b>III DER DIENSTLEISTUNGSSEKTOR (HANDEL, TOURISMUS).....</b>	<b>55</b>
<i>Analyse nach Berufen.....</i>	57
<i>Gewerbepolizei.....</i>	60
ZUSAMMENFASSENDE GRAFIK.....	62
<b>IV PARASTAATLICHE UND JURISTISCHE TÄTIGKEITEN.....</b>	<b>63</b>
<i>Analyse nach Berufen.....</i>	65
ZUSAMMENFASSENDE GRAFIK.....	68
<b>ANHÄNGE: .....</b>	<b>69</b>
1. GEWERBLICHE TÄTIGKEITEN MIT KANTONALER BEWILLIGUNGSPFLICHT .....	69
2. DIE ENTWICKLUNG ÜBER DIE LETZTEN 20 JAHRE .....	70
<i>Vergleich mit der BIGA-Studie (1983).....</i>	70
3. EIDGENÖSSISCH REGLEMENTIERTE BERUFE UND TÄTIGKEITEN .....	73
a) <i>Eidgenössisch reglementierte Berufe.....</i>	73
b) <i>Tätigkeiten mit bundesrechtlicher Bewilligungspflicht.....</i>	74
4. ZAHLENMÄSSIGE EINSCHÄTZUNG (NACH BERUFSKATEGOREN).....	75
<b>KAPITEL 3.....</b>	<b>77</b>
<b>WEITERFÜHRENDE ÜBERLEGUNGEN.....</b>	<b>77</b>
1. DIE KANTONALE REGLEMENTIERUNG DER BERUFE: VORTEILE UND NACHTEILE.....	78
<i>Auffassung a): Nachteile.....</i>	78
<i>Auffassung b): Differenzierte Antwort.....</i>	78
<i>Auffassung c): Vorteile.....</i>	79
2. DREI ANSÄTZE ZUR VERBESSERUNG DER LEISTUNGSFÄHIGKEIT DES BINNENMARKTS.....	80
<i>Harmonisierung auf Bundesebene.....</i>	80
<i>Interkantonale Harmonisierung.....</i>	81
<i>Gegenseitige Anerkennung.....</i>	81
3. DIE BILATERALEN VERTRÄGE UND DIE REVISION DES BGBM.....	82
<i>Die Inländerdiskriminierung.....</i>	83
<i>Fälle aus der Praxis.....</i>	83
4. DIE NOTWENDIGKEIT FÜR EINE REVISION DES BGBM.....	85
1) <i>Keine BGBM-Revision :.....</i>	85
2) <i>Minimalrevision des BGBM:.....</i>	85
3) <i>«Weissbuch» über den Schweizer Binnenmarkt :.....</i>	86
SCHLUSSWORT .....	87
BIBLIOGRAPHIE.....	89



## Vorwort

Der vorliegende Bericht hat einen ausgewählten Bereich der staatlichen Vorschriften zum Gegenstand, nämlich die kantonalen Regelungen von Berufen sowie deren Auswirkungen auf die berufliche Mobilität innerhalb des Schweizer Binnenmarktes.

Ein Anlass für diese Analyse besteht unter mehreren Gesichtspunkten:

Einerseits weisen Internationale Organisationen wie die OECD und die WTO die Schweiz immer wieder auf die fehlende Transparenz bei den gesetzlichen Regelungen des Marktzutritts hin. Der letzte Bericht der OECD über die Schweiz (März 2002, Veröffentlichung im Mai 2002) beinhaltet eine Empfehlung zur Reform des Gesetzes über den schweizerischen Binnenmarkt (vor allem bezüglich Sicherstellung des Prinzips der Niederlassungsfreiheit) sowie zum Ausbau der Rekursrechte der Wettbewerbskommission<sup>1</sup>. Bei der Untersuchung der Handelspolitik der Schweiz, welche die WTO am 6. Dezember 2000 durchführte, hat die fehlende Transparenz mancher Aspekte des Schweizer Binnenmarktes zu Fragen verschiedener Länder (USA, Canada, EU, Chile) Anlass gegeben. Die Fragen galten der Rolle der Kantone und des Bundes bei der Anerkennung bestimmter Berufe, dem Vorliegen wettbewerbshemmender Vorschriften und der Ungleichbehandlung von Schweizer Bürgern und Ausländern im Dienstleistungsbereich. Ziel des vorliegenden Berichtes ist es, in Zukunft besser auf derartige Fragen antworten zu können.

Andererseits wollen wir durch diese Studie über die berufliche Mobilität in der Schweiz den effektiven Anwendungsbereich des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt (BGBM) klären. Ein im Februar 2000 publizierter Bericht der PVK (Parlamentarische Verwaltungs-Kontrollstelle) hatte die Auswirkungen des BGBM in acht Berufszweigen bereits detailliert analysiert. Sieht man vom erwähnten Bericht ab, gibt es ausser einer BIGA-Studie aus dem Jahre 1983 über reglementierte berufliche Tätigkeiten (kantonal oder schweizweit) unserer Kenntnis nach keine abschliessende Auflistung aller in der Schweiz reglementierten Berufe. In dieser Beziehung wollten wir nun Abhilfe schaffen, um den betroffenen Stellen fundierte Grundlagen für die Revision des BGBM zur Verfügung zu stellen.

Und schliesslich vervollständigt der vorliegende Bericht gewissermassen den «Bewilligungsbericht», der im Postulat 00.3595 der Wirtschafts- und Abgabenkommission des Ständerates gefordert wurde. Nach einer Untersuchung der Bewilligungen nach Bundesrecht, deren Vollzug dem Bund obliegt, und einer Untersuchung der von den Kantonen vollzogenen bundesrechtlichen Bewilligungen schien es der Vollständigkeit halber angebracht, sich den kantonalen Bewilligungen zuzuwenden.

Der vorliegende Bericht besteht aus drei Kapiteln: Das erste Kapitel zeigt die Charakteristiken eines Binnenmarktes auf und liefert einen Überblick über die Situation in der Europäischen Union sowie in der Schweiz. Anschliessend wird die Anerkennung von Fähigkeitsnachweisen in den beiden Märkten aufgezeigt. Das zweite Kapitel stellt ein Inventar der im Jahr 2002 kantonal reglementierten beruflichen Tätigkeiten vor und kommentiert einige dieser Bestimmungen, wobei die Entwicklung der reglementierten Berufe über die letzten 20 Jahre den Abschluss dieses Abschnittes bildet. Am Schluss des Berichtes stehen verschiedene

---

<sup>1</sup> Siehe « Etudes économiques de l'OCDE », « Suisse », Band 2002/9 – Mai, S.101 und SS.105-106.

Überlegungen zur Notwendigkeit einer grösseren Durchlässigkeit des Schweizer Binnenmarktes.

Das Inventar der geschützten Berufe wurde in Zusammenarbeit mit dem Integrationsbüro EDA/EVD und der mit der Inkraftsetzung der bilateralen Verträge Schweiz-EU gegründeten Arbeitsgruppe «Diplomanerkennung» erstellt.

# **KAPITEL 1**

Die Rahmenbedingungen in der Schweiz und in der EU

# 1. Der Begriff des Binnenmarktes: Definition und Zielsetzungen

Bevor wir uns weiter ins Gebiet hinein bewegen, ist es notwendig, sich die Grundlagen eines Binnenmarktes zu vergegenwärtigen. Als erstes ist festzuhalten, dass der Begriff nur sinnvoll ist, wenn Konkurrenzmärkte bestehen. Anders gesagt, das Auftreten des Begriffes ist eng verbunden mit der Einführung der Wirtschaftsfreiheit und der Abschaffung der Vorrechte ausgewählter einheimischer Anbieter. Zweitens ist der Binnenmarkt das Gegenstück zum Exportmarkt oder zum Aussenhandel. Und dieser wiederum ist nur möglich, wenn zwei Staaten solche Austauschbeziehungen gestatten. Drittens schliesslich verlangt die Existenz des Binnenmarktes ein einziges übergreifendes Rechtssystem. Wenn in einem Binnenmarkt mehrere unterschiedliche Rechtssysteme anwendbar sind, müssen alle direkten oder indirekten Handelshemmnisse zwischen den Mitgliedsstaaten (Länder, Kantone), welcher Art sie auch sind, eliminiert sein.

Wenn man die Grundprinzipien des gemeinsamen Marktes der EU betrachtet (an denen sich die Schweiz für die Verbesserung ihrer eigenen Gesetzgebung orientiert hat), stellt man fest, dass die Grundsätze der Nicht-Diskriminierung und der gegenseitigen Anerkennung die Grundlagen des Binnenmarktes bilden. Auf ihnen bauen die vier grundlegenden Freiheiten auf, nämlich der freie Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr.

## 1.1 Die zwei Grundprinzipien

### Das Prinzip der Nicht-Diskriminierung

Unter Diskriminierung versteht man eine Ungleichbehandlung von zwei ähnlich gelagerten Fällen, insbesondere aufgrund von Nationalität oder Herkunft. Es ist daher verboten, eine importierte Ware und eine einheimische Ware, beziehungsweise eine ortsansässige und eine nicht ortsansässige Person ungleich zu behandeln. Dieses Prinzip kann noch ausgeweitet werden, z.B. auf die Diskriminierung aufgrund von Geschlecht oder Alter.

### Das Prinzip der Gleichwertigkeit und der «gegenseitigen Anerkennung».

Beim Prinzip der gegenseitigen Anerkennung staatlicher Akte geht man davon aus, dass die Gesetzgebung eines Mitgliedsstaates in ihren Auswirkungen der Inlandgesetzgebung gleichwertig ist. Im Ergebnis stellt die gegenseitige Anerkennung eine Alternative zur Harmonisierung der nationalen Gesetzgebungen dar. Dieser Grundsatz betrifft vor allem Waren, kann aber auch in anderen Bereichen Anwendung finden (z. B. bei der Anerkennung von Diplomen und Fähigkeitsausweisen).

Dieses Prinzip wurde 1979 vom Europäischen Gerichtshof im berühmten Cassis-de-Dijon-Urteil zur Rechtsnorm erhoben<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Es ging dabei um unterschiedliche Regelungen des Mindestalkoholgehaltes von Fruchtlikören zwischen Frankreich und Deutschland. Dieser Punkt wird später noch genauer erläutert werden.

## **1.2 Die Rolle der reglementierten Berufe für die Verwirklichung der vier Freiheiten**

Die Tatsache, dass die Ausübung eines Berufes von einer staatlichen Genehmigung abhängt, zeigt vielfältige Auswirkungen auf die Verwirklichung der Wirtschaftsfreiheit, die normalerweise am freien Verkehr von Waren, Personen, Kapital und Dienstleistungen gemessen wird.

### A) Freier Warenverkehr

Zum freien Warenverkehr gehört das Verbot von Zöllen (und gleichartig wirkender Abgaben) innerhalb des betreffenden Marktgebietes, die Aufhebung von mengenmässigen Handelsbeschränkungen (Quoten, Kontingente und andere gleichartig wirkende Massnahmen) sowie die Einführung eines einheitlichen Zolltarifs gegenüber Drittländern. Auch physische Schranken (wie Grenzkontrollen und Zollformalitäten) sowie technische Handelshemmnisse müssen soweit wie möglich mittels Anwendung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung staatlicher Vorschriften abgebaut werden.

Der freie Warenverkehr wird durch die Existenz von reglementierten Berufen behindert, wenn der Produktabsatz auf einem Markt Personen vorbehalten ist, die eine Bewilligung für die Berufsausübung haben, oder wenn die abgesetzten Waren mit Dienstleistungen verbunden sind (z. B. technische Kontrollen), die nur von einem Unternehmen erbracht werden können, deren Mitarbeiter eine entsprechende staatliche Zulassung besitzen.

### B) Freier Personenverkehr

Freier Personenverkehr bedeutet, dass jeder Bürger auf dem gesamten Territorium ein freies Bewegungs- und Aufenthaltsrecht hat. Diese Freiheit gilt vor allem für unselbständige Arbeitnehmer und garantiert ihnen die Aufhebung jeglicher Diskriminierung aufgrund von Nationalität bei Lohn oder Arbeitsbedingungen. In dieselbe Kategorie fallen auch Arbeitsuchende. Oft haben auch Nicht-Erwerbstätige (z. B. Rentner oder Studenten) ein freies Aufenthaltsrecht, das allerdings an spezifische Bedingungen geknüpft ist. Bestimmte Stellen in der öffentlichen Verwaltung fallen jedoch nicht in den Anwendungsbereich des freien Personenverkehrs.

Die Personenfreizügigkeit wird durch das Bestehen reglementierter Berufe vor allem in jenen Fällen behindert, in denen bestimmte persönliche Qualifikationen für die Ausübung eines Berufes verlangt werden. Wenn diese Regelungen ein Diplom verlangen, das nur von den lokalen Ausbildungsstätten ausgestellt wird, kann dies ausländischen Staatsangehörigen leicht den Marktzutritt versperren. Die Niederlassung als selbstständig Erwerbstätiger wird verunmöglicht, wenn verlangt wird, dass die Berufserfahrung am Niederlassungsort erworben sein muss.

Das mit der wirtschaftlichen Tätigkeit eines Freiberuflers oder eines Unternehmens verbundene Niederlassungsrecht betrifft nicht nur den freien Personenverkehr, sondern auch die Dienstleistungsfreiheit<sup>3</sup>.

### C) Freier Dienstleistungsverkehr

Die Dienstleistungen beinhalten insbesondere Tätigkeiten in Handel und Handwerk sowie die Berufsausübung in den freien Berufen<sup>4</sup>. Da eine Dienstleistung häufig den direkten Kontakt zwischen Kunden und Dienstleistern erfordert, sind bei der Dienstleistungsfreiheit folgende zwei Aspekte zu berücksichtigen: Erstens erlaubt diese Freiheit einem auswärtigen Anbieter, Dienstleistungen an einem Ort zu erbringen, an dem er nicht niedergelassen ist (Dienstleistungsfreiheit). Zweitens erlaubt die Niederlassungsfreiheit Gesellschaften die Ausübung der Geschäftstätigkeit mittels Filialen, sie gestattet es aber auch freiberuflich Tätigen, sich in einem anderen Land niederzulassen und ihre Tätigkeit dort auszuüben.

Die Dienstleistungsfreiheit wird durch das Bestehen reglementierter Berufe vor allem dann beschnitten, wenn die zu erfüllenden Bedingungen ausschliesslich für den Bestimmungsort gelten. Die Reihe möglicher Hemmnisse beginnt mit einer Meldepflicht am Bestimmungsort, da die Registrierung am Hauptsitz nicht Anerkennung findet. Weiterreichend ist der Zwang, einen Sitz am Ort der Dienstleistungserbringung zu errichten und hierfür neue Genehmigungen einzuholen, ja sogar Prüfungen zu wiederholen. Das Verbot für Fremde, ihre Dienste auf einem einheimischen Markt anzubieten, in der Erwartung, dass die so gewonnenen Kunden sich dank dieser Werbung an den auswärtigen Sitz des Dienstleisters begeben, stellt ein Hemmnis dar, das durch weitere Nachteile für einheimische Nachfrager verstärkt werden kann, die ihnen entstehen, wenn sie sich für eine reglementierte Dienstleistung nicht an eine einheimische Firma wenden.

### D) Freier Kapitalverkehr

Zum freien Kapitalverkehr gehört, dass alle Geldanlagen oder Investitionen frei getätigt werden können und keine Beschränkungen des Zahlungsverkehrs bestehen. Die Mitgliedstaaten können jedoch Massnahmen für die Deliktbekämpfung (Steuerhinterziehung, Geldwäscherei etc.) vorsehen. Die Einführung einer gemeinsamen Währung trägt entscheidend zum reibungslosen Funktionieren eines Binnenmarktes bei.

Der freie Kapitalverkehr sieht sich durch das Bestehen reglementierter Berufe behindert, wenn folgende Hemmnisse kummuliert auftreten : Eine Filiale kann nicht mit dem angestammten Personal betrieben werden, weil dieses nicht die am Ort der Filiale verlangten Fähigkeitsnachweise besitzt; es bestehen zahlreiche Sonderbedingungen bezüglich der Zusammensetzung der Firmenorgane, die zu beachten sind (bspw. sind keine Filialen erlaubt, sondern nur Tochtergesellschaften mit einheimischen Vertretern in der Direktion oder dem Verwaltungsrat, oder es

---

<sup>3</sup> Im EG-Vertrag wird das Niederlassungsrecht in einem eigenen Kapitel behandelt (Art. 43 bis 48). Im endgültigen Text der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union wird das Niederlassungsrecht ausschliesslich in der Vereinbarung über die Personenfreizügigkeit geregelt (Art. 1, Absatz 1).

<sup>4</sup> vgl. Art 50, EG-Vertrag.

bestehen Beschränkung hinsichtlich der finanziellen Beteiligungen von Ausländern, oder Diskriminierung in der Besteuerung).

#### ⇒ Flankierende Massnahmen

Es besteht also eindeutig ein latenter Konflikt zwischen der Verwirklichung der Wirtschaftsfreiheit und dem Bestehen reglementierter Berufe. Aus diesem Grund muss die *Verwirklichung des freien Personenverkehrs und des freien Dienstleistungsverkehrs als* flankierende Massnahmen nicht nur die Abstimmung der Sozialversicherungssysteme, sondern auch die Anerkennung der Diplome und Fähigkeitsausweise beinhalten.

#### ⇒ Einschränkungen

Je nach Art des Binnenmarktes gibt es natürliche Einschränkungen für den freien Verkehr. Aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit werden je nach Land unterschiedliche Einschränkungen als berechtigt angesehen, wobei zuvor sehr stark reglementierte Bereiche wie Verkehr, Bank- und Versicherungswesen dazu beitragen, die Anforderungen in die Höhe zu schrauben. In solchen Fällen muss geklärt werden, ab welchem Grad an Einschränkungen der freie Verkehr zu stark behindert wird (so dass diese Einschränkungen dieselbe Wirkung wie nicht berechtigte tarifäre Handelshemmnisse haben).

#### ⇒ Anforderungen an die Gesetzgebung

Angesichts der Mannigfaltigkeit der möglichen Hemmnisse verlangt die Verwirklichung eines Binnenmarktes eine starke Unterstützung durch das Recht (Gesetze, Richtlinien, Anwendungsverordnungen, Rechtswege), wobei dessen Bestimmungen in die Gesetze der Mitgliedsstaaten integriert werden müssen. Die Kontrolle der Umsetzung und die Möglichkeit, bei Verstössen Rechtsmittel zu ergreifen, spielen hier natürlich eine entscheidende Rolle. Für Mitgliedsländer, welche die Regeln offensichtlich missachten, müssen ausserdem Zwangs- und Abschreckungsmassnahmen vorgesehen sein, um den Binnenmarktregeln die nötige Nachachtung zu verschaffen.

## **2. Der Binnenmarkt in der Europäischen Union**

Auch wenn die Europäische Union mehr als nur eine internationale Organisation ist, ist sie doch kein Bundesstaat. Sie ist ein Mittelding zwischen diesen beiden Systemen und folglich auf ihre eigene Weise organisiert. Ihre Konstruktion stellt einen Sonderfall dar.

In diesem Bericht werden wir gelegentlich feststellen, dass die Europäische Union unter manchen Gesichtspunkten stärker integriert ist als die Schweiz, welche ein Bundesstaat ist. Das ist auch der Grund, warum dieser Bericht die Entwicklung des Binnenmarktkonzeptes in der EU vorstellt, um auf diese Weise besser zu erfassen, was die Anwendung dieses Begriffes im schweizerischen Kontext bedeutet. Übrigens

werden wir später feststellen, dass die Fortschritte des Binnenmarktes in der EU und die engen Verflechtungen der Schweiz mit dem europäischen Binnenmarkt die Schweiz dazu motiviert haben, wieder neu konkrete Massnahmen zur Verwirklichung ihres eigenen Binnenmarktes zu ergreifen.

## 2.1 Historischer Exkurs über das Binnenmarktkonzept<sup>5</sup>

Der Binnenmarktgedanke taucht im Jahre 1957 erstmals auf. Das damals formulierte Ziel war, "den wirtschaftliche Wohlstand zu fördern und zur immer stärkeren Einheit zwischen den (Mitglieds-) Ländern beizutragen" (es handelte sich um 6 Staaten). Manche Ziele werden sehr rasch Wirklichkeit, kaum ein Jahrzehnt später sind sie realisiert : Zollunion (vor allem Abschaffung der Kontingentierung), Freizügigkeit der Arbeitnehmer oder allgemeine Verbreitung der MwSt (Voraussetzung für eine gewisse steuerliche Harmonisierung). Andere Ziele bleiben unerledigt, weshalb die Verabschiedung eines neuen, weit ehrgeizigeren Programms beschlossen wird.

In diesem weiteren Schritt in Richtung Grundzielsetzung der EU erweitert das Weissbuch von 1985 das Konzept des gemeinsamen Marktes zum Binnenmarktkonzept. Dadurch wird ein gemeinsamer Wirtschaftsraum geschaffen, in dem der freie Warenverkehr, die Personenfreizügigkeit, der freie Dienstleistungs- und der freie Kapitalverkehr dank einer genauen Analyse der bestehenden Hemmnisse und der Erarbeitung zahlreicher Korrekturmassnahmen sichergestellt werden<sup>6</sup>. Kurz zusammengefasst geht es darum, die *physischen* Grenzen abzuschaffen (d.h. die Personen- und Warenkontrollen an den Binnengrenzen aufzuheben), die *technischen* Handelshemmnisse zu beseitigen (d.h. die nationalen Vorschriften bezüglich Waren und Dienstleistungen anzugleichen) und das *Steuergefälle* auszugleichen (d.h. die MwSt-Sätze zu harmonisieren oder anzunähern).

1993 sind 90 % der 300 vorgesehenen Massnahmen realisiert, wobei die wichtigsten darunter die vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs, die Aufhebung der Grenzkontrollen und die grossen Fortschritte sind, welche im Bereich der Niederlassungsfreiheit und der Erbringung von Dienstleistungen erzielt wurden. Es sind aber auch Mängel zu vermelden : Gewisse europäische Richtlinien werden kaum oder schlecht in den Gesetzgebungen der Mitgliedsländer umgesetzt oder ihre Umsetzung entspricht nicht dem Geist der Gesetzgebung. Zudem sind 10% der Massnahmen von der EU noch gar nicht verabschiedet (Liberalisierung zahlreicher Sektoren wie des Verkehrs, Steuerharmonisierung etc.).

Seither hat es mehrere Aktionspläne gegeben. Im Laufe der letzten zehn Jahre wurden in zahlreichen Bereichen grosse Fortschritte erzielt, vor allem in der Umsetzung der Binnenmarktrichtlinien bezüglich jener Infrastrukturen, die gemeinhin "öffentliche Dienste" genannt werden, und in denen es zahlreiche und sehr unterschiedliche Marktzutrittschennisse gab.

---

<sup>5</sup> Quelle: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l70000.htm>

<sup>6</sup> Definition des «Binnenmarktes» in der Einheitlichen Europäischen Akte (1987).

<sup>7</sup> Für weitere Informationen, siehe Schlussfolgerungen des letzten Aktionsplans zugunsten des EU-Binnenmarktes: [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/fr/update/action/128.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/update/action/128.htm)

Die Einführung der gemeinsamen Währung im Jahre 2002 stellt einen entscheidenden Faktor für das perfekte Funktionieren der Märkte in der EU dar; sie erleichtert den Zahlungsverkehr und die Preisvergleiche und belebt die Konkurrenz.

Heute ist der europäische Binnenmarkt so weit gereift, dass im Gesetzgebungsprozess ein Gleichgewicht immer wieder neu herzustellen ist. Insbesondere zwingt das Subsidiaritätsprinzip die betroffenen Instanzen, nicht nur über Harmonisierung und Zentralisierung zu einer noch stärkeren Integration zu gelangen, sondern auch auf anderen Wegen, namentlich durch das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung.

## **2.2. Gegenseitige Anerkennung versus Harmonisierung**

Ein Mittel zur Verringerung der Freizügigkeitshindernisse besteht in der *Harmonisierung* der unterschiedlichen Gesetzgebungen und Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten. Dieser Ansatz kann jedoch auf Grund der unterschiedlichen nationalen Kulturen und der grossen Anzahl betroffener Bereiche nicht im grossen Massstab angewendet werden. Der Übergang zu einer integrierten Rechtsordnung (bei der die meisten gesetzlichen Bestimmungen zentral erlassen würden) ist noch in weiter Ferne und stellt auch nicht unbedingt eine ideale Lösung dar.

Dem Bedürfnis nach demokratischer Legitimierung wird durch das im Maastrichter Vertrag von 1993 beschlossene Subsidiaritätsprinzip Rechnung getragen. Als Gegenpol zu einem zu stark zentralisierten und bürgerfernen Systems gedacht, bedeutet das Subsidiaritätsprinzip, dass die Behörden nicht an Stelle der Bürger agieren, wenn diese auf wirksame Weise hierzu selber fähig sind<sup>8</sup>. Der Vertrag führt auch eine Abstufung in den Verantwortlichkeiten ein, indem die übergeordneten staatlichen Ebenen nur dann eingreifen, wenn die untergeordneten nicht auf zufriedenstellende Weise handeln können. Die Subsidiarität verstärkt damit die demokratische Legitimität, die Transparenz und die Effizienz des Systems.

Zur Bewältigung der Schwierigkeiten, welche die Koexistenz unterschiedlicher Rechtssysteme – Korrelat des Subsidiaritätsprinzips - schafft, wird auf das Prinzip der Gleichwertigkeit oder der «gegenseitigen Anerkennung» zurückgegriffen, welches eine originelle und von der EU häufig angewendete Lösung darstellt. Wie weiter unten beschrieben, kann dieses Prinzip in gleicher Weise auf die Anerkennung von Zeugnissen, Fähigkeitsnachweisen und Diplomen angewandt werden, wie auf importierte Güter und damit verbundene Kontrollen. Dazu kommt, dass der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung durch Bestimmungen über die Handhabung dieses Prinzips noch besser anwendbar gemacht werden kann.

---

<sup>8</sup> In diesem Zusammenhang muss an die Bedeutung erinnert werden, welche die Einführung des «new and global approach» in der EU für die Verwirklichung des gemeinsamen Marktes hatte. «New and global approach» bedeutet, dass die EU-Richtlinien sich darauf beschränken, die Grundanforderungen festzulegen, denen ein Produkt entsprechen muss. Die Konkretisierung dieser Bestimmungen wird privaten Normierungsinstituten überlassen, wobei Firmen, die sich nicht an die von diesen Organisationen herausgegebenen Normen halten, die Freiheit haben, den Beweis zu erbringen, dass ihre Lösung ebenfalls den Grundanforderungen der Richtlinie genügt.

## Bedeutet das «Cassis-de-Dijon»-Prinzip eine Angleichung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner ?

1974 bringt der Europäische Gerichtshof im Dassenville-Urteil das erste Mal den Gedanken der gegenseitigen Anerkennung zur Anwendung (EuGH 8/74, 1974), ohne zu diesem Zeitpunkt Einschränkungen oder Begrenzungen hinsichtlich der Anwendung dieses Prinzips aufzustellen. Fünf Jahre später setzt sich der Begriff der gegenseitigen Anerkennung in der europäischen Rechtsprechung anlässlich des Cassis-de-Dijon-Urteils durch (EuGH 120/78, 1979) und wird gleichzeitig besser gefasst.

In diesem zweiten Urteil hat der Gerichtshof festgestellt, dass es Massnahmen mit gleichwertiger Wirkung (wie Zölle) auch ohne explizite Unterscheidung zwischen importierten und einheimischen Produkten geben kann. Insbesondere entspricht die Unterstellung der Produkte anderer Mitgliedsstaaten unter die technischen Vorschriften des importierenden Staates dem Erlass von Massnahmen gleicher Wirkung, weil dies die importierten Produkte benachteiligt, da die Produzenten zu einer kostspieligen Anpassung gezwungen werden. Das Fehlen einer Harmonisierung durch EU-Bestimmungen kann diese freizügigkeitshemmende Wirkung nicht rechtfertigen. Der Gerichtshof hat folglich das Prinzip aufgestellt, dass *“Erzeugnisse, .....die in anderen Mitgliedsstaaten rechtmässig hergestellt und rechtmässig in den Verkehr gebracht werden, ....in jedem anderen Mitgliedsstaat unter Kenntlichmachung verkauft werden können.”*

Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung gilt jedoch nicht vorbehaltlos; solange keine Harmonisierung stattgefunden hat, sind Einschränkungen dieses Prinzips für den Gerichtshof zulässig. Die Beweislast liegt dabei allerdings beim importierenden Staat, welcher nachweisen muss, dass die Anforderungen, welche die Einheimischen zu erfüllen haben, für die Wahrung des öffentlichen Interesses notwendig sind, und dass die Bestimmungen des Exportlandes dies nicht garantieren können. Auf diese Weise wird eine Angleichung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner der Schutzmassnahmen vermieden.

## Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips auf andere Bereiche

Das Cassis-de-Dijon-Prinzip entstand im Zusammenhang mit dem freien Warenverkehr, doch hat der freie Warenverkehr regelmässig die drei anderen Freiheiten beeinflusst. Deshalb ist es auch nicht erstaunlich, dass dieses Prinzip später auf andere Bereiche Anwendung fand. Wie weit der Grundsatz der Gleichwertigkeit der gesetzlichen Bestimmungen der Mitgliedsstaaten auf andere Bereiche Anwendung findet, ist jedoch nicht klar umrissen.

Was das Thema dieses Berichtes, insbesondere die Anerkennung von Fähigkeitsnachweisen, Zeugnissen und Diplomen betrifft, ist der Fall Vlassopoulou<sup>9</sup> (EuGH, C-340/89, 1991) von grösster Bedeutung, da er das Cassis-de-Dijon-Prinzip

---

<sup>9</sup> Frau Vlassopoulou, eine griechische Rechtsanwältin, wollte ihren Beruf in Deutschland selbstständig ausüben. Zu dieser Zeit war die Richtlinie 89/48 noch nicht in Kraft und so verwehrte man ihr in Deutschland die Ausübung ihres Berufs. Der Gerichtshof führte in seinen Schlussfolgerungen aus, dass wenn die Behörden die Ausbildung von Frau Vlassopoulou als nicht gleichwertig mit der in Deutschland vorausgesetzten ansahen, sie von ihr verlangen konnten, den Nachweis über den Erwerb entsprechender Qualifikationen und Berufserfahrung in ihrem Herkunftsland zu erbringen, dass sie sie aber nicht einfach von der Berufsausübung ausschliessen konnten.

auf dieses Gebiet ausweitet. Später wurde – aufgrund von Wechselwirkungen zwischen den Urteilen des EU-Gerichtshofs und den von der Kommission erlassenen Richtlinien - die Anerkennung von Diplomen so weit vorangetrieben, dass die EU heute auf Gesetzesebene bezüglich freiem Personenverkehr bessere Garantien bietet, als sie zwischen Schweizer Kantonen bestehen.

### 3. Der Schweizer Binnenmarkt

Die Handels- und Gewerbefreiheit (HGF)<sup>10</sup>, erst 1874 formell in der Schweizer Verfassung verankert, sollte kantonale Bestimmungen aufheben, die den Übergang von einer lokalen, handwerklichen Produktion zur Industrieproduktion und damit zum schweizweiten Absatz der Produkte behinderten.<sup>11</sup> Die Verringerung der Handelshemmnisse zwischen den Kantonen war Teil dieses Programmes, die Wirtschaftsfreiheit „auf dem gesamten Gebiet der Eidgenossenschaft“ zu garantieren. Theoretisch sollte jeder Bürger die Freiheit haben, eine wirtschaftliche Tätigkeit aufzunehmen und auszuüben<sup>12</sup>. Gehörte die HGF somit zum ursprünglichen Konzept eines Schweizer Binnenmarktes, kann man allerdings auch feststellen, dass sie ihre Integrationskraft im Laufe des 20. Jahrhunderts verlor<sup>13</sup>. In der Praxis wurden das Territorialitätsprinzip und der Föderalismus vor die wirtschaftlichen Prioritäten gesetzt. Diese Sicht wird in der Rechtsprechung des Bundesgerichts eindeutig bestätigt. Darüber hinaus verhindert während Jahrzehnten eine sehr starke Kartellierung das Aufkommen von Konkurrenz. Folglich kann man feststellen, dass ein Zusammentreffen von privaten und öffentlichen Hemmnissen den freien Güter-Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr hemmen.

In die neue Bundesverfassung (1999) wurde die Handels- und Gewerbefreiheit unter dem Begriff Wirtschaftsfreiheit aufgenommen; für den Einzelnen ist diese Grundfreiheit in Art. 27 festgeschrieben. Art. 94 ff beinhaltet die Grundfreiheit in ihrer institutionellen Dimension, präzisiert dieser Artikel doch das gewählte Wirtschaftssystem (freie Marktwirtschaft). Das Hauptkriterium für die Wirtschaftsfreiheit ist der freie Zugang zu einem Beruf bzw. seine freie Ausübung in der gesamten Schweiz. Die Niederlassungsfreiheit ist laut Art. 43 und 48 ebenfalls ein geschütztes Grundrecht, auch wenn die Beziehung zwischen den beiden Freiheiten nicht so klar ausgedrückt wird wie im EU-Vertrag. Der Begriff des

---

<sup>10</sup> Der Artikel über die Handels- und Gewerbefreiheit war in Artikel 31 der alten Bundesverfassung verankert (aBV).

<sup>11</sup> Halten wir fest, dass mehrere Aspekte eines Binnenmarktes bereits in der ersten Bundesverfassung von 1848 enthalten waren (z. B. Abschaffung der Grenzen zwischen den Kantonen, einheitliche Währung, einheitliche Masseinheiten).

<sup>12</sup> Wir möchten auch darauf hinweisen, dass der Artikel 33, der den Kantonen das Recht gab, für die wissenschaftlichen Berufe (und nur für diese) Anforderungen bezüglich des Qualifikationsniveaus zu erlassen, die Ausarbeitung eines Bundesgesetzes vorsah, welches die Anerkennung der Diplome auf dem gesamten Bundesgebiet gewährleisten sollte. Diese Absicht unterstrich eine Übergangsregelung (heute Art. 196, Pkt. 5), welche diesen Personen die Freizügigkeit bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes garantierte (das dann nie erlassen worden ist).

<sup>13</sup> Siehe den Artikel von Thomas Cottier und Benoît Merkt (S. 457), in dem die verschiedenen Gründe für die Schwächung der Integrationskraft der HGF genannt werden.

Schweizer Binnenmarktes ist in Art. 95, Absatz 2<sup>14</sup> verankert, wobei der Artikel den Wortlaut des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt aufgreift, welches in der Folge näher vorgestellt wird.

### 3.1 Entstehung des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt (1995)

Das 1985 von der Europäischen Kommission im Hinblick auf die Verbesserung des Binnenmarktes vorgelegte Weissbuch ruft bei den EFTA-Ländern den Wunsch nach einer ungeschmälerter Teilnahme an diesen gemeinsamen Markt hervor und führt auch in der Schweiz zu entsprechenden politischen Entwicklungen. 1986 beginnen die ersten Verhandlungen über den EWR (Europäischer Wirtschaftsraum) zwischen den EFTA-Staaten und der EG. Drei Jahre später, als bei den Verhandlungen Schwierigkeiten auftreten, setzt sich die Erkenntnis durch, dass auch der Schweizer Binnenmarkt alles andere als einheitlich ist. Im Postulat (P 89.476) verlangt die CVP vom Bundesrat einen Bericht über alle Bereiche, in denen es keinen einheitlichen Schweizer Binnenmarkt gibt. Die Art der dort bestehenden Wettbewerbshemmnisse (öffentlich-rechtliche wie privatrechtliche) sollte aufgezeigt sowie Massnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz vorgeschlagen werden.<sup>15</sup>

Die Ablehnung des EWR am 6. Dezember 1992 löst in den politischen Kreisen der Schweiz vorübergehend eine grosse Betroffenheit aus, aber bald sucht man nach neuen Wegen. Ende Januar 1993, d.h. ca. einen Monat später, heisst der Bundesrat als Reaktion auf die EWR-Ablehnung einen Dreistufenplan gut:

- Eröffnung bilateraler Verhandlungen mit der EU (per 1.6.2002 in Kraft getreten)
- Das erste Swisslex-Paket (Übernahme der EU-Bestimmungen in bestimmten klar abgegrenzten Bereichen, Beispiel : Pauschalreisen<sup>16</sup>)
- Das umfangreichere wirtschaftliche Revitalisierungsprogramm<sup>17</sup>, welches das zukünftige «Bundesgesetz über den Binnenmarkt» enthält (am 6.10.1995 verabschiedet).

---

<sup>14</sup> BV, Art. 95 : Privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit

<sup>1</sup> Der Bund kann Vorschriften erlassen über die Ausübung der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit.

<sup>2</sup> Er sorgt für einen einheitlichen schweizerischen Wirtschaftsraum. Er gewährleistet, dass Personen mit einer wissenschaftlichen Ausbildung oder mit einem eidgenössischen, kantonalen oder kantonal anerkannten Ausbildungsabschluss ihren Beruf in der ganzen Schweiz ausüben können.

<sup>15</sup> Siehe Bericht des Bundesamtes für Konjunkturfragen « Der Schweizer Binnenmarkt », Juni 1993, der die Grundlagen für die Botschaft zum Bundesgesetz über den Binnenmarkt vom 23. November 1994 legt.

<sup>16</sup> Das entsprechende Gesetz trat 1994 in Kraft (SR 944.3)

<sup>17</sup> Drei weitere Bundesgesetze gehören ebenfalls zu diesem umfangreichen Programm und ergänzen das BGBM: Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (6.12.1994) ; Bundesgesetz über technische Handelshemmnisse (6.10.1995); Kartellgesetz (6.12.1995).

### 3.2 Das Bundesgesetz über den Binnenmarkt (BGBM)

Das am 1. Juli 1996 in Kraft getretene Bundesgesetz über den Binnenmarkt (BGBM) bezweckt die Förderung der Mobilität und des Handelsverkehrs innerhalb der Schweiz sowie eine Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen durch die Garantie eines leichteren Markzutritts. Einschränkungen sind bei Bestehen eines übergeordneten öffentlichen Interesses möglich, unterliegen aber in ihrer Anwendung den Prinzipien der Nicht-Diskriminierung und der Verhältnismässigkeit. Das Gesetz betrifft vor allem kantonale und kommunale Gesetzgebungen und regelt die durch die Handels- und Gewerbefreiheit geschützte Erwerbstätigkeit (und schliesst damit insbesondere Tätigkeiten in der öffentlichen Verwaltung und in den Behörden aus).

Das Bundesgesetz ist ein Rahmenerlass und beinhaltet deshalb keine Harmonisierungsregeln auf Bundesebene. Es hält aber Mindestkriterien und legt anzuwendende Prinzipien fest und übernimmt so den Geist der europäischen Gesetzgebung (Beispiel: Cassis-de-Dijon-Prinzip und Prinzip der Kontrolle im Herkunftsland). In Anbetracht des schon bestehenden Bundesrechts geht das BGBM - im Gegensatz zum weit gefassten EU-Programm, das alle Bereiche eines freien Binnenmarktes betrifft - nur einen Teil des Problemkreises an<sup>18</sup>. Die Verabschiedung des BGBM hat die Kantone gespalten, weil die Hälfte von ihnen gegen ein derartiges Bundesgesetz waren.

Erinnern wir uns daran, dass - wie oben beschrieben - die beiden Grundprinzipien für die Verwirklichung eines Binnenmarktes in der Nicht-Diskriminierung und in der gegenseitigen Anerkennung bestehen. Beide sind im neuen Bundesgesetz enthalten. Nachstehend ein kurzer Überblick über das BGBM und seine Artikel:

*Art. 1* : Das Gesetz gewährleistet, dass Personen mit Niederlassung oder Sitz in der Schweiz für die Ausübung ihrer Erwerbstätigkeit in der Schweiz freien und gleichberechtigten Zugang zum Markt haben.

*Art. 2* : Das europäische Prinzip der Gleichwertigkeit oder « Cassis-de-Dijon »-Prinzip wird an das Rechtssystem der Schweiz angepasst. Zusicherung des Marktzugangs (vorbehalten bleibt Art. 3).

*Art. 3* : Zentraler Artikel, weil er alle zulässigen Beschränkungen des freien Zugangs zum Markt aufzählt. Der freie Zugang zum Markt darf allerdings nur eingeschränkt werden, wenn diese Beschränkungen: a) gleichermassen für ortsansässige Personen gelten; b) zur Wahrung überwiegender öffentlicher Interessen unerlässlich sind und c) verhältnismässig sind.

*Art. 4* : Anerkennung von Fähigkeitsausweisen : Kantonale oder kantonal anerkannte Fähigkeitsausweise gelten auf dem gesamten Gebiet der Schweiz. Bei Beschränkungen im Sinne von (Artikel 3) hat die Inhaberin eines Ausbildungsausweises Anspruch darauf, dass in einem einfachen, raschen und kostenlosen Verfahren geprüft wird, ob ihr aufgrund ihres Fähigkeitsausweises der freie Zugang zum Markt zu gewähren ist oder nicht. Erfüllt der Fähigkeitsausweis die Anforderungen des Bestimmungsortes nur teilweise, so kann die betroffene Person den Nachweis erbringen, dass sie die erforderlichen Kenntnisse im Rahmen einer Ausbildung oder einer praktischen Tätigkeit anderweitig erworben hat.

---

<sup>18</sup> Andere binnenmarktrelevante Bereiche wie technische Handelshemmnisse, Arbeitsrecht, Wettbewerbsrecht oder berufliche Vorsorge sind oder werden in separaten Bundesgesetzen geregelt.

*Art. 5* : Öffentliche Beschaffungen: Verpflichtung der Vergabestellen zur öffentlichen Ausschreibung von Beschaffungen im Amtsblatt sowie zur Einhaltung der staatsvertraglichen Verpflichtungen der Eidgenossenschaft.

*Art. 6* : Jede Person mit Niederlassung oder Sitz in der Schweiz hat in Bezug auf den Zugang zum Markt mindestens die gleichen Rechte, die der Bund in völkerrechtlichen Vereinbarungen (EU, WTO etc.) ausländischen Personen gewährt (Schutz vor der so genannten Inländerdiskriminierung).

*Art. 7* : Informationspolitik: Informationspflichten zwischen dem Bundesrat und den Kantonen/Gemeinden.

*Art. 8 und Art. 10*. Beschreibt die Rolle der Wettbewerbskommission: Kein Beschwerde- oder Anrufungsrecht, kann jedoch Untersuchungen durchführen und (unverbindliche) Empfehlungen abgeben; sie kann auch in Verfahren vor dem Bundesgericht angehört werden.

*Art. 9* : Vorgesehene Rechtsmittel (nur staatsrechtliche Beschwerde)

*Art. 11 und Art. 12*. Schlussbestimmungen

Die Bürger und die Rechtsprechung spielen eine wesentliche Rolle in der Umsetzung des BGBM, weil die im Gesetz formulierten, allgemeinen Prinzipien nur über den Rechtsweg und die Auslegung des Gesetzestextes durch die Gerichte konkret werden. Der folgende Abschnitt versucht darzulegen, warum das Gesetz nur zum Teil gehalten hat, was es versprach.

### **3.3 Die Situation nach der Verabschiedung des BGBM**

Vier Jahre nach Inkrafttreten des BGBM zieht ein von der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates in Auftrag gegebener Bericht eine erste Bilanz über die Liberalisierung bestimmter Bereiche der Wirtschaft sowie ihre Bedeutung<sup>19</sup>. Die Ergebnisse sind mässig bis enttäuschend, gemessen an der Zielsetzung einer Öffnung des Schweizer Binnenmarktes. Nachstehend folgt eine kurze Zusammenfassung der wesentlichen Ursachen für die geringe Reichweite des neuen Gesetzes.

Folgende **negativen Punkte** sind zu erwähnen :

Die Auslegung des Bundesgerichts ist manchmal enger als in den Kantonen<sup>20</sup>. Das Bundesgericht gibt dem Föderalismus den Vorzug, vernachlässigt die Öffnung des Binnenmarkts und untersucht vor allem öffentlich-rechtliche Beziehungen. Da die Rechtsprechung der Frage nicht auf den Grund geht, ob der Kläger nach dem Bundesgerichtsentscheid eine wirkliche Chance hat, seine Individualrechte auszuüben (die Niederlassungsfreiheit z. B.), entfernt sie sich von der Absicht des Gesetzgebers. Bestimmend bleibt, dass wenn der Bund als Gesetzgeber einen Sachverhalt nicht ausdrücklich geregelt hat, die Kantone Handlungsfreiheit haben (siehe Art. 3 BV). Konkret heisst das:

---

<sup>19</sup> Der Bericht der PVK hat das öffentliche Beschaffungswesen nicht in die Analyse einbezogen.

<sup>20</sup> Das Zürcher Verwaltungsgericht hat dreimal ausländische Diplome als kantonale Befähigungsnachweise gemäss Art. 4 BGBM anerkannt, weil eine Zulassung durch einen anderen Kanton erfolgt war. Diese Entscheidung wurde vom Bundesgericht in letzter Instanz aufgehoben (Details siehe Bericht PVK). Die Kantone hatten danach kaum Grund, ihre eigene Gesetzgebung im Hinblick auf einen freieren Binnenmarkt anzupassen.

**a)** Die Rechtsprechung hat die Anwendung von Artikel 2 BGBM im Wesentlichen auf Personen beschränkt, die ihrer Tätigkeit von einem anderen Kanton aus nachgehen, ohne ein Domizil am Bestimmungsort zu errichten (Beispiel: Eröffnung einer Filiale oder einer zweiten Praxis). Anders gesagt besitzt der Dienstleister dank seines Herkunftsortes Rechte, die er durch einen Wohnsitzwechsel verlieren kann (aus Sorge um die Gleichbehandlung mit den am neuen Wohnsitzort selbst niedergelassenen Dienstleister). Wenn die Anforderungen am neuen Wohnsitz für die Ortsansässigen noch dem Prinzip der Verhältnismässigkeit entsprechen, kann die Notwendigkeit, bei Wohnsitzänderung allen Bestimmungen des neuen Kantons Rechnung zu genügen, für Personen aus anderen Kantonen jedoch eine ernsthafte Beeinträchtigung ihrer Niederlassungsfreiheit darstellen.

Es ist paradox festzustellen, dass das Binnenmarktgesetz wegen dieser Auslegung von Art. 2 genau dort unwirksam ist, wo der Markt am stärksten abgeschottet ist. Beispiele für Berufe, für die das BGBM nicht gilt, weil die Berufsausübung ohne Errichtung eines Domizils quasi unmöglich ist:

Ärzte, para-medizinische Berufe, Hoteliers und Restaurateure, etc.

**b)** Bezüglich der Anerkennung der Befähigungsnachweise hat der Gesetzgeber dem den Wohnsitz Wechselnden durchaus Rechte zuerkannt. In der praktischen Anwendung hat sich das Bundesgericht aber auf eine wörtliche und damit sehr enge Auslegung des Gesetzes festgelegt. Es hat deshalb die Meinung vertreten, dass sich die automatische Anerkennung von Diplomen (Art. 4 BGBM) einzig auf Schweizer Befähigungsnachweise beschränke. Ein von einem Kanton zugelassenes ausländisches Diplom muss nicht unbedingt von einem anderen Kanton anerkannt werden, auch wenn der Antragsteller Schweizer Bürger oder niedergelassen ist.

**c)** Bis zu einem gewissen Grad kann man auch feststellen, dass die Haltung des Bundesgerichts die in Art. 3 BGBM vorgesehenen Beschränkungen verstärkt, weil es die Hoheit der Kantone unterstützt. Beispiel : Im Falle eines Rechtsanwalts genügte eine Versicherungssumme von 250'000 CHF (Minimum im Kanton Zürich) nicht ohne weiteres für eine Berufsausübung im Kanton Aargau, wo die Mindestversicherung 1 Mio. CHF beträgt. Eine solche Bedingung stört zwar die Berufsausübung des Rechtsanwalts nicht in prohibitiver Weise, stellt aber trotzdem ein Hindernis für die Ausübung der Wirtschaftsfreiheit dar. Auf die einzelnen, im anderen Kanton bearbeiteten Fälle umgelegt, wirken die Kosten der Anpassung der Haftpflichtsumme prohibitiv. Es hätte die Frage gestellt werden müssen, ob die Forderung der Anpassung der Haftpflichtsumme nicht einem tarifären Handelshemmnis gleichzusetzen ist.

An weiteren unwirksamen Gesetzesinhalten sind die Folgenden zu nennen :

**d)** Rechtsmittel stehen nur den Einzelklägern zu; die oft nicht wagen, sie zu ergreifen (langwieriges Verfahren für eine Einzelperson oder ein KMU, hohe Kosten, mangelnde Rechtskenntnisse etc.)

**e)** Die Rolle der Wettbewerbskommission, die mit der Überwachung der Umsetzung des BGBM betraut ist (Art. 8, Abs. 1), ist diejenige eines ohnmächtigen Beobachters, da ihre Empfehlungen und Gutachten nicht bindend sind und sie über keinerlei Beschwerdemöglichkeit verfügt. Die Wettbewerbskommission könnte vom Bundesgericht konsultiert werden; da dies aber nicht zwingend ist, erfolgt keine Konsultation.

Es sind aber trotz allem auch **positive Auswirkungen** seit der Einführung des BGBM zu vermelden.

- a) Die Kantone haben nicht mehr das Recht, Kosten für eine Praxisbewilligung zu berechnen, die von einem anderen Kanton erteilt wurde, wenn die in den massgebenden Kantonen geltenden Bestimmungen vergleichbar sind<sup>21</sup>.
- b) Den Inhabern einer Bewilligung wird im Falle einer Beschränkung des Marktzutritts eine kostenlose Überprüfung in erster Instanz garantiert<sup>22</sup>.
- c) Die Anerkennung der Schweizer Fähigkeitsausweise (Art. 4 BGBM) wird für das gesamte Gebiet der Schweiz sichergestellt (bei Berufen, für die in den betroffenen Kantonen eine Zulassung verlangt wird und die beide Kantone kennen).

Als direkte Folge des BGBM besteht auch ein interkantonales Abkommen, nämlich das "Verwaltungsabkommen über reglementierte gewerbliche Tätigkeiten" des 'Espace Mittelland' (vom 1.7.1999)<sup>23</sup>, das durch die Übernahme europäischer Rechtsmechanismen weiter geht als das BGBM (z.B. Prinzipien der 3. Allgemeinen Richtlinie 99/42/EG über die Anerkennung von Diplomen).

Weitere interkantonale Vereinbarungen entstanden in den 90-iger Jahren (vor allem im Bereich Anerkennung von Gesundheitsberufen); diese wurden aber entweder bereits vor Inkrafttreten des BGBM beschlossen, oder sie haben mit diesem Gesetz direkt nichts zu tun, weil sie ihr Ziel auf dem langwierigen Weg der Harmonisierung der kantonalen Bestimmungen verfolgen. Auch kantonale Gesetze wurden abgeändert. Von den 26 Änderungen zwischen 1996 und 1999 nehmen jedoch nur acht ausdrücklich auf das BGBM Bezug (5 davon betreffen Gesundheitsberufe).

#### **4. Die Anerkennung von Befähigungsausweisen und Diplomen**

Wie wir früher dargelegt haben, gibt es mehrere grundlegende Bedingungen, ohne die im allgemeinen der freie Personenverkehr nicht funktionieren kann, wobei wir uns in dieser Studie auf die Aspekte der Anerkennung von Befähigungsausweisen konzentrieren. Denn wenn nicht mehr die Nationalität einer Person ein Freizügigkeitshindernis darstellen kann, dann kann es die „Nationalität“ ihres Diploms sein, welche als Zugangshemmnis wirkt indem es die Ausübung einer beruflichen Tätigkeit verhindert.

Solange keine Harmonisierung der Ausbildungen besteht (und damit der ausgestellten Ausbildungsnachweise), erlaubt eine klar gegliederte Systematik für die Anerkennung von Befähigungsnachweisen einen Vergleich von Inhalt und Dauer der Ausbildungen. Auf dieser Grundlage lässt sich dann die Gleichwertigkeit von

---

<sup>21</sup> Siehe BGE 123 I 313 und BGE 125 II 56, 1998. Es ist erstaunlich, dass vor allem Angehörige juristischer Berufe wie die Rechtsanwälte von positiven Entscheiden des Bundesgerichtes bezüglich der Gleichwertigkeit von Praxisbewilligungen profitiert haben, während andere Berufe (Gesundheitsbereich, Restaurants) regelmässig vom Bundesgericht abgewiesen wurden.

<sup>22</sup> Siehe BGBM, Art.4, Abs. 2

<sup>23</sup> Siehe. <http://www.espacemittelland.ch>, (BE, SO, FR, NE, JU, VD, VS) unter dem Punkt « Wirtschaft ».

Ausbildungen bestimmen, und wenn es zu grosse Disparitäten zwischen zwei Ausbildungswegen gibt, können innerhalb eines solchen Systems auch kompensatorische Massnahmen vorgesehen sein. Für das reibungslose Funktionieren eines Binnenmarktes ist es jedenfalls äusserst wichtig, dass ein leistungsfähiges System für die Anerkennung von beruflichen Qualifikationen besteht.

Die reglementierten Berufe können nicht nur ein wesentliches Hemmnis für den freien Personen-, sondern auch für den freien Dienstleistungsverkehr darstellen. Dabei besitzt der freie Dienstleistungsverkehr im EU-Recht im Vergleich zum freien Personenverkehr<sup>24</sup> subsidiären Charakter, und dies aus folgendem Grund: Da die gesetzlichen Bestimmungen bei Domizilwechseln für Dienstleistungsfirmen im Allgemeinen weniger einengend sind als für Freiberufler, hat die Anwendung der Normen des freien Personenverkehrs Vorrang vor denen des freien Dienstleistungsverkehrs. Es kann aber bei der Reglementierung von Berufen und Gewerben Auflagen geben, die weniger an der beruflichen Qualifikation einer Person anknüpfen, denn an der Solvenz der Firma und ähnlichen Sachverhalten. Nur spricht man in solchen Fällen dann besser von der Reglementierung von Gewerben, denn von der Reglementierung von Berufen.

Vor dem Hintergrund dieser Ueberlegungen lässt sich die Reglementierung von Berufen und Gewerben in ein vierstufiges System einordnen:

1. Freie Berufsausübung: Der Beruf unterliegt keiner speziellen Bedingung bzw. öffentlichen Reglementierung bezüglich Ausübung oder Marktzutritt.
2. Reglementierte Berufsausübung, jedoch keine Notwendigkeit der Anerkennung von Befähigungsnachweisen bei beruflicher Mobilität (kein Qualifikationsnachweis verlangt); es gelten aber andere Anforderungen (z. B. Zahlungsfähigkeit).
3. Reglementierte Berufe mit formellen qualifikatorischen Voraussetzungen für deren Ausübung, d.h. den Marktzutritt; oft ist auch die Berufsbezeichnung geschützt.
4. Verbotene oder dem Staat vorbehaltene Tätigkeit: extremster Reglementierungsfall.

Dabei kann die Durchsetzung der gesetzlichen Bestimmungen und die Anerkennung von Befähigungsausweisen durch eine Behörde erfolgen oder aber an einen Berufsverband delegiert sein.

Bei den reglementierten Berufen zwischen den verlangten Qualifikationen (Fachkenntnissen) und anderen gewerbe-polizeilichen Anforderungen für die Ausübung des Berufs zu unterscheiden ist wesentlich, da ein Äquivalenzsystem der Befähigungsnachweise nur mit den erstgenannten Auflagen direkt zu tun hat. Die beiden Anforderungskategorien sind in dem Sinn von einander unabhängig, fliessen

---

<sup>24</sup> Quelle : «Les effets des accords bilatéraux (...) sur les professions de la santé», Institut de droit de la santé, Neuchâtel, März 2000

aber ineinander über<sup>25</sup> und können je nach beruflicher Tätigkeit und den in einer Region geltenden gesetzlichen Bestimmungen gleichzeitig zur Anwendung kommen (gleichzeitiges Zutreffen der oben genannten Kategorien 2 und 3). Im Kapitel 2 dieses Berichts wird von diesem Unterschied noch ausgiebig die Rede sein.

#### **4.1 Die Anerkennung von Befähigungsnachweisen in der EU**

Das europäische System der Anerkennung von Befähigungsausweisen ist relativ komplex und besteht aus zurzeit 15 wesentlichen Richtlinien, die sich in zwei grosse Gruppen einteilen lassen.

**Sektorale Anerkennung von Ausbildungen:** Zwischen 1975 und 1985 wurde (in zwölf Richtlinien) die Anerkennung von sieben Gruppen sektoraler Ausbildungsgänge geregelt. Es handelt sich zum Grossteil um medizinische Berufe bzw. Hilfsberufe : Arzt, allgemeine Krankenpflege, Zahnarzt, Tierarzt, Hebamme, Apotheker und Architekt. Bei Landeswechsel kommen diese Ausbildungen in den Genuss einer «automatischen Anerkennung», was ein beachtlicher Vorteil ist, welcher durch die sektoralen Richtlinien gewährleistet wird. Die sektoralen Systeme besitzen die beiden Eigenschaften, sowohl bei selbstständiger wie auch nicht selbstständiger Erwerbstätigkeit Anwendung zu finden, wie auch die Erbringung von Dienstleistungen und die ständige Niederlassung in einem neuen Aufnahmeland abzudecken.

Es sei darauf hingewiesen, dass der Antragsteller bei Dienstleistungen (ohne Niederlassung) die übliche Bewilligung oder Registrierung am Bestimmungsort nicht braucht, dass er jedoch die im Bestimmungsland geltenden Normen einhalten muss und dass unter diesem Gesichtspunkt eine zeitlich befristete Registrierung verlangt werden kann.

**Allgemeine Anerkennung von Ausbildungen**<sup>26</sup> Ab 1988 galt ein neuer Ansatz, dank dem man sehr viele und unterschiedliche Berufe abdecken konnte, wie Lehrer, Ingenieure, Bücherexperten oder auch die medizinischen Hilfsberufe. Dieses allgemeine System ist auch als Reaktion auf die Entscheide des Europäischen Gerichtshofs anzusehen, welcher diese Prinzipien entwickelt hat, um die Rechte der europäischen Bürger bezüglich der vier Freiheiten zu garantieren.

---

<sup>25</sup> Obwohl der gute Leumund direkt nichts mit der beruflichen Befähigung eines Diplominahbers zu tun hat, finden sich in den Richtlinien der EU zur Diplomanerkennung auch Bestimmungen zu Folgen bei unzulässigem persönlichen Verhalten. [à vérifier]

<sup>26</sup> Ausführlichere Information über den Inhalt der drei allgemeinen Richtlinien bezüglich der Anerkennung von Diplomen finden sich auf der Website der EU:  
<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/fr/s19005.htm>

Die erste, recht komplexe Richtlinie hat zu einem allgemeinen System der Anerkennung von Hochschuldiplomen geführt. Sie sanktioniert höhere Ausbildungen mit einer Mindestdauer von drei Jahren<sup>27</sup>.

Die zweite allgemeine Richtlinie stellt eine Ergänzung zur ersten dar und betrifft Ausbildungen von mehr als einem, jedoch weniger als drei Jahren<sup>28</sup>. Sie behandelt nicht-akademische Ausbildungen.

Diese beiden Richtlinien betreffen ausschliesslich die so genannten reglementierten Berufe, anders gesagt «Berufe, bei denen nationale gesetzliche Bestimmungen ein gewisses Qualifikationsniveau (Diplom) im Hinblick auf die Zulassung für Berufstätigkeit oder die Ausübung derselben verlangen.» Je nach der verlangten Ausbildungsdauer findet die erste oder zweite Richtlinie Anwendung. Es gibt keine abschliessende Liste der betroffenen Berufe<sup>29</sup>, weil die Reglementierung in den verschiedenen Mitgliedsstaaten unterschiedlich ist. Dies macht das gegenseitige Verständnis und die Umsetzung des allgemeinen Systems in der Gesetzgebung nicht gerade einfach.

Eine dritte allgemeine Richtlinie<sup>30</sup> ist 2001 in Kraft getreten ; sie gilt für Berufe ohne besondere Ausbildungsanforderungen, bei denen aber die Berufserfahrung von grosser Bedeutung ist (Beispiel: Makler, Coiffeur, Reisevermittler). Sie ersetzt an die 35 Übergangsrichtlinien.

Im Gegensatz zum zuerst beschriebenen sektoralen System kann der Mechanismus der automatischen Anerkennung bei den drei allgemeinen Direktiven keine Anwendung finden; es gilt also die Annahme einer Gleichwertigkeit der Ausbildungen. Wenn das Aufnahmeland Zweifel daran hat, dass die erworbene Ausbildung genügt, muss es dafür den Beweis erbringen. In diesem Falle sind Anpassungsverfahren vorgesehen, wie eine *Überprüfung der Befähigung* oder ein *Praktikum* (je nach Wahl des Antragstellers, abgesehen von Ausnahmen) vorgesehen, wenn sich dies als gerechtfertigt erweist. Der *Nachweis der Berufserfahrung* stellt eine weitere ausgleichende Massnahme dar, auf die zurückgegriffen wird, wenn die Ausbildungsdauer mindestens ein Jahr unter der verlangten liegt. Die strengsten Massnahmen beinhalten entweder eine Eignungsprüfung, einen Anpassungsaufenthalt von drei Jahren oder vier Jahre Berufserfahrung im Herkunftsland.

Das Gleichwertigkeitsprinzip gilt auch für bestimmte polizeiliche Anforderungen, namentlich die Anforderungen persönlicher Natur (Ehrenhaftigkeit, Gesundheit, nicht konkursit..) und die entsprechenden Nachweise, die bereits am Herkunftsort ausgestellt worden sind<sup>31</sup>. Das Entscheidungsverfahren über die Anträge muss von einer zuständigen Behörde des jeweiligen Staates geführt werden. Drei Dinge sind dem Antragsteller zugesichert : Die Entscheidung muss innerhalb von vier Monaten

---

<sup>27</sup> Richtlinie 89/48/EWG, Auszug aus dem ABEG L19, 24.1.1989

<sup>28</sup> Richtlinie 92/51/EWG

<sup>29</sup> [noch zu ergänzen]

<sup>30</sup> Richtlinie 99/42/EU (hauptsächlich betroffene Bereiche : Industrie, Handel und Handwerk).

<sup>31</sup> Siehe Art. 6, Richtlinie 89/48/EWG.

gefällt werden, sie muss begründet werden und sie muss angefochten werden können.

Zum Abschluss dieses Überblicks über die Richtlinien bezüglich Anerkennung von Befähigungsausweisen möchten wir die vor nicht allzu langer Zeit erlassene SLIM-Richtlinie<sup>32</sup> nennen, die im Februar 2001 verabschiedet wurde und 14 Richtlinien über die Anerkennung von Diplomen abändert. Sie zielt darauf ab, die Mitgliedsstaaten zu einer raschen Entscheidung über die Anerkennungsanträge zu bringen und dabei die in anderen Mitgliedsstaaten erworbene Berufserfahrung zu berücksichtigen.

**Auswirkungen der Anerkennungssystematiken:** Wie bereits im historischen Abriss über den EU-Binnenmarkt erwähnt, bleibt die Umsetzung der EU-Richtlinien in nationales Recht unvollständig. Die Anerkennung von Befähigungsausweisen macht dabei keine Ausnahme. Trotz alledem werden jedes Jahr Tausende positive Entscheide in den Mitgliedsländern gefällt. Auch wenn regelmässig fragwürdige Beispiele von Entscheiden vor dem Europäischen Gerichtshof landen, ist das von der EU errichtete System im Allgemeinen in Bezug auf die reglementierten Berufe recht leistungsfähig. Ein Gesetzesvorschlag, der die derzeitigen 15 Richtlinien (12 sektorale und 3 allgemeine) zu *einem einzigen Text* zusammenfasst, wurde im April 2002<sup>33</sup> eingereicht. Dieser Gesetzesvorschlag bringt gleichzeitig die zahlreichen Regeln in eine klarere Form und vereinfacht sie.

#### 4.2 Die Anerkennung von Befähigungsnachweisen in der Schweiz

Aus historischen Gründen müssen akademische und nicht-akademische Ausbildungen unterschieden werden. Bei akademischen Ausbildungen ist die gegenseitige Anerkennung von Diplomen in der Schweiz bereits seit mehr als einem Jahrhundert gebräuchlich, dieses Prinzip fand jedoch bei anderen Ausbildungen keine Anwendung.

In der Folge der EWR-Anstrengungen ist entschieden worden, dass die Anerkennung vieler Befähigungsnachweise im Rahmen eines interkantonalen Konkordats zu regeln sei. 1993 hat dann die EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) die «Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen» verabschiedet.<sup>34</sup> Diese Vereinbarung verleiht den von den Kantonen ausgestellten (und nicht vom Bund geregelten) Befähigungsnachweisen eine schweizweite Anerkennung und schafft damit den rechtlichen Rahmen für die internationale Anerkennung dieser Diplome. Sie betrifft folgende sieben Bereiche :

- Sekundarschulen und Gymnasien
- Kantonale Berufslehren
- Lehrpersonal (alle Stufen)

---

<sup>32</sup> Sie wurde im Rahmen der SLIM-Initiative eingebracht ; das Ziel der SLIM-Initiative liegt in der Vereinfachung der Binnenmarktgesetzgebung. (Simpler Legislation in the Internal Market).

<sup>33</sup> Gesetzesvorschlag siehe [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/fr/qualifications/02-393.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/qualifications/02-393.htm)

<sup>34</sup> Ein entsprechendes Projekt kam bereits 1970 auf die Agenda der EDK, wurde aber erst in Gefolge der EWR verwirklicht.

- Künstlerische Berufe (Musik, angewandte Künste etc.)
- Gesundheitsberufe
- Bibliothekare und Dokumentalisten
- Erwachsenenbildung.

Da der Gesetzestext nur als «Rahmenverordnung» angelegt ist, müssen die zuständigen Behörden für jeden Bereich Ausführungsbestimmungen schaffen (was an die sektoriellen Anerkennungssystematiken der EU erinnert). 2002 waren für die meisten der oben genannten Kategorien Durchführungsbestimmungen verabschiedet. Die letzten - bei den Gesundheitsberufen und dem Lehrpersonal - stammen aus dem Jahre 1999. Die kantonsübergreifende Anerkennung ist jedoch bezüglich Ausbildungsvorschriften für Bibliothekare und Dokumentalisten<sup>35</sup> noch nicht zu Ende geführt.

Das BGBM, das dem Konzept des allgemeinen Anerkennungssystems der EU nahe steht, stellt eine weitere Gesetzesbasis für die Diplomanerkennung bezüglich kantonaler Fähigkeitsausweise dar (Art. 4 BGBM). Das Gesetz ist jedoch nur auf Tätigkeiten anwendbar, die den Schutz der Wirtschaftsfreiheit geniessen. Sein Anwendungsbereich ist also enger gefasst als jener der interkantonalen Vereinbarung von 1993, welcher auch gewisse private Diplome beinhaltet<sup>36</sup>.

Wir stellen fest, dass die Anerkennung von Befähigungsnachweisen in der Schweiz ein sehr aktuelles Thema ist, das in der jüngsten Gesetzgebung seinen Widerhall findet. Das Inkrafttreten der bilateralen Abkommen per 1. Juni 2002 hat dabei sicher eine katalytische Rolle gespielt.

### **4.3. Die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU**

Die bilateralen Abkommen betreffen sieben Sachgebiete : Landverkehr, Luftverkehr, Personenfreizügigkeit, wissenschaftliche Forschung, öffentliches Beschaffungswesen, technische Handelshemmnisse und landwirtschaftliche Produkte. Der freie Personenverkehr, der nach einer Anpassungsfrist von zwölf Jahren voll zur Wirkung kommt, stellt den wichtigsten Pfeiler dieser Öffnungsetappe dar.

Der freie Dienstleistungsverkehr dagegen ist nicht direkt Teil der sieben bestehenden Vereinbarungen. Bei Bestehen einer Spezialvereinbarung zwischen der Schweiz und der EU (Beispiel : öffentliches Beschaffungswesen) hat der Leistungserbringer jedoch das Recht, die Grenze zu überschreiten und sich während der Dauer seines Mandats im Land aufzuhalten. Gibt es keine Vereinbarung, kann die Dienstleistung nach einer Übergangsfrist von zwei Jahren (nach Inkrafttreten der Verträge) während maximal 90 Tagen pro Jahr grenzüberschreitend erbracht werden.

---

<sup>35</sup> Quelle: CDE/EDK; Ausführungsbestimmungen unter [http://edkwww.unibe.ch/f/CDIP/rechtsgrundlagen/framesets/mainRecht\\_f.html](http://edkwww.unibe.ch/f/CDIP/rechtsgrundlagen/framesets/mainRecht_f.html)

<sup>36</sup> Gemäss Rechtsgutachten «Les effets de la LMI sur les professionnels de la santé», S. 23, von V. de Reynier, 1998. Siehe ebenfalls die Botschaft des Bundesrates über die Verfassungsreform (Art. 86)

Als flankierende Massnahme ist die Anerkennung der Befähigungsnachweise Teil des freien Personenverkehrs. Die EU-Richtlinien (die sektoralen Richtlinien sowie die beiden ersten allgemeinen Richtlinien) sowie die entsprechende EU-Rechtsprechung bis zum Datum der Unterzeichnung der bilateralen Verträge (Juni 1999) werden von der Schweiz übernommen. Anzumerken ist, dass die dritte allgemeine Richtlinie 99/42/EG als solche nicht Teil der derzeitigen bilateralen Verträge ist (es ist aber vorgesehen, dass sie demnächst im Anhang III übernommen wird)<sup>37</sup>.

Im EG-Vertrag (Art. 48) wird erwähnt, dass die Freizügigkeit unselbstständig Erwerbstätiger sich nicht auf Stellen in der öffentlichen Verwaltung erstreckt. Die Kommission hat aber klar gestellt, dass diese Ausnahme sich auf ausgewählte hoheitliche Tätigkeiten beschränkt, dass aber Berufe im staatlichen Unterrichtswesen oder in den Infrastuktursektoren (öffentlicher Verkehr, industrielle Werke etc.) unter die Freizügigkeitsregelung fallen.

Die Folgen der bilateralen Verträge für den Schweizer Binnenmarkt werden im Kapitel 3 des vorliegenden Berichts behandelt. Kapitel 2 legt die Basis für diese Analyse, indem es eine Liste der reglementierten und geschützten Berufe vorstellt. Dabei geht es sowohl um den Anwendungsbereich der bilateralen Verträge wie auch um jenen des BGBM.

---

<sup>37</sup> Ein Teil der Übergangsrichtlinien, die in der dritten allgemeinen Richtlinie zusammengefasst sind (2001 in Kraft getreten), ist trotzdem Teil der bilateralen Verträge, weil diese vor der Unterzeichnung des Abkommens Schweiz-EU entstanden.

## **Anhang: Kurzer Abriss zum Thema Berufsbildung**

Die interkantonale Koordination der Berufsbildung verringert die Disparitäten in den Ausbildungen und beseitigt damit etwaige Probleme bezüglich Anerkennung der Befähigungsnachweise (auch wenn dadurch Möglichkeiten für Pilotversuche in den Kantonen verloren gehen). Auf diesem Weg direkt beeinflusst werden auch die kantonalen Anforderungen bezüglich die Erteilung von Ausübungsbewilligungen. Es schien uns aus diesem Grund angezeigt, die Schweizer Berufsbildung, die sich derzeit in vollem Umbruch befindet, in ihrer Entwicklung darzustellen.

### **Entwicklung der Kompetenzen des Bundes in den vergangenen 150 Jahren**

In der ersten Bundesverfassung von 1848 sind die Kompetenzen bezüglich Erziehungs- und Bildungswesen den Kantonen vorbehalten. Es wird nur festgehalten, dass akademische Berufe (Ärzte, Apotheker, Tierärzte) auf dem gesamten Gebiet der Schweiz anerkannt werden.

1874 erfolgt die erste Gesamtrevision der Bundesverfassung, in der die Aufteilung der Hoheitsrechte zwischen dem Bundesstaat und den Kantonen zugunsten einer schrittweisen Stärkung des Zentralstaates verändert wird. Seither gilt für verschiedene Ausbildungsbereiche gestützt auf verschiedene Bundeserlasse Bundesrecht: Berufsbildung (1884), kaufmännische Ausbildung (1891) sowie Hauswirtschaft und hauswirtschaftlicher Unterricht (1895). Nach der Volksabstimmung von 1908 geht die industriell-gewerbliche Berufsbildung in die Kompetenz des Bundes über und wird dem Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) unterstellt.

Bis zum ersten Gesetz über die Berufsbildung (1930) braucht es aber noch einmal zwanzig Jahre. Es ersetzt die bisher erwähnten Gesetzestexte. Der « eidgenössische Fähigkeitsausweis » entsteht. Der Fähigkeitsausweis ist eine Bescheinigung über eine praktische und theoretische Berufsbildung, welche von allen Kantonen anerkannt wird. In den späteren Jahren des 20. Jahrhunderts werden die gesetzlichen Bestimmungen bezüglich Ausbildung nicht mehr grundlegend verändert. Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften namentlich in den sechziger Jahren stark zunahm und dass die Berufslehren eine grosse Verbreitung fanden. In den 80-iger Jahren erreichte die Anzahl Lehrlinge ihren höchsten Stand.

1999 erfolgt nach mehr als 70 Teilrevisionen eine zweite vollständige Revision der Bundesverfassung. In Sachen Berufsbildung ist im Artikel 63, Absatz 1 eine wichtige Veränderung festzustellen: «Der Bund erlässt Vorschriften über die Berufsbildung». Das bedeutet, dass der Bund die umfassende Kompetenz erhält, den gesamten Bereich der Berufsbildung (ausser Universitäten und Hochschulen) zu ordnen. Diese Kompetenz erstreckt sich auch auf die Bereiche Gesundheit, Sozialarbeit und angewandte Kunst<sup>38</sup>.

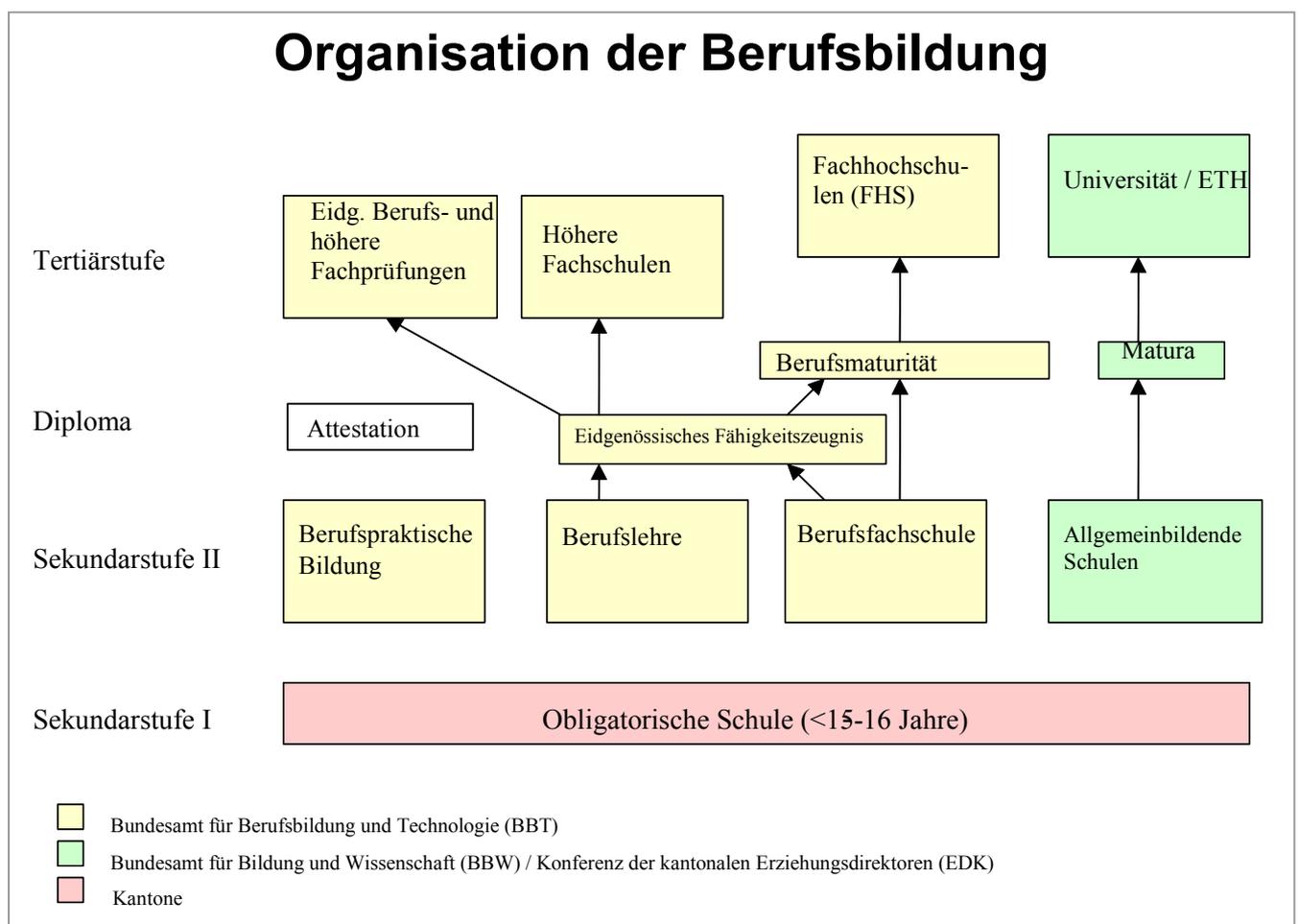
---

<sup>38</sup> Obwohl die Bereiche Land- und Forstwirtschaft im heute gültigen Berufsbildungsgesetz (1978) nicht enthalten sind, fallen sie in die Kompetenz des Bundes, sind aber in speziellen Gesetzen geregelt. Diese werden ebenfalls in das nBBG integriert werden.

Das sich in Ausarbeitung befindende neue Berufsbildungsgesetz (nBBG) soll den heutigen Anforderungen entsprechen und den genannten Veränderungen Rechnung tragen. Es tritt 2004 in Kraft und ersetzt das Gesetz von 1978, welches ausschliesslich auf industrielle, gewerbliche und kaufmännische Berufe ausgerichtet war. Als Rahmengesetz führt es das Prinzip der Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Stellen ein (Bund, Kantone und Berufsverbände). Das Gesetz bedeutet eine kleine Revolution, vor allem im Gesundheitsbereich, da die beruflichen Anforderungen in Zukunft durch ein Bundesgesetz geregelt werden, was natürlich die Anerkennung der Ausbildung jenseits unserer Grenzen erleichtert.

## Der Umbruch in der beruflichen Bildung

Die Weiterentwicklung des Schweizer Bildungssystems, welche unter anderem einen Zugang zur Universität (Berufsmaturität und Fachhochschulen FHS) über die Berufslehre geschaffen hat, eine grössere Durchlässigkeit zwischen den Studiengängen erlaubt<sup>39</sup> und neue Bereiche in die Kompetenz des Bundes gestellt hat, wird zweifellos gesamthaft die Qualität der Ausbildung verbessern. Die Grafik vermittelt einen Überblick über die Neuorganisation der Berufsbildung.



Quelle: BBT / die VolksWirtschaft 2-2001

<sup>39</sup> z. B. für alle Absolventen der Sekundarstufe 2 die Anerkennung der Berufserfahrung oder den Zugang zu einer Hochschulbildung

## **KAPITEL 2**

Die von den Kantonen reglementierten Berufe:  
Auflistung und Analyse

## **Unterscheidung Ausbildungsanforderungen und gewerbe-polizeiliche Anforderungen**

Der Begriff « reglementierter Beruf » kann unterschiedlich definiert werden. Die erste Definition - unter a) - entspricht derjenigen der EU-Richtlinien und stellt einzig auf das für die Berufsausübung verlangte Ausbildungsniveau ab. Die zweite, allgemeinere Definition – unter b) - schliesst alle von einer Behörde in Hinblick auf eine Berufsausübung verlangten Bedingungen ein. Die Reglementierung eines Berufes

a) kann sich somit auf professionelle Anforderungen im engeren Sinne beschränken. Es geht dann um eine « berufliche Tätigkeit, bei der der Marktzutritt oder die Berufsausübung aufgrund staatlicher Bestimmungen an die Erlangung eines Diploms, eines Ausbildungsausweises oder eines anderen Befähigungsnachweises gebunden ist»<sup>40</sup>.

b) kann über die professionellen Anforderungen hinaus jedoch noch andere Bedingungen beinhalten: Es geht dann um eine « berufliche Tätigkeit, bei der gesetzliche Bestimmungen, Vorschriften oder behördliche Anordnungen die Marktzutrittsbedingungen regeln»<sup>41</sup> (Beispiel : gewerbe-polizeiliche Bewilligungen, Patente). Diese Anforderungen (oder Bedingungen) können entweder persönliche und charakterliche Eigenschaften (Ehrbarkeit, Leumund, Zahlungsfähigkeit etc.) betreffen oder mit dem Ort der Berufsausübung zu tun haben (geeignete Räumlichkeiten etc.).

Wird eine Praxis- oder Ausübungsbewilligung verlangt, erlaubt dies gleichzeitig eine Kontrolle sowohl der Ausbildungsnachweise wie auch der anderen Bedingungen, die an die Person oder die Niederlassung geknüpft sind. Bei Ausübungsbewilligungen ist ein Befähigungsnachweis oft nur eine Bedingung unter mehreren und diese Bedingung besteht auch nicht durchwegs.<sup>42</sup>

Ein wesentlicher Unterschied zwischen dem Erfordernis eines bestimmten Ausbildungsstandes (a) und den (Zusatz-) Erfordernissen nach (b) liegt in der Zeit, die notwendig ist, um die jeweiligen Anforderungen zu erfüllen. Wenn der Ausbildungsnachweis nicht anerkannt wird, bedeutet dies, dass diese Person eine weitere Ausbildung machen muss, bevor sie den Beruf ausüben kann. Kann sie die dafür nötige Zeit nicht aufwenden, wird sie auf die Berufsausübung verzichten. Eine Ausübungsbewilligung, die nicht von einem bestimmten Ausbildungsstand abhängt, kann wohl den Marktzutritt verzögern, aber normalerweise nicht verhindern. Sollten die einzelnen Auflagen dies dennoch tun, müssen sie durch «zwingende Gründe des Allgemeininteresses»<sup>43</sup> gerechtfertigt sein und gleichermassen bei *allen* Antragstellern Anwendung finden.

---

<sup>40</sup> Quelle: Artikel von D. Dreyer und B. Dubey, S. 889 (siehe Bibliographie)

<sup>41</sup> Quelle: Definition gemäss EuGH (siehe vorher zitierten Artikel, S. 889)

<sup>42</sup> In den nachstehenden Tabellen 1 bis 4 sind jene Tätigkeiten aufgeführt, für deren Ausübung besondere berufliche Qualifikationen verlangt werden, zu denen ggf. noch weitere gewerbe-polizeiliche Auflagen hinzutreten können. Tätigkeiten ohne besondere berufliche Qualifikationsanforderungen, deren Ausübung aber anderen staatlichen Auflagen unterliegt, finden sich im Anhang.

<sup>43</sup> Dieses Kriterium stammt aus den bilateralen Verträgen der Schweiz mit der EU (Art. 22, Absatz 4)

Schliesslich halten wir fest, dass es *den* reglementierten Beruf nicht gibt, da jeder Kanton unter Vorbehalt anders lautender Bestimmungen in Bundesverfassung (Beeinträchtigung der Wirtschaftsfreiheit) und Bundesrecht (Bundesrecht hat Vorrang vor Kantonsrecht) frei ist, eine bestimmte berufliche Tätigkeit zu reglementieren oder auch nicht. Diese Tatsache widerspiegelt sich im Verzeichnis der reglementierten Berufe, bei denen es sehr grosse kantonale Unterschiede gibt.

## **Verzeichnis der reglementierten Berufe**

### **Methode**

Bei Inkrafttreten der bilateralen Verträge wurden 2001 an alle Kantone Fragebögen verschickt, in denen sie gebeten wurden, alle beruflichen Tätigkeiten aufzuführen, für deren Ausübung auf dem Kantonsgebiet ein Ausbildungsausweis gefordert ist. Erinnern wir uns daran, dass das aus der EU stammende System der Anerkennung von Diplomen nur für jene reglementierten Berufe gilt, bei denen eine bestimmte Ausbildungsstufe verlangt ist. Logischerweise ist eine im Aufnahmeland nicht reglementierte berufliche Tätigkeit auch nicht anerkennungspflichtig.

Obwohl dies nicht in das Gebiet der Anerkennung von Befähigungsausweisen gehört, mussten die Kantone gleichzeitig angeben, für welche Tätigkeiten eine polizeiliche Bewilligung (noch) aus andern Regelungen als allein zur Durchsetzung von Ausbildungserfordernissen notwendig war. Da die Antworten häufig unvollständig waren, konnte jeder Kanton in einer zweiten Runde seine Antworten auf dem Hintergrund der Auskünfte der anderen Kantone überprüfen. Auf diese Weise kam eine Liste von ca. 100 Berufen zusammen.

### **Bemerkungen**

Anlässlich dieser Umfrage haben wir festgestellt, dass die Handhabung der Berufsbewilligungen manchmal wenig transparent ist. Dies gilt zum Teil sogar für die Behörden, die für die Ausstellung dieser Bewilligungen verantwortlich sind. Beispiele : Vom Gesetz vorgeschriebene Bewilligungen, die jedoch in der Praxis in einem Kanton niemals verlangt werden (so dass der Kanton sie im Fragebogen nicht aufführte); Erwähnung eines heute nicht mehr existierenden Berufes (veraltete Bestimmungen, die noch immer in Kraft sind); gültige gesetzliche Auflagen, die in der Praxis jedoch nicht angewendet werden; etc.. Ausserdem gibt es unter den kantonalen Bestimmungen, wenn sie bestehen, keine interne Abstimmung, was die Vergleichbarkeit zwischen den Kantonen beträchtlich behindert (und manchmal auch die Personenfreizügigkeit innerhalb der Schweiz). Insbesondere die Disparitäten unter den Vorschriften im Gesundheitsbereich zeigen klar, dass die Schweiz in 26 verschiedene Rechtsräume zerfällt.

## Sektoren I bis IV

Die zweisprachige Auflistung der Berufe ist in vier thematische Gruppen gegliedert, die im Einzelfall wohl ein wenig willkürlich abgegrenzt erscheinen mögen, die Liste aber lesbarer machen:

- I. Gesundheitssektor
- II. Gewerbesektor
- III. Dienstleistungssektor
- IV. Parastaatliche und juristische Tätigkeiten

Es wäre vergebens, eine abschliessende Liste erstellen zu wollen, da die 26 kantonalen Gesetzgebungen regelmässig novelliert werden. Die hier vorgestellte Liste entspricht dem Stand des letzten Quartals 2001 und beinhaltet folgende acht Spalten:

1)	2)	3)	4)	5)
Nr.	Reglementierte Berufe	Professions réglementées	Die Ausbildung reglementieren-der Behörde	Für die Diplomanerkennung zuständige Behörde
<u>Gesundheitssektor</u>				
1.01	Akupunkteur	Acupuncteur	kantonal cantonal	/kantonal / cantonal
1.02	Apotheker/in	Pharmacien /ne	eidgenössisch fédéral	/BAG / OFSP
1.30	Med. Laborant/in	Laborantin/e médical/e	interkantonal intercantonal	/SDK / SRK

1) Numerierung: Die Berufe sind in vier Klassen geordnet. Aus Gründen einer besseren Übersichtlichkeit wird der Gesundheitsbereich zusätzlich nach den die Ausbildung reglementierenden Behörden gegliedert.

2) Bezeichnung auf Deutsch

3) Bezeichnung auf Französisch

4) Reglementierungsebene: Es gibt 3 Stufen der Reglementierung: Eidgenössisch, interkantonal und kantonal.

5) Die für die praktische Anerkennung des Diploms zuständige Behörde (wenn insbesondere das Diplom ausländisch oder kantonsfremd ist.) Für die Diplome, bei denen die Überprüfung der Gleichwertigkeit auf Kantonebene durchgeführt wird, wird nicht angegeben, welche kantonale Behörde in der Praxis für die Anerkennung zuständig ist.

	6)	7)	8)
Reglementierte Berufe	Berufliche Befähigungsnachweise (Diplom, Fähigkeitsausweis und/oder spezifische Prüfung)	<b>Zusätzliche (gewerbe-) polizeiliche Anforderungen</b> (*= Meldepflicht)	EU-Richtlinien

#### Gesundheitssektor

Akupunkteur	BE, <u>BS</u> , BL, GL, OW, NW, SO, SZ, <u>ZG</u>	BE, BL, GL, OW, NW, SO, SZ,	Allg. Richtlinie 92/51
Apotheker/in	alle Kantone / tous les cantons	alle Kantone / tous les cantons	Sektorale Richtlinien 85/432/CEE, 85/433/CEE
Med. Laborant/in	GL, AG, SZ, UR, BS, OW, VD	GL, VD*	Allg. Richtlinie 92/51

6) Qualifikationsanforderungen Aufzählung der Kantone, die den Erwerb eines Titels oder Ausbildungsnachweises verlangen oder auch spezielle Prüfungen zum kantonalen Recht vorsehen. Diese Spalte gibt an, ob ein Beruf unter das System der Anerkennung von Befähigungsnachweisen fällt.

7) Zusätzliche (gewerbe-) polizeiliche Anforderungen: Oft verfolgt die Bewilligungspflicht hauptsächlich das Ziel, zu überprüfen, ob eine genügende berufliche Qualifikation vorhanden ist. Gelegentlich treten aber noch weitere Erfordernisse hinzu, worauf eine Eintragung in dieser Kolonne hinweist.

Dazu gehören die Ehrbarkeit, der Gesundheitszustand, kein Konkursverfahren oder andere Bedingungen (z.B. Räumlichkeiten).

8) EU-Richtlinien, den jeweiligen Beruf betreffend.

Zur besseren Übersichtlichkeit und zur Identifizierung der Kategorien sind sie durch Musterung hervorgehoben.

dunkel: Bedeutet, dass alle 26 Kantone betroffen sind. Es handelt sich dabei entweder um eine Bundesbestimmung oder ein interkantoniales Abkommen (wird in Spalte 4 präzisiert).<sup>44</sup>

hell / hell Zu den Anforderung bezüglich Ausbildungsnachweis treten bei allen betroffenen Kantonen zusätzliche polizeiliche Anforderungen.

<sup>44</sup> Bundesbestimmungen werden aufgenommen, wenn zum Erfordernis eines eidg. Abschlusses nach kantonalem Recht noch spezifische Ausübungsbedingungen hinzutreten. Die im Bundesrecht hinsichtlich Ausübung abschliessend geregelten Berufe und Gewerbe sind in diesem Kapitel unter 3. aufgeführt.

hell / gestrichelt: Es besteht in der Liste der reglementierenden Kantone eine Disparität zwischen jenen, die (nur) das Erfordernis eines Diploms kennen, und jenen, wo zur Erlangung einer notwendigen (gewerbe-)polizeilichen Bewilligung andere Erfordernisse bestehen. Wenn ein Kanton unterstrichen ist, bedeutet dies, dass er entweder nur berufliche Qualifikationserfordernisse aufstellt, oder nur andere gewerbepolizeiliche Auflagen kennt, nicht aber beides zugleich.

Die Aufzählung der Berufe erfolgt aus Platzgründen in einer einzigen Geschlechtsform (weiblich oder männlich), gilt aber gleichermassen für beide Geschlechter.

Am Schluss der Auflistung finden sich zu zahlreichen Berufen ergänzende Kommentare. Da der Bericht der PVK (2000) bereits detailliert die Auswirkungen des BGBM in acht Branchen behandelt hat, wurden Teile aus dieser Analyse übernommen und aufdatiert (wenn dies der Fall ist, verweist eine Fussnote darauf). In diesem Bericht wollten wir vor allem einen Überblick über die Gesamtheit der reglementierten Berufe<sup>45</sup> geben, ohne allzu sehr ins Detail des einzelnen Berufs zu gehen.

### **Haftungsausschlussklausel**

Wir übernehmen keinerlei Verantwortung für die Richtigkeit der Angaben oder die Vollständigkeit der Auflistung. Es müssen nämlich mehrere Einschränkungen berücksichtigt werden :

- Wenn ein Kanton bei einer Berufskategorie nicht auftaucht, bedeutet dies im Allgemeinen, dass dieser Beruf dort frei ausgeübt werden kann. In manchen Fällen kann es aber sein, dass die besagte Berufsausübung verboten ist (vor allem im Gesundheitsbereich). Diese Information ergibt sich jedoch leider nicht direkt aus der Liste. Der Kanton Zürich zum Beispiel erlaubt die Akupunktur-Tätigkeit nur, wenn sie von einem Arzt im klassischen Sinn ausgeübt wird. So fehlt der Kanton ZH in der Kategorie „Akupunkteur“, weil die Tätigkeit als solche verboten ist.
- Bezüglich des Berufsfeldes kann es vorkommen, dass ein- und derselbe Begriff für leicht unterschiedliche Tätigkeiten verwendet wird. Die wahre Referenz für die Abrenzung eines geschützten Berufsfeldes ist die geltende kantonale Gesetzgebung. Beispiele :
  - a) 1.17 Naturheilpraktiker, und 1.45 Naturheilkundler : Könnten diese Berufe nicht unter einer einzigen Kategorie zusammengefasst werden ?
  - b) Unter der Bezeichnung Notar verbirgt sich ein sehr unterschiedliches Berufsfeld, je nachdem, ob es sich um ein Amtsnotariat, ein freiberufliches Notariat oder eine Mischform handelt.
- Wie bereits erwähnt, ist der Inhalt der Auflistung aus den Antworten der Kantone entstanden. Obwohl von den Verwaltungen eine grosse Arbeit geleistet wurde, ist kaum anzunehmen, dass die Liste vollständig ist. Die Kantone hatten nämlich

---

<sup>45</sup> Neben der Tabelle finden Sie im Anhang 3 auch eine Liste der auf Bundesebene reglementierten Berufe.

Schwierigkeiten, alle betroffenen Abteilungen zu identifizieren. Es war auch nicht leicht, von den Zuständigen, oft Nicht-Juristen, vollständige Antworten zu erhalten.

Die Veröffentlichung dieser Liste, die bereits im Internet<sup>46</sup> aufgeschaltet ist, erfolgt auch in der Absicht, Rückmeldungen von Fehlern und eventuell auch zusätzliche Informationen zu erhalten. Im Rahmen der Umsetzung des Abkommens über den freien Personenverkehr sind die Kantone jedenfalls eingeladen, dem BBT jegliche Ungenauigkeit zu melden.

## Die Anhänge

Im Anschluss an die Auflistung der reglementierten Berufe werden drei Fragenstellungen behandelt:

Erstens wird eine Liste von Berufen vorgestellt, auf die Bedingungen angewendet werden, die (direkt) nichts mit einer Diplomanerkennung zu tun haben. Diese Auflistung ist wahrscheinlich unvollständiger als diejenige der durch Ausbildungsanforderungen geschützten Tätigkeiten, weil diese Art von Schutz nicht Inhalt der Umfrage des Integrationsbüros im Zusammenhang mit dem freien Personenverkehr war.

Zweitens wird ein Vergleich mit der Studie von 1983 des damaligen BIGA erstellt. Eine Tabelle fasst die Entwicklung zusammen, die bei den Bewilligungen für die Berufsausübung in den letzten 20 Jahren festzustellen ist. Dieser Vergleich lässt sich aber nur bedingt führen, da der Bericht aus dem Jahre 1983 anders ausgelegt war und *alle* Tätigkeiten einschliessen wollte, für die eine polizeiliche Bewilligung durch den Bund oder die Kantone notwendig war; wir wissen auch nicht, auf welcher Basis die Studie durchgeführt wurde und wie genau sie war.

Drittens vervollständigen wir die vorgestellte Berufsaufzählung mit einer Liste von auf Bundesebene reglementierten Berufen und Tätigkeiten, d.h. mit denjenigen Berufen, deren Ausübung eine durch Bundesgesetz begründete staatliche Bewilligung vorausgesetzt.<sup>47</sup> Dabei stützen wir uns auf den Bericht «Inventar und Evaluation der wirtschaftsrechtlichen Verfahren des Bundes». Er wurde von Bundesinstanzen (seco) 1998 erarbeitet und durch den kürzlich erstellten «Ergänzungsbericht über bundesrechtliche Bewilligungsverfahren mit kantonalem Vollzug» (seco 2002) vervollständigt.<sup>48</sup>

Schliesslich, ein zahlenmässiger Vergleich zeigt die Aufteilung der Personen nach Berufsgruppen. Er gestattet eine Abschätzung, welche Teile der erwerbstätigen Bevölkerung eine auf kantonaler Ebene geregelte Tätigkeit entfalten, und wie sich deren Zahl zwischen 1990 und 2000 entwickelte.

---

<sup>46</sup> Unter :<http://www.bbt.admin.ch/dossiers/aner kenn/eu/d/regl.pdf>

<sup>47</sup> Achtung : Die Liste beinhaltet nicht alle auf Bundesebene reglementierten Ausbildungen, sondern nur diejenigen Berufe und beruflichen Tätigkeiten, für die eine Bewilligung notwendig ist..

<sup>48</sup> Der Vorbehalt hinsichtlich Vollständigkeit und Richtigkeit gilt auch hier.

## **Notwendiger Ausbildungsnachweis und geschützter Titel**

Die vorliegende Analyse behandelt die reglementierten Berufe, oder genauer formuliert, diejenigen, für deren Ausübung eine berufliche Qualifikation verlangt ist. Die Anerkennung von Befähigungsnachweisen beinhaltet jedoch noch einen Aspekt, von dem hier nicht die Rede ist, dem Schutz des Titels nämlich. Es gibt ja berufliche Tätigkeiten, die auch von Personen ausgeübt werden können, die keine spezifische Ausbildung durchlaufen haben. Diese Feststellung ist wahrscheinlich auf die meisten Berufe anwendbar, bei denen am Ende der Ausbildung ein Abschlusszeugnis ausgestellt wird. In diesen Berufen ist der Besitz eines solchen Zeugnisses ein Vorteil bei der Anstellung ( oder ein Argument in der Werbung oder Grundlage für die Anerkennung als Lehrmeister), aber er ist nicht zwingend gefordert. Es besteht also ein Interesse an der Anerkennung von Titeln auch ausserhalb des Bereichs der reglementierten Berufe.

In der Schweiz bestehen kaum Verfahren für die Bewertung der Gleichwertigkeit von Ausbildungen ausserhalb des Bereichs der reglementierten Berufe. Der Betroffene hat aber gegebenenfalls die Möglichkeit, eine Entscheidung herbeizuführen, wenn er z. B. den Besuch einer Weiterbildung oder die Zulassung als Lehrmeister beantragt.

Der Titelmissbrauch kann unter Berufung auf das Gesetz über den unlauteren Wettbewerb (Art. 3, litt. c UWG) bestraft werden, aber der auf Bundesebene gewährleistete Schutz ist minimal. Die Kantone können jedoch strengere Polizeiverordnungen erlassen, um auf dem öffentlich-rechtlichen Weg Titel und Berufsbezeichnungen zu schützen (Beispiel: mehrere Kantone bestrafen den Missbrauch akademischer Titel).

Ein kurzer Überblick über die Situation in der EU findet sich bei Jacques Pertek: « La reconnaissance des diplômes en Europe », Presses Universitaires de France (PUF), 1999

## **I Gesundheitssektor**



In der Schweiz war das Gesundheitswesen traditionell den Kantonen vorbehalten. Seit Inkrafttreten der neuen Verfassung (1999) ist nun auch die Ausbildung für nicht-akademische Gesundheitsberufe an den Bund übergegangen. Die Einführung des neuen Rechts bedingt die Revision oder die Ausarbeitung von Bundesgesetzen, die derzeit im Gang ist (nBBG, MedBG etc.).

## **Die Anerkennung von Fähigkeitsausweisen und Diplomen**

Die Anerkennung von nicht-akademischen Befähigungsnachweisen stützt sich auf verschiedene interkantonale Verordnungen, welche ihrerseits das Ergebnis der übergeordneten Rahmenvereinbarung<sup>49</sup> aus dem Jahre 1993 sind. Universitätsdiplome sind seit mehr als einem Jahrhundert auf dem gesamten Gebiet der Eidgenossenschaft anerkannt. Die Anerkennung der Ausbildungen in medizinischen Berufen und Hilfsberufen (für die ein Diplom, ein Befähigungsnachweis oder ein Zertifikat verlangt werden), wird von folgenden Behörden durchgeführt:

**BAG (4)**<sup>50</sup>, Bundesamt für Gesundheit: Arzt, Zahnarzt, Tierarzt, Apotheker.

**BBT (9)**, Bundesamt für Berufsbildung und Technologie: Optiker, Drogist, Hörgeräteakustiker, medizinischer Praxisassistent, tiermedizinischer Praxisassistent, Pharmaassistent, Orthopädist/Bandagist, Dentaltechniker,

**EDK (3)**, Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (interkantonal): Logopäde, Heilpädagoge, Psychomotoriktherapeut

**GDK (3)**, Schweizerische Konferenz der Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (interkantonal): Chiropraktor, nicht medizinische Psychologen und Psychotherapeuten (zukünftiges Bundesgesetz)

**GDK / SRK (16)**, Durchführung durch das Schweizer Rote Kreuz (interkantonal):

*Pflegeberufe*: Verschiedene Ebenen und Spezialisierungen in der Krankenpflege (7), Hilfspfleger, Hebamme, geprüfter Rettungssanitäter

*Medizinisch-technische Berufe*: Laborant, technischer Operationsassistent, medizinisch-technischer Radiologe

*Medizinisch-therapeutische Berufe*: Orthoptist, Ernährungsberater, Ergotherapeut, Physiotherapeut, Dentalhygieniker, medizinischer Masseur (in Vorbereitung: Podologie / Pediküre).

**SODK (1)**, Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen (interkantonal):

Betagtenpfleger

**Andere (14)** Anerkennung durch private Organisationen oder eventuell durch den Kanton: Anästhesieschwester /Intensivpflege/ Operationsschwester (SBK, Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner), Therapien der Komplementärmedizin, Akupunktur, Osteopathie (Schweizerisches Register der Osteopathen), Zahntechniker (kantonal), Säuglingspflege (kantonal), etc.

---

<sup>49</sup> 1993 hat die EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) die «Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen» verabschiedet. Siehe SR 413.21

<sup>50</sup> Die Zahl in Klammern gibt die Totalzahl von Berufen an, für die diese Instanz zuständig ist.

## Gesundheitssektor

No	Reglementierte Berufe	Professions réglementées	Reglementierende Behörde	Für die Diplomaerkennung zuständige Behörde	Befähigungsnachweise (Dipl., Fähigkeitsnachweise, spez. Prüfungen)	Zusätzliche (gewerbe-) polizeiliche Anforderungen (* = Meldepflicht)	EU-Richtlinien
1.01	Apotheker /in	Pharmaciens /ne	eidgenössisch / fédéral	BAG / OFSP	Alle Kantone	Alle Kantone	Spezial RL 85/432/EWG, 85/433/EWG
1.02	Arzt/in, inkl. FMH- Spezialisierungen	Médecin; y incl. titres spécialisés FMH	eidgenössisch / fédéral	BAG / OFSP	Alle Kantone	Alle Kantone	Spezial RL 93/16/EWG, 98/21/EG,
1.03	Tierarzt/in	Médecin - vétérinaire	eidgenössisch / fédéral	BAG / OFSP	Alle Kantone	Alle Kantone	Spezial RL 78/1026/EWG, 78/1027/EWG
1.04	Zahnarzt/in	Médecin - dentiste	eidgenössisch / fédéral	BAG / OFSP	Alle Kantone	Alle Kantone	Spezial RL 78/686/EWG, 78/687/EWG
1.05	Augenoptiker/in	Opticien/ne	eidgenössisch / fédéral	BBT / OFFT	AG, AI, BE, BL, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, TG, TI, VD, VS, ZH, ZG	AG, AI, BE, BL, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, TG, TI, VD, VS, ZH, ZG	Allg. RL 92/51
1.06	Dentalassistent/in	Assistant/e dentaire	eidgenössisch / fédéral	BBT / OFFT	AI, GE	AI, GE	Allg. RL 92/51
1.07	Drogist/in	Droguiste	eidgenössisch / fédéral	BBT / OFFT	Alle Kantone	Alle Kantone	Allg. RL 92/51
1.08	Hörgeräteakustiker/in	Audioprothésiste (acousticien)	eidgenössisch / fédéral	BBT / OFFT	FR, NE, OW, SO,	FR, NE, OW, SO,	Allg. RL 92/51
1.09	Med. Praxisassistent	Assistant/e-médical/e	eidgenössisch / fédéral	BBT / OFFT	GE, SH, AG	GE	Allg. RL 92/51
1.10	Orthopädist/in - Bandagist	Orthopédiste - bandagiste	eidgenössisch / fédéral	BBT / OFFT	AI, FR, GL, NE, NW, SG, SH, SO,	AI, FR, GL, NE, NW, SG, SH, SO,	Allg. RL 92/51
1.11	Pharmaassistent/in	Assistant/e en pharmacie	eidgenössisch / fédéral	BBT / OFFT	AI	AI, GE, TI,	Allg. RL 92/51
1.12	Tiermed. Praxisassistent	Assistant/e-vétérinaire	eidgenössisch / fédéral	BBT / OFFT	AI, GR, AG	AI	Allg. RL 92/51
1.13	Zahntechniker/in	Techniciens dentaire	eidgenössisch / fédéral	BBT / OFFT	AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VS, ZG	AI, AR, BE, BS, FR, GL, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR*, ZG	Allg. RL 92/51
1.14	Psychologe/in	Psychologue	eidgenössisch / fédéral (künftig / à venir)	SDK (z. Zt./encore) (cantonal)	NW, NE, GE, FR, TI, AI, VS	AI, FR, GE, NE, NW, TI, VS	Allg. RL 89/48
1.15	Psychotherapeut/in (nicht med.)	Psychothérapeute (non méd.)	eidgenössisch / fédéral (künftig / à venir)	SDK (z. Zt. / encore) (cantonal)	AG, AI, BS, BE, BL, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, TG, TI, VD, VS, ZG	AG, AI, BE, BL, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SO, TG, TI, VD, VS, ZG	Allg. RL 89/48
1.16	Heilpädagoge /in (schulisch)	Pédagogie curative	interkantonal /	EDK / CDIP	Alle Kantone	GR	Allg. RL 89/48
1.17	Logopäde/in	Logopédiste (orthophoniste)	interkantonal / intercantonal	EDK / CDIP	AG, AI, BL, BS, FR, GE, GR, JU, NE, NW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZH, ZG	AG, AI, BL, BS, FR, GE, GR, JU, NE, NW, SG, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG	Allg. RL 89/48
1.18	Psychomotoriktherapeut/in	Psychomotricien/ne	interkantonal / intercantonal	EDK / CDIP	VD, GE, JU, TI	GE, JU, TI	Allg. RL 89/48

No	Reglementierte Berufe	Professions réglementées	Reglementierende Behörde	Für die Diplomaerkennung zuständige Behörde	Befähigungsnachweise (Dipl., Fähigkeitsnachweise, spez. Prüfungen)	Zusätzliche (gewerbe-) polizeiliche Anforderungen(* = Meldepflicht)	EU-Richtlinien
1.19	Betragtenbetreuung	Soin de personnes âgées	interkantonal / intercantonal	SODK / CDAS	AI		Allg. RL 92/51
1.20	Chiropraktiker /in	Chiropraticien /ne	interkantonal / intercantonal	SDK / CDS	Alle Kantone	Alle Kantone	Allg. RL 89/48
1.21	Dentalhygieniker/in	Hygiéniste dentaire	interkantonal / intercantonal	SDK / CDS - SRK / CRS	AG, AI, BE, BS, FR, GE, GL, NE, NW, SO, UR, VD, ZH, ZG	AG, AI, BE, BS, FR, GE, GL, NE, NW, SO, UR, VD, ZH, ZG	Allg. RL 92/51
1.22	Ergotherapeut/in	Ergothérapeute	interkantonal / intercantonal	SDK / CDS - SRK / CRS	LU, TI, VD, VS, TG, UR, NW, SO, BL, BS, SZ, AI, GR, AG, BE, OW + ZG (selbst/ indép.), GE, NE, FR, JU, GL, SG, ZH	Alle Kantone	Allg. RL 92/51
1.23	Ernährungsberater /in	Dietéticien /ne	interkantonal / intercantonal	SDK / CDS - SRK / CRS	AG, AI, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, NE, NW, SG, SO, SZ, TI, VD, VS, ZH, ZG	AG, AI, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, NE, NW, SG, SO, SZ, TI, VD, VS, ZG	Allg. RL 92/51
1.24	Gesundheitsschwester und -pfleger und andere Spezialisierungen im Bereich der Gesundheits- und Krankenpflege (Nachdiplom)	Formations complé-mentaires Infirmière diplômée en santé publique et autres spécialisations dans le domaine des SI	interkantonal / intercantonal	SDK / CDS - SRK / CRS	UR, BL, NE		Allg. RL 92/51
1.25	Hebamme	Sage-femme	interkantonal / intercantonal	SDK / CDS - SRK / CRS	Alle Kantone	Alle Kantone	Spezial RL 80/151/EWG, 80/155/EWG
1.26	Krankenschwester / -pfleger in Gemeindekrankenpflege	Infirmier/ère en soins à domicile	interkantonal / intercantonal	SDK / CDS - SRK / CRS	TG, OW	TG, OW,	Allg. RL 92/51
1.27	Krankenschwester /-pfleger Dipl., Niveau I und II; dipl. Krankenschwester /-pfleger in allg. Krankenpflege; dipl. Krankenschwester /-pfleger in psychiatrischer Krankenpflege; dipl. Krankenschwester /-pfleger in Kinderkrankenpflege, Wochen- und Säuglingsp	Infirmier /ère dipl. Niveau I et II; Infirmier /ère en soins généraux dipl.; infirmier /ère en soins psychiatriques dipl.; infirmier /ère en hygiène maternelle et pédiatrie dipl.	interkantonal / intercantonal	SDK / CDS - SRK / CRS	Alle Kantone	AG, AI, BE, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, ZH, VD, VS, ZG	Spezial RL 77/452/EWG, 77/453/EWG
1.28	Med. Laborant/in	Laborantin/e médical/e	interkantonal / intercantonal	SDK / CDS - SRK / CRS	GL, AG, SZ, UR, BS, OW, VD	GL, VD*	Allg. RL 92/51
1.29	Med. Laborant/in mit höherer Fach- und Führungsausbildung	laborantine médicale avec formation supérieure et de cadre	interkantonal / intercantonal	SDK / CDS - SRK / CRS	AG, FR, JU, LU, NW, OW, SO, SZ, TG, UR, VD, ZG	FR, JU, LU, NW, OW, SO, SZ, TG, UR, VD	Allg. RL 89/48 od. 92/51
1.30	Med. Masseur / -in mit Fähigkeitsausweis	Masseur /se médical /e	interkantonal / intercantonal	SDK / CDS - SRK / CRS	AG, AI, BL, BS, FR, GE, GL, GR, LU, NW, OW, SG, SO, SZ, UR, VD, ZG	AG, AI, BL, BS, FR, GE, GL, GR, LU, NW, OW, SG, SO, SZ, UR, VD, ZG	Allg. RL 92/51
1.31	Med. techn. Radiologie (dipl. Fachfrau/mann)	Technicien /ne en radiologie médicale diplômé(e)	interkantonal / intercantonal	SDK / CDS - SRK / CRS	GL, VD	VD	Allg. RL 92/51

No	Reglementierte Berufe	Professions réglementées	Reglementierende Behörde	Für die Diplomaerkennung zuständige Behörde	Befähigungsnachweise (Dipl., Fähigkeitssachweise, spez. Prüfungen)	Zusätzliche (gewerbe-) polizeiliche Anforderungen(* = Meldepflicht)	EU-Richtlinien
1.32	Orthoptist	Orthoptiste	interkantonal / intercantonal	SDK / CDS - SRK / CRS			
1.33	Physiotherapeut/in	Physiothérapeute	interkantonal / intercantonal	SDK / CDS - SRK / CRS	AG, AI, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SO, SH, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG	AG, AI, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SO, SH, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG	Allg. RL 92/51
1.34	Rettungssanitäter	Ambulancier	interkantonal / intercantonal	SDK / CDS - SRK / CRS	AI, BE, FR, GE, NW, SG, SZ, VD, VS, ZG	AI, BE, FR, GE, NW, SG, SZ, VD, VS	Allg. RL 92/51
1.35	Technischer/e Operationsassistent/in	Technicien/ne en salle d'opération	interkantonal / intercantonal	SDK / CDS - SRK / CRS	SG	VD*	Allg. RL 92/51
1.36	Podologie (med. Fusspflege) u. Pedikure	pédicure-podologue	interkantonal / intercantonal (künftig / à venir)	SDK / CDS - SRK / CRS	AG, AI, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG	AG, AI, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SO, SZ, TG, TI, UR*, VD, VS, ZG	Allg. RL 92/51
1.37	"Pharmavorbereiter"	Préparateur(trice) en pharmacie	kantonal / cantonal	kantonal / cantonal	GE	GE	Allg. RL 92/51
1.38	Akupunktur	Acupuncture	kantonal / cantonal	kantonal / cantonal	BE, BS, BL, GL, OW, NW, SO, SZ, ZG	BE, BL, GL, OW, NW, SO, SZ, SZ, ZG	Allg. RL 92/51
1.39	Behandlung mit geistigen Kräften	Traitement par des forces "spirituelles"	kantonal / cantonal	kantonal / cantonal		OW*, LU*	
1.41	Heilgymnastik	gymnastique "curative"	kantonal / cantonal	kantonal / cantonal	BL	BL	
1.42	Heilpraktiker/in, Naturheilpraktiker	Naturopathe -homéopathe	kantonal / cantonal	kantonal / cantonal	AI, AR, BE, BL, GR, LU, OW, NW, SO, TG, TI	AI, AR, BE, BL, GR, LU, OW, NW, SO, TG, TI	Allg. RL 92/51
1.43	Kinesitherapeut/in	Kinésithérapeute (masseur- kiné.)	kantonal / cantonal	kantonal / cantonal	GE, VD	GE, VD	Allg. RL 89/48 od. 92/51
1.44	Leitung und Betrieb von Einrichtungen der Gesundheitspflege	Direction et exploitation d'établissements de santé	kantonal / cantonal	kantonal / cantonal	OW, FR, NE, VD, ZG	AR, AG, FR, NE, OW, VD, ZG,	Allg. RL 92/51
1.45	Optometrist/in	Optométriste	kantonal / cantonal	kantonal / cantonal	NE	NE	Allg. RL 92/51
1.46	Osteopathie	Ostéopathie	kantonal / cantonal	kantonal / cantonal	BE, BS, FR, GE, SO, VD	BE, BS, FR, GE, SO, VD	Allg. RL 92/51
1.47	Reflexzonenmasseur / in	Réflexologue	kantonal / cantonal	kantonal / cantonal	OW, NW	OW, NW	Allg. RL 92/51
1.48	Säuglingsfürsorge, Mütter- und Stillberatung	Assistance aux nourissons, service de conseil aux mères	kantonal / cantonal	kantonal / cantonal	AG, SG, SO, TG	AG, SG, SO, TG	Allg. RL 92/51
1.49	Therapeuten der Erfahrungsmedizin	Atemtherapie, Heilrhythmie, Shiatsu, Bioresonanz.	kantonal / cantonal	kantonal / cantonal	SO	SO	
1.50	Zahnprothetiker/in	Prothésiste dentaire	kantonal / cantonal	kantonal / cantonal	AI, ZH, NW	AI, ZH, NW	Allg. RL 92/51

## Analyse nach Berufen

Die Berufe des Gesundheitsbereichs werden in drei Gruppen vorgestellt: Medizinische Berufe mit akademischer Ausbildung, medizinische Hilfsberufe und Berufe der Komplementärmedizin oder Naturheilkunde.

### 1) Medizinische Berufe mit akademischer Ausbildung

Nur die freien Berufe des «Arztes, Tierarztes, Apothekers und Zahnarztes» sind auf Bundesebene gesetzlich geregelt<sup>51</sup>; den praktizierenden Ärzten ist dadurch die Anerkennung ihrer Ausbildung auf dem gesamten Gebiet der Schweiz gewährleistet (historischer Anfang der Anerkennung von Diplomen). Die Grundausbildung erfolgt an der Universität, die Spezialisierung (Facharztausbildung) ist an private Organisationen delegiert.

Eine Gesetzesrevision läuft seit 1995 und hat zum Ziel, die Schweizer Gesetzgebung Europa-kompatibel zu machen. In einem Vorentwurf des Gesetzes sollten auch andere Universitätsausbildungen durch ein eidgenössisches Diplom anerkannt werden; gemäss der jetzt in Vernehmlassung stehenden Gesetzesvorlage wird die Chiropraktorausbildung in Zukunft zu den Universitätsausbildungen gehören, den Osteopathen ist dieser Status jedoch vom Bundesrat<sup>52</sup> verwehrt worden. Die Situation der Psychotherapeuten ohne ärztliche Ausbildung wird erst im zukünftigen Gesetz über die Psychotherapie geregelt. Der Entwurf des MedBG sieht insbesondere als Voraussetzung für die Eröffnung einer eigenen Praxis die Verpflichtung zur Absolvierung einer Nachdiplomausbildung (Spezialisierung) vor. Derzeit werden Nachdiplomausbildung und berufliche Weiterbildung von den Berufsverbänden<sup>53</sup> durchgeführt; durch das neue Gesetz erhalten die Fachgesellschaften das Recht, staatlich anerkannte Facharztstitel auszustellen, die in den EU-Mitgliedsländern direkt anerkannt werden.

Die Praxisbewilligungen, die für die Eröffnung einer eigenen Praxis unerlässlich sind, müssen bei jedem Kantonswechsel neu eingeholt werden.<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> Siehe SR 811.11; das Bundesgesetz über die Ausübung des Arzt-, Tierarzt- oder Apothekerberufs stammt aus dem Jahre 1877, der Zahnarztberuf wurde 1886 integriert. Dieses Gesetz wird revidiert und zum zukünftigen MedBG werden.

<sup>52</sup> Der Bundesrat rechtfertigt diese Weigerung mit der Tatsache, dass es bis heute keine Universitätsausbildung für diesen Beruf gibt und auch keine diesbezügliche EU-Richtlinie besteht (siehe Vorentwurf für das MedBG).

<sup>53</sup> Vor allem die Verbindung der Schweizer Ärzte und Ärztinnen (FMH), der Schweizerische Apothekerverband (SAV) oder die Gesellschaft Schweizer Tierärzte (GST).

<sup>54</sup> Seit Mitte Juli 2002 hat der Bundesrat gestützt auf Art. 55a KVG die Kantone gezwungen, eine Bedürfnisklausel für jede Neueröffnung einer Arztpraxis einzuführen, die drei Jahre anzuwenden ist. Die Übertragung dieser Aufgabe an die Kantone (und nicht an die Krankenversicherungen) hat für die schon praktizierenden Ärzte fast unüberwindliche Schranken zwischen den Kantonen geschaffen. Eine Praxisverlegung in einen anderen Kanton wird in Zukunft von freien Kontingenten sowie von der Bereitschaft eines Kantons abhängen, einen Antragsteller aus einem anderen Kanton zu berücksichtigen. Die Verordnung (SR 832.103) gilt nicht nur für Berufe mit Universitätsausbildung, sondern auch für verschiedene medizinische Hilfsberufe (Krankenschwester, Hebamme, Logopäde etc.)

## 2) Die medizinischen Hilfsberufe

2001 zählte man in der Schweiz gemäss den Angaben der Kantone an die 45 reglementierte berufliche Tätigkeiten, für deren Ausübung ein Befähigungsnachweis notwendig war. Darin sind die vier oben erwähnten akademischen Ausbildungen aber noch nicht enthalten. Fünf davon sind in allen 26 Kantonen reglementiert. *Drogist, Heilpädagoge, Chiropraktor, Hebamme und Krankenpfleger.*

Zehn weitere Berufe sind in einer Mehrheit der Kantone reglementiert (mindestens 14 Kantone). Es handelt sich dabei um die Berufe: *Ernährungsberater, Ergotherapeut, Logopäde, medizinischer Masseur, Dentalhygieniker, Augenoptiker, Podologie-Pediküre, Physiotherapeut, Psychotherapeut ohne ärztliche Ausbildung und Dentaltechniker.*

Für die restlichen Berufe wird ein Diplom oder Befähigungsnachweis nur in wenigen Kantonen oder gar nur in einem verlangt. Zu den in dieser Art betroffenen Berufen gehören auch die so genannten komplementärmedizinischen Tätigkeiten, deren spezieller Status weiter unten erörtert wird. Ausserdem gibt es Berufe, die in manchen Kantonen ausgeübt werden können, in anderen Regionen aber vollständig unbekannt sind (z. B. Zahnprothetiker, ZH, ein Mittelding zwischen Zahntechniker und Zahnarzt). Andere Berufe sind in der Deutschschweiz allgemein bekannt, bestehen aber kaum in der Westschweiz (z. B. medizinischer Masseur, geprüfter Rettungsanitäter) und umgekehrt (z. B. Osteopath). Das föderalistische System hat also eindeutig von Kanton zu Kanton unterschiedliche Vorschriften zur Folge gehabt.

Auf der Basis des interkantonalen Abkommens der EDK vom 18.2.1993 über die Anerkennung von Ausbildungsausweisen hat die GDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren) zwei Verordnungen verabschiedet: die erste über die Anerkennung ausländischer Diplome (1998), die zweite definiert an die 20 medizinische Hilfsberufe. Die GDK delegiert die Umsetzung der beiden Verordnungen an das Schweizer Rote Kreuz, welches damit die mit der Anerkennung der betreffenden Berufe betraute Behörde wird (siehe Liste, unter GDK-SRK).

### Die Praxis-Bewilligungen

In den Gesundheitsberufen ist die Bewilligung zur Berufsausübung meist mit der Erlangung des Befähigungsnachweises verbunden. Es kommt jedoch vor, dass die Behörden das Vorhandensein dieses Titels nicht systematisch mittels einer Meldepflicht oder der Pflicht zur Einholung einer Praxisbewilligung kontrollieren (z. B. Krankenschwester im Kanton BL). Im Gegenzug dazu besteht eine Meldepflicht für bestimmte Berufe, in denen kein besonderer Ausbildungsnachweis verlangt wird (z.B. Pharmaassistent im Tessin).

Wenn die Person freiberuflich tätig ist, wird meistens eine umfassendere polizeiliche Ausübungsbewilligung verlangt. In manchen Kantonen ist aber festzustellen, dass es auch für die unselbstständige Tätigkeit (bspw. einer Krankenschwester oder eines Rettungsanitäters) neben dem Befähigungsnachweis noch einer auf weitere Erfordernisse abstellenden staatlichen Bewilligung bedarf.

Da die Bedingungen für die Erlangung einer Praxisbewilligung in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedlich sind, muss bei jedem Kantonswechsel neu darum

nachgesucht werden. Es gibt also keine automatische gegenseitige Anerkennung der Bewilligung für die Berufsausübung.

### **3) Die Berufe der Komplementärmedizin**

In diese dritte Gruppe fallen sehr unterschiedliche Therapien, von denen mehrere nicht wissenschaftlich anerkannt sind. Beispiele: Akupunktur, Homeopathie, Kinesiologie, Reflexologie, Phytotherapie, Farbtherapie, Geistheiler etc. Bei diesen Berufen gilt je nach Kanton eine der drei folgenden Möglichkeiten:<sup>55</sup>

1) Freie Berufsausübung (unter einschränkenden Bedingungen): JU, NE, VS, TI, LU, UR, ZG

2) Berufsausübung mit Bewilligung: AR, AI, BE, BL, BS, GR, SG, SH, TG

3) Berufsausübung ist Nicht-Medizinem verboten: AG, FR, GE, GL, SO, SZ, NW, OW, VD, ZH.

Die Ausbildung erfolgt in schweizerischen oder ausländischen Privatschulen. Kantone, die eine Bewilligung erteilen (Kategorie 2), führen mit den Antragstellern ein spezielles Examen durch, in dem sie bestimmte Grundkenntnisse überprüfen (z. B. Anatomie, Physiologie, Pathologie). Obwohl in einzelnen kantonalen Zuständigkeitsbereich andere Kriterien gelten, haben manche Kantone (SG, SH, TG und GR) die gegenseitige Anerkennung dieser kantonalen Prüfung vereinbart. Solche Vereinbarungen haben jedoch Seltenheitswert, da die Kantone kaum die kantonalen Prüfungen anderer Kantone anerkennen.

### **Entwicklungstendenzen**

Die bei der Revision der kantonalen Gesundheitsgesetze festzustellende Tendenz geht in Richtung einer gewissen Liberalisierung. Die Tatsache, dass verschiedene Therapien aus dem Gebiet der Komplementärmedizin von der Krankenversicherung abgegolten werden (Leistungen aus der Zusatzversicherung) zeigt, dass diese Therapien bei der Bevölkerung eine gewisse Anerkennung gefunden haben. In diesem Zusammenhang kann man feststellen, dass die Verpflichtung, eine kantonale Bewilligung zu erlangen, paradoxerweise ein Zeichen für die staatliche Anerkennung dieser Therapien ist – wobei es bei der Naturheilkunde heute meistens noch keine solche Bewilligung braucht.

Für den Therapeuten ist die Rückerstattung seiner Leistungen durch die Krankenkasse äusserst wichtig. In bezüglich Berufszulassung sehr strengen Kantonen kann dies zu etwas absurden Situationen führen, dass der Therapeut an der Ausübung seiner Tätigkeit gehindert ist, seine Leistungen aber von der Krankenzusatzversicherung erstattet werden.

### **Kommentar**

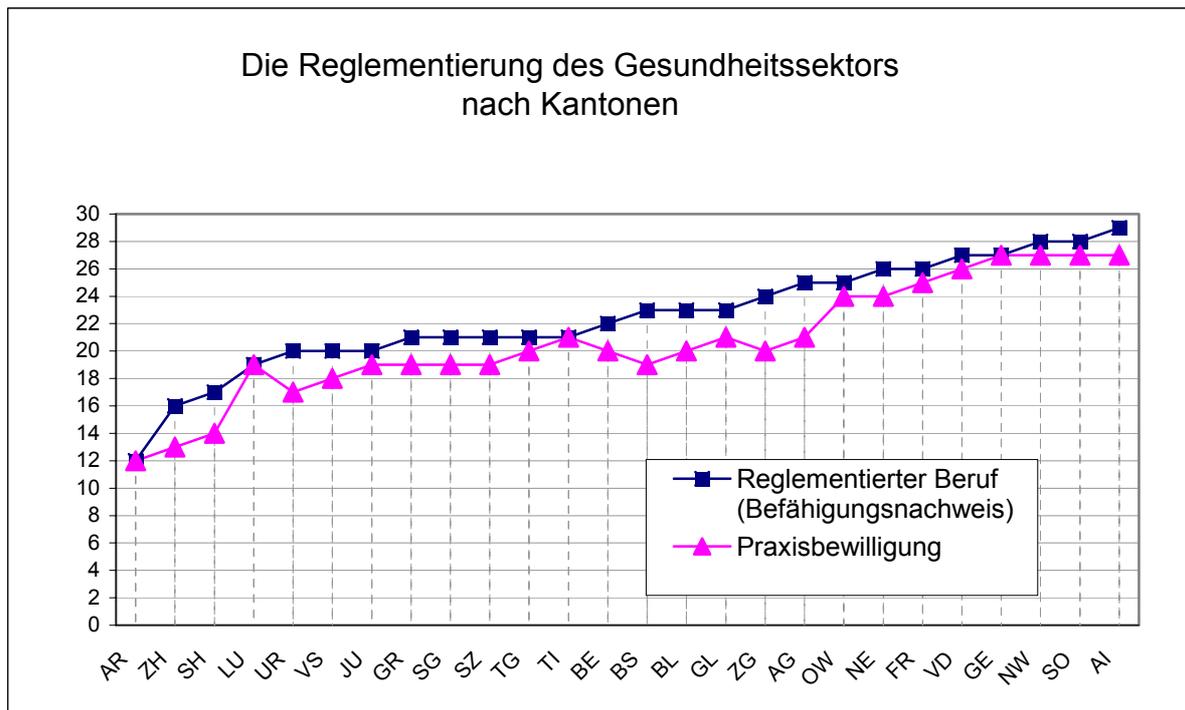
Durch den Föderalismus gelten in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedliche Voraussetzungen für eine Praxisbewilligung. Unter dem Argument des Schutzes der öffentlichen Gesundheit kann die Tätigkeit in dem einen Kanton frei ausgeübt

---

<sup>55</sup> Diese Informationen stammen aus dem PVK-Bericht, Februar 2000.

werden, ein anderer toleriert bestimmte Therapien nur unter gewissen Bedingungen, während ein dritter sie ganz verbietet (zumindest für Personen ohne akademische Ausbildung). Gewisse Kantonsgrenzen sind heute für bestimmte Berufe wie den Akupunkteur (ohne medizinische Ausbildung) und andere komplementärmedizinische Therapeuten hermetisch dicht. Das Problem ist jedoch nicht auf die Komplementärmedizin beschränkt, sondern besteht auch bei gewissen medizinischen Hilfsberufen.

## Zusammenfassende Grafik



Diese Grafik zeigt die Disparitäten zwischen den Kantonen hinsichtlich Anforderungen im Gesundheitssektor. Erwähnenswert ist allerdings, dass die Verbote nicht in der Liste enthalten sind. Sie fehlen damit auch in der Grafik, was natürlich zu einer gewissen Verzerrung der Aussage dieser Darstellung führt.

## **II Der Gewerbesektor**

## Gewerbesektor

No	Reglementierte Berufe	Professions réglementées	Reglementierende Behörde	Für die Diplomaerkennung zuständige Behörde	Befähigungsnachweise (Dipl., Fähigkeitsnachweise, spez. Prüfungen)	Zusätzliche (gewerbe-) polizeiliche Anforderungen( = Meldepflicht)	EU-Richtlinien
2.01	Architekt/in	Architecte	eidgenössisch / fédéral	BBT / Stiftung REG	FR, GE, NE, TI, LU	FR*, GE*, NE*, TI, LU*	Spezial RL 85/48 EWG
2.02	Ingenieurberufe	Ingénieur	eidgenössisch / fédéral	BBT / Stiftung REG	FR, GE, NE, TI, LU	FR*, GE*, NE*, TI*, LU*	Allg. RL 89/48/, 92/51
2.03	Hochbauzeichner	dessinateur technique (en bâtiment)	eidgenössisch / fédéral	BBT / OFFT	TI	TI	
2.04	Bauunternehmer/in	Entrepreneur en bâtiment	eidgenössisch / fédéral	BBT / OFFT	TI	TI	Allg. RL 99/42
2.05	Coiffeur/se (Führung d. Betriebs)	Coiffeur/se (Conduite d'établissement)	eidgenössisch / fédéral	BBT / OFFT	AI	NE*	Allg. RL 99/42
2.06	Kosmetikerin	Esthéticienne	eidgenössisch / fédéral	BBT / OFFT	AG, AI, GE, NE, TI, ZG,	GE, NE, TI, ZG	Allg. RL 92/51
2.07	Installateur (sanitäre, elektr., Heizung, Radio TV)	Installateur (sanitaire, électr., chauffage, radio TV)	eidgenössisch / fédéral	BBT / OFFT	BS, AG, AI	BS	Allg. RL 92/51 u. 99/42
2.08	Kaminfeger/in (-meister)	Ramoneur (Maître-)	eidgenössisch / fédéral	BBT / OFFT	AG, AI, BE, BL, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NE, SH, SO, TG, VS, ZG	AG, BE, BL, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NE, SH, SO, VD, VS	Allg. RL 92/51
2.09	Hufschmied	Maréchal-ferrant	eidgenössisch / fédéral	BBT / OFFT	JU, SO, VD, VS, AG	JU	Allg. RL 92/51
2.10	Revisor von Tankanlagen	Réviseur de citernes	eidgenössisch / fédéral	BBT / OFFT	VD, GE, OW	GE, VD, OW	Allg. RL 92/51
2.11	Berufsfischer	Pêcheur professionnel	eidgenössisch / fédéral	BBT / OFFT	BE, FR, LU, OW, NW, VD, VS, ZH, ZG	BE, FR, LU, OW, VD*, VS, ZH,	Allg. RL 92/51
2.12	Desinfektoren	Désinfecteur	eidgenössisch / fédéral	BAG / OF-SP	Alle Kantone	GL, NE	Allg. RL 92/51
2.13	Förster	Garde- forestier	eidgenössisch / fédéral	BBT / OFFT	Alle Kantone	ZG, GL, BE, TG	Allg. RL 92/51
2.14	Wildhüter	Garde-chasse	eidgenössisch / fédéral	BBT / OFFT	NW	NE, NW, UR	Allg. RL 92/51
2.15	Klauenschneider/in	Pareur d'ongles	kantonal / cantonal	kantonal / cantonal	JU, NE	JU, NE	Allg. RL 92/51
2.16	Sozialarbeiter/in	Assistant/e social/e	interkantonal /intercantonal	EDK / CDIP		pas d'info des cantons	Allg. RL 92/51
2.17	Sozialpädagoge/in	Educateur / éducatrice spécialisé(e)	interkantonal /intercantonal	EDK / CDIP		pas d'info des cantons	Allg. RL 92/51
2.18	Sozio-kultureller Animator/in	Animateur/rice socioculturelle	interkantonal /intercantonal	EDK / CDIP		pas d'info des cantons	Allg. RL 92/51

Unter „**Gewerbesektor**“ haben wir um die zwanzig wirtschaftliche Tätigkeiten zusammengefasst. Keiner der Befähigungsnachweise wird in allen 26 Kantonen zugleich verlangt. Die einzigen Ausnahmen sind der Förster und der geprüfte Desinfektor (BAG-Ausweis). Die meisten dieser Ausbildungen sind durch das BBT reglementiert, die Ausbildung in einigen anderen Berufen ist kantonal oder interkantonal geregelt. Diese Kategorie beinhaltet auch drei soziale Berufe, die jedoch derzeit in keinem Kanton formell reglementiert sind. Die Organisation der Ausbildung obliegt jetzt jedoch der EDK, einer interkantonalen Behörde.

Für die Reglementierung der Ausbildungsausweise, über welche die Angehörigen dieser gewerblichen Berufe normalerweise verfügen, sind nachfolgende Instanzen verantwortlich :

**BBT (10), Bundesamt für Berufsbildung und Technologie:** Architekt und Ingenieur (REG B oder C), Bauberufe (Voraussetzung für Bauunternehmer), Berufsfischer, Coiffeur, technischer Zeichner, Installateur (Sanitär, Elektrisch, Heizung, Radio-TV), Kaminfeger, Kosmetikerin, Hufschmied, Tankrevisor, Forstwart.

**Stiftung REG (2), Stiftung der Schweizerischen Register der Ingenieure, der Architekten und Techniker**

Architekt und Ingenieur (REG A, Universitätsausbildung)

**EDK (3), Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren:**  
Sozialarbeiter, Sozialpädagoge, Animator (soziokulturell)

**Kantonale Reglementierung (6):** Jagdaufseher, Klauenschneider

## Analyse nach Berufen

Die Anerkennung der Titel **Architekt FHS** (Fachhochschule) beschäftigt derzeit die Behörden, da in der Schweiz für die Architektenausbildung verschiedene Studiengänge bestehen, wobei die Studiendauer von 3 Jahren (Fachhochschule) bis 5-6 Jahre (universitäre Ausbildung) variiert. Aus diesem Grund war die Europäische Gemeinschaft nicht bereit, den heute in der Schweiz von FHS verliehenen Architektentitel anzuerkennen. Dieses Thema ist von höchster Aktualität, da es in direktem Zusammenhang mit der Einführung der FHS steht. Es ist auch der « Barcelona Accord » von 1996 zu erwähnen, ein internationales Abkommen, das die internationale Anerkennung der Architektendiplome sicherstellt.<sup>56</sup>

Die Stiftung REG, eine 1950 gegründete private Organisation, registriert alle Diplome von Architekten, **Ingenieuren** und Technikern (insgesamt 16 Berufe), welche nach zwei bis drei Jahren Berufserfahrung (je nach Beruf) darum nachsuchen. Es sind drei Niveaus zu unterscheiden: REG A (Universität), B (früher HTL) und C (TS, Technikerschulen). Dieses Register wird ständig nachgeführt und dient den registrierten Berufsleuten als Referenz (Autodidakten können die Eintragung ebenfalls erlangen, wenn sie entsprechende Unterlagen einreichen und ihre Qualifikation durch Prüfungen feststellen lassen).

In den Kantonen GE, NE, LU und TI gibt es ein zweites, *kantonales* Register aller Architekten und Ingenieure, was praktisch einer Bewilligung für die Berufsausübung gleichkommt (typischerweise ist zur Einreichung eines Baugesuchs ein Eintrag ins kantonale Register notwendig). Es sei noch erwähnt, dass der Kanton FR kürzlich ein solches Register abgeschafft hat. Da ja ein Schweizer Register REG existiert, ist der Eintrag in ein kantonales Register kaum zu rechtfertigen und kommt einer protektionistischen Massnahme gleich. Die Wettbewerbskommission<sup>57</sup> hat bereits auf diesen Sachverhalt hingewiesen. Dazu kommt, dass die Notwendigkeit, für die REG-Registrierung mehrere Jahre Berufserfahrung nachzuweisen, den Marktzutritt der jungen Architekten und Ingenieure hinauszögert. Es muss aber auch gesagt werden, dass die Schweizer Vorschriften in diesem Bereich sehr liberal sind, wenn man sie mit denjenigen vergleicht, die in den meisten EU-Mitgliedsländern gültig sind.<sup>58</sup>

Die Anforderungen für den Beruf des **Elektro-Installateurs** sind im Wesentlichen in einem Bundesgesetz umschrieben.<sup>59</sup> Für jegliche Arbeit an Hochspannungs- oder Niederspannungsanlagen ist eine eidgenössische Bewilligung erforderlich. Diese Bewilligung ist aber vom Unternehmen vorzuweisen und nicht vom einzelnen Elektromonteur; sie wird erteilt, wenn mindestens ein verantwortlicher Techniker namentlich bekannt ist. Nur Arbeiten an Schwachstromanlagen brauchen keine Bewilligung des Starkstrominspektorats (z. B. Telefon); es scheint aber, dass manche Kantone hier weiter gehen, weshalb sie in der Liste aufgeführt sind.

---

<sup>56</sup> Siehe « Union Internationale des Architectes », <http://www.uia-architectes.org>

<sup>57</sup> RPW, Recht und Politik des Wettbewerbs, 2001/1, WEKO

<sup>58</sup> vgl. I. Paterson, M. Fink, A. Ogus et al.: Wirtschaftliche Auswirkungen einzelstaatlicher Regelungen für freie Berufe, Studie für die GD Wettbewerb der Europäischen Kommission, Institut für höhere Studien (IHS) Wien, Januar 2003.

<sup>59</sup> NIV: Verordnung über elektrische Niederspannungsinstallationen.

Bis in die Neunzigerjahre hatten die **Sanitärinstallateure** Interesse, den Meisterbrief zu erwerben, um gestützt darauf die *Konzession einer Gemeinde* zu erwerben, die es für die Ausübung ihres Berufes braucht. Denn für Wasser- und Gasinstallationen braucht es in der Schweiz grundsätzlich eine Bewilligung der Gemeinde bzw. des zuständigen Wasser-, resp. Gaswerkes, da man sich bei diesen Fragen im Bereich der kantonalen Monopole befindet. Durch den Schweizerischen Verein des Gas- und Wasserfaches (SVGW), welcher die vorerwähnten Werke vertritt, bestehen Richtlinien. Trotz dieser Richtlinien sind die Gemeinden frei, die Bedingungen für die Installationen von Gas und Wasser festzulegen. Die Anforderungen bezüglich „Gas“ oder „Wasser“ sind dabei nicht einheitlich. So kann in einer Gemeinde für Gasinstallationen durchaus die Meisterprüfung verlangt werden, während für Wasserinstallationen geringere Anforderungen bestehen<sup>60</sup>. Auswärtige Anbieter konnten manchmal eine befristete Konzession erhalten, aber in Anbetracht der zu entrichtenden Gebühr<sup>61</sup> und je nach Umfang der auszuführenden Arbeiten war ein solcher Auftrag oft nur für einen ortsansässigen Anbieter (mit unbefristeter Konzession) lohnend.

Die Schweiz kennt heute noch, auch wenn Liberalisierungsschritte durchaus vorhanden sind, weiterhin ein sehr dezentrales und unübersichtliches Konzessionssystem, welches zu einer gewissen Marktabschottung führen kann. Die Anerkennung von Befähigungsausweisen ist dabei nicht das Problem, sondern die oft von Gemeinde zu Gemeinde divergierenden fachlichen Anforderungen (Lehrabschluss, Berufsprüfung, Konzessionsprüfung, Meisterprüfung). Das Binnenmarktgesetz hat keine Änderung bei dieser Konstellation gebracht. Eine Änderung muss grundsätzlich bei der Frage der Weiterführung der kantonalen Monopole auf diesen Gebieten gefunden werden.

Im Jahr 2000 ist der Verantwortungsbereich der Wasserversorger gesetzlich<sup>62</sup> erweitert worden: Sind sie heute für die Versorgung bis zum Gebäude zuständig, ist es wahrscheinlich, dass sich bei gewissen öffentlichen Gebäuden (wie Spitälern, Schulen, usw.) ihr Verantwortungsbereich jetzt bis ins Innere der Gebäude erstreckt. Allgemein ist in der Schweiz, wie in der EU, aber der Eigentümer für die Wasserqualität im Innern der Gebäude zuständig (durch Beizug der Sanitärinstallateure). An manchen Orten in der Westschweiz ist aber eine Verstärkung der Kontrolle festzustellen. Ein besonderes Beispiel ist die Stadt Lausanne, wo die Wasserwerke vier verschiedene Bewilligungen (oder „Konzessionen“) ausstellen, und zwar in Abhängigkeit der Weiterbildung, welche diese Gesellschaft vorschlägt, die sich für die Arbeit der Installateure in den Gebäuden verantwortlich fühlt. In der Deutschschweiz ist nichts Ähnliches zu beobachten. Eine andere Lösung besteht in der Durchführung von Kontrollen vor Inbetriebnahme der Anlagen, was in den grösseren Gemeinden immer mehr praktiziert wird. Zur Zeit arbeiten Spezialisten von Werken und Anwendern

---

<sup>60</sup> Während bei Gasinstallationen Sicherheitsaspekte im Vordergrund stehen, sind Installationen am wasserführenden Netz aus gesundheitlichen Gründen einem besonderen Schutz unterstellt.

<sup>61</sup> Die Gebühr ist auf 500 bis 1500 Franken für eine unbefristete Konzession und auf 200 bis 800 Franken für eine befristete Konzession zu veranschlagen. (Quelle: PVK-Bericht, 2000)

<sup>62</sup> Siehe Lebensmittelverordnung SR 817.02, Art. 275 a, Abs. 2 (per 1.5.2002 in Kraft getreten, aber gültig ab 2004). Die Aufteilung der Zuständigkeiten muss erst noch erfolgen, da dieser Artikel interpretationsbedürftig ist.

Vorschläge aus, wie in der Schweiz das System vereinfacht werden kann, so dass es auch auf dem Sanitärgebiet zu binnenmarktlichen Verhältnissen kommt.

In den meisten Kantonen werden den **Kaminfeuern** feste Bezirke zugeteilt, so dass sie ein Monopol inne haben. Es gibt zwar Anstrengungen in Richtung Marktöffnung; in manchen Kantonen (SH, SZ, ZG, ZH und TI) gibt es kein Monopol mehr oder es hat nie bestanden. Auch wenn ein solches Monopol wenig vorteilhaft für den Kunden erscheint, ist der Liberalisierungsgewinn doch nicht immer eindeutig.

Monopol: Die Genehmigung der kantonalen Tarife mit Einbezug des Preisübersichters führt zur Preisstabilität; die Preise sind auch nicht von der Lage des Gebäudes abhängig. Durch die obligatorische Kaminreinigung entstehen optimale Bedingungen bezüglich Sicherheit, Einhaltung von Umweltnormen und Energieverbrauch der Anlagen.

Freier Markt: Im Augenblick der Marktöffnung entsteht eine Konkurrenzsituation, bei der die Preise unter Druck geraten; in einer zweiten Phase überleben nur Unternehmen mit einer soliden Finanzbasis. Nach einigen Jahren steigen die Preise wieder und stabilisieren sich auf einem Niveau, das möglicherweise über dem Preis bei Fortbestehen des Monopols liegt (Erfahrung im Kanton Schwyz). Der Grund dafür liegt in höheren Kosten (Werbudget, höhere Wegkosten), sowie im Wegfall des „Monopols“ des Regierungsrates bei der Preisfestlegung. Die Einhaltung der Normen, die vorher durch die Kaminfeger automatisch garantiert war, muss jetzt vom Staat gewährleistet werden (z.B. Meldepflicht gegenüber der Gemeinde, dass der Kaminfeger da war (Tessin)). Der Kunde kann jedoch in Zukunft seinen Kaminfeger selber auswählen (je nach Preis und Verfügbarkeit), der Kaminfeger kann sich seinerseits weigern, einen bestimmten Kunden zu bedienen. Er kann aber vor allem sein eigenes Geschäft eröffnen, wann er dies will.

In Zürich wurde wohl die Berufsausübung liberalisiert (Abschaffung der Konzessionen), der Beruf bleibt aber reglementiert, weil für seine Ausübung ein Meisterdiplom notwendig ist<sup>63</sup>. Es bleiben aber noch offene Fragen: Kann ein Schwyzer Kaminfeger, der nur über einen Lehrabschluss verfügt, seinen Beruf in Zürich ausüben, wenn er eine entsprechende Berufserfahrung vorweisen kann? Oder bleibt dies nach Inkrafttreten der bilateralen Verträge einem Kaminfeger aus Baden-Württemberg mit einem deutschen Fähigkeitsausweis vorbehalten?

In den Kantonen mit Monopol muss sich ein Kaminfeger - der normalerweise ein Meisterdiplom besitzt – nicht nur bei einer Ausschreibung der Gemeinde oder des Kantons um einen Bezirk bewerben; er muss auch das kantonale Spezialpatent über die feuerpolizeilichen Vorschriften besitzen! Auch wenn heute 17 Kantone dieselben feuerpolizeilichen Vorschriften haben, schränkt diese Anforderung trotzdem den freien Marktzutritt ein. Hinzuzufügen ist, dass wir die Regeln nicht kennen, auf Grund derer in den einzelnen Bezirken ein Kaminfeger eine öffentliche Konzession erhält, und wir folglich auch nicht wissen, ob die Praxis in diesem Bereich diskriminierend wirkt.

---

<sup>63</sup> Hier hat ZH zu melden vergessen, dass der Beruf des Kaminfegers besondere berufliche Qualifikationen verlangt. Im Kanton Waadt gibt es ebenfalls noch regionale Monopole, die in der Liste der Berufe nicht aufgeführt sind. Es sind solche Feststellungen, die Anlass für unsere einführenden Bemerkungen über die Unvollständigkeit der Liste gaben.

Die Berufe des **Bausektors** (und des Finanzsektors, siehe folgende Tabelle) werden im Tessin sehr stark kontrolliert und geschützt; für die Berufe des Architekten, Bauunternehmers und technischen Zeichners sind ein Ausbildungsausweis und eine Ausübungsbewilligung notwendig. Diese spezielle Situation ist durch die Exzesse im Immobiliensektor während der vergangenen Jahrzehnte erklärbar.

Da die **Tankrevisorenausbildung** auf Bundesebene geregelt ist, wurde die Registrierungspflicht im Kanton Genf bereits im Bericht über die «Bundesrechtlichen Bewilligungsverfahren mit kantonalem Vollzug»<sup>64</sup> behandelt.

Der Beruf der **Kosmetikerin** ist nur bezüglich Dauerepilation geregelt, da dadurch irreversible Schäden entstehen können, wenn sie nicht nach allen Regeln der Kunst durchgeführt wird. Aber nur einige Kantone verlangen einen Befähigungsnachweis (AG, AI, GE, NE, TI, ZG).

### **Veraltete gesetzliche Bestimmungen**

Besonders im Gewerbesektor bestehen noch kantonale Vorschriften, die nicht mehr angewendet werden oder die sich auf Berufe beziehen, die nicht mehr existieren. Im Kanton Neuenburg sind sechs Verordnungen aus den Jahren 1939 bis 1947 noch immer in Kraft, in denen um die 40 registrierpflichtige Berufe (!) genannt werden: Pflasterer, Tapezierer/Polsterer, Sattler, Automechaniker, Wagner, Gärtner etc. In der Praxis existieren die Berufe entweder nicht mehr oder es erfolgt keine offizielle Registrierung durch den Kanton mehr. Dasselbe gilt für den Kanton Appenzell Innerrhoden, der auf Grund veralteter Gesetzestexte ebenfalls zahlreiche registrierungspflichtige Berufe gemeldet hatte. So etwa sind der Befähigungsnachweise und die Registrierungspflicht für den **Coiffeurberuf** zu erklären, da es kaum einen objektiven Grund für die Reglementierung dieses Berufes gibt. Was den **Hufschmied** oder den **Klauenschneider** angeht, kann man sich auch fragen, aus welchen Gründen die Behörden einen Befähigungsnachweis verlangen. Auch nach Ansicht der kontaktierten Personen wäre es angebracht, die Gesetzestexte gewisser Kantone etwas «auszulüften».

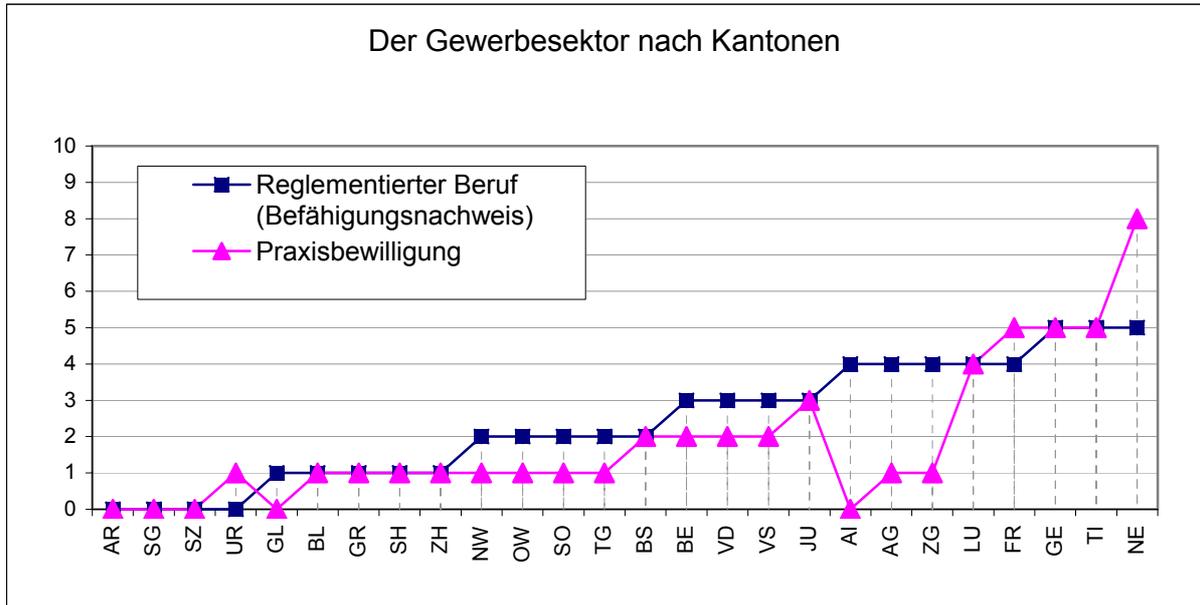
### **Kommentar**

Im gewerblichen Sektor kann problemlos dereguliert werden.

---

<sup>64</sup> Wir haben die Empfehlung abgegeben, den Tankrevisoren eine eidgenössische Bewilligung mit Registrierung in einem zentralen Register zu erteilen. Der Befähigungsausweis (eidgenössisches Diplom) gilt für das gesamte Gebiet der Schweiz.

## Zusammenfassende Grafik



### **III Der Dienstleistungssektor (Handel, Tourismus)**

## Dienstleistungssektor

No	Reglementierte Berufe	Professions réglementées	Reglementierende Behörde	Für die Diplomaerkennung zuständige Behörde	Befähigungsnachweise (Dipl., Fähigkeitsnachweise, spez. Prüfungen)	Zusätzliche (gewerbe-) polizeiliche Anforderungen* (= Meldepflicht)	EU-Richtlinien
3.01	Wandergewerbe, Hausieren	Colportage, vente à domicile	eidgenössisch / fédéral	seco/Kantone	(CFC pas indispensable)	Alle Kantone	Alig. RL 99/42
3.02	Gebrauchtwarenhandel	Commerce d'articles de seconde main	kantonal / cantonal	kantonal / cantonal		NE, VD, GE	Alig. RL 99/42
3.03	Handel mit alkohol. Getränken -	Commerce de boissons alcoolisées	kantonal / cantonal	kantonal / cantonal	BS, BE, FR, VS	BE, BS, FR, GE, JU, LU*, NE, OW, SO, VS,	Alig. RL 99/42
3.04	Führung eines Beherbergungs- und Restaurationsbetriebs	Hébergement; Restauration	kantonal / cantonal	kantonal / cantonal	AR, AI, BE, BL, BS, FR, GE, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, TG, TI, VD, VS	AR, AI, BE, BL, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, TG, TI, VD, VS,	Alig. RL 99/42
3.05	Camping	Camping	kantonal / cantonal	kantonal / cantonal	VS	NE, VS	
3.06	Delikatesswarenhändler/in	Traiteur	kantonal / cantonal	kantonal / cantonal		NE	Alig. RL 92/51
3.07	Treuhänder / in	Administrateur / Fiduciaire	kantonal / cantonal	kantonal / cantonal	TI	TI	Alig. RL 89/48 od. 92/51
3.08	Sachwalter	Agent d'affaires	kantonal / cantonal	kantonal / cantonal	LU, VD	GE, LU	Alig. RL 99/42
3.09	Immobilienhandel- /vermittlung	Agent immobilier	kantonal / cantonal	kantonal / cantonal	JU, TI	JU, NE, TI	Alig. RL 99/42
3.10	Finanzberater / in	Consultant financier	kantonal / cantonal	kantonal / cantonal	TI	TI	Alig. RL 92/51
3.11	Steuerberater / in	Consultant fiscal	kantonal / cantonal	kantonal / cantonal	TI	TI	Alig. RL 89/48 od. 92/51
3.12	Vermögensverwaltung	Gestionnaire de fortunes	kantonal / cantonal	kantonal / cantonal	TI	TI	Alig. RL 89/48 od. 92/51
3.13	Pfandleihe	prêteur sur gage	kantonal / cantonal	kantonal / cantonal		BE, FR, NE, TI,	Alig. RL 99/42
3.14	Finanzintermediär / in	Intermédiaire financier	kantonal / cantonal	kantonal / cantonal	TI	TI, JU	Alig. RL 92/51
3.15	Revisor	Réviseur	kantonal / cantonal	kantonal / cantonal	TI	TI, BL	Alig. RL 92/51
3.16	Canyoningführer	Guide de canyoning	eidgenössisch / fédéral	BASPO	BE, GR	BE, GR	Alig. RL 92/51
3.17	Bergführer/in	Guide de montagne		BBT ? / SBV	AG, BE, GR, UR, VD, VS,	AG, BE, GR, UR*, VD, VS,	Alig. RL 92/51
3.18	Schneesportlehrer /in	Professeur de ski et autres sports hivernaux	Verbandsausbildung; eidgenössisch / fédéral (zukünftig / à venir)	SIVS / SSBS	AG, GR, JU, OW, UR, VD, VS	AG, GR, JU, OW, UR, VD, VS	Alig. RL 92/51
3.19	Rafting	Rafting	kantonal / cantonal	kantonal / cantonal	VS, GR	GR	Alig. RL 92/51
3.20	Heirats- und Partnervermittlung	Agence matrimoniale	eidgenössisch / fédéral			FR, NE, VD, VS	Alig. RL 99/42
3.21	Privater, gewerblicher Personalverleih - u. -vermittlung	Agence privée prof. de placement	eidgenössisch / fédéral	seco/Kantone		FR, NE, SO, TG*	Alig. RL 92/51
3.22	Taxifahrer	chauffeur de taxi	kantonal / cantonal	kantonal / cantonal	NE, GE, BL, BS, FR, VS, VD, JU	BL, FR, GE	Alig. RL 92/51
3.23	Führung eines privaten Sicherheitsunternehmens	conduite d'une agence privée de sécurité	kantonal / cantonal (intercantonal)	kantonal / cantonal	BS, FR, GE, JU, NE, SG, SO, TG, VD, VS	FR, GE, JU, NE, SG, VD, VS,	Alig. RL 92/51
3.24	Krippenleiter / in	Conduite d'une crèche	kantonal / cantonal	kantonal / cantonal	ZH		Alig. RL 92/51
3.25	Privatdetektiv/in	Détectif privée	kantonal / cantonal	kantonal / cantonal		AI, GE, NE, SG	

## Analyse nach Berufen

In diesem Sektor sind sehr unterschiedliche Berufe zusammengefasst, ihr gemeinsamer Nenner liegt in der Dienstleistung. Die Liste umfasst vier Untergruppen: Handel / Finanz / Sport / Dienstleistungen. Die Ausbildung ist vor allem auf kantonal Ebene geregelt, zumindest bei den Dienstleistungs- und Finanzberufen. Einige Überlegungen zur Gewerbepolizei im Allgemeinen und das Reisengewerbe im Speziellen schliessen dieses Kapitel ab.

In den meisten Kantonen (18 Kantone)<sup>65</sup> wird ein kantonaler Fähigkeitsausweis für **Wirte** oder **Hoteliers-Restaurateurs** verlangt. Diese Ausbildung gibt dem zukünftigen Geranten die fachlichen Grundkenntnisse und informiert ihn über die geltenden Gesetze (kantonale Besonderheiten, Hygiene, soziale Fragen). In manchen Kantonen (z. B. VS)<sup>66</sup> wird ein spezieller Hotelierausweis verlangt und ist sogar für einen **Campingbetrieb** notwendig, der ja einen Sonderfall eines Beherbergungsbetriebes darstellt. Die Kursdauer ist unterschiedlich, je nach Kanton (z. B. 8 Wochen in BL - das ist Schweizer Durchschnitt, im VS aber sind es 17 Wochen). Nur in einzelnen Kantonen kann ein fehlender Ausweis teilweise oder vollständig durch Praktika oder Berufserfahrung (Dienstjahre) ersetzt werden. Die Spannweite reicht von 6 Monaten (AG) bis 5 Jahre (JU). Die gegenseitige Anerkennung funktioniert in der Schweiz generell ziemlich gut, am besten aber im Espace Mittelland, weil dort ein Abkommen über die Anerkennung von Fähigkeitsausweisen (gewerbliche Tätigkeiten betreffend) besteht, das von den sieben Mitgliedskantonen unterzeichnet wurde.<sup>67</sup>

Es sei darauf hingewiesen, dass die Eröffnung eines Restaurants mit einer Änderung des Geschäftsdomizils einhergeht. Für das Bundesgericht ist aber eine Anwendbarkeit des BGBM auf diesen Vorgang nicht gegeben, deshalb muss der Restaurateur die Anforderungen des Aufnahmekantons erfüllen<sup>68</sup>. Es ist jedoch anzunehmen, dass die *bilateralen Verträge* eine positive Auswirkung auf diese Hindernisse für die berufliche Mobilität haben werden. Diese Frage muss auch in den beruflichen Dachorganisationen geklärt werden. Da acht Kantone keinen Fähigkeitsausweis für Wirte verlangen, wäre es für die Zukunft wichtig, dass die Berufserfahrung gewertet wird und das Fehlen einer Berufsausbildung kompensieren kann. Der Espace Mittelland hat seinen Mitgliedskantonen bereits Empfehlungen abgegeben, die Berufspraxis stärker zu gewichten. Die in Mitgliedsländern der EU gesammelte Erfahrung muss unter bestimmten Bedingungen als einer Ausbildung gleichwertig anerkannt werden. Da Schweizer Bürger aber auf Grund von Art. 6 BGBM nicht benachteiligt werden können, ist es wahrscheinlich, dass sich parallel dazu auch die berufliche Mobilität der Wirte in der Schweiz verbessert<sup>69</sup>. Wenn hier

---

<sup>65</sup> Quelle (Stand 1.1.2002): Gastrosuisse, 8046 Zürich (<http://www.gastrosuisse.ch>)

<sup>66</sup> Das Wallis als Kanton mit hohem Tourismusanteil ist besonders anspruchsvoll; hier gibt es je ein eigenes Patent für Wirte und Beherberger, für die eine längere Ausbildung notwendig ist.

<sup>67</sup> Der Espace Mittelland besteht aus den Kantonen SO, BE, JU, NE, FR, VS, VD, bei manchen Projekten kommt der Kanton AG dazu. Es handelt sich dabei um das «Verwaltungsabkommen über reglementierte gewerbliche Tätigkeiten» siehe <http://www.espacemittelland.ch>.

<sup>68</sup> Siehe BGE 2P.362/1998

<sup>69</sup> Beispiel Kanton VD: Ein neues Gaststättengesetz ist in Vorbereitung und die Berücksichtigung der Berufserfahrung stellt dabei eine wesentliche Neuerung dar. In diesem Gesetz wird aber weiterhin

für eine erweiternde Gültigkeit der Bewilligungen plädiert wird, geschieht dies aufgrund der Überlegung, dass jede kantonale unterschiedliche Bedingung für die Ausübung eines Berufes den Markteintritt – wesentlicher Motor des Wettbewerbs - behindern kann.

**Bewilligungen für die Gaststätteneröffnung (Lokale) sehen alle Kantone gleichermassen vor.** Die Bedingungen dafür sind sehr unterschiedlich von Kanton zu Kanton, wobei es keine gegenseitige Anerkennung gibt. Eine solche Anerkennung wäre auch nur teilweise realisierbar, da die Erfüllung der gesetzlichen Vorschriften an die Lokale ohnehin vor Ort kontrolliert werden muss. Soweit es um Vorschriften geht, die der Gerant oder Eigentümer der Gaststätte persönlich erfüllen muss (Zahlungsfähigkeit, Strafregistereinträge etc.) scheint das BGBM zu spielen.<sup>70</sup>

Es sei darauf hingewiesen, dass die Kantone in den letzten Jahren die Bedürfnisklausel abgeschafft haben. Es gibt also eindeutige Liberalisierungsanstrengungen (einzige Ausnahme, der Kanton BL, wo noch eine Beschränkung der Anzahl Restaurants bestehen soll).

Die mit der Bedürfnisklausel lange Zeit eng verbundenen Vorschriften über die **Öffnungszeiten** (Restaurants, Läden) sind eine Angelegenheit der Kantone, manchmal sogar der Gemeinden (AR, VD, GR). Genau wie bei der Bedürfnisklausel sind in jüngster Zeit auch in diesem Bereich grosse Liberalisierungsanstrengungen unternommen worden; in mehreren Kantonen wurden Gesetze aufgehoben (1997 in BL, 2000 in GL) oder einer Totalrevision unterzogen, um die Vorschriften flexibler zu gestalten (2000 in ZH)<sup>71</sup>. Sieben weitere Kantone revidieren derzeit ihre Gesetzgebung bezüglich Ladenöffnungszeiten. Obwohl sie eine mögliche Wettbewerbsverzerrung auf dem Schweizer Binnenmarkt darstellen, hat die Existenz unterschiedlicher Öffnungszeiten die Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten sicher begünstigt.

Das **Taxigewerbe** ist in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedlich geregelt; meist sind es die Gemeinden, die ihre eigenen Vorschriften erlassen (ausser in drei Kantonen: BS, BL et GE. In den Kantonen BE, JU und NE existieren allgemeine kantonale Grundsätze). Es gibt keinen eidgenössischen Befähigungsausweis, aber alle Taxichauffeure müssen mindestens im Besitz eines Führerausweises in der Kategorie D1 sein (gewerbmässiger Personentransport). Organisiert ein Kanton spezielle Ausbildungsmassnahmen („Taxipatent“: mögliche Inhalte: Orts- und Sprachkenntnisse, Handhabung des Zählers), werden diese normalerweise in anderen Kantonen nicht anerkannt. Eine gegenseitige Anerkennung von Bewilligungen, besteht wiederum nur in der Region Mittelland, wo sich die besagte Vereinbarung auch auf die Tätigkeit der Taxichauffeure erstreckt.

In den Ballungsräumen ist bei unselbstständiger Berufsausübung ein solches Taxipatent meist obligatorisch. Für den Betrieb eines Taxigewerbes oder für die

---

eine Prüfung verlangt, die gewisse Grundkenntnisse über die waadtländischen Besonderheiten abfragt (und wenn notwendig auch bezüglich Bundesgesetzen, die Restaurationsbetriebe betreffen).

<sup>70</sup> Im Falle eines Rechtsanwalts hat das BG entschieden, dass ein im vorherigen Kanton bestrafte Verhalten keinen Nachteil bei der Niederlassung in einem neuen Kanton zur Folge haben darf. (a. a. O.)

<sup>71</sup> Quelle: Artikel von Jean-Luc Gassman, *Les heures d'ouverture des magasins dans les cantons*, Institut für Föderalismus, 2002, Fribourg

Tätigkeit als selbstständiger Taxifahrer ist in vielen Gemeinden jedoch eine Konzession notwendig (Typ A oder B). Auch hier sind die Regeln in den Regionen unterschiedlich. Bedürfnisklauseln, auf Grund derer nur eine beschränkte Anzahl von Konzessionen erteilt werden (was kaum gerechtfertigt ist) oder offizielle Standplätze zugeteilt werden (dafür ist weit eher eine Berechtigung gegeben, da öffentlicher Raum intensiv genutzt wird) kommen vor. Häufig sind verschiedene andere persönliche Bedingungen an die Konzessionserteilung geknüpft.<sup>72</sup>

Im Falle von kantonsüberschreitenden Fahrten konnten Ungleichbehandlungen von ortsansässigen und nicht-ortsansässigen Anbietern festgestellt werden, die mit dem BGBM nicht zu vereinbaren sind. Nehmen wir z. B. den Kanton Genf: Ein waadtländisches Taxi darf auf Genfer Boden keine Fahrgäste aufnehmen (es muss leer zurückfahren). In mehreren Grossstädten hat es Liberalisierungsanstrengungen gegeben; sie haben aber nur teilweise den gewünschten Erfolg gebracht, vor allem wenn nur halbherzige Massnahmen umgesetzt worden sind.<sup>73</sup>

Wenden wir uns den Berufen zu, die mit **Sport** zu tun haben. Unter diesen gibt es einzig für den Sportlehrer eine eidgenössische Reglementierung. Ab 2005 soll sich das aber ändern, da das entsprechende Studium in die Universitäten eingebettet (Sportwissenschaften) und vollständig universitären Vorschriften unterstellt wird (heute ist die Ausbildung in einer Zwitterstellung). Die Entscheidung, die Sportberufe zu geschützten Berufen zu erheben, fällt den Kantonen zu. Derzeit gibt es noch keine Erkenntnisse über die Auswirkungen der bilateralen Verträge bei den Skischulen und der Zulassung von Skilehrern in diesen Schulen.

Bei den Extremsportarten wurden von der Eidgenössischen Sportkommission<sup>74</sup> spezifische, aber nicht obligatorische Weisungen bezüglich Canyoning (2000) und Rafting (2002) erarbeitet. Die Ausbildung an sich ist aber den jeweiligen Sportverbänden überbunden. Manche Kantone verlangen, dass die Betreuer Ausbildungsausweise gemäss diesen Richtlinien vorweisen können, oder zumindest kantonale Befähigungsausweise (Canyoning: BE, GR, und Rafting: VS, GR). Für den Beruf des Bergführers und bald auch für den Unterricht in den Wintersportarten (Ski, Snowboard etc;) gibt es eine Anerkennung der entsprechenden Ausbildungen durch das BBT. Diese Tatsache sollte diesen Berufsleuten auch die Anerkennung in den

---

<sup>72</sup> Im Juli 2002 ist die Ausschreibung einer Taxi-Konzession in der Bündner Presse erschienen, die die unumstössliche Bedingung beinhaltete, dass der zukünftige Konzessionsinhaber in der besagten Gemeinde gemeldet sei (hier Pontresina). Es ist nicht leicht herauszufinden, ob diese Bestimmung Art. 3, litt. c. des BGBM widerspricht, da es sich hier um eine Konzession und nicht um eine polizeiliche Bewilligung handelt. Bemerkenswert ist, dass durch diese Anforderung dem Konzessionsinhaber das Recht auf Niederlassungsfreiheit entzogen wird.

<sup>73</sup> Genf: 1999 wurde die zahlenmässige Begrenzung der Konzessionen abgeschafft (die Anzahl Taxis stieg damit um 30 %), die Preisfestsetzung durch den Staat wurde aber aufrecht erhalten. Diese halbherzige Massnahme hatte verheerende Folgen: die Taxichauffeure, die durch den zahlenmässigen Anstieg der Anbieter in Schwierigkeiten gerieten, haben eine Tarifierhöhung verlangt, die ihnen auch gewährt wurde. Die Angebotsausweitung hat damit paradoxerweise das Preisniveau angehoben, obwohl logischerweise ein Preisdruck hätte eintreten müssen. Seither wurden die Konzessionen wieder zahlenmässig beschränkt (Beispiel aus des PVK-Bericht, 2000).

<sup>74</sup> Dieser Kommission gehören Vertreter des BBT, des Bundesamtes für Sport, der Sportverbände und des Büros für Unfallverhütung (BFU), Abteilung Sportunfälle an. Siehe. <http://www.baspo.ch/f/politik/esk/esk.htm>

benachbarten Alpenländern gewährleisten, was heute (auf Grund der speziellen EUNormen) nicht der Fall ist.

Die parlamentarische Initiative (00.431) zugunsten einer gesetzlichen Regelung des Bergführerberufes sowie des Betreuers in Extremsportarten ist im September 2001 vom Nationalrat überwiesen worden. Die Vorlage ist derzeit in Bearbeitung.

Im Kanton *Tessin* wird die Tätigkeit der **Finanzintermediäre** sehr streng kontrolliert. Ein Titel (Fähigkeitsausweis oder Diplom) und eine Ausübungsbewilligung sind für folgende Tätigkeiten unerlässlich: Treuhänder, Immobilienmakler, Finanz- und Steuerberater, Vermögensverwalter, Finanzintermediär und Revisor. Soweit wir wissen, wird in keinem anderen Kanton für diese Tätigkeiten ein besonderer Befähigungsnachweis verlangt, ausser für den Immobilienmakler im Kanton Jura. Für manche Berufe stellen die Kantone jedoch Bewilligungen aus (z. B. Pfandleiher, bewilligungspflichtig in den Kantonen BE, JU, NE, TI), was zum folgenden Abschnitt über die Gewerbebehörde überleitet.

## Gewerbebehörde

Es gibt zahlreiche bewilligungspflichtige Tätigkeiten, für die keinerlei Befähigungsnachweis notwendig ist. Diese Tätigkeiten sind aber nicht das eigentliche Thema dieser Studie, wie wir bereits anfangs erwähnt haben. Der Vollständigkeit halber befindet sich jedoch im Anhang 1 eine Liste jener Tätigkeiten, für die eine kantonale Polizeibewilligung, aber kein Befähigungsnachweis notwendig ist. Die gewerbebehördlichen Vorschriften, die oft bereits mehrere Jahrzehnte zurückreichen, sind zahlreich. Das erklärt die Vielzahl von Vorschriften, die heutzutage nicht mehr immer gerechtfertigt sind.<sup>75</sup>

Hier einige Beispiele für das eben Gesagte: In Neuenburg (Kanton mit hoher Regelungsdichte) sind beispielsweise der **Occasionshandel** (Antiquitäten, Autos), das **Traiteurgewerbe** oder der Betrieb eines **Campings** einer kantonalen Bewilligungspflicht unterstellt. In der Schweiz braucht ein **Privatdetektiv** wohl keinerlei Befähigungsnachweis, in vier Kantonen ist aber eine Praxisbewilligung erforderlich (AI, GE, NE, SG). Auch bei der gewerbmässigen **Heiratsvermittlung** (Ehen mit Ausländern/innen) haben vier Westschweizer Kantone angegeben, dass sie diese Tätigkeit über eine Bewilligungspflicht systematisch kontrollieren (FR, NE, VD, VS), nachdem eine Form von Kontrolle vom Obligationenrecht verlangt wird<sup>76</sup>. Die anderen Kantone haben bis jetzt keine derartigen Vorschriften erlassen, wie dies vom Bundesrecht verlangt wird (oder haben dies bei der Befragung nicht erwähnt, da es um einen bundesrechtlichen Bewilligungstatbestand geht).

Ein Bundesgesetz über das **Gewerbe der Reisenden** wurde kürzlich verabschiedet und ist Anfang 2003 in Kraft getreten. Es fasst die früher bestehenden Bestimmungen über die **Handelsreisenden**<sup>77</sup> und kantonales Recht bezüglich

---

<sup>75</sup> Der Anhang 3 dieses Kapitels zählt die polizeilichen Bewilligungen auf der Ebene des Bundes auf.

<sup>76</sup> Siehe SR 220, Art. 406, Absatz c ; in Kraft seit dem 1.1.2000

<sup>77</sup> Siehe SR 943.1. Es gibt einen Unterschied zwischen dem «Handelsreisenden» gemäss Bundesrecht und dem «Hausierer», dessen Tätigkeit kantonal geregelt ist: Ersterer nimmt Aufträge

Wandergewerbe zusammen. Diese Berufe (Hausierer, fliegende Händler, Wanderlagerbetreiber, Tür-zu-Tür-Verkäufer, Schausteller und Zirkusse), für die es heute 26 verschiedene Gesetzgebungen gibt, brauchen alle eine spezielle kantonale Bewilligung (Patent). Die Bedingungen für die Erteilung eines Patentes und die fälligen Gebühren sind von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich. Das neue Gesetz garantiert allen diesen Berufen die Freizügigkeit auf dem gesamten Gebiet der Schweiz. Eine eidgenössische Ausweiskarte ist für die gesamte Schweiz gültig (sie muss alle 5 Jahre erneuert werden und kostet 150 bis 200 Franken). Sie wird in Zukunft von den Behörden des Ursprungskantons ausgestellt (oder in manchen Fällen vom Unternehmen selbst). Die Regeln zur Anerkennung von Befähigungsnachweisen betreffen das Reisengewerbe nicht, da das Gesetz sie für die Ausübung dieser Tätigkeit nicht für notwendig erachtet, auch wenn es einen Fähigkeitsausweis als Handelsvertreter gibt.

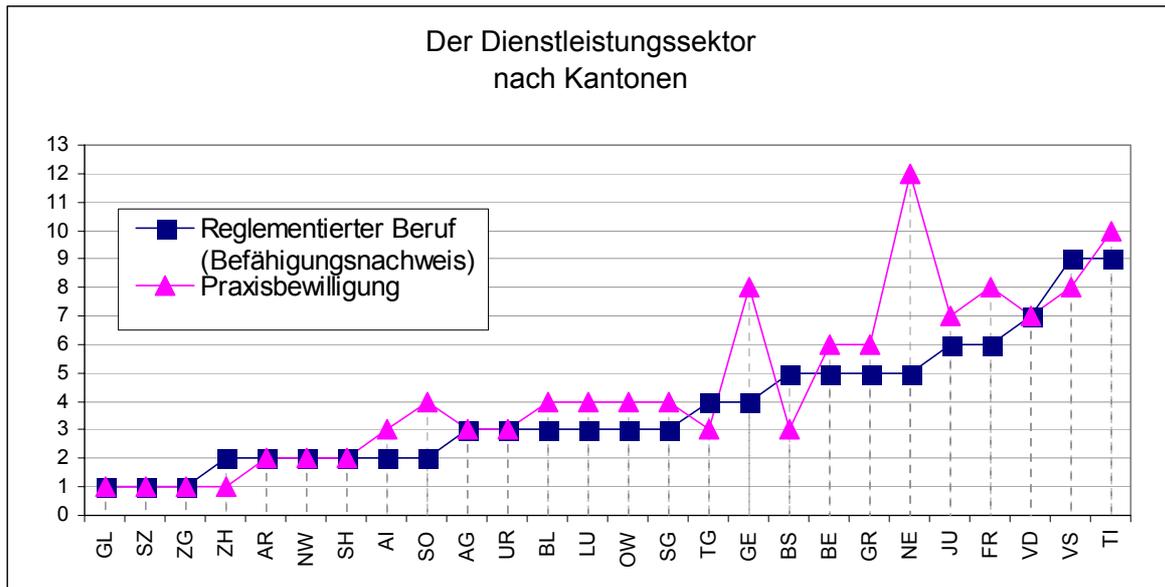
Für den Warenverkauf auf offiziellen Märkten sowie das Feilbieten von Waren auf öffentlichen Strassen und Plätzen ist die eidgenössische Ausweiskarte nicht notwendig und auch die kantonale Bewilligungspflicht besteht nicht mehr. Es kann aber eine mietähnliche Gebühr für die Benützung des öffentlichen Grunds erhoben werden. Das neue Bundesgesetz kommt den verschiedenen Behörden ebenso wie den betroffenen Berufsleuten entgegen und leistet unbestrittenermassen einen Beitrag zur Liberalisierung des Schweizer Binnenmarktes im Bereich des Wandergewerbes.

Es sei noch erwähnt, dass der gewerbepolizeilich geregelte Bereich in der Westschweiz sehr viel grösser ist als in der Deutschschweiz. So haben die sechs Westschweizer Kantone 1996 ein Konkordat über die privaten **Bewachungsdienste** unterzeichnet, das die gegenseitige Anerkennung der Ausübungsbewilligungen und die Einhaltung gemeinsamer Regeln vorsieht. Beim Handel mit **alkoholischen Getränken** verlangen die sechs genannten Kantone (wie auch vier Deutschschweizer Kantone) ein Alkoholpatent. Dabei ist anzumerken, dass die Kantone in diesem Bereich auch Bundesrecht zu beachten haben.

---

unter Vorzeigen von Warenmustern entgegen, während der zweite die Waren direkt verkauft und keine Aufträge entgegennimmt.

## Zusammenfassende Grafik



Die Westschweiz und das Tessin greifen beim Gewerbe sehr viel stärker regulierend ein als die anderen Kantone. Mit ihrer Vielzahl gewerbepolizeilicher Bewilligungen stehen Genf und Neuenburg klar an der Spitze.

## **IV Parastaatliche und juristische Tätigkeiten**

### Parastaatlicher & juristischer Sektor

No	Reglementierte Berufe	Professions réglementées	Reglementierende Behörde	Für die Diplomaerkennung zuständige Behörde	Befähigungsnachweise (Dipl., Fähigkeitsnachweise, spez. Prüfungen)	Zusätzliche (gewerbe-)politische Anforderungen (* = Meldepflicht)	EU-Richtlinien
4.01	Anwalt/in	Avocat/e	eidgenössisch / fédéral + kantonal / cantonal	kantonal / cantonal	Alle Kantone	Alle Kantone	Spezial RL 77/249/EWG, 98/5/EG
4.02	Notar/in	Notaire	kantonal / cantonal	kantonal / cantonal	VS, VD, SO, ZG, BE, OW, GL, GR, SZ, FR, AI, NW, AG, TG, UR, GE, TI, AR, LU, JU, BL	BL, GE, GL, GR, JU, LU, OW, SO, TI, VS, ZH, ZG	Spezial RL 77/249/EWG, 98/5/EG
4.03	Rechtsagent/in	Agent juridique	kantonal / cantonal	kantonal / cantonal	SG	SG	Allg. RL 99/42
4.04	Gerichtsvollzieher	huissier judiciaire	kantonal / cantonal	kantonal / cantonal	GE	GE	
4.05	Eichmeister	Maître étalonneur	eidgenössisch / fédéral	Bundesamt für Metrologie und Akkreditierung (metas)	Alle Kantone	GL, ZG	Allg. RL 99/42
4.06	Geometer	Géomètre	eidgenössisch / fédéral	Office fédéral de topographie (swisstopo)	Alle Kantone	AG, FR	Allg. RL 89/48 od. 92/51
4.07	Grundbuchverwaltung	Administration du registre foncier	kantonal / cantonal	kantonal / cantonal	GR, SG, TG	GR, SG	Allg. RL 92/51
4.08	Führung einer Privatschule (Privatunterricht)	Direction et exploitation d'une école privée	kantonal / cantonal	kantonal / cantonal	FR, GL, GE, OW	FR, GE, GL	Allg. RL 92/51
4.09	Lehrberufe (Berufsschule)	Enseignement (école professionnelle)	eidgenössisch / fédéral	BBT / OFFT	Alle Kantone	Alle Kantone	Allg. RL 89/48 od. 92/51
4.10	Lehrberufe (primar Stufe)	Enseignement (niveau primaire)	interkantonal / intercantonal	EDK / ODIP	Alle Kantone	Alle Kantone	Allg. RL 89/48
4.11	Pfarrer	Pasteur	kantonal / cantonal	kantonal / cantonal	BE	BE	
4.12	Verkehrsexperte/in	Expert/e de la circulation	eidgenössisch / fédéral	ASTRA / OFROU	Alle Kantone	BE, GL, NW, ZG	Allg. RL 99/42
4.13	Fahrlehrer/in	Moniteur d'auto-école	eidgenössisch / fédéral	BBT / OFFT (à venir)	Alle Kantone	BE, FR, GL, JU, NE, NW, VS, ZG*	Allg. RL 92/51

## Analyse nach Berufen

Dieser letzte Abschnitt befasst sich mit ungefähr zehn Berufen. Für die Anerkennung der Ausbildung ist der Kanton zuständig, ausgenommen sind die Tätigkeit des Eichmeisters (Überprüfung von Massen und Gewichten), des Geometers und bestimmte Lehrberufe.

Alle Kantone besitzen eine kantonale Gesetzgebung bezüglich **Rechtsanwälte** und Fürsprecher (in Solothurn gab es früher kein solches Gesetz, aber auch hier ist man in diesem Sinne tätig geworden), in der die Bedingungen für die Berufsausübung und das Ausbildungsniveau geregelt sind. Seit dem Jahre 2000 billigt ein Bundesgesetz<sup>78</sup> den Rechtsanwälten die allgemeine Anerkennung des kantonalen Befähigungsnachweises zu, was ihnen die Ausübung ihrer Tätigkeit auf dem gesamten Gebiet der Schweiz erlaubt. Die Freizügigkeit wird über die kantonalen Register verwirklicht; d.h. die kantonalen Ausübungsbewilligungen werden durch eine einzige Eintragung im Register des Heimatkantons ersetzt. Parallel dazu enthält das BGFA einheitliche Überwachungs- und Disziplinarmaßnahmen. Es liegt hier ein konkretes Beispiel für die Anwendung des Prinzips der Kontrolle am Herkunftsort vor.

In der Schweiz hat nur ein Anwalt das Recht, eine Partei vor Gericht zu vertreten<sup>79</sup>. Nachdem bereits die Freizügigkeit gestützt auf das BGBM<sup>80</sup> durch zahlreiche Bundesgerichtsentscheide zugunsten der Anwälte bestätigt wurde, ist der Schweizer Binnenmarkt bei dieser Berufskategorie nun vollständig verwirklicht. In der Praxis muss der Anwalt jedoch die kantonale Gesetzgebung kennen, was natürlich die berufliche Mobilität in einem gewissen Mass behindert. Zu bemerken ist ferner, dass die Tätigkeit eines «Rechtsberaters», die in anderen Ländern reglementiert ist, keiner Bewilligungspflicht unterliegt und damit frei ausgeübt werden kann.

Der **Rechtsagent** ist ein rechtskundiger Vertreter bei juristischen und verwaltungsrechtlichen Instanzen, den es nur im Kanton St. Gallen gibt. Dabei handelt es sich um eine anwaltähnliche Tätigkeit, der Tätigkeitsbereich ist jedoch auf bestimmte Gebiete beschränkt (Arbeitsrecht, Verwaltungsverfahren etc.). Die Existenz dieses Berufs ist mit dem BGFA vereinbar. Die von einem Fortbildungsinstitut angebotene Ausbildung dauert 6 Semester.

Der **Notarberuf** ist je nach Kanton sehr unterschiedlich angelegt (Ausbildungsniveau, Zuständigkeiten), obwohl die entsprechende Ausbildung derjenigen des Anwalts ähnlich ist. Der Notar nimmt staatliche Funktionen wahr, weshalb der Befug stark reglementiert und kontrolliert ist; er fällt deshalb nicht (oder nur teilweise) in den Anwendungsbereich des BGBM. Es gibt zwei verschiedene Arten von Notaren, sowie eine Mischvariante<sup>81</sup>. Jedes dieser Systeme ist historisch begründet:

Amtsnotariat: Der Notar ist in diesem Fall ein Staatsangestellter **mit festem Lohn**. Im Allgemeinen wird keine Universitätsausbildung verlangt<sup>82</sup>. Komplizierte Urkunden

---

<sup>78</sup> Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (BGFA)

<sup>79</sup> Das gilt nicht für die erste Instanz bei Mietrechtsstreitigkeiten und arbeitsrechtlichen Auseinandersetzungen.

<sup>80</sup> Beispiel: BGE 123 I 313 (1997), BGE 125 II 56 (1998), BGE 125 II 406 (1999)

<sup>81</sup> Siehe <http://www.notairesuisse.ch>

<sup>82</sup> Zumindest die Zürcher Notare müssen aber bestimmte Rechtsvorlesungen an der Universität besucht haben.

werden normalerweise von Anwälten vorbereitet, werden dann aber beim öffentlichen Notar rechtsgültig unterschrieben und registriert. Die erhobenen Gebühren sind tiefer als beim selbstständigen Notar. Betroffene Kantone: AI, AR, SH, SZ, TG, ZH.

Selbstständiger Notar (lateinisches Notariat): Für die Berufsausübung ist ein Rechtslizenziat und ein Praktikum von mindestens einem Jahr notwendig (vier Jahre in Genf). Obwohl dieser Beruf sehr streng kontrolliert wird, ist der selbstständige oder freiberufliche Notar nicht in eine staatliche Hierarchie eingegliedert, weshalb er beispielsweise frei ist, seinem Klienten die (steuerlich) günstigste Variante vorzuschlagen. Die Tarife werden vom kantonalen Gesetzgeber festgelegt; eine Differenzierung besteht vor allem auf der Ebene der Servicequalität und der Fristen. Betroffene Kantone: Alle lateinischen Kantone (NE, JU, VD, VS, FR, GE et TI) sowie BE, BS, AG und UR.

Mischvariante: Es sind beide Arten von Notariat vertreten; jede Art von Notar ist für ein bestimmtes Gebiet zuständig (manchmal **konkurrierend**). Betroffene Kantone: BL, GL, GR, LU, NW, OW, SG, SO, ZG.

Die grundlegende Tätigkeit eines Notars besteht in der Beurkundung von Dokumenten und deren streng geregelten Aufbewahrung. Die WEKO wurde kürzlich von einem selbstständigen Notar angerufen, der seine Tätigkeit im Rahmen des gemischten Systems ausübt und der Meinung war, dass zwischen diesen beiden Notariatsarten Wettbewerbsverzerrungen bestünden, indem der angestellte Notar von günstigeren Bedingungen profitiere (vor allem weil ihm die Infrastruktur zur Verfügung gestellt wird)<sup>83</sup>. Die Frage ist noch nicht entschieden worden. Das kantonale Notariatspatent wird von den anderen Kantonen nicht anerkannt (abgesehen von sehr seltenen interkantonalen Konkordaten). Dies ist bedauerlich, weil damit zwischen den Kantonen mit demselben System keine Freizügigkeit für Notare möglich ist. Die geographische Mobilität der Notare ist jedenfalls stark eingeschränkt oder gar unmöglich.

Der Beruf des **Geometers** hat durch das Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (1994) und das Binnenmarktgesetz (1995) viele Änderungen erfahren. Die Marktöffnung<sup>84</sup> hatte Auswirkungen: 1) Intensivierung der Konkurrenz zwischen den Kantonen durch die Verpflichtung zur öffentlichen Ausschreibung, dann aber Abschwächung des Effekts auf Grund der kantonalen Besonderheiten (Unterschiede in den Vermessungstechniken, den kantonalen Richtlinien, dem Fachwortschatz). 2) Senkung der Preise um durchschnittlich 25 % (im Wallis und in Neuenburg bis 60 %) im Vergleich zum vom kantonalen Dienst ursprünglich erstellten Kostenvoranschlag. 3) Rückgang beim Personalbestand offizieller Geometer (bis 30 % in manchen Kantonen), als direkte Folge der Preissenkung.

Diese Änderung hat zu einer grösseren Transparenz bei der Auftragsvergabe geführt; die beträchtliche Preissenkung kommt zum Teil dem Steuerzahler zugute. Die befragten Personen und sogar manche kantonalen Behörden stimmen aber dahingehend überein, dass ihrer Meinung nach die Marktöffnung zu weit gegangen

---

<sup>83</sup> Hier ist es interessant festzustellen, dass sehr strenge Anforderungen an ein Notariatsbüro gestellt werden: Räumlichkeiten mit separatem Eingang, Schallisolierung des Besprechungsraumes, Register.

<sup>84</sup> Mindestbetrag für öffentliche Ausschreibungen : 230'000 CHF ; jeder Kanton kann aber auch Projekte mit einem niedrigeren Kostenvoranschlag ausschreiben (Beispiel: FR ab 100'000 CHF).

ist (sinkende Qualität, Dumping, Desinteresse für den Beruf und langfristig gesehen die Entstehung eines Oligopols). Der Preis als einzig entscheidendes Kriterium scheint ihnen nicht gerechtfertigt. Jede Liberalisierung führt auch dazu, dass der Staat eine Nachkontrolle durchführen muss, was den Gewinn aus der Preissenkung wiederum reduziert.

Bei diesem Beruf (wie auch bei anderen) besteht das Risiko einer Marktverzerrung durch Quersubventionierung. In manchen Kantonen verwaltet der Geometer eine oder mehrere Gemeinden und verfügt so über ein garantiertes Einkommen. Es hindert ihn jedoch nichts daran, an öffentlichen Ausschreibungen anderer Kantone teilzunehmen; dank seiner gesicherten Einkommensquelle könnte er dort die Preise der anderen Geometer unterbieten, die nur auf Auftragsbasis tätig werden.

Die **Fahrlehrerausbildung** ist noch regional organisiert (interkantonale Kommission), was die professionelle Mobilität der Betroffenen nicht gerade begünstigt. Das BBT hat vom ASTRA die Aufgabe übernommen, eine zentrale und koordinierte Ausbildung zu erarbeiten, was derzeit geschieht. Die Rolle des kantonalen Strassenverkehrsamtes ist die Überwachung der richtigen Berufsausübung. **Zum Teil wird dies mit einer Ausübungsbewilligung sichergestellt.**

Die Aufnahme eines **Pfarrers** in den Berner Klerus unterliegt bestimmten Bedingungen und ist nach Beratung mit den kirchlichen Behörden Sache des zuständigen kantonalen Dienstes<sup>85</sup> (betrifft nur die Landeskirchen). Diese Bestimmung stammt aus dem Jahre 1945. Es handelt sich hier um eine Berufsausübungsbewilligung, denn die Aufnahme ist nicht mit der Wahl eines Beamten vergleichbar (die Zulassung erfolgt vor der eventuellen Wahl eines Pfarrers durch seine Gemeinde); sie hat auch nichts mit der Anerkennung eines Titels zu tun, da diese Aufnahme noch von Kriterien abhängt, die nicht mit der Ausbildung zusammenhängen.

Die zahlreichen **Lehrberufe** werden bald nicht mehr an kantonale Grenzen stossen, da die Ausbildung in Zukunft an Fachhochschulen erteilt wird, deren eidgenössische Regelung die Lehrerfreizügigkeit begründet (vor allem bei den Primarlehrern, die vorher nur eine sehr beschränkte Mobilität besaßen).

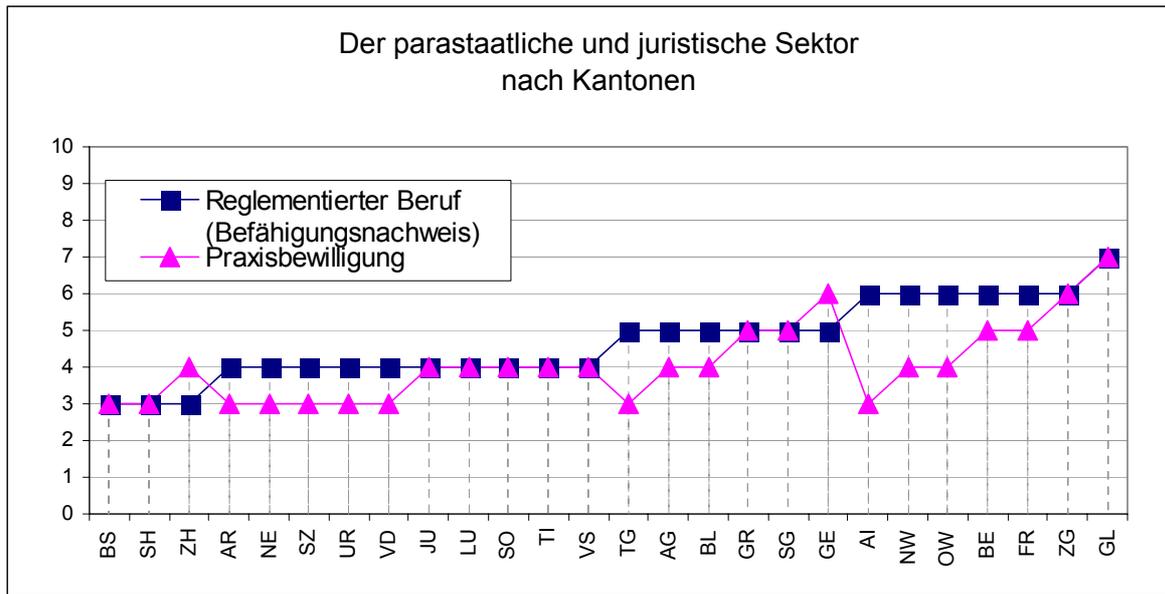
Über den rechtlichen Status dieser Tätigkeit gibt es jedoch noch eine gewisse Unklarheit. Vertritt der Lehrer die staatliche Autorität (wie der Richter) und füllt er deswegen ein öffentliches Amt aus? Oder muss dieser Beruf als eine von der Wirtschaftsfreiheit geschützte Tätigkeit angesehen werden, die deshalb in den Anwendungsbereich des BGBM<sup>86</sup> fällt? Gemäss der Rechtsprechung des EuGH werden die Lehrer jedenfalls nicht als Träger der öffentlichen Gewalt angesehen, welche die allgemeinen Interessen des Staates vertreten müssen (im Sinne von Art. 10 Anhang I des Abkommens über den freien Personenverkehr).

---

<sup>85</sup> Siehe Belex, SRB 410.11, Art. 34 ff. ( <http://www.sta.be.ch/belex/f/home4.htm> )

<sup>86</sup> Die Unterstellung würde insbesondere Rekursrechte bringen, wenn gegen die vereinbarte Oeffnung in der Praxis verstossen wird.

## Zusammenfassende Grafik



## **Anhänge:**

### **1. Gewerbliche Tätigkeiten mit kantonaler Bewilligungspflicht**

Nachstehend sind die wichtigsten Erwerbstätigkeiten aufgelistet, deren Ausübung auf kantonaler Ebene polizeilich bewilligungspflichtig sein kann, meist ohne dass deren Ausübung spezifische Ausbildungen voraussetzt. Bei diesen Berufen gibt es keine das Ausbildungsniveau betreffenden Vorschriften. Manche dieser Tätigkeiten sind aber aus Vergleichsgründen in der derzeitigen Auflistung reglementierter Berufe noch enthalten (jedoch ohne Eintrag in der linken Spalte).

- Abbau von Kies und anderen Bodenschätzen
- Führen eines Tanzlokals
- Verkauf alkoholischer Getränke (über das Bundesrecht hinausgehende Bestimmungen)
- Betrieb von Waren- und Dienstleistungsautomaten
- Traiteur/in
- Betrieb von Spielautomaten (in die Kompetenz des Bundes übergegangen)
- Demonstrations- und Werbeveranstaltungen
- Durchführen von Ausstellungen
- Wandergewerbe (Hausieren, Wanderlager, Verkaufswagen, Unterhaltungsgewerbe) (auf den Bund übergegangen)
- Occasionshandel
- Viehhandel
- Betrieb von Kinderheimen
- Führen einer Schifffahrtsschule
- Gewerbmässiges Gewähren und Vermitteln von Krediten
- Leitung eines Filmvorführbetriebes
- Betrieb eines Film- oder Theatervorführungsunternehmens (teilweise Bundeskompetenz)
- Pfandleihe und Trödelgewerbe
- Führen eines Ehevermittlungsinstitutes
- Führen eines Coiffeursalons
- Führen eines Bestattungsunternehmens
- Führen einer privaten Detektei
- Führen einer Bewachungsgesellschaft
- Desinfektion von Wohn- und Arbeitsräumen
- Gewerbmässige Vertretung bei Zwangsvollstreckungsverfahren
- Führen einer privaten Arbeitsvermittlung und eines Personalverleihs (teilweise Bundeskompetenz)
- Führung eines Campings
- Betrieb einer Skischule
- Bootsvermietung
- Salzverkauf

## 2. Die Entwicklung über die letzten 20 Jahre

### Vergleich mit der BIGA-Studie<sup>87</sup> (1983)

Es gibt einen thematischen Unterschied zwischen den beiden Studien, da die erste aus dem Jahre 1983 ca. 200 berufliche Tätigkeiten vorstellt, die einer kantonalen oder eidgenössischen Ausübungsbewilligung unterliegen. Die Auflistung aus dem Jahre 2002 bezieht sich im Wesentlichen auf Berufe, für die ein gewisses Ausbildungsniveau verlangt wird, wobei einige Tätigkeiten, für die nur eine gewerbepolizeiliche Bewilligung notwendig ist, illustrationshalber angeführt werden. Die Berufe, der Ausübung eidgenössisch reglementiert ist, werden in der Auflistung von 2002 nicht berücksichtigt (siehe jedoch weiter unten unter 3.)

Trotz des unterschiedlichen Ansatzes kann man **Gebiete** hervorheben, in denen manche Kantone ihre Anforderungen abgeschafft haben, oder im Gegensatz dazu (bestehende oder neue) Berufe neu reglementiert haben. Aus der Liste aus dem Jahre 1983 haben wir jene Berufe gewählt, die heute noch immer in einem oder mehreren Kantonen reglementiert sind oder bei denen die Regulierungskompetenz an den Bund übergegangen ist. Die damals reglementierten Berufe, die 2002 aber frei zugänglich sind, haben uns ebenfalls interessiert.

### Von der kantonalen zur eidgenössischen Reglementierung

Es werden bald neue Gesetze bezüglich Berufsbildung und bezüglich medizinischer Berufe in Kraft treten, die die Anerkennung von Befähigungsausweisen regeln. Der Beruf des Fahrlehrers wird derzeit auf eidgenössischer Ebene harmonisiert. Mehrere Sportberufe sind auf gutem Wege zur gesamtschweizerischen Anerkennung, obwohl die Ausbildung selbst auch in Zukunft Sache der Berufsverbände bleiben wird.

Im Bereich der gewerbepolizeilichen Praxis-Bewilligungen ist für den Reisendenberuf und das Wandergewerbe ein neues Bundesgesetz verabschiedet worden; dasselbe gilt für die Freizügigkeit von Anwälten. Entsprechend wurde die Gesetzgebung bei diesen Themen harmonisiert. Die Bewilligungen für den Weinhandel und die Herstellung von Heilmitteln gingen von den Kantonen auf den Bund über. **Börsen-** und Effektenhandel fallen neu ebenfalls in die Kompetenz des Bundes.

### Von der kantonalen zur interkantonalen Reglementierung

Im Bereich der Anerkennung von Befähigungsnachweisen geht es hauptsächlich um medizinische Hilfsberufe und soziale Berufe (siehe weiter unten).

Auf dem Gebiet der Bewilligungen für die Berufsausübung ist die Verwaltungsvereinbarung der Region Mittelland ein Beispiel für die gegenseitige Anerkennung der von den einzelnen Mitgliedskantonen ausgestellten gewerbepolizeilichen Bewilligungen. Es bestehen mehrere interkantonale Konkordate, durch die die Unterzeichnerkantone gemeinsame Reglementierungen schaffen (Viehhandel, Berufsfischerei, Salzverkauf, Bewachungsdienste etc.). In der Schweiz ist das Konkordal eine Alternative zu einer Harmonisierung auf eidgenössischer Ebene.

---

<sup>87</sup> "Uebersicht über bewilligungspflichtige Berufe und Gewerbe", Ausgabe Januar 1983, Ref: 2/163.01, BIGA

## **Kommentar zum Vergleich der beiden Studien (vgl. Tabelle S. XX):**

### **1. Gesundheitssektor**

In diesem Bereich finden wir die am strengsten reglementierten Berufe. Das gilt heute wie vor 20 Jahren. Die Tatsache, dass für die Ausübung eines medizinischen Berufes eine Bewilligung notwendig ist, bedeutet, dass er bei der Bevölkerung Anerkennung gefunden hat. Nehmen wir nur das Beispiel des Berufes des Logopäden: ursprünglich wurde er in vier Kantonen genannt, heute findet er sich im Gesundheitsgesetz von 19 Kantonen.

Erneut erwähnen möchten wir, dass die medizinischen Hilfsberufe seit 1993 von der «Interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen» profitiert haben, welche den Grundstein für die Harmonisierung zahlreicher Ausbildungen legte (siehe Liste jener Berufe, bei denen die Ausbildung an das Rote Kreuz delegiert wurde). In diesem Zusammenhang kann man paradoxerweise von einem Vorteil für den den Beruf Ausübenden sprechen, wenn die entsprechende Tätigkeit einer kantonalen Bewilligung bedarf. 1983 waren die komplementärmedizinischen Berufe, abgesehen von einigen wenigen Kantonen, normalerweise noch verboten<sup>88</sup>.

In nicht ganz 20 Jahren hat der Gesundheitssektor in der Schweiz somit grundlegende Veränderungen erfahren: Harmonisierung der Ausbildung (auf interkantonaler Ebene) und gegenseitige Anerkennung der Ausbildungsabschlüsse zwischen den Kantonen, teilweise Abschaffung der damals bestehenden Verbote für gewisse Berufe. Zahlreiche Berufe besitzen neu eine staatliche Anerkennung. Die Voraussetzungen für eine liberalere Praxis bei den Ausübungsbewilligungen sind damit geschaffen.

### **2. Gewerbesektor**

Wie auf den vorangehenden Seiten anschaulich dargestellt, hat es im Gewerbebereich mehrere Liberalisierungswellen gegeben. Berufe wie Coiffeur, Kosmetikerin, Sanitärinstallateur, Kaminfeger oder Berufsfischer brauchen mancherorts keine kantonale Bewilligung mehr.

Alttertümliche (oder veraltete) Berufe wie der Klauenschneider und der Hufschmied brauchen im JU und in NE (nur Klauenschneider) immer noch eine Bewilligung. In den Kantonen SO, VD, VS und AG wird vom Hufschmied ein Ausbildungsausweis verlangt.

Es gibt also noch Möglichkeiten für eine weiter gehende Deregulierung.

### **3. Dienstleistungssektor**

Im Bereich des Handels ist eine zaghafte Liberalisierung im Gange. Umgekehrt werden Berufe aus dem Gebiet der Extremsportarten neu reglementiert.

---

<sup>88</sup> oder vielmehr den Ärzten vorbehalten, die allerdings Gefahr liefen, aufgrund der Anwendung ineffizienter Therapien ihre Praxisbewilligung zu verlieren.

Der Schweizer Binnenmarkt funktioniert besser, wenn die Ausbildung auf eidgenössischer Ebene geregelt ist.

#### 4. Parastaatliche und juristische Tätigkeiten

Auf Grund seines zwitterhaften Status wird der Notarberuf in manchen Kantonen immer strenger reglementiert.

In diesem Bereich ist die Liberalisierung sehr viel schwieriger. Es gibt ausgeprägte kantonale Besonderheiten, ausserdem ist die kantonale Autonomie in der Organisation der Behörden zu respektieren. Wenn jemand selbstständig erwerbstätig ist und seine Tätigkeit sich teilweise aus der staatlichen Hoheit herleitet, sollte allerdings eine Trennung von Geschäftsdomizil und Familienwohnsitz möglich sein (Notar etc.). In solchen Fällen muss auch daran gedacht werden, wie sehr die Anforderungen bezüglich Wohn- und Geschäftssitz die Niederlassungsfreiheit des Gatten oder der Gattin beeinträchtigen.

#### Entwicklung der bewilligungspflichtigen Berufe in den letzten 20 Jahren

Neu reglementierte Berufe	1983	2002	Grössere Verbreitung kantonaler Reglementierungen	1983	2002	Weniger reglementierte Berufe	1983	2002
<b>Gesundheitssektor</b>								
Akupunkteur	0	7	Droguist	14	26	Medizinische Praxisassistentin	24	1
Rettungssanitäter	0	9	Naturheilkundler / Homöopath	2	11	Zahnärztliche Praxisassistentin	25	2
Hörgeräteakustiker	0	4	Psychologe	5	7	Tierärztliche Praxisassistentin	22	1
Ernährungsberater	0	19	Dentalhygieniker	6	14	Orthopedist	10	8
Ergotherapeut	0	26	Krankenschwester	17	24	Gesundheitszentrums	14	7
Physiotherapeut	0	2	Logopäde	4	19	Maniküre	4	0
Psychotherapeut	0	18	Optiker	9	22	Masseur	23	17
Psychomotoriker	0	3	Dentaltechniker	15	19	Podologe-Pediküre	24	22
Optometrist	0	1	Dentalprothetiker	1	3			
Osteopath	0	6	Säuglingspflege	2	4			
Reflexologe	0	2						
<b>Gewerbesektor</b>								
Wildhüter	0	3	Desinfektor	13	26	Coiffeur	3	1
						Kosmetikerin	10	4
						Sanitärinstallateur	nicht klar	
						Kaminfeger	24	13
						Berufsfischer	20	7
						Filmvorführer	9	0
<b>Dienstleistungssektor</b>								
Canyoning-Führer	0	2	Bewachungsdienst	3	7	Immobilienmakler	10	3
Rafting-Führer	0	1				Steuerberater	4	1
Finanzintermediäre (TI)	0	1				Handel mit alkohol. Getränken	15	10
						Privatdetektiv	8	3
						Restaurations-, Beherbergungsbetriebe	26	20
						Taxifahrer	nicht klar	
						Occasionshandel	26	3
<b>Parastaatliche und juristische Tätigkeiten</b>								
			Notar	5	12	Direktor von Privatschulen	20	3
						Rechtsagent	5	1

### 3. Eidgenössisch reglementierte Berufe und Tätigkeiten

In diesem letzten Anhang werden die bewilligungspflichtigen Berufe und Gewerbe auf zwei Kategorien aufgeteilt. In der ersten finden wir einzelne Berufe mit besonderen fachlichen Anforderungen, für deren Ausübung es aufgrund von Bundesrecht eidgenössische Ausbildungen oder Prüfungen braucht. Die zweite Kategorie zählt Erwerbstätigkeiten auf, deren praktische Ausübung in der Schweiz bestimmten Bedingungen unterliegt oder bei denen zumindestens eine Meldepflicht besteht, wobei diese Bedingungen in Bundesgesetzen festgelegt sind und sich im wesentlichen an Unternehmen und nicht an Einzelpersonen richten.

Die Zahlen in Klammern beziehen sich auf die im Internet verfügbare Datenbank<sup>89</sup>, in der alle bundesrechtlichen Bewilligungsverfahren beschrieben werden.

#### a) Eidgenössisch reglementierte Berufe

(mit Mindestanforderungen an den Ausbildungsstand)

Da das Thema dieses Berichtes der freie Binnenmarktzutritt ist (d.h. kantonal unterschiedliche Marktzugangsregeln), fehlt diese Kategorie in der Auflistung der Berufe<sup>90</sup>. So gibt es für diese Berufe kein Mobilitätsproblem, da die Ausbildung und Zulassung auf eidgenössischer Ebene erfolgt. Um jedoch ein möglichst vollständiges Bild von den in der Schweiz reglementierten Berufen zu erhalten, folgt hier eine Liste aller Berufe, bei denen eine spezielle, in der Bundesgesetzgebung verankerte Ausbildung und eine Ausübungsbewilligung des Bundes notwendig sind.

- Individuelle Schmelzbewilligung (53.27)
- Schiffsführer / Zugführer / Pilot / Lastwagenchauffeur / Führung eines Transportunternehmens
- Feuerwerker (65.02)
- Berufsschullehrer (65.03)
- Fleischbeschauer (64.15)
- Besamungstechniker (64.20)
- Persönliche Zulassung zum Handel mit Giften (24.24)
- Persönliche Zulassung für die Durchführung von Tierversuchen (64.05, kantonaler Vollzug)
- Geometer
- Arzt / Zahnarzt / Tierarzt / Apotheker.

---

<sup>89</sup> Siehe <http://autorisations.pmeinfo.ch> oder <http://bewilligungen.kmuinfo.ch>

<sup>90</sup> Abgesehen von einigen wenigen Berufen, wie die medizinischen Berufe mit akademischer Ausbildung, die in den vorangehenden Listen figurieren, weil kantonale Gesundheitsgesetze die gewerbepolizeiliche Ausübungsbedingungen für diese Berufe in ambulanter Praxis festlegen.

## **b) Tätigkeiten mit bundesrechtlicher Bewilligungspflicht**

Im Wesentlichen besteht die Bewilligung in der Zulassung einer Einrichtung (z. B. eines Unternehmens). Häufig muss aber mindestens ein Mitarbeiter eine bestimmte fachliche Qualifikation nachweisen.

- Erteilung von allgemeinen Installationsbewilligungen (74.08)
- Bewilligung als Bank (58.01)
- Bewilligung als Effekthändler und Bewilligung als Börse (58.02 -03)
- Bewilligung für Finanzintermediäre und Anerkennung von Selbstregulierungsorganisationen zur Bekämpfung der Geldwäscherei (51.01)
- Filmverleihbewilligung (21.01)
- Ermächtigung zur Eröffnung einer Eichstelle (37.03)
- Bewilligung für die Herstellung und die Einfuhr von Sprengmitteln und pyrotechnischen Gegenständen (32.10)
- Bewilligung zum Verkauf von Sprengmitteln, Schiesspulver und pyrotechnischen Gegenständen zu gewerblichen und Unterhaltungszwecken (32.5)
- Bewilligung zum Betrieb von Versicherungsgesellschaften (35.01)
- Bewilligung der Revisionsstellen (AHV) (26.02)
- Bewilligung für eidgenössische Lagerhäuser und Zollfreilager, sowie Privatlager, offene Zolllager und Transitlager (53.13)
- Bewilligung zur Errichtung eines Tax-free-Shops (53.15)
- Bewilligung für Hersteller, Importeure und Händler von Rohtabak und Zigarettenpapier (53.18 bis 53.20)
- Bewilligung für Hersteller von Bier (53.21)
- Gewerbebrenner / Gewerbliche Brennbeauftragte (54.05)
- Betriebsbewilligung für immunbiologische Erzeugnisse (Herstellung / Import / Verkauf) (24.01 / 64.02)
- Herstellung und Verteilung therapeutischer Mittel (Nr. erst im 2003 festzulegen)
- Meldung der Tätigkeitsaufnahme im Weinhandel (63.53)
- Bewilligung für Reisende (Reisende, Schausteller, Zirkusbetreiber) (61.22)
- Plangenehmigung / Betriebsbewilligung a) öffentlicher Schifffahrtsgesellschaften, b) für Luft- und Standseilbahnen, c) für Schiffe (71.xx)
- Konzession und Bewilligung für die regelmässige und gewerbsmässige Beförderung von Reisenden innerhalb der CH (71.05)
- Bewilligung für Strassentransportunternehmen
- Unterhaltsbetriebsausweis (Erteilung, Erneuerung, Erweiterung) für Flugzeuge (72.27)
- Zulassung als Fluggesellschaft (besteht aus verschiedenen einzuholenden Bewilligungen)
- Stellenvermittlung
- Konzessionierung von Fernmeldediensteanbietern, Telefongesellschaften, Radio- und Fernsehgesellschaften (76.xx) Bewilligung für die Entsorgung von Abfällen
- Bewilligung für Schlachthanlagen, Grossbetriebe (64.07), und Plangenehmigung von Besamungsstationen (64.09)
- Zulassung Heilbäder (26.06)
- Behindertenschulen
- Viehmarkt und Viehausstellungen

#### 4. Zahlenmässige Einschätzung (nach Berufskategorien)

Gemäss der Volkszählung 2000 erfasst die Reglementierung von Berufen rund 15% der erwerbstätigen Bevölkerung (welche 3'790'000 Personen beträgt). Dabei basieren wir allerdings auf der fünfstelligen Berufsnomenklatur, und nicht auf einer feineren Gliederung der Berufsarten, wobei auch letztere immer noch reglementierte und nicht-reglementierte Tätigkeiten zusammenfassen könnte.<sup>91</sup> Weiter sind die hier angeführten Berufe meist nur in einigen Kantonen reglementiert. Die Zahl von 15% greift deshalb deutlich zu hoch. Gestützt auf die Zahl der Kantone, die jeweils den einen oder andern Berufen reglementieren, schätzen wir, dass rund 7% der Erwerbstätigen einen reglementierten Beruf ausüben (250'000 Personen). Neben der besonders gelagerten Gruppe der Lehrkräfte (145'000, ohne Universitätsabschlüsse) zählen zu den am meisten betroffenen Berufsgruppen: Krankenpfleger/-innen (53'000), Ingenieure (31'000), Hoteliers und Restaurateure (24'000), die (Sanitär-, Elektro-, Heizungs-) Installateure, die Mediziner (23'000), die Handelsreisenden (22'000) usw.. Zum Vergleich betrifft das kürzlich angenommene Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwälte weniger als 6'000 Juristen.

Aufschlussreich ist auch die Entwicklung bei den einzelnen Berufskategorien zwischen 1990 und 2000. Vor dem Hintergrund einer allgemeinen Zunahme der Zahl der Erwerbstätigen um 200'000 ist es bei einigen reglementierten Berufen zu erheblichen Veränderungen ihrer anteilmässigen Bedeutung gekommen, sowohl im positiven wie im negativen Sinn. Die bedeutendste Abnahme ist bei der Zahl der Installateure festzustellen (25%, von 40'000 auf 31'000) und bei den Hoteliers und Restaurateuren (ca. 1'000 weniger pro Jahr, von 35'000 auf 24'000); auch die Zahl der Ingenieure verringerte sich (43'000 auf 38'000), während die Zahl der Architekten ganz leicht stieg (von 16'000 auf 16'600). Bei den Berufen mit Zunahme ist die Kategorie „Treuhandler, Finanzberater, Immobilienspezialisten“ hervorzuheben (Zunahme um 100%, von 5'000 auf 9'600 und von 3'400 auf 6'800). Eine Zunahme gab es auch bei den Anwälten und Notaren, deren Zahl in zehn Jahren um 30% wuchs (von 6'000 auf 7'800). Schliesslich umfasst die kleine Berufsgruppe der „Naturheiler“ sicher zahlreiche unterschiedliche Vertreter der Alternativmedizin; hier findet sich eine ausserordentliche Steigerung, nämlich um mehr als 600% (von 326 auf 1835 Berufsleute).

Die gleiche Aufstellung liegt auch beschränkt auf die Selbständigen vor. Wenig überraschend ist bei den Selbständigen ein höherer Prozentsatz einer Regelung des Berufs unterstellt als allgemein in der Schweiz (35% nach den Zahlen 2000<sup>92</sup>).

---

<sup>91</sup> Der Chef und die Mitarbeiter können in derselben Berufskategorie eingereiht sein, während je nach Fall allein die selbständige Ausübung des Berufs einer Reglementierung unterliegt.

<sup>92</sup> Wie im ersten Absatz dargelegt, ist natürlich auch dieser Wert zu hoch, da nicht alle 26 Kantone alle diese Berufe reglementieren.

**Total der erwerbstätigen Personen  
nach Art des Berufe**

	2000	1990	2000	1990
	Total	Total	Selbständige	Selbständige
	<b>3'789'416</b>	<b>3'580'913</b>	345'929	379'926
84 Berufe des Unterrichts und der Bildung	145'535	132'941	8'735	4'657
86504 Krankenschwestern/-pfleger	53'087	56'741	464	45
311 Ingenieurberufe	38'304	43'157	3'804	4'930
41210 Elektromonteur und -installateure	30'393	41'455	1'674	2'150
61101 Geschäftsführer/-innen von Hotels und Gaststätten	24'249	35'017	15'767	22'530
86101 Ärzte/Ärztinnen	23'138	21'010	10'355	9'267
51108 Vertreter/-innen und Handelsreisende	22'301	23'625	1'253	1'967
62301 Coiffeure/ Coiffeusen	21'096	25'243	10'431	10'103
31101 Architekten	16'060	16'695	8'177	9'491
83102 Erzieher/-innen	14'440	9'190	313	126
86102 Arztgehilfen/-gehilfinen	13'774	11'954	119	3
86201 Physiotherapeuten, Ergotherapeuten	11'301	8'183	3'817	2'124
52302 Treuhänder/-innen und Steuerberater/-innen	9'688	5'005	2'943	2'010
53201 Berufe des Personentransports uvB	9'263	6'918	1'799	1'240
41211 Sanitärplaner/-innen und -installateure	8'912	11'812	1'259	1'810
86104 Apothekenhelfer/-innen	7'997	6'719	79	5
41205 Heizungs- und Lüftungsinstallateure	7'937	8'740	1'222	1'276
75103 Rechtsanwälte und Notare	7'813	6'056	4'844	4'282
83101 Sozialarbeiter/-innen	7'653	6'297	130	88
86303 Zahnarztgehilfinen	6'955	6'938	53	1
72104 Immobilienfachleute und -verwalter/-innen	6'830	3'434	1'675	864
83103 Heim- und Krippenleiter/-innen	6'114	3'988	663	251
86207 Übrige Berufe der Therapie und medizin. Technik	5'996	3'179	3'189	994
52301 Bücherexperten und Revisoren	5'995	5'133	344	393
62302 Kosmetiker/-in	4'838	4'260	3'071	2'442
85103 Psychologen und Berufsberater/-innen	4'814	3'546	1'075	827
74105 Übrige Berufe der Sicherheit	4'471	2'943	173	124
86103 Apotheker/-innen	3'936	3'598	922	1'166
86301 Zahnärzte/-innen	3'829	4'303	2'799	3'157
86206 Medizinisch-technische Assistenten	3'718	2'615	18	-
51105 Drogisten	3'696	4'209	444	739
86208 Medizinallaboranten	3'572	2'465	15	6
86204 Optiker/-innen	3'501	2'732	542	650
52401 Vermittler und Versteigerer	3'492	3'570	1'266	1'442
86502 Kinderkrankenschwester/-pfleger	3'450	4'776	40	6
86503 Psychiatriekrankenschwester/-pfleger	3'296	3'158	29	1
86205 Masseure	2'880	1'814	2'043	1'228
86302 Zahntechniker/-in	2'537	3'041	965	1'100
53204 Fahrlehrer und Experten	2'523	2'756	1'698	1'824
86202 Psychotherapeuten (nicht medizinisch)	2'395	1'444	1'522	907
35106 Maschinen- und Anlagewärter/in	2'132	2'057	70	96
62303 Berufe der Fuss- und Handpflege	2'102	1'645	1'750	1'263
25104 Netzelektriker, Kabelmonteure	2'058	1'932	20	17
86501 Hebammen	2'033	1'779	284	42
86203 Heilpraktiker/-innen	1'835	326	1'551	276
86401 Tierärzte	1'766	1'520	894	882
33102 Vermessungszeichner/-in	1'591	2'011	15	27
62104 Kaminfeger/-in	1'450	1'742	434	573
86304 Zahnhygieniker/-innen	1'421	952	20	-
11305 Übrige Berufe der Tierbetreuung	1'408	1'240	439	289
11501 Förster/-innen	1'129	1'532	42	52
41106 Sprengfachleute, Tunnelbauer, Mineure	722	582	13	4
86402 Tierarztgehilfen	694	459	8	-
25108 Telefon- und Telegrafenhändler/-innen	457	1'411	10	9
52402 Verleiher/-innen und Vermieter/-innen	368	288	166	136
62201 Bestattungsfachleute	365	217	92	67
42101 Bergbauberufe	336	411	40	27
11504 Berufe der Fischerei	305	386	188	232
51106 Tierhändler/-innen	282	393	218	325
11503 Jagdberufe und Wildhüter/-innen	186	203	5	5
total	<b>584'419</b>	<b>571'746</b>	<b>105'990</b>	<b>100'548</b>

Anteil der kantonal geregelten Berufsgruppen

15.4%

16 %

30.6%

26.5%

Source : BFS, 2003

## **KAPITEL 3**

### Weiterführende Überlegungen

Im ersten Kapitel wurden die Charakteristiken des Binnenmarktes und die in der Schweiz und in der EU für die Diplomanerkennung herrschenden Rahmenbedingungen vorgestellt. Ein zweites Kapitel präsentierte eine aktuelle Liste der in den einzelnen Kantonen reglementierten Berufe. Dieses dritte Kapitel sucht aus diesen Darlegungen Schlussfolgerungen zu ziehen : Wie ist zwischen zwei Polen zu navigieren, auf der einen Seite dem Föderalismus und der Gestaltungsfreiheit des einzelnen Kantons, und auf der anderen Seite der Freiheit des Bürgers, sich irgendwo auf dem Gebiet der Schweiz niederzulassen und dort seinen erlernten Beruf auszuüben? In diesem letzten Kapitel stellen wir die verschiedenen, uns vorgetragenen und relevant erscheinenden Auffassungen vor.

## **1. Die kantonale Reglementierung der Berufe: Vorteile und Nachteile**

Die festgestellten Unterschiede ergeben sich in erster Linie aus historisch gewachsenen Tatsachen, aus kulturellen Eigenheiten, aus finanziellen Gründen und manchmal auch aus kaum verhüllten protektionistischen Absichten.

### **Auffassung a): Nachteile**

Wir müssen akzeptieren, dass wir im 21. Jahrhundert und in einem immer enger vernetzten Umfeld leben, in dem sich alle Betroffenen untereinander arrangieren müssen. Wie soll man noch rechtfertigen, dass im selben kleinen Land Berufe in manchen Kantonen zugelassen werden und in anderen wiederum ausgeschlossen sind, dass die Marktzutrittsbedingungen zum Teil so unterschiedlich sind, dass mobilitätswillige Bewerber, die sich in nur geringer Entfernung von ihrem Heimatort niederlassen und arbeiten möchten, daran gehindert werden?

Es erstaunt wirklich festzustellen, dass die Kantone selbst auch nicht immer gut über ihre eigenen Vorschriften informiert sind<sup>93</sup>. Weniger erstaunlich, aber enttäuschend ist die Feststellung, dass die Kantone wenig über die Praxis ihrer Nachbarkantone wissen.

Auf dem Gebiet der Anerkennung der Diplome und des Marktzutritts erscheint die EU unter manchen Gesichtspunkten als eine stärker integrierte Einheit als der Schweizer Bundesstaat. Die von der Europäischen Kommission ausgeübte Kontrollfunktion führt zur Einhaltung der gemeinsamen Regeln. Die Wettbewerbskommission in der Schweiz hat keine vergleichbare Möglichkeit der Einflussnahme.

### **Auffassung b): Differenzierte Antwort**

Die Behörden stellen kaum die Berechtigung von Vorschriften in Frage, wenn diese schon immer zur kantonalen Gesetzgebung gehört haben. Warum sollte auch etwas geändert werden, und vor allem warum und für wen soll eine Liberalisierung bei einer Tätigkeit stattfinden, die schon immer auf dem Wege der Bewilligungspflicht geregelt

---

<sup>93</sup> Die Unterschiedlichkeit der Antworten der Kantone und ihre Lückenhaftigkeit könnten aber zum Teil auch ein Zeichen für die ungenaue Formulierung mancher Fragestellungen sein.

war? Es fehlt der nötige Abstand oder auch der Weitblick, den es braucht, wenn polizeiliche Vorschriften geändert werden sollen.

Einige Kantone stimmen durchaus zu, dass Massnahmen zur Vereinfachung und Gleichstellung sehr wohl sinnvoll wären. Ihrer Auffassung nach darf es aber für Personen aus anderen Kantonen keine Erleichterungen im Vergleich zu den eigenen Ortsansässigen geben. Ein nächster Schritt bestünde deshalb darin, die eigenen Vorschriften zu überdenken. Dies erfolgt aber nicht, vor allem aus den bereits erwähnten Gründen. Es besteht weiterhin eine Tendenz, den Gleichbehandlungsgrundsatz stärker zu gewichten als den Grundsatz der Verhältnismässigkeit; letzterer würde beinhalten, die komplizierte Situation eines Neuankömmlings mit in Betracht zu ziehen.

So kann eine von den Kantonen ausgehende Harmonisierung durch die natürliche Abneigung gegen Veränderungen und die Unkenntnis der Vorschriften anderer Kantone gebremst werden.

Bezüglich protektionistischer Massnahmen ist es wahrscheinlich leichter, sich im kleinen, lokalen Kreis zu einigen als unter 20 oder 30 verschiedenen Parteien. Die Verfechter eines kontrollierten Marktes werden darauf aber vehement das Argument ins Feld führen, dass bei vielen Berufen (Kaminfeger, Sanitärinstallateur, Bergführer etc.) immer höhere technische Anforderungen, immer strengere Umwelt- und Sicherheitsauflagen bestehen und sie deshalb gewisse Mindestanforderungen erfüllen müssen, die vom Staat nachzuprüfen sind.

Historische Gründe sollten heutzutage keine grossen Unterschiede zwischen den Kantonen bezüglich ihrer Vorschriften mehr rechtfertigen. Zwischen den Regionen kann es jedoch bedeutende<sup>94</sup> kulturelle Unterschiede geben; es ist daher vorstellbar, dass zu einem Thema Varietäten bestehen müssen, wobei diese kulturell gerechtfertigten Unterschiede jedoch gewisse Grenzen nicht überschreiten sollten, um keine negativen Auswirkungen auf die berufliche Mobilität hervorzurufen.

### **Auffassung c): Vorteile**

Die Schweiz besteht aus 26 kleinen Staaten und Art. 3 der BV stellt fest: „Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind“. Des Weiteren haben die verschiedenen Interkantonalen Konferenzen gerade den Zweck, ein Gleichgewicht zwischen Kantonssouveränität und interkantonaler Zusammenarbeit herzustellen.

Es wurden bereits grosse Anstrengungen unternommen, Durchführungsbestimmungen für die Anerkennung kantonaler Befähigungsausweise zu formulieren; es ist deshalb nur legitim, dass die gewerbepolizeilichen Bewilligungen den kantonalen Behörden vorbehalten bleiben, auch wenn es so keine vollständige Harmonisierung zwischen den Kantonen gibt.

---

<sup>94</sup> Der Beruf des Naturheilers, der im Allgemeinen in städtischen Zentren nicht toleriert wird, hat sich vor allem in Randgebieten der Deutschschweiz entwickelt. Zu einem früheren Zeitpunkt hätte eine Bundesgesetzgebung diesen Beruf vielleicht zum Verschwinden gebracht (da er ja in zahlreichen Kantonen verboten war). Dieses Beispiel illustriert das Innovationspotenzial aufgrund kantonaler Vielfalt und weist klar auf kulturell sehr unterschiedliche Verhaltensmuster in den Regionen hin.

Ein letztes Argument ist, dass die Kantone ihre Rolle als Experimentierfeld für neue Vorschriften oder **Vorreiter für die Liberalisierung** bestimmter Sektoren nicht mehr wahrnehmen könnten, wenn die gesamte Gesetzgebung schweizweit standardisiert wäre.

Selbst wenn diese Vorteile überwiegen sollten, ist es äusserst wichtig, dass sich die Kantone bei der Reglementierung eines Berufes prinzipiell die Frage des **relevanten öffentlichen Interesses** stellen und sich auch fragen, welche Mittel zu dessen Umsetzung geeignet sind.

## **2. Drei Ansätze zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Binnenmarkts**

In der Schweiz sind drei Ansätze für eine bessere Integration der kantonalen Unterschiede bei den reglementierten Berufen zu nennen. Harmonisierung auf Bundesebene, interkantonale Harmonisierung und das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung.

### Harmonisierung:

Eine Harmonisierung der Regeln, ob sie nun auf einer interkantonalen Vereinbarung oder auf einem Bundesgesetz basiert, hat den Vorteil, alle gleich zu behandeln. Auf diese Weise wird die berufliche Mobilität effektiv garantiert; dafür ist es aber unabdingbar, dass die Richtlinien von den mitbeteiligten Kantonen umgesetzt werden. Es gibt aber auch weniger positive Auswirkungen: Anpassungen für bereits etablierte Personen, Standardisierung der Regeln, Einebnung der kulturellen Unterschiede etc.

**Beispiel** aus einem Bereich, in dem die Harmonisierung gerechtfertigt, aber schwer durchführbar wäre (Wirt): In Zürich wird keine spezielle Ausbildung verlangt, wenn jemand ein Restaurant eröffnen will. Der Wirt muss die geltenden Vorschriften kennen. Es gibt zwar tatsächlich Kurse, ihr Besuch ist aber nicht obligatorisch. Jeder ist selbst dafür verantwortlich, sich zu informieren (es wird von jedem erwartet, dass er das Gesetz kennt). Im Kanton Waadt ist eine Ausbildung im Beruf notwendig; es ist auch eine Prüfung über die gesetzlichen Vorschriften (kantonale und Bundesgesetze) im Bereich Lebensmittel und Hygiene abzulegen. Auch wenn der Kanton neu die Berufserfahrung als gleichwertig im Vergleich zu bestimmten Kursen ansieht, bleibt die Prüfung über waadtländische Sonderbestimmungen obligatorisch.

Wie lassen sich zwei so unterschiedliche Vorgehensweisen bei ein und derselben Sache, nämlich der Eröffnung eines Restaurants auf dem Gebiet der Schweiz, unter einen Hut bringen?

### **Harmonisierung auf Bundesebene**

Der grosse Vorteil liegt in der Kohärenz und in der Transparenz der Vorschriften, die die Freizügigkeit zwischen den Regionen erlauben und den Binnenmarkt zweifellos weiterbringen. Bei internationalen Abkommen hat es die Schweiz leichter Verpflichtungen einzugehen, und sie wird auch glaubwürdiger.

Die Harmonisierung auf Bundesebene ist jedoch ein Schritt in Richtung Zentralisierung und beschneidet den Handlungsspielraum der Kantone. Die Kantone sind ihrerseits auch kaum geneigt, ihre Vorrechte an Bundesämter abzutreten. Innovationen werden blockiert und die Möglichkeit variierender Vorschriften wird durch eine einzige Gesetzgebung ersetzt, die gleichermassen für alle Kantone gilt. Unserer Meinung nach führt eine Harmonisierung auf Bundesebene zu strengeren Vorschriften (die strengsten Vorschriften finden im Prozess der Harmonisierung stärkere Berücksichtigung als die Deregulierung).

### **Interkantonale Harmonisierung**

Dieses Vorgehen ist flexibler und respektiert die Eigenheiten der Kantone. Der Kanton kann dem Konkordat beitreten, er kann aber nicht dazu gezwungen werden.

Die Harmonisierung über interkantonale Konkordate, die von den verschiedenen Konferenzen ausgehandelt werden, ist ein langwieriges Verfahren, da die Zustimmung eines jeden Kantons eingeholt werden muss; dieses Harmonisierungsverfahren ist sicherlich schwerfälliger als die Verabschiedung eines Bundesgesetzes. Es sei darauf hingewiesen, dass die Kantonsexekutiven in diesem Fall die Entscheidungsgewalt besitzen und nicht die Parlamente, was eine geringere Transparenz und demokratische Legitimierung zur Folge hat. Sobald die Verträge ratifiziert sind, müssen sie auf der Ebene jedes Kantons umgesetzt werden. Dieses System ähnelt beträchtlich dem ursprünglich in der EU praktizierten, auch wenn die Mittel einer EDK kaum mit jenen einer Europäischen Kommission verglichen werden können.

In der EU ist auf Grund der Unterschiedlichkeit der Strukturen in den Mitgliedsländern (in verwaltungstechnischer, historischer und kultureller Hinsicht) nicht an eine Harmonisierung in allen Bereichen<sup>95</sup> zu denken. Deshalb hat die EU das Konzept der gegenseitigen Anerkennung und der Gleichwertigkeit entwickelt, das in der Schweiz kaum Anwendung findet. Es sei daran erinnert, dass der europäische Gerichtshof diesem Prinzip mit seiner Rechtsprechung ebenfalls zum Durchbruch verhilft.

### **Gegenseitige Anerkennung**

Wenn alle von einem Staat gestellten Bedingungen nicht vollständig durch Einhaltung der von einem anderen Staat aufgestellten Bestimmungen erfüllt sind (weil dort etwas andere Bedingungen gelten), sollten diese Unterschiede nicht zu einem Hemmnis für den freien Personenverkehr werden. Um dies zu realisieren, stützt sich der Aufnahmestaat auf das Konzept der Gleichwertigkeit der Ausbildungen und sieht in Fällen beträchtlicher Abweichung Anpassungsmassnahmen vor (Anzahl Jahre Berufserfahrung, Praktikum oder Prüfung).

---

<sup>95</sup> Die ersten Richtlinien über die Anerkennung von Diplomen, die so genannten sektoralen Richtlinien, gründen auf einer Harmonisierung des Verfahrens. In der Folge wurde diese Modell bei anderen reglementierten Berufen durch «allgemeine» Richtlinien ersetzt, die sich auf alle Berufe anwenden lassen, die bestimmten Kriterien entsprechen. Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung ist einer Harmonisierung vorgezogen worden.

So können der freie Personenverkehr und der freie Dienstleistungsverkehr garantiert werden, ohne dass notwendigerweise eine mühsame Harmonisierungsphase durchlaufen werden muss. Das war auch eines der Ziele des BGBM, in dem deshalb nur allgemeine Prinzipien festgeschrieben sind. Die EU allerdings hat detailliertere Vorschriften erlassen. Dabei ist zu unterstreichen, dass die drei allgemeinen Richtlinien für die Anerkennung von Diplomen keine Harmonisierung der Vorschriften anstreben; sie legen nur Mindestanforderungen für die gegenseitige Anerkennung von Diplomen fest und führen aus, welche kompensierenden Massnahmen festgelegt werden können. Eine mögliche Verbesserung könnte folglich aus der Weiterentwicklung des BGBM, Art. 4 und seiner Präzisierung entstehen, welche über die Resultate hinausginge, welche die bilateralen Verträge im Bereich Diplomanerkennung gezeitigt haben.

Soweit nicht die Bundesgesetzgebung eine gemeinsame Grundlage schafft, kann die gegenseitige Anerkennung von Diplomen in der Praxis sehr schwierig werden. Namentlich läuft die Schweiz die Gefahr einer Diskriminierung der Inländer, falls die Kantone den heutigen Stand bei den Bedingungen für den Marktzutritt nicht überwinden. Die Kantone mit hoher Regelungsdichte müssten insbesondere akzeptieren, dass von aussen in den Markt eintretende Personen gelegentlich weniger restriktiven Bedingungen für ihre Tätigkeit genügen oder weniger hohe Anforderungen an die Ausbildung erfüllen müssen. Auch wenn eine gewisse Nivellierung erwünscht ist (Deregulierung in Richtung der kleinstmöglichen, in einem Kanton geltenden staatlichen Intervention), verhindern Mindestbedingungen (Anzahl Ausbildungsjahre oder Dienstjahre z. B.), dass die Deregulierung zu weit geht.

### **3. Die bilateralen Verträge und die Revision des BGBM**

Bei den reglementierten Berufen haben die bilateralen Verträge folgende Auswirkungen gehabt :

Durch die Übernahme des « Aquis communautaire » garantieren sie die gegenseitige Anerkennung der Diplome zwischen der Schweiz und der EU. Nur die dritte allgemeine Richtlinie 99/42 ist nicht Teil des Abkommens. Es ist aber vorgesehen, dass diese jüngste Richtlinie in nächster Zeit vom Gemeinsamen Ausschuss für das Abkommen über den freien Personenverkehr<sup>96</sup> verabschiedet wird.

Die im Vergleich zum Bundesgericht offenere Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes ist ebenfalls Teil des Abkommens, soweit sie vor dem Ratifizierungsdatum liegt (21.6.1999). Die Berufserfahrung wird dadurch aufgewertet und kann Ausbildungslücken ausgleichen.

Der Inhalt der bilateralen Verträge entspricht dem Geist, in dem auch das BGBM konzipiert ist, wobei die Verträge sehr viel präziser sind. Das Inkrafttreten der bilateralen Verträge wird also zweifellos zu einem Überdenken des BGBM und seiner Auslegung führen müssen.

---

<sup>96</sup> Eine gemeinsame Kommission besteht aus den Vertretern der vertragsschliessenden Parteien und ist für das Zustandekommen und die richtige Umsetzung des Abkommens verantwortlich. Sie formuliert Empfehlungen und trifft Entscheidungen. Sie kann z. B. bei einer Weiterentwicklung der Rechtslage die Beilagen des Abkommens vervollständigen.

## Die Inländerdiskriminierung

Dieser Begriff besagt, dass ein Staat seine eigenen Bürger schlechter behandelt als die Bürger anderer Staaten, da diese durch internationale Verträge geschützt sind. Wenn die Urteile des EuGH auch oft gezeigt haben, dass er auf eine Inländerdiskriminierung nicht eintritt, macht das BGBM, Artikel 6, Absatz 1 in dieser Hinsicht eine klare Aussage, denn dieser Artikel lautet: «Jede Person mit Sitz oder Niederlassung in der Schweiz hat in Bezug auf den Zugang zum Markt mindestens die gleichen Rechte, die der Bund in völkerrechtlichen Vereinbarungen ausländischen Personen gewährt». Daraus geht hervor, dass Schweizer Bürger oder Niedergelassene gegenüber EU-Bürgern nicht benachteiligt werden dürfen.

Das BGBM deckt aber nicht alle Berufe in der Schweiz ab: Es erstreckt sich z.B. nur auf Erwerbstätigkeiten, die unter den Schutz der Wirtschaftsfreiheit fallen. Bezüglich der gegenseitigen Anerkennung der Fähigkeitsausweise besagt Art. 4, Abs. 4 BGBM, dass die Bestimmungen der interkantonalen Vereinbarung stärker wiegen als das vorliegende Gesetz.

## Fälle aus der Praxis

Unser Eintreten für eine neue Interpretation bestimmter Artikel des BGBM im Lichte der europäischen Richtlinien erfolgt nicht ohne Grund. Es ist wahrscheinlich, dass einige vom Bundesgericht abgewiesene Beschwerden nach dem 1.6. 2002 anders entschieden worden wären, obwohl die Sachlage nicht immer eindeutig ist. Hier folgen einige praktische Beispiele aus der Rechtsprechung<sup>97</sup>: Eine wesentliche Frage ist dabei, ob die Niederlassungsfreiheit in Zukunft noch vom Anwendungsbereich des BGBM ausgeklammert werden kann, wie dies heute in der Schweiz noch der Fall ist?

Beispiel 1 (BGE 125 I 267, 1999): Ein deutscher Zahnarzt hat im Kanton St. Gallen eine Praxisbewilligung erhalten (nach Anerkennung seines deutschen Diploms), eine solche Bewilligung wurde ihm aber im Kanton Graubünden, wo er sich nachher niedergelassen hat, unter dem Vorwand verweigert, dass der Kanton nicht verpflichtet ist ein ausländisches Diplom anzuerkennen, auch wenn ein anderer Kanton es bereits anerkannt hat. Laut Bundesgericht schliesst der Wohnsitzwechsel die Anwendung des BGBM (Art.2 und 3) aus. Es handelt sich auch nicht um einen kantonalen Befähigungsnachweis (Art. 4).

*Seit dem 1.6.2002*: Der Zahnarzt kann sich auf die automatische Anerkennung gemäss der sektoralen EU-Richtlinien berufen, die die Schweiz im Rahmen der bilateralen Abkommen übernommen hat.

Beispiel 2 (BGE 2p.362/1998, 1999): Eine im Kanton Solothurn niedergelassene Person möchte im Kanton Basel-Landschaft ein Restaurant eröffnen, hat aber kein Wirtepatent (das in Solothurn nicht erforderlich ist). Die Beschwerde ist abgewiesen worden. Wir gehen davon aus, dass der Beschwerdeführer bereits Berufserfahrung besass, die aber vom Bundesgericht nicht anerkannt wurde.

---

<sup>97</sup> Diese Fälle sind im Rahmen des PVK-Berichtes vorgestellt worden. Wir haben sie aufgenommen und uns vorzustellen versucht, wie das Bundesgericht heute in Anbetracht der Geltung der bilateralen Verträge entscheiden könnte.

*Seit dem 1.6.2002*: Gemäss EU-Recht kann die Berufserfahrung in Zukunft Ausbildungslücken kompensieren. Es ist aber vorstellbar, dass der Antragsteller eine Prüfung über kantonale Besonderheiten (z. B. kantonale Gesetzgebung) ablegen muss; die Anforderungen einer solchen Prüfung muss zum verfolgten öffentlichen Interesse in einer verhältnismässigen Beziehung stehen.

Beispiel 3 (BGE 2P.433, 1998): Ein Aargauer Notar (mit selbstständiger Tätigkeit) möchte punktuell in Solothurn tätig werden, wo ein Praktikum erforderlich ist. Er hält dies für missbräuchlich. Das Bundesgericht bestätigt, dass er sich den gesetzlichen Anforderungen des Kantons des jeweiligen Bestimmungsortes unterwerfen muss. Als Notar hat er ein öffentliches Amt inne und kann sich nicht auf das BGBM berufen.

*Seit dem 1.6.2002*: Gemäss Kommission<sup>98</sup> scheint der Notarberuf unter die Richtlinie 89/48 aus dem System der allgemeinen Anerkennung der Diplome zu fallen. Wenn dies der Fall ist, könnte der Notar seine Berufserfahrung geltend machen.

Beispiel 4 (BGE 2P.180, 2000): Ein in Zürich niedergelassener Rechtsanwalt möchte punktuell im Aargau tätig werden. Der Kanton Aargau verlangt von ihm seine Berufshaftpflichtversicherung von 250'000 CHF (in Zürich verlangte Summe) auf 1 Mio. CHF (im AG verlangte Summe) zu erhöhen.

*Seit dem 1.6.2002*: Wenn das EU-Recht auf dem Wege des Artikels 6 BGBM Anwendung findet und der Rechtsanwalt nicht mehr als 90 Tage im AG praktiziert, kann er sich auf die bilateralen Verträge berufen, wenn er seine Versicherungssumme nicht anpassen will. Das Gericht müsste allerdings feststellen, dass a) die Verpflichtung zur Anpassung der Versicherungssumme einem tarifären Handelshemmnis gleichzusetzen ist und dass b) der « zwingende Grund des Allgemeininteresses<sup>99</sup> », der die Haltung des Kantons Aargau rechtfertigt, nicht zu hoch zu werten ist. Konkret: Allein das Bestehen einer Versicherung genügt, und die Versicherungssumme muss nicht zumindest eine Mio. CHF betragen (die damals sich in Vorbereitung befindende BGFA-Vorlage rechtfertigte allerdings diese zweite Meinung, weil man die Deckungssumme auf mindestens 2 Mio. CHF erhöhen wollte.). Dieses Beispiel bleibt unschlüssig.

Beispiel 5 (BGE 125 I 322, 1999): Ein Akupunkteur mit Bewilligung im Kanton Appenzell kann seinen Beruf in Zürich nicht ausüben, denn in diesem Kanton ist die Akupunktur approbierten Ärzten vorbehalten.

*Seit dem 1.6.2002*: Der Beruf ist in beiden Kantonen reglementiert (einer ist liberal, der andere streng). ZH führt das Argument einer Beschränkung aus Gründen des Schutzes der öffentlichen Gesundheit an (Art. 3 BGBM). Wie sieht die Lage heute aus? Das EU-Recht sieht die gegenseitige Anerkennung vor, wenn das Ursprungsland und das Bestimmungsland eine bestimmte medizinische Spezialisierung kennen. Da diese Bestimmungen aber auf der expliziten Aufzählungen von Bildungsabschlüssen beruht und für Personen mit einem Arztdiplom geschaffen wurden, bleibt die Anwendbarkeit der allgemeinen Diplomanerkennungsregeln auf diese konkrete Situation zweifelhaft.

---

<sup>98</sup> Antwort der Generaldirektion « Binnenmarkt » der EU (September 2002).

<sup>99</sup> Kriterium, das eine Einschränkung des bilateralen Abkommens über den freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und der EU rechtfertigt (Anhang 1, Art. 22, Absatz 4)

## 4. Die Notwendigkeit für eine Revision des BGBM

Besteht angesichts der Ergebnisse unserer Analyse der reglementierte Berufe in der Schweiz ein Bedürfnis für eine Revision des BGBM ? Dabei gehen wir davon aus, dass der Artikel 6 BGBM Anwendung findet und Fälle von Inländerdiskriminierung auf diese Weise abgewendet werden. Dann gibt es drei Möglichkeiten.

### 1) Keine BGBM-Revision :

Als Rahmengesetzgebung ist das Gesetz über den Binnenmarkt genügend explizit. Heute geht es aber um die Berücksichtigung der bilateralen Verträge, welche ein neues Licht auf das BGBM werfen. Das Abkommen führt zusätzliche Präzisierungen ein, vor allem was den Begriff der Niederlassung und der gleichwertigen Ausbildung betrifft. Das Bundesgericht muss in Zukunft den Inhalt der bilateralen Verträge über den freien Personenverkehr und die entsprechenden Urteile des EuGH berücksichtigen.

Es gibt noch keine Notwendigkeit für eine materiell-rechtliche Revision des BGBM; als Mindestanforderung sollte jedoch der Wettbewerbskommission ein Beschwerderecht zugestanden werden, wenn sie einen Verstoss gegen das Binnenmarkprinzip feststellt. Heute können nur geschädigte Privatparteien Rechtsmittel ergreifen; die Erfahrung hat aber gezeigt, dass diese aus den unterschiedlichsten Gründen den Beschwerdeweg nicht oder nur selten beschreiten. Die bevorstehende Totalrevision des Organisationsgesetzes<sup>100</sup> sollte die Einführung dieser Mindestanforderung bezüglich der zukünftigen Rolle der Wettbewerbskommission erlauben.

Diese Lösung ist aber ungenügend, denn wir zweifeln daran, dass die bestehende Auslegung des BGBM durch das Bundesgericht sich allein über die Wirkungen von Art. 6 BGBM, d.h. ohne grundlegende Anpassungen im BGBM, ändern lässt.

### 2) Minimalrevision des BGBM:

Sicherlich beinhaltet das BGBM die wesentlichsten Bedingungen für das Funktionieren des Binnenmarktes. Um jedoch mehr als ein Rahmengesetz zu sein, müssen verschiedene Bestimmungen detaillierter ausgeführt werden. Ein Grund ist die Tatsache, dass der vorliegende Rahmen nicht genügend genutzt worden ist, da er kaum in den kantonalen Gesetzgebungen umgesetzt wurde. Von seiner Wirkung her ist das Gesetz in seiner heutigen Form also ungenügend.

So muss zum Beispiel ausgeführt werden, inwiefern die Berufserfahrung teilweise eine Ausbildung ersetzen kann oder wie viele Jahre Berufserfahrung als gleichwertig zu einem Diplom angesehen werden.<sup>101</sup> Es geht ausserdem auch darum, den Begriff der Niederlassung neu zu überdenken, der ja derzeit nicht in den

---

<sup>100</sup> Die Gesetzesvorlage über das Bundesgericht (V-BGG), Art. 84, litt. A sieht ein Beschwerderecht der Departement beim **BGer** vor und Art. 104, Absatz 2 weitet diese Klagelegitimation auf die Verfahren vor den kantonalen Rekursinstanzen aus (Rekurs in 1. Instanz), siehe <http://www.ofj.admin.ch/themen/bgg/intro-f.htm>

<sup>101</sup> Die Anwendbarkeit der bilateralen Verträge über den Art. 6 wurde noch nicht bestätigt; und betreffend die Gleichwertigkeit von Berufserfahrung mit einer offiziellen Ausbildung. bedarf der Art.4 einer weitergehenden Präzisierung.

Anwendungsbereich des BGBM fällt, und zum rechtlichen Status von Konzessionen Stellung zu nehmen. Das Gesetz muss mit konkreteren und direkt anwendbaren Bestimmungen ergänzt werden.

### **3) «Weissbuch» über den Schweizer Binnenmarkt :**

Bleiben wir realistisch : Das Binnenmarktgesetz ist in seiner Anwendung gescheitert ! Da es viel zu allgemein formuliert wurde, ist es abgesehen von einigen seltenen Fällen nicht angewendet worden. Seine Einführung hat nicht den gewünschten Einfluss zugunsten des freien Personenverkehrs in der Schweiz gehabt. Ausserdem hat die Auslegung durch das Bundesgericht regelmässig dem Föderalismus gegenüber dem Binnenmarkt den Vorzug gegeben. Ein einfaches Rahmengesetz über den Binnenmarkt ist nicht genügend griffig, um den Marktzutritt zu garantieren.

Deshalb muss auf Bundesebene ein echtes Harmonisierungsprogramm ins Auge gefasst werden. Es sind bereits entsprechende Entwicklungen im Gange, wenn man an das Gesetz über das Reisengewerbe oder an das Gesetz über die Freizügigkeit der Anwälte denkt, welche die Mobilität dieser Berufsgruppen beträchtlich verbessert haben. Bei vielen weiteren Berufen kann nur ein Bundesgesetz einheitliche Bedingungen auf dem gesamten Gebiet der Schweiz schaffen.

## Schlusswort

In erster Linie meinen wir, dass das Inkrafttreten der bilateralen Verträge eine beträchtliche Auswirkung auf den Schweizer Binnenmarkt hat, wenn die Verträge inhaltlich effektiv umgesetzt werden und sie über den Art. 6 BGBM sowohl für Schweizer wie auch für EU-Bürger gelten. Dieser Ausbau der bürgerlichen Rechte führt jedoch nicht an einer Revision des BGBM vorbei.

Je nach Anwendungsbereich ist unserer Meinung nach eine Kombination zwischen den drei oben dargelegten Ansätze in Betracht zu ziehen.

Eine aktivere Rolle der Wettbewerbskommission, die auch ohne Revision des BGBM realisiert werden könnte, wäre zu begrüßen; sie stellt in den zahlreichen Fällen, in denen die geringe Anzahl Betroffener keine Gesetzgebungstätigkeit auf Bundesebene rechtfertigt, ein geeignetes Mittel zur Sicherstellung des freien Personenverkehrs dar. Die Erweiterung der Kompetenzen der WEKO wäre noch wirksamer, wenn parallel dazu die verfahrensrechtlichen Bestimmungen des BGBM erweitert würden.

Weniger allgemein formulierte Bestimmungen im BGBM könnten auch zu besseren Resultaten führen und Schwierigkeiten beim Marktzutritt bei anderen Berufen ausgleichen (besonders bei den Konzessionssystemen) oder auch das Problem des Wohnsitzwechsels (fällt derzeit nicht unter das BGBM) lösen. Es könnte sich dabei auch um ergänzende Bestimmungen über zulässige Werbebeschränkungen sowie über Beschränkungen der Wahlfreiheit des Kunden, eine Dienstleistung ausserhalb seines Heimatkantons in Anspruch zu nehmen, handeln.

Für bestimmte Berufe ist eine Zentralisierung empfehlenswert (Beispiel : Gesetz über die medizinischen Hilfsberufe). Dabei muss es sich aber nicht unbedingt um eine Harmonisierung handeln. Dieses Bundesgesetz könnte sich genau wie das BGFA auf eine Formulierung der Bedingungen des Marktzutritts (Freizügigkeit) beschränken, die gemäss den Prinzipien der gegenseitigen Anerkennung gewährt würden. Wir sind der Meinung, dass diese Vorgehensweise im Bereich der medizinischen Hilfsberufe bevorzugt werden sollte, da eine grosse Anzahl von Personen betroffen ist und die kantonalen Gesetzgebungen wenig transparent sind, vor allem für Nicht-Juristen, um die es sich ja handelt. Ein solches Gesetz könnte auch bestimmen, welche Tätigkeiten Personen mit akademischer Ausbildung vorbehalten sind und welche Dienstleistungen ohne besonderes Gefährdungspotential ohne kantonale Zulassung erbracht werden können.

Es sollte eine Expertenkommission geschaffen werden, die entscheiden kann, welcher Ansatz sich am besten dazu eignet, die Verwirklichung eines echten «Schweizer Binnenmarktes» herbeizuführen.



## Bibliographie

Es wird nur die zitierte Literatur erwähnt. In diesen Bericht über die reglementierten Berufe sind aber noch zahlreiche Artikel sowie Gespräche mit den Kantonen, interkantonalen Konferenzen und Aussagen von Berufsverbänden eingeflossen.

**Evaluation : Wie offen ist der Schweizer Binnenmarkt ?** (Arbeitsbericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolstelle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, GPK-N), Bern, Februar 2000

L'adhésion suisse à l'Union européenne : **Effets de la libre circulation des personnes sur l'exercice des activités soumises à autorisation** , von D. Dreyer und B. Dubey, aus « L'adhésion de la Suisse à l'Union européenne : Enjeux et conséquences », Zürich, 1998

**Bericht der Arbeitsgruppe "Zulassung zu beruflichen Tätigkeiten des Gesundheitswesens"** an den Bildungsrat der SDK, Juni 2000

**Les effets de la loi fédérale sur le marché intérieur sur les professionnels de la santé détenteurs d'une autorisation de pratiquer délivrée par un autre canton**, Rechtsgutachten von V. de Reynier, in Zusammenarbeit mit E. Riva, Juni 1998

**L'impact d'une adhésion suisse à l'Union européenne sur le droit de la santé** , von F-F Dumoulin, O. Guillod, J-C Méroz, aus « L'adhésion de la Suisse à l'Union européenne : Enjeux et conséquences », Zürich, 1998

**Les effets des accords bilatéraux entre la Suisse et la Communauté européenne dans les cantons, en particulier en matière de reconnaissance des diplômes de professions de santé**, von A. Ayer, Institut de droit de la santé, Neuchâtel, März 2000

**Der schweizerische Binnenmarkt** (Antwort zum Postulat der CVP-Fraktion vom 12.6.1989), Bundesamt für Konjunkturfragen, Bern, 1993

**Übersicht über bewilligungspflichtige Berufe und Bewerbe**, 1983, OFIAMT (2/163.01)

**Recht und Wettbewerbspolitik**, WEKO, 2001/1

Zahlreiche in der « Volkswirtschaft » erschienene Artikel

Website der Europäischen Gemeinschaft:  
[http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/de/index.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/de/index.htm)

### Gesetzestexte:

Konsolidierte Fassung des EU-Vertrags, EU-Rechtsprechung, Sektorale Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über den freien Personenverkehr etc.

Texte und Botschaften zu den im Bericht erwähnten Gesetzen.