

Evaluation der Bewilligungsverfahren des Bundes: Sind wirklich alle nötig?

Die bundesrechtlichen Bewilligungsverfahren, die seit 2000 auf Internet abrufbar sind¹, wurden 2005 im Auftrag des Bundesrates einer erneuten Evaluation unterzogen. Ziel der Evaluation war es, die Berechtigung von rund 500 Verfahren zu prüfen und diejenigen zu identifizieren, die abgeschafft oder vereinfacht werden können. Etwa zehn Änderungen wurden dadurch ausgelöst; andere waren bereits im Gang oder sind mittelfristig geplant; weitere Massnahmen werden 2006 dem Bundesrat vorgelegt.



Zur Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Landes hat der Bundesrat die Reduktion der bundesrechtlichen Verfahren um 20% beschlossen. Das Bundesamt für Landwirtschaft hat daraufhin die Abschaffung von fast 30% ihrer Verfahren angekündigt, wobei die Hälfte davon die Milchkontingentierung betrifft. Bild: Keystone

Was versteht man unter Bewilligungsverfahren? Staatliche Interventionen dieser Art können verschiedene Formen annehmen: Betriebsbewilligung, Konzession, Kontingent, Ausnahmegenehmigung, verlangter Berufstitel, Zeugnis, Patent, Genehmigung, Lizenz, Meldepflicht, Diplom oder Registrierung. Allgemein können staatliche Interventionen in fünf Gruppen unterteilt werden (siehe *Kasten 1*): Ausnahmen (E), Bewilligungen (A), Meldepflicht (O), Vorschrift (P) und Informationspflicht (I). Die so genannten Bewilligungsverfahren betreffen hauptsächlich die drei ersten Kategorien (E, A, O). Die Bewilligungsverfahren selbst sind definiert als eine

«obligatorische Anfrage bei einer Behörde, die gemeinhin mit der Ausübung einer wirtschaftlichen Aktivität zusammenhängt und dazu führt, dass diese Behörde explizit oder implizit eine Genehmigung erteilt». Die obligatorische Anfrage rechtfertigt sich durch den Schutz öffentlicher Interessen (Leben, Gesundheit, Sicherheit, Umwelt usw.), sozial- und wirtschaftspolitische Anliegen sowie fiskalische und statistische Zwecke.

Die Sonderbewilligungen als Ausnahmen von einem allgemeinen Verbot (E) müssen von den polizeilichen Bewilligungen (A) unterschieden werden: Für den Gesuchsteller bedeuten erstere eher eine Erleichterung als eine Belastung. Nicht jedes Verfahren ist also eine Einschränkung, die abgeschafft werden sollte. Ausserdem stellt eine Vereinfachung des Verfahrens oft eine Alternative zur Abschaffung dar (z.B. Wechsel von E/A zu O oder P).



Anne Aymone de Chambrier
Ressort Wachstum und Wettbewerbspolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern

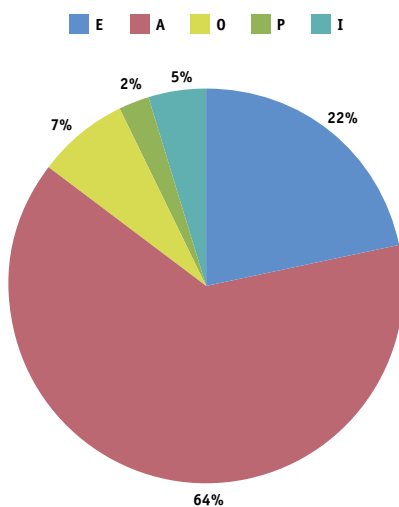
¹ Das Ziel der Website <http://bewilligungen.kmuinfo.ch> war einerseits, eine grössere Transparenz hinsichtlich dieser «obligatorischen Anfragen» bei der Bundesverwaltung zu schaffen (34 Ämter haben sich an der Evaluation beteiligt), andererseits sollten auch nützliche Angaben für den Gesuchsteller angeboten werden (z.B. Bearbeitungszeit je Gesuch, Gebühren, Rechtsgrundlage und Online-Formular).

Mandat, Methode und Resultat

Vor dem Hintergrund des Berichts «Bewilligungspflichten des Bundesrechts bei wirtschaftlichen Betätigungen: Heutiger Stand und Entwicklung 1998–2004» vom Februar

Grafik 1

Klassifizierung staatlicher Interventionen auf Bundesebene



Quelle: De Chambrier / Die Volkswirtschaft

Kasten 1

Klassifizierung staatlicher Interventionen

Ausnahme (E)

Ziel ist eine Mengenbegrenzung, sei es aus Gründen eines Marktversagens (z.B. begrenzte Rohstoffe), sei es im Sinne eines wirtschaftspolitischen Eingriffs (z.B. Unterstützung der Landwirtschaft). Diese Ausprägung ist am einschränkendsten.

Bewilligung (A)

Ziel ist die Gewährleistung eines bestimmten Qualitäts- und Sicherheitsstandards. Die Bewilligung wird erteilt, wenn alle Voraussetzungen erfüllt sind; die Zahl der Bewilligungen ist nicht limitiert.

Meldepflicht (O)

Der Gesuchsteller gibt seine Tätigkeit dem Staat bekannt, kann diese aber sofort aufnehmen; die Behörde organisiert nachgängige Kontrollen.

Vorschrift (P)

Es bestehen einzuhalten gesetzliche Vorschriften. Die Durchsetzung erfolgt entweder durch den Staat oder durch rechtliche Schritte betroffener Dritter. Nach unserer Klassifizierung umfasst P auch die Vorverfahren.

Informationspflicht (I)

Bereitstellung von Information (Qualitätslabels), Schaffung von Transparenz für Dritte. Dazu gehören für uns auch fakultative Verfahren.

2 Die Broschüre kann beim seco bestellt werden und ist auch im Internet erhältlich unter www.seco.admin.ch, «Rubrik Analysen und Zahlen», «Strukturanalysen und Wirtschaftswachstum», «Rahmenbedingungen».
 3 Im Rahmen der Revision der Agrarpolitik 2007.
 4 Die Aufhebung ist durch die Revision des Binnenmarktgesetzes gefordert und wurde durch die neue Bundesverfassung ermöglicht.
 5 Der Text stammt aus dem Jahr 1923!

2005² hat der Bundesrat beschlossen, die Zahl der bundesrechtlichen Bewilligungspflichten um 20% zu reduzieren. Um das ehrgeizige Ziel der administrativen Entlastung zu erreichen, haben die 34 beteiligten Bundesämter den Auftrag erhalten, die Berechtigung der Verfahren anhand einer Liste von Kriterien nachzuweisen. Die Grundidee bestand darin, die selten erteilten Bewilligungen, deren Berechtigung nicht nachweisbar ist, abzuschaffen und durch eine nachgängige Kontrolle zu ersetzen.

Im September und Oktober 2005 haben die Ämter 345 Verfahren in ihrem Zuständigkeitsbereich und 160 Verfahren mit Vollzug bei den Kantonen überprüft. Die Resultate der Untersuchung haben gezeigt, dass von insgesamt 505 Verfahren mindestens 62 (45 auf Bundes- und 17 auf Kantonsebene) mit der Zeit abgeschafft werden könnten. Dies bedeutet, dass im Vergleich zur Ausgangslage eine Reduktion von 12% bei der Zahl von Bewilligungen bereits gewährleistet ist.

Verfahren mit Vollzug durch die Bundesämter

Von über 300 Verfahren haben die Bundesämter deren 45 Verfahren identifiziert, die aufzuheben sind. Dies geschah im Rahmen eines laufenden oder bereits abgeschlossenen Prozesses, als beabsichtigter Entscheid des Amtes im Rahmen des bundesrätlichen Mandates und – seltener – als Zusammenlegung zweier Verfahren. *Grafik 2* zeigt die gesamte Anzahl der Verfahren auf Bundesebene pro Amt; sie präzisiert, welche durch das internationale Recht gefordert werden (unabdingbare Verfahren), und hebt diejenigen hervor, welche aufgehoben werden können. Hier einige Beispiele:

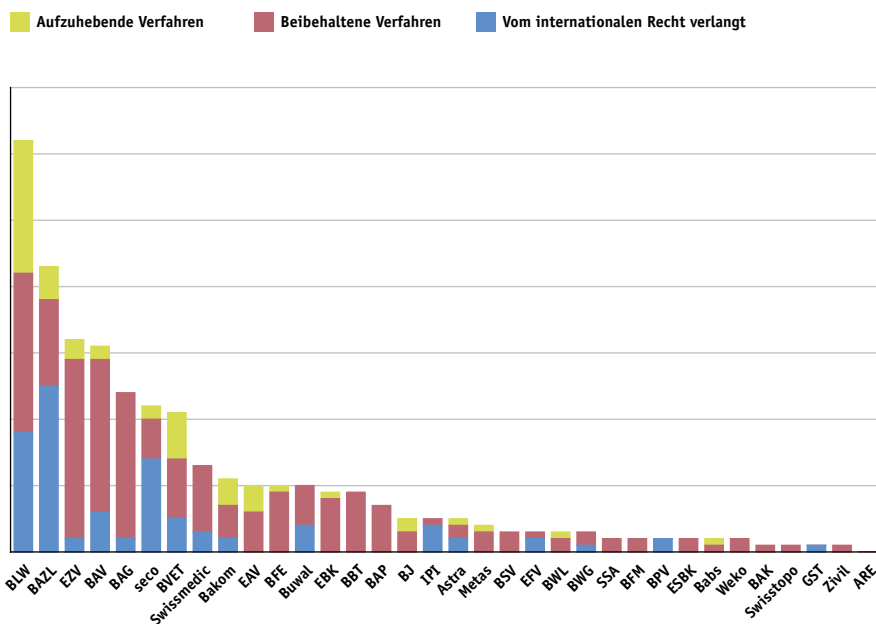
- *Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW)*, das von der Anzahl Verfahren her an der Spitze des Klassements steht, hat eine Reduktion der Verfahren um fast 30% angekündigt, wobei die Hälfte davon die Milchkontingentierung betrifft, welche 2009 abgeschafft werden soll³. Eine Aktualisierung der Zuteilung der Zollkontingente sowie Aufhebungen in anderen Agrarbereichen (Viehzucht, Pflanzen) sind ebenfalls geplant.
- Trotz einer hohen Anzahl von Verfahren verfügt das *Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL)* über wenig Handlungsspielraum: Sicherheitsanforderungen und internationale Verpflichtungen müssen eingehalten werden und nur die Zusammenlegung von Verfahren erklärt den festgestellten Rückgang.
- Die *Eidgenössische Zollverwaltung (EZV)* gehört ebenfalls zur Spitzengruppe. Die EZV hat bei der Evaluation vorgeschlagen, die mit 1630 Franken pro Jahr teure

und kaum nützliche «Handelsbewilligung Edelmetalle» durch eine einfache Meldepflicht zu ersetzen. Den geringen Prozentsatz anderer Aufhebungen begründet sie mit der Tatsache, dass ihre Verfahren vor allem Entlastungen von der grundsätzlichen Pflicht zur Verzollung darstellen.

- Das *Bundesamt für Veterinärwesen (BVET)*, das den 7. Rang einnimmt, schlägt vorbildlich viele Aufhebungen vor, namentlich zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten zwischen Ämtern oder verschiedenen staatlichen Ebenen; andere Verbesserungen betreffen Vereinfachungen im Verkehr zwischen der EU und der Schweiz.
- Schliesslich möchte das *Bundesamt für Kommunikation (Bakom)* von ihm ausgehende staatliche Verpflichtungen massgeblich erleichtern (4 Aufhebungsvorschläge bei 11 Verfahren).
- Das *Bundesamt für Gesundheit (BAG)* und *Swissmedic* verzichten auf keine Bewilligungsverfahren, da öffentliche Interessen auf dem Spiel stehen oder Erfordernissen des internationalen Rechts entsprochen werden muss. Auch wurden die massgebenden gesetzlichen Grundlagen erst kürzlich grundlegend erneuert.
- Im *Staatssekretariat für Wirtschaft (seco)* sind viele Bewilligungsverfahren unabdingbar (z.B. Exportkontrollen); die arbeitsrechtlichen Bewilligungen garantieren den Arbeitnehmern einen gewissen Schutz, und die jüngsten Abstimmungen und/oder politischen Entscheide (z.B. Ladenöffnungszeiten) bestätigen diese Tendenz. Nur zwei Verfahren können in Folge des Abkommens mit der EU über den freien Personenverkehr in Frage gestellt werden.
- Das *Bundesamt für Justiz (BJ)* beabsichtigt die Aufhebung der Bewilligung für den Erwerb von Grundstücken durch Ausländer (2000 pro Jahr).
- Die *Eidgenössische Alkoholverwaltung (EAV)* hatte bereits von 1998 bis 2004 gewisse Erleichterungen eingeführt. Die Aufhebung der «Bewilligung für den Kleinhandel mit gebrannten Wassern über die Kantonsgrenze des Geschäftssitzes hinaus» stellt eine neuerliche Entlastung dar, da sie zusätzlich zum kantonalen Patent erforderlich war.⁴ Die anderen Aufhebungen bringen vor allem interne administrative Vereinfachungen (Zusammenlegung von Verfahren).
- Das *Bundesamt für Strassen (Astra)* hat im Oktober 2005 die «Befreiung von der Typengenehmigung» (Verfahren für nicht homologierte Fahrzeuge, 6000 pro Jahr) aufgehoben. Grund dafür war – neben der gewünschten Vereinfachung – auch der Personalabbau.

Grafik 2

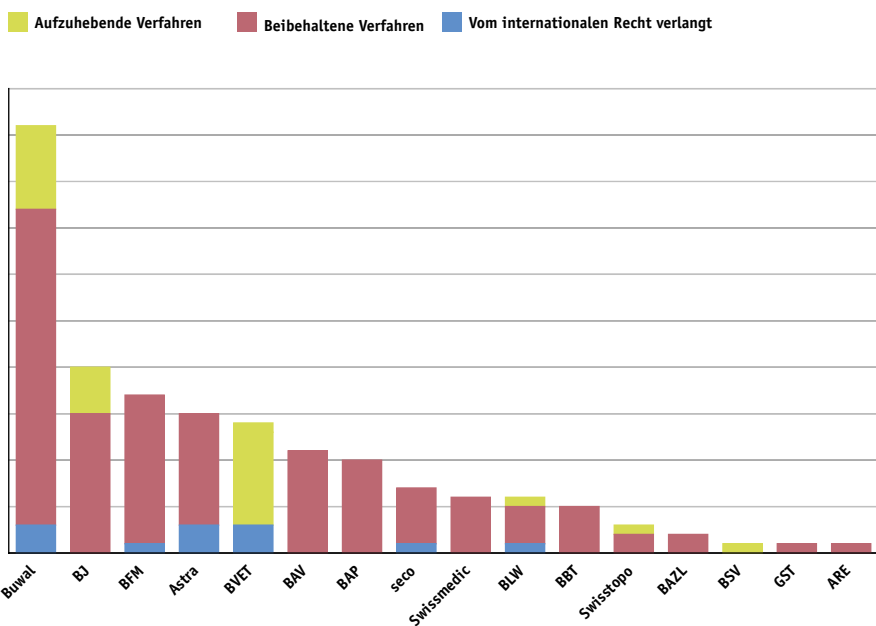
Bundesrechtliche Bewilligungsverfahren mit Vollzug auf Bundesebene



Quelle: Evaluation der bundesrechtlichen Bewilligungsverfahren / Die Volkswirtschaft

Grafik 3

Bundesrechtliche Bewilligungsverfahren mit Vollzug auf Kantonebene



Quelle: Evaluation der bundesrechtlichen Bewilligungsverfahren / Die Volkswirtschaft

- Schliesslich plant das *Bundesamt für Metrologie und Akkreditierung (Metas)* im Rahmen der laufenden Revision der Messmittelverordnung die Zusammenlegung zweier Verfahren für Eichstellen zu einer einzigen Bewilligung, was auf beiden Seiten eine Entlastung bringt.

Verfahren mit Vollzug durch die Kantone

Nur die Hälfte der Bundesämter ist für Gesetze mit bundesrechtlichen Verfahren zuständig, deren Vollzug den Kantonen obliegt. Von 160 Verfahren mit delegiertem Vollzug können 17 aufgehoben werden.

- Als Spitzenreiter in dieser Klassierung plant das *Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (Buwal)* die Aufhebung von 9 Verfahren aus insgesamt 43 (fast ein Viertel der kantonalen Verfahren). Dieser Bereich der Gesetzgebung wurde in den letzten rund 20 Jahren besonders stark ausgeweitet, vor allem wegen steigenden Umweltbewusstseins und des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung. Für die Kantone hat sich dies in zahlreichen normativen Vorschriften und Bewilligungen niedergeschlagen, von denen viele auch im Rahmen der Baubewilligungen zu vollziehen sind. Da ihre Zahl weiterhin hoch bleibt, sind mittelfristig weitere Entlastungen denkbar.
- Das *Bundesamt für Justiz (BJ)* ist für rund 20 kantonale Verfahren zuständig, deren Themen breit gefächert sind: Lotteriegesezgebung, Gesetzgebung zur Vormundschaft und zur Aufnahme von Kindern, Boden- und Pachtrecht, Erwerb von Grundstücken durch Ausländer. Unter den beiden letzten Themen sind fünf Verfahren Kandidaten für die Aufhebung. Auch bei den Lotterien sollte an sich die Rechtslage geklärt werden, welche angesichts der heutigen Praktiken offensichtlich unbefriedigend ist.⁵
- Das auf dem dritten Rang folgende *Bundesamt für Migration (BFM)* konnte seine Anforderungen für EU/Efta-Bürger dank den Freizügigkeitsabkommen mit der EU bereits drastisch reduzieren. Dennoch ist immer noch eine hohe Frequenz von Verfahren festzustellen⁶, was eine vertiefte Reflexion verdienen würde.
- Auch gewisse Bewilligungen beim *Astra* werden auf kantonaler Ebene so häufig erteilt, dass sie kaum als Ausnahmegewilligungen betrachtet werden können.⁷ Zu prüfen wäre allenfalls ein Übergang von E zu P, indem die für die Bewilligungerteilung verwendeten Kriterien kodifiziert würden.
- Beim *Bundesamt für Landestopografie (Swisstopo)* dürfte die Bewilligung für die

6 Vier Bewilligungsverfahren bezüglich Grenzgänger, Kantonswechsel oder Visum zum Stellenantritt kommen über 30 000-mal pro Jahr zur Anwendung.

7 Bewilligung für Ausnahmetransporte: 70 000 bis 90 000 pro Jahr/Bewilligung für Nacht- und Sonntagsfahrten: 10 000 pro Jahr.

Die föderalistische Struktur der Schweiz stellt ein weiteres Hindernis bei der Straffung administrativer Verfahren dar. So hat das Bundesamt für Strassenverkehr (Astra) im Jahr 2005 die «Befreiung von der Typengenehmigung» abgeschafft. Viele Kantone erteilen aber weiterhin eine grosse Zahl von Sondergenehmigungen.

Kasten 2

Beurteilungskriterien der Verfahren

Kriterien für die Aufhebung eines Verfahrens

- Nicht mehr angewandt, da nicht zeitgemäss;
- aufwendig für die Verwaltung (im Kosten-Nutzen-Sinn);
- aufwendig für den Gesuchsteller (im Kosten-Nutzen-Sinn);
- unwirksam; das Verfahren hilft wenig, die Fehlbaren festzustellen;
- neue rechtliche Lösung oder eine andere Form der Kontrolle ist möglich (Integration in ein anderes Bewilligungsverfahren möglich, öffentlich-rechtliche Vorschrift, nachgängige Kontrollen, privatrechtliche Abmachungen, Meldepflicht, keine Staatsaufgabe mehr);
- andere Gründe.

Kriterien für die Beibehaltung eines Verfahrens

- Das öffentliche Interesse kann mit nachgängigen Kontrollen nicht gewahrt werden (z.B. Medikament);
- Zuweisung besonderer Rechte (z.B. Patent, Konzession);
- Legitimierung umfangreicher Investitionen (z.B. Baubewilligung);
- Ausnahme zu gesetzlichen Verboten;
- Möglichkeit zu Einsprache/Rekurs durch Dritte (Transparenz);
- Erleichterung der Rechtsdurchsetzung bei Verstössen;
- Möglichkeit für die Verwaltung, ihre Rechte geltend zu machen (z.B. Anschluss Infrastruktur);
- vom internationalen Recht verlangt (z.B. Strassentransportunternehmen);
- andere Gründe.

8 Die Formel zur Berechnung der Gebühr ist besonders bemerkenswert, da der schliessliche Gesamtbetrag in der Regel unter 100 Franken liegt: $G = g \cdot a \cdot m^{2/3} \cdot q \cdot p^{1/2} \cdot v \cdot u$. Dabei bedeuten g = Gebührenansatz von 75 Rp.; a = Faktor zur Berücksichtigung der Auflage; m = Faktor für die Datenmenge; q = Erhöhungsfaktor für andere als Erzeugnisse im Rasterformat; p = Genauigkeit, mit welcher die Daten der amtlichen Vermessung wiedergegeben werden, in Metern; v = Reduktionsfaktor bezüglich des Verwendungszwecks, u = Reduktionsfaktor für den Ersatz älterer Daten. T und q resultieren ihrerseits aus Formeln mit mehreren Variablen (siehe SR 510.622.2, Art. 2).

9 Drei Ämter sind betroffen: Beispiele: BFM (33.10–11 Grenzgängerbewilligung und Bewilligung für Kantonswechsel), Astra (75.06, Bewilligung für Ausnahmetransporte), Buwal (77.43–45 Bewilligung für das Fällen von Bäumen im Wald, Kantonale Jagdberechtigung).



Bild: Keystone

gewerbliche Nutzung der Daten der amtlichen Vermessung⁸ 2008 abgeschafft werden.

Jährliche Frequenz und Liste der Kriterien

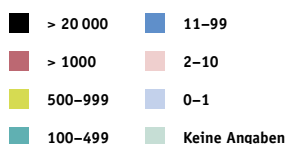
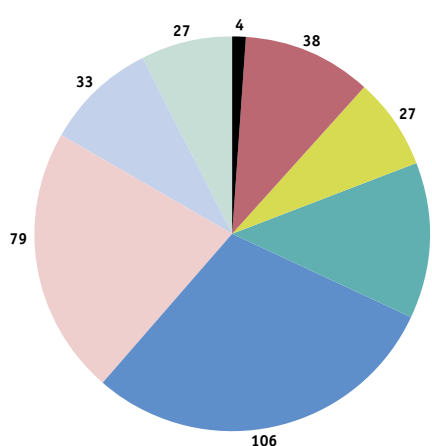
Hinsichtlich der Frequenz der Bewilligungen auf Bundesebene ist festzustellen, dass 20% der Verfahren mehr als 500-mal pro Jahr zur Anwendung kommen; nur 1% überschreitet 20000 Anwendungen pro Jahr. Die Hälfte der Verfahren wird zwischen 2- und 100-mal pro Jahr durchgeführt. Für die kantonalen Bewilligungen sehen die Verhältnisse deutlich anders aus, wobei bei fast der Hälfte die exakte Frequenz nicht bekannt ist. Einige Verfahren kommen über 30000-mal pro Jahr zur Anwendung (6%).⁹ Die zwischen 2- und 100-mal pro Jahr erteilten Bewilligungen machen nur

19% der Gesamtzahl aus. Diese Zahlen illustrieren die bekannte institutionelle Tatsache des Vollzugsföderalismus in der Schweiz.

Neben der Frequenz als grundlegender Information erlauben andere Kriterien, die Ziele der Bewilligung zu erfassen (siehe Kasten 2). Eine interessante Feststellung: Auf Bundesebene wird ein Viertel der Bewilligungen mit dem Kriterium «vom internationalen Recht verlangt» begründet, welches als einziges nicht in Frage gestellt werden kann (unabhängbare Bewilligungen), auf kantonaler Ebene sind es hingegen weniger als 10%. Das am häufigsten angeführte Kriterium ist zweifellos der Schutz übergeordneter öffentlicher Interessen; auf Bundesebene folgt danach als Begründung die Zuweisung besonderer Rechte und die Erleichterung der Rechtsdurchsetzung, während die kantonalen Bewilligungen häufiger als «Ausnahme von einem Verbot» erlassen werden. ■

Grafik 4

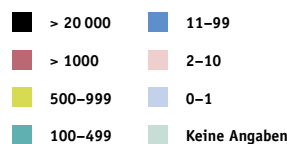
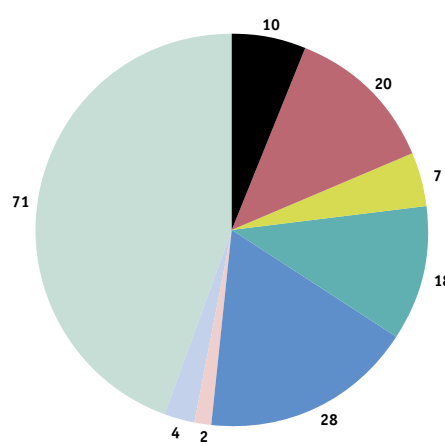
Frequenz der Verfahren auf Bundesebene



Quelle: De Chambrier / Die Volkswirtschaft

Grafik 5

Frequenz der Verfahren auf Kantonsebene



Quelle: De Chambrier / Die Volkswirtschaft