

Antrag des Regierungsrates vom 5. Oktober 2011

KR-Nr. 275/2009

4845

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 275/2009 betreffend
Bewilligungs- und Formularaktivismus**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 5. Oktober 2011,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 275/2009 betreffend Bewilligungs- und Formularaktivismus wird als erledigt abgeschlossen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 10. Mai 2010 folgendes von den Kantonsräten Gaston Guex, Zumikon, Beat Walti, Zollikon, und Peter Roesler, Greifensee, am 31. August 2009 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Kantonsrat aufzuzeigen, mit welchen Massnahmen die Bewilligungsdichte und der Formularaktivismus abgebaut werden können.

*Bericht des Regierungsrates:***A. Einleitung****1. Zielsetzungen des Postulats**

Zur Verringerung des administrativen Aufwands von Unternehmen und Privaten zielt das Postulat mittelbar auf einen Abbau von «Bewilligungsdichte und Formularaktivismus» ab. Unmittelbar sollen hierfür – so zeigt die Begründung des Postulats – bestehende (und wohl auch künftige) Bewilligungspflichten auf ihre Notwendigkeit hin überprüft werden. Gleiches gilt für Informationspflichten gegenüber dem Staat, die sich in einer Pflicht zur Verwendung von Formularen niederschlagen.

2. Grundsätzliche Würdigung

Die Zielsetzung des Postulats wird vom Regierungsrat unterstützt. Bewilligungspflichten sowie Informationspflichten sind stets in Zahl und Ausgestaltung auf das notwendige Mindestmass zu beschränken. Formulare, die zur Erfüllung von Informationspflichten zur Verfügung gestellt werden, sind möglichst kundenfreundlich auszugestalten.

Diese Zielsetzung wird einerseits bereits durch die Rechtsordnung vorgegeben, indem diese beispielsweise Bewilligungspflichten als Eingriffe in die persönliche Freiheit oder in die Wirtschaftsfreiheit regelmässig nur unter strengen Voraussetzungen zulässt (dazu Kapitel B.2 hiernach) und die Verwaltung zur Bürgernähe verpflichtet (§ 33 Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung [OG RR; LS 172.1]; Art. 107 KV). Andererseits widerspiegelt sich die Zielsetzung des Postulats in den (langfristigen) Zielen und Massnahmen des Regierungsrates, die dieser verfolgen bzw. ergreifen will. So ist es erklärtes Ziel des Regierungsrates, die administrative Belastung von Bevölkerung und Wirtschaft gering zu halten und die Dienstleistungen des Kantons bürgernah zu erbringen (Richtlinien der Regierungspolitik 2011–2015, Politikbereiche 8 und 10, Langfristige Ziele 8.3 und 10.1).

Unbesehen der rechtlichen Vorgaben und der politischen Agenda des Regierungsrates haben die ausführenden Verwaltungsbehörden ein eigenes Interesse, Bewilligungsverfahren und Formulare so auszugestalten, dass bei möglichst kleinem Aufwand ein möglichst grosser Nutzen erzielt wird. Dies bedingt, dass die Abläufe und Formulare

auch für Externe übersichtlich und einfach ausgestaltet sind. Hierzu kann der sinnvolle Einsatz von benutzerfreundlichen Formularen einen wesentlichen Beitrag leisten.

B. Bestehende und geplante Massnahmen zur Umsetzung des Postulats

Die Prüfung der Eignung, Erforderlichkeit und Verhältnismässigkeit neuer Massnahmen zum Abbau von Bewilligungs- und Informationspflichten ist vor dem Hintergrund bereits laufender und geplanter Massnahmen vorzunehmen, mit denen direkt oder indirekt die gleichen Ziele verfolgt werden.

1. Entlastungsgesetzgebung

a) Am 1. Januar 2011 traten das Gesetz zur administrativen Entlastung der Unternehmen (EntlG; LS 930.1) und die zugehörige Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen (EntlV; LS 930.11) in Kraft.

Die Entlastungsgesetzgebung bezweckt, den administrativen Aufwand der Unternehmen bei der Erfüllung von Vorschriften möglichst gering zu halten. Der Kanton hat namentlich dafür zu sorgen, dass für den Verkehr mit Behörden und Verwaltung elektronische Mittel zur Verfügung stehen und Formulare einheitlich und einfach ausgestaltet werden (§ 1 Abs. 1 und Abs. 2 lit. b und c EntlG).

Diese Ziele sollen erreicht werden, indem sowohl bestehende als auch neue Erlasse auf ihre Vereinbarkeit mit der Entlastungsgesetzgebung überprüft werden (§§ 3 und 5 EntlG). Hierbei ist insbesondere zu klären, ob bestehende oder neue Regelungen erforderlich sind, um einen bestimmten Regelungszweck sicherzustellen, oder ob es alternative Regelungsmöglichkeiten gibt, die für die Unternehmen eine geringere administrative Belastung zur Folge haben (§ 5 Abs. 2 lit. e EntlV). Die Überprüfung des geltenden Rechts erfolgt unter Mithilfe einer neu geschaffenen Kommission und soll bis Ende 2012 abgeschlossen sein. Alsdann wird der Regierungsrat dem Kantonsrat Bericht erstatten (§ 5 EntlG und § 3 EntlV).

Es wurde eine Informations- und Koordinationsstelle geschaffen. Eine ihrer Aufgaben ist die Entgegennahme und Prüfung von Hinweisen bezüglich des Anpassungsbedarfs von Vorschriften und Verfahren (§ 4 EntlG und § 2 EntlV).

b) Mit ihrer Zielsetzung deckt die Entlastungsgesetzgebung in ihrem Anwendungsbereich («Unternehmen») die Stossrichtung des Postulats vollumfänglich ab. Es werden sowohl Anforderungen an die Ausgestaltung von Formularen definiert als auch Bewilligungspflichten erfasst (vgl. Protokoll des Kantonsrates 2007–2011, S. 5277, Votum Raths).

2. Rechtsmittel und Rechtsbehelfe

Bewilligungspflichten schränken die freie Ausübung einer Tätigkeit ein. Damit stellen Bewilligungspflichten regelmässig Eingriffe in die persönliche Freiheit oder die Wirtschaftsfreiheit dar (Art. 10 und 27 BV). Diese bedürfen einer genügenden gesetzlichen Grundlage, müssen durch ein hinreichendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sowie verhältnismässig sein (Art. 36 BV). Letzteres bedingt u. a., dass die Bewilligungspflicht geeignet und erforderlich ist, um den zugrunde liegenden Regelungszweck zu erreichen.

Sind die Voraussetzungen von Art. 36 BV nicht erfüllt, kann dies auf dem ordentlichen Rechtsmittelweg gerügt werden. Die entsprechende Rüge kann sowohl bei Erlass einer neuen Bewilligungspflicht ergriffen werden als auch im Rahmen eines konkreten Anwendungsaktes.

Ist im Einzelfall die Überprüfung einer Bewilligungspflicht auf dem ordentlichen Rechtsmittelweg aufgrund besonderer Umstände nicht möglich, kann die Rechtsverletzung mittels Aufsichtsbeschwerde geltend gemacht werden.

3. Ombudsperson

Jede Person kann Verstösse gegen Rechtmässigkeit und Angemessenheit durch staatliches Handeln unentgeltlich bei der Ombudsperson geltend machen. Diese kann Sachverhalt und Rechtslage prüfen und die Angelegenheit mit den zuständigen Behörden besprechen oder zu deren Handen auch schriftliche Empfehlungen abgeben (Art. 81 KV und §§ 87 ff. Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; LS 175.2). Dies gilt auch, wenn Zweifel an der Notwendigkeit einer Bewilligungs- oder Informationspflicht bestehen oder die zweckmässige Ausgestaltung eines Formulars zur Diskussion steht.

4. Rücksprache mit der Verwaltungsbehörde

Vor der Inanspruchnahme der Ombudsperson oder dem Ergreifen von Rechtsmitteln und -behelfen steht es selbstverständlich jeder Person und jedem Unternehmen offen, die Notwendigkeit von Bewilligungs- und Informationspflichten direkt gegenüber der zuständigen Verwaltungsbehörde zu hinterfragen. Diese ist bei ihrer Vollzugstätigkeit stets an Verfassung und Gesetz gebunden und zur Bürgernähe verpflichtet (vgl. Kapitel A.2).

5. Autonome Überprüfung von Bewilligungspflichten durch den Gesetz- und Verordnungsgeber sowie die Verwaltungsbehörden

a) Bei der Einführung oder Revision von Normen, die eine Bewilligungs- oder Informationspflicht vorsehen, werden diese vom Regierungsrat und den zuständigen Verwaltungseinheiten regelmässig auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüft.

So wurden beispielsweise bei der Revision der Bauverfahrensverordnung (BVV; LS 700.6) im Jahr 2005 vom Amt für Raumordnung und Vermessung die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegenden Bewilligungspflichten überprüft und teilweise abgebaut. Gleichzeitig wurden verschiedene kantonale Baugesuchformulare vereinfacht. Im Gesundheitssektor erfolgte eine Überprüfung in jüngerer Zeit etwa beim Neuerlass bzw. der Revision des Patientinnen- und Patientengesetzes (LS 813.13), des Gesundheitsgesetzes (GesG; LS 810.1), der Heilmittelverordnung (HMV; LS 812.1), der Verordnung über die universitären Medizinalberufe (MedBV; LS 811.11), des Hundegesetzes (LS 554.5) und der Verordnung über die nichtuniversitären Medizinalberufe (nuMedBV; LS 811.21). Dabei wurden die Bewilligungspflichten im Hinblick auf den Schutz der Patientinnen und Patienten oder der Bevölkerung im Allgemeinen als notwendig eingestuft. Im Rahmen des auf den 1. Juli 2010 in Kraft getretenen Gesetzes über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrenrechts vom 22. März 2010 (OS 65, 390) wiederum wurde die im Einführungsgesetz zum ZGB geregelte Bewilligungspflicht für Feilträgerinnen und -träger überprüft, aufgrund der geänderten Umstände als unverhältnismässig beurteilt und deshalb aufgehoben.

b) Unabhängig bereits anderweitig begründeter Gesetzesrevisionen werden Bewilligungs- und Informationspflichten auch überprüft, wenn der Regierungsrat von sich aus oder auf Anstoss des Parlaments einen Revisionsbedarf erkennt.

So beschloss der Kantonsrat auf Initiative des Regierungsrates hin am 30. Mai 2011 etwa die Aufhebung des Gesetzes über die Vermittlung von Wohn- und Geschäftsräumen vom 30. November 1980 (Vorlage 4723). Dieses erklärte den gewerbmässigen Nachweis von Mietobjekten und die gewerbmässige Vermittlung des Abschlusses von Mietverträgen für bewilligungspflichtig. Aufgrund einer Motion des Kantonsrates wurde 2010 die Lockerung der Bewilligungspflicht für Solaranlagen überprüft (KR-Nr. 109/2008), wobei letztlich auf eine Änderung der geltenden Bestimmungen verzichtet wurde (Vorlage 4702). Hinsichtlich des Abbaus der Bewilligungspflichten für Bauten und Anlagen sei auf den kürzlich erstatteten Bericht und Antrag des Regierungsrates zum Postulat KR-Nr. 9/2007 verwiesen (Vorlage 4826). Erst kürzlich behandelt wurde überdies die Vorlage betreffend die Abschaffung oder Vereinfachung des Baubewilligungsverfahrens bei energetischen Gebäudesanierungen (Vorlage 4713).

Gegenwärtig hängig sind – im Sinne einer exemplarischen Aufzählung – die Überprüfung der Bau- und Betriebsbewilligungen von Kleinskiliften gemäss Art. 3 des Konkordats über die Seilbahnen und Skilifte (LS 743.1) und gemäss § 3 der Einführungsverordnung zur Seilbahnverordnung (LS 743.2). Dabei ist insbesondere zu beurteilen, ob künftig auf eine Bewilligungspflicht verzichtet werden kann, wenn eine Anlage nicht ortsfest ist und beispielsweise keine Beeinträchtigung des Raumes, der Erschliessung oder der Umwelt mit sich bringt. Im Rahmen der laufenden Revision des Wasserwirtschaftsgesetzes (WWG; LS 724.11) wiederum werden sämtliche dort vorgesehenen Bewilligungstatbestände auf ihre Verhältnismässigkeit hin überprüft.

6. Laufende Projekte zur Vereinfachung und Harmonisierung von Formularen

a) Die Vereinfachung des Amtsverkehrs für Bevölkerung und Wirtschaft ist eine wichtige Zielsetzung des Regierungsrates (vgl. Kapitel A.2).

b) In der am 10. September 2008 beschlossenen «E-Government-Strategie des Kantons Zürich 2008–2012» (RRB Nr. 1411/2008) hat der Regierungsrat entsprechende Umsetzungsziele und Handlungsschwerpunkte festgelegt. Die E-Government-Strategie ist darauf ausgerichtet, einen umfassenden elektronischen Amtsverkehr mittels optimierter, durchgängiger Prozesse zum Nutzen der Wirtschaft, der Bevölkerung und der Behörden zu verwirklichen. So soll insbesondere die elektronische Abwicklung der Bewilligungsverfahren zu einer Beschleunigung und Effizienzsteigerung und damit zu einer administrativen Entlastung der Unternehmen und Organisationen führen. Die

Notwendigkeit von Formularen und die Optimierung der erforderlichen Formulare sollen geprüft werden. Für die Bevölkerung sollen die vollelektronischen Angebote, die einfach und sicher über das Internet benutzt werden können, ausgebaut werden. Das Informationsangebot der Verwaltung soll einfach zugänglich sowie zielgruppen- und bedürfnisgerecht aufbereitet sein.

Die Stabsstelle E-Government koordiniert die Umsetzung der E-Government-Strategie und misst jährlich den Umsetzungsstand der Strategie mittels Erhebung der E-Government-Projekte im Kanton (vgl. Geschäftsbericht und Rechnung 2010, S. 398 ff. und KEF 2011–2014, S. 476 f., abrufbar unter http://www.e-gov.zh.ch/internet/staatskanzlei/egov/de/ueber_uns/berichte.html).

Seit 2009 wurden bereits etliche Projekte umgesetzt und das Leistungsangebot laufend verbessert. So wurden unter anderem Formulare vereinheitlicht (z. B. Formulare zu Baubewilligungen). Angestrebt wird auch, dass Formulare vermehrt durch neue interaktive und vollständig elektronische Online-Angebote ersetzt werden. Mit der Transaktionsplattform ZHservices hat der Kanton eine Infrastruktur aufgebaut, welche die Umsetzung und Bereitstellung von solchen Online-Angeboten erleichtert. ZHservices geht dabei über die üblichen PDF-Formular-Lösungen hinaus und gewährleistet unter anderem auch eine zuverlässige Authentisierung und die technische Möglichkeit zur elektronischen Unterschrift.

Hinsichtlich der Vereinfachung und Harmonisierung von Formularen wurden mit dem E-Government somit verschiedene Schritte in die vom Postulat vorgeschlagene Richtung unternommen. Die Entwicklung ist jedoch noch nicht abgeschlossen, sondern auch eine langfristige Aufgabe der Verwaltung (im KEF 2012–2015 wird für die in den Direktionen und der Staatskanzlei erhobenen Projekte und Projektideen mit jährlichen Kosten von durchschnittlich rund 7,3 Mio. Franken gerechnet).

c) Die im Postulat erwähnte und von der Standortförderung im Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) betriebene «Bewilligungsdatenbank» (www.bewilligungen.zh.ch) ermöglicht nicht nur einen umfassenden Überblick über bewilligungspflichtige Tatbestände, sondern gibt auch Auskunft über Melde- und Informationspflichten. Sie stellt ferner die erforderlichen Formulare und Muster zur Verfügung.

d) Im Sinne einer beispielhaften Aufzählung können folgende kantonalen Projekte erwähnt werden, die auf die Vereinfachung und Harmonisierung von Formularen abzielen:

- Verbesserung der Benutzerfreundlichkeit der elektronischen Formulare für vorübergehende Sonntags- und Nachtarbeit im Bereich Arbeitsbedingungen/Arbeitsinspektorat (kürzlich abgeschlossen)

- Anbieten der Dienstleistungen im Bereich Standortförderung in englischer Sprache (kürzlich abgeschlossen)
- Elektronische Bewilligung für Kältemittelanlagen (kürzlich abgeschlossen)
- Elektronische Dienstverschiebungs- und Auslandsurlaubsgesuche für Militär- und Zivilschutzdienstleistende (kürzlich abgeschlossen)
- Förderung von elektronischen Formularen bzw. E-Government-Lösungen im Bereich Arbeitsmarkt (laufendes Projekt)
- Vereinheitlichung und Vereinfachung sämtlicher Bewilligungsverfahren im Einflussbereich der Baudirektion unter Einbezug der Gemeinden (laufendes Projekt)*
- Elektronische Eingabe der Steuererklärung ab 2013 (laufendes Projekt)
- Prüfung elektronischer Gesuche an den Lotteriefonds (geplant)
- Prüfung elektronischer Gesuche betreffend die Befreiung vom Versicherungsobligatorium (geplant)
- Elektronisches Anmelde- und Eintragungsverfahren für das Handelsregister (geplant)

*Beim Projekt zur Vereinheitlichung und Vereinfachung der Bewilligungsverfahren im Einflussbereich der Baudirektion unter Einbezug der Gemeinden wird ein grosses E-Government-Potenzial erwartet. Das Projekt kann sowohl bei grossen, umfassenden Verfahren (z. B. dem Baubewilligungsverfahren) als auch bei vielen kleinen Verfahrensschritten (z. B. beim Einreichen von Messresultaten oder Rückmeldungen zu Massnahmen) Vereinfachungen herbeiführen.

7. Bundesrechtliche Bewilligungspflichten im Besonderen

Vielfach ergeben sich Bewilligungspflichten aus dem Bundesrecht oder dem interkantonalen Recht (etwa im Zusammenhang mit der Ausbildung von Lehrpersonen) und dem Kanton kommt nur noch eine vollziehende Funktion zu. So beruhen beispielsweise die vom AWA zu erteilenden zehn Bewilligungen (Arbeitsbewilligungen, Arbeitszeitbewilligungen, Kurzarbeitsentschädigung usw.) ausschliesslich auf bundesrechtlichen Bestimmungen. Im Zuständigkeitsbereich des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) beruhen von 33 Bewilligungstatbeständen nur gerade drei auf rein kantonalem Recht. In allen übrigen Fällen beruht die Bewilligungspflicht zumindest teilweise auf dem Bundesrecht. In solchen Konstellationen ist eine Überprüfung der Bewilligungspflicht durch den Kanton nur beschränkt möglich. Der Kanton versucht aber auch hier, zumindest die bestehenden Ein-

flussmöglichkeiten wahrzunehmen (vgl. z. B. die Vernehmlassung zur parlamentarischen Initiative der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates betreffend Liberalisierung der Öffnungszeiten von Tankstellenshops, RRB Nr. 606/2011).

C. Antrag

a) Soweit Unternehmen betroffen sind, wird die Zielsetzung des Postulats vollumfänglich durch die Entlastungsgesetzgebung abgedeckt. Da keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die in der Entlastungsgesetzgebung vorgesehenen Massnahmen zur Zielerreichung nicht tauglich wären, ist die Ergreifung zusätzlicher Massnahmen hinsichtlich der Unternehmen nicht angezeigt.

b) In Bezug auf die Zielsetzung des Postulats, die Bewilligungs- und Formulardichte für Private zu verkleinern, ist gegenwärtig keine vergleichbare, umfassende Überprüfung sämtlicher Bewilligungstatbestände und/oder Formulare vorgesehen. Eine solche erweist sich indes auch nicht als notwendig. Nach dem Gesagten finden im Sinne eines rollenden Prozesses laufend punktuelle Überprüfungen bestehender Bewilligungspflichten sowie Formulare durch den Gesetz- und Verordnungsgeber wie auch durch die Verwaltungsbehörden statt (vgl. Kapitel B.5 f.). Auch stehen den Privaten verschiedene taugliche Mittel zur Verfügung, um die Überprüfung einer Bewilligungspflicht oder eines Formulars allgemein oder im Einzelfall zu veranlassen, sofern die Behörden einen bestehenden Revisionsbedarf nicht von sich aus erkennen (vgl. Kapitel B.2 f.). Vor diesem Hintergrund ist es nicht erforderlich, zusätzliche Massnahmen zwecks umfassender Überprüfung sämtlicher Bewilligungspflichten und Formulare zu ergreifen.

Abgesehen vom mangelnden Handlungsbedarf nach einer umfassenden Durchforstung der gesamten kantonalen Gesetzgebung nach kritischen Bewilligungspflichten wäre eine solche auch mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden. Analog zur Situation bei der Entlastungsgesetzgebung würde eine Gesamtüberprüfung des kantonalen Rechts in der Verwaltung zusätzliche Mittel erfordern (bei der Umsetzung der Entlastungsgesetzgebung fallen Personal- und Sachkosten von jährlich Fr. 280 000 an, ohne dass sich der Nutzen der Gesamtüberprüfung des kantonalen Rechts heute klar voraussagen lässt). Dem grossen Aufwand dürfte – wenn überhaupt – nur ein sehr geringer Nutzen gegenüberstehen.

c) Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass einerseits im Rahmen der Überprüfung von Bewilligungspflichten und Formularen gemäss Entlastungsgesetzgebung auch für Private positive Auswirkungen zu

erwarten sind. So dürften einzelne Bewilligungspflichtigen Unternehmen und Private gleichermaßen betreffen (z. B. baurechtliche Bewilligungen).

Andererseits hat der Gesetzgeber beim Erlass des Entlastungsgesetzes 2009 dessen Anwendungsbereich bewusst auf Unternehmen eingegrenzt, da er der Meinung war, dass eine Ausdehnung auf Private nicht notwendig oder verhältnismässig sei (vgl. etwa ABI 2007, 2296, S. 2303). Gründe, weshalb heute von dieser Beurteilung abgewichen werden sollte, sind nicht erkennbar.

d) Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 275/2009 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Gut-Winterberger

Der stv. Staatsschreiber:

Hösli