

Antrag des Regierungsrates vom 3. Dezember 2014

5147

**Beschluss des Kantonsrates
über den Bericht des Regierungsrates
zur Prüfung des geltenden Rechts nach § 5 des Gesetzes
zur administrativen Entlastung der Unternehmen**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 3. Dezember 2014,

beschliesst:

I. Der Bericht des Regierungsrates über die Prüfung des geltenden Rechts wird zur Kenntnis genommen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

1. Einleitung

Gemäss § 5 des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen (Entlastungsgesetz, EntlG; LS 930.1) liess der Regierungsrat das geltende Recht auf seine Übereinstimmung mit dem Zweck des Gesetzes prüfen, das heisst auf das Ziel hin, den administrativen Aufwand insbesondere der kleinen und mittleren Unternehmen möglichst gering zu halten.

Nach Abschluss der Prüfung berichtet der Regierungsrat dem Kantonsrat über deren Ergebnisse und über die Anpassungen auf Verordnungsstufe. Er beantragt zudem die erforderlichen Gesetzesänderungen (§ 5 Abs. 2 EntlG). Der Kantonsrat hat die entsprechende Frist am 18. Juni 2012 um zwei Jahre bis zum 31. Dezember 2014 verlängert (Vorlage 4886).

2. Überblick über die Prüfung des geltenden Rechts

Die Prüfung des geltenden Rechts wurde von der Koordinationsstelle Unternehmensentlastung (Koordinationsstelle) im Amt für Wirtschaft und Arbeit in der Volkswirtschaftsdirektion koordiniert (§§ 4 und 5 Abs. 4 EntlG). Die Koordinationsstelle wurde dabei von der Kommission zur Prüfung des geltenden Rechts (Kommission) unterstützt (§ 5 Abs. 4 EntlG). Die Kommission wurde am 1. Dezember 2010 vom Regierungsrat gewählt (RRB Nr. 1727/2010) und am 31. Dezember 2013 nach elf Sitzungen aufgelöst. Sie stand unter dem Vorsitz des Vorstehers der Volkswirtschaftsdirektion und umfasste acht weitere nebenamtliche Mitglieder (§ 3 Abs. 1 Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen, EntlV; LS 930.11). Dazu zählten unter anderem je zwei Mitglieder des kantonalen Gewerbeverbandes sowie der Zürcher Handelskammer und je ein Mitglied des kantonalen Gewerkschaftsbundes sowie des Kaufmännischen Verbandes Zürich. Damit war eine umfassende und praxisbezogene Überprüfung des geltenden Rechts sichergestellt.

Der Kantonsrat verzichtete darauf, den Begriff der administrativen Belastung ausdrücklich zu umschreiben. Der Regierungsrat hielt im Zusammenhang mit der Verabschiedung der Richtlinien für die Durchführung der Regulierungsfolgeabschätzung und für die Prüfung des geltenden Rechts fest, dass der Begriff «administrative Belastung» weit und nicht eng zu verstehen sei (RRB Nr. 1287/2011, S. 2). Die Kommission beriet deshalb auch Anträge, die nicht nur Informations- und Auskunftspflichten, sondern auch weitere Handlungspflichten für Unternehmen zum Gegenstand hatten. Gleichwohl beschränkte sich die Überprüfung auf Vorschriften, die im weitesten Sinne unter administrativer Belastung zu verstehen sind.

Die Koordinationsstelle hat eine systematische Prüfung sämtlicher in der Loseblattsammlung enthaltenen Erlasse durchgeführt und gestützt darauf Prüfungsanträge an die Kommission gestellt. Weitere Prüfungsanträge ergaben sich aus Anregungen von Kommissionsmitgliedern und von Mitarbeitenden der Koordinationsstelle sowie aufgrund von Hinweisen aus der Verwaltung und von Dritten.

Insgesamt prüfte die Koordinationsstelle 76 Themenbereiche. Auslöser für die Anregungen waren meistens konkrete Ereignisse. Häufig wurde allerdings darauf hingewiesen, dass die administrative Belastung nicht unbedingt auf einzelne Bestimmungen zurückzuführen sei, sondern auf die Summe der Vorschriften. Einige Anregungen betrafen sodann Bundesrecht oder kommunale Bestimmungen, deren Beurteilung nicht in die Zuständigkeit des Kantons fällt. Bis Januar 2013 wurden daher mehrere Hinweise an das KMU-Forum des Bundes und ein

paar wenige an das KMU-Forum der Stadt Zürich weitergeleitet. Weiter betraf ein grosser Teil der Anregungen nicht die geltenden Erlasse an sich, sondern deren Vollzug. Dass sich Betroffene ungerecht behandelt fühlen oder die Kommunikation mit den Amtsstellen nicht problemlos klappt, kann nie ausgeschlossen werden. Solche Anregungen konnten indessen nicht im Rahmen der Prüfung des geltenden Rechts nach § 5 EntlG behandelt werden. Die Koordinationsstelle bearbeitete diese Hinweise – wo sinnvoll – gemäss § 4 Abs. 1 lit. d EntlG und regte bei den zuständigen Stellen Verbesserungen an.

Die Kommission hat an elf Sitzungen 28 Themenbereiche beraten. Zu einigen Punkten hat sie Vertreter der zuständigen Direktion oder Anstalt angehört oder die Koordinationsstelle mit dem Einholen von Fachinformationen bei der zuständigen Verwaltungsstelle beauftragt. Im Rahmen der Anhörungen wurde die Kommission auch über Änderungen im Vollzug informiert, welche die administrative Belastung von Unternehmen vermindern werden. So bietet das Handelsregisteramt seit Anfang 2013 den Grossteil seines Angebotes elektronisch an, die Baudirektion arbeitet an administrativen Erleichterungen für Unternehmen im Submissionsverfahren und schliesslich hat die Sozialversicherungsanstalt ihre Abläufe in den Bereichen Familienzulagen und Selbstständigkeitserklärungen angepasst. Nicht alle Anregungen führten zu Massnahmen. Weil teilweise die angemahnten Tatbestände nach Einschätzung der Kommission für die Unternehmen nur wenig belastend sind und sich eine umfassende Prüfung nicht rechtfertigte, wurden 15 Anträge nicht weiterverfolgt. Im Ergebnis wurden 13 Themenbereiche zur umfassenden Überprüfung empfohlen.

Der Regierungsrat folgte auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion dieser Empfehlung und beauftragte die jeweils zuständigen Direktionen mit der Prüfung der 13 Themenbereiche (RRB Nr. 410/2013). Die Direktionen prüften die ihnen zugewiesenen Erlasse und erstatteten dem Regierungsrat Bericht und Antrag. Zuvor wurde die Volkswirtschaftsdirektion zur Besonderen Stellungnahme eingeladen, damit diese die Kommission anhören konnte. Die Kommission äusserte sich zu den Anträgen und Berichten an ihren Sitzungen vom 4. und 18. November 2013. Die Stellungnahmen der Kommission deckten sich in 9 von 13 Fällen mit den Überlegungen der jeweiligen Direktion. Der Regierungsrat beschloss an seiner Sitzung vom 26. Februar 2014, welche Rechtsänderungen weiterzuverfolgen sind (z. B. RRB Nr. 222/2014), und löste – wo angebracht – Vernehmlassungsverfahren aus (siehe dazu nachfolgend).

3. Überprüfte Erlasse

Nachfolgend werden die einzelnen Anträge kurz erläutert und zusammengefasst (vgl. RRB Nr. 410/2013).

3.1 Drittmeldepflicht für Vermieter

Gemäss § 32 des Gemeindegesetzes (GG; LS 131.1) besteht für Personen, die sich in einer Gemeinde niederlassen, eine Meldepflicht. Mieterinnen und Mieter haben bei der Meldung zudem einen Wohnungsausweis oder den Mietvertrag vorzulegen. Gleichzeitig sind Vermieterinnen und Vermieter sowie Logisgeberinnen und -geber unter Strafandrohung verpflichtet, den Gemeinden dieselben Informationen zu melden (§ 33a GG). Diese Drittmeldepflicht verursacht bei Vermieterinnen und Vermietern (u. a. Immobilien-Unternehmen) eine administrative Belastung. Die Direktion der Justiz und des Innern wurde deshalb beauftragt zu prüfen, ob die Drittmeldepflicht für Vermieterinnen und Vermieter sowie für Logisgeberinnen und -geber abgeschafft oder z. B. in eine Auskunftspflicht umgewandelt werden kann. Aufgrund des öffentlichen Interesses an einem einwandfreien Einwohnerregister wurde auf eine Umwandlung der bestehenden Drittmeldepflicht für Vermieterinnen und Vermieter sowie für Logisgeberinnen und -geber verzichtet. Um deren Erfüllung aber zu erleichtern, beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat im Rahmen des neuen Gesetzes über das Meldewesen und die Einwohnerregister (MERG; Vorlage 5135) die Einführung der Möglichkeit der elektronischen Meldung für Drittmeldepflichtige (§ 15 Abs. 1 MERG). Zudem hält § 8 Abs. 2 MERG fest, dass eine Drittmeldepflicht nur bezüglich Nutzungsberechtigten besteht, die selbst meldepflichtig sind. Dies entlastet Drittmeldepflichtige von unnötigen Meldungen.

3.2 Betreibungsregisterauszug

Ein Auszug aus dem Betreibungsregister gibt Auskunft über die Zahlungsfähigkeit einer Person, beschränkt sich dabei jedoch auf die Situation am Betreibungsort bzw. im entsprechenden Betreibungskreis. Nicht berücksichtigt werden nach einem Wohnortwechsel frühere Schulden, was die Aussagekraft von Betreibungsregisterauszügen einschränkt. Die Direktion der Justiz und des Innern wurde deshalb beauftragt zu prüfen, ob die Betreibungsämter mit einer Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (EG SchKG; LS 281) zu einer Deklaration des Zu- und Wegzugsdatums verpflichtet werden können. Es wurde allerdings beschlos-

sen, auf eine Änderung des geltenden Rechts zu verzichten, da verschiedene Gründe gegen die Einführung einer solchen Verpflichtung sprechen. Namentlich können zum Beispiel die dadurch vermittelte trügerische Sicherheit und die auf Bundesebene geplante Einführung eines eidgenössischen Betreibungsregisters genannt werden. Mit der Einführung eines solchen eidgenössischen Betreibungsregisters sind unter anderem die elektronische Verbindung sämtlicher Betreibungsregister und eine schweizweite Betriebsauskunft geplant, wodurch die Pflicht zur Deklaration des Zu- und Wegzugsdatums hinfällig wäre. Allerdings ist die Direktion der Justiz und des Innern beauftragt, die Ausarbeitung einer Vorlage erneut zu prüfen, falls die geplante Einführung eines eidgenössischen Betreibungsregisters scheitern oder sich übermässig verzögern sollte und ersatzweise auch kein kantonales Betreibungsregister eingeführt wird.

3.3 Beurkundungen durch das Handelsregisteramt

Gemäss § 236 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB; LS 230) und § 1 lit. a Ziff. 1 des Notariatsgesetzes (LS 242) erfolgen öffentliche Beurkundungen im Kanton Zürich durch einen Notar. Nach der öffentlichen Beurkundung beim Notar wird die beabsichtigte Eintragung ins Handelsregister beim Handelsregisteramt angemeldet. Dieses prüft, ob die gesetzlich vorgegebenen Voraussetzungen erfüllt sind, insbesondere ob die Anmeldungen und Belege den vom Gesetz und der Verordnung verlangten Inhalt aufweisen. Die Direktion der Justiz und des Innern wurde deshalb beauftragt zu prüfen, ob eine rechtliche Grundlage geschaffen werden könnte, gestützt darauf auch das Handelsregisteramt Zürich, neben den Notariaten, die öffentlichen Beurkundungen vornehmen könnte, die für Handelsregister-einträge notwendig sind. Dies hätte eine Verringerung der Anzahl Behördenkontakte zur Folge gehabt und damit die Unternehmen administrativ entlastet. Es wurde auf eine Änderung des geltenden Rechts verzichtet, da durch die Änderung nicht von einer erheblichen Entlastung der Unternehmen auszugehen wäre, wie sie eigentlich mit dem EntlG angestrebt wird. Eine Zulassung des Handelsregisteramtes im Bereich der gesellschaftsrechtlichen Beurkundungen wäre für den Kanton mit Mehrkosten verbunden. Eine Abwägung der öffentlichen gegen die privaten Interessen rechtfertigt eine Gesetzesänderung im Bereich der Zuständigkeit zur Beurkundung deshalb nicht. Stattdessen beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat eine gesetzliche Grundlage zur Erstellung elektronischer Ausfertigungen von öffentlichen Urkunden (neuer § 236a EG ZGB; Vorlage 5136). Der Eintragungsprozess könnte durch eine elektronische Übermittlung der öffentlichen

Urkunden – wenn möglich zusammen mit den zusätzlich für die Eintragung notwendigen Urkunden – beschleunigt und wesentlich vereinfacht werden.

3.4 Zugänglichkeit von verbindlich erklärten privaten Regelwerken

Teilweise verweisen Verordnungstexte auf Richtlinien, Normalien und Empfehlungen, welche als Verordnungsbestimmungen befolgt werden müssen. Betrifft dies Regelwerke privater Verbände, welche den Zugang zu ihren Regelwerken einschränken und nur gegen Entgelt ermöglichen, so waren bis anhin die Unternehmen, die sich über geltendes Recht informieren wollten, verpflichtet, die einschlägigen Normen bei den privaten Verbänden zu erwerben oder diese an bestimmten Orten einzusehen. Die Direktion der Justiz und des Innern wurde deshalb beauftragt zu prüfen, ob private Regelwerke, welche Allgemeinwirkung entfalten und rechtsetzend wirken, dem Rechtsuchenden ohne hohe Kosten zugänglich gemacht werden können. Normen müssen für die Rechtsunterworfenen zugänglich sein, wenn in einem kantonalen Erlass auf ein Regelwerk eines privaten Dritten verwiesen wird und diese Normen für die Rechtsunterworfenen als rechtsverbindlich erklärt werden. Stellt der Dritte das Regelwerk nicht unentgeltlich der Allgemeinheit zur Verfügung, hat dies für die Rechtsunterworfenen zur Folge, dass sie für die Einsichtnahme in das auf sie anwendbare Recht bezahlen müssen. Dies ist mit der Funktion der Gesetzessammlung als Darstellung des geltenden Rechts und der damit verbundenen Kenntnisnahmefiktion nicht vereinbar. Deshalb beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat im Rahmen der Revision des Publikationsgesetzes (PublG; LS 170.5; Vorlage 5134) eine Norm, die den Anspruch der Rechtsunterworfenen auf unentgeltliche Einsichtnahme in im Internet veröffentlichte amtliche Publikationsorgane regelt (§ 23 Abs. 1 PublG). Dies würde auch für Normen privater Organisationen gelten, die im kantonalen oder im Bundesrecht für verbindlich erklärt wurden.

3.5 Patente für das Gastgewerbe und den Handel mit Alkohol

Patente für das Gastgewerbe und den Handel mit alkoholhaltigen Getränken im Klein- und Mittelverkauf lauten auf die für die Betriebsführung verantwortliche natürliche Person und sind nicht übertragbar (§ 7 in Verbindung mit § 14 Abs. 1 Gastgewerbegesetz; GGG; LS 935.11). Sie werden zudem auf einen bestimmten Betrieb ausgestellt, was das Zusammenfassen verschiedener Betriebe unter einem Patent aus-

schliesst. Für grössere Unternehmen mit mehreren Gastgewerbebetrieben bzw. Verkaufsstellen verursacht dies einen administrativen Aufwand, der vermindert würde, indem ein Patent auf mehrere Betriebe (oder auf das ganze Unternehmen) ausgedehnt werden könnte. Die Volkswirtschaftsdirektion wurde deshalb beauftragt zu prüfen, ob die Patentbestimmungen so angepasst werden können, dass Unternehmen bzw. natürliche Personen auch ein Patent für mehrere Gastgewerbebetriebe bzw. Verkaufsstellen beantragen können. Auf eine Änderung des geltenden Rechts wurde allerdings verzichtet, da wegen der verschiedenen persönlichen Gesichtspunkte der Patentrechtspflicht, die nach dem geltenden Konzept des Gastgewerberechts für einen geordneten Vollzug unabdingbar sind, der persönliche Bezug auch bei einem Sammelpatent vorgesehen werden müsste. Dadurch würde die administrative Belastung im Endeffekt wohl nicht kleiner, sondern lediglich anders. Statt im Rahmen von vielen Patentgesuchen jeweils wenige Unterlagen einreichen zu müssen, müssten wohl im Rahmen von einem Patentgesuch umso mehr Unterlagen eingereicht werden. Darüber hinaus wird die laufende Totalrevision des eidgenössischen Alkoholgesetzes abgewartet. Der Vernehmlassungsentwurf zur Änderung des eidgenössischen Alkoholgesetzes sieht für den Ausschank und den Detailhandel mit Alkohol keine Bewilligungspflicht mehr vor. Im Rahmen der geplanten Revision des GGG soll die Einführung eines Sammelpatentes allerdings erneut geprüft werden, falls die Bewilligungspflicht auf Bundesebene nicht abgeschafft werden würde.

3.6 Bewilligungen Hundeausbilderinnen und Hundeausbilder

Die Tätigkeit als Hundeausbilderin oder Hundeausbilder ist gemäss § 16 Hundeverordnung (HuV; LS 554.51) bewilligungspflichtig. Da die Dauer der Gültigkeit der Bewilligung (vier Jahre) im Vergleich zu den Berufsausübungsbewilligungen von Tierärzten (zehn Jahre) sehr kurz erscheint, wurde die Gesundheitsdirektion beauftragt zu prüfen, ob die Befristung der Bewilligung für die Durchführung von Kursen in der praktischen Hundeausbildung abgeschafft oder zumindest verlängert werden könnte. Aufgrund der bundesrechtlich vorgegebenen Regelung, aber auch wegen der geringfügigen zeitlichen und finanziellen Belastung der Hundeausbilderinnen und -bilder sowie des kleinen Kreises der betroffenen Personen wurde auf eine Änderung des geltenden Rechts verzichtet.

3.7 Krippenrichtlinien (Verordnung über die Bewilligungen im Bereich der ausserfamiliären Betreuung)

Die Fürsorgebehörden bewilligen den Betrieb von Kinderkrippen, wenn diese die sozialpädagogischen Grundsätze, die institutionellen Rahmenbedingungen und die räumlichen Anforderungen gemäss den von der Bildungsdirektion erlassenen Richtlinien erfüllen (§ 10 Verordnung über die Bewilligungen im Bereich der ausserfamiliären Betreuung; LS 852.23). Diese Richtlinien schreiben den Kinderkrippen verschiedene Handlungspflichten vor. Die damit verbundenen Bewilligungsanforderungen verursachten erhebliche administrative Aufwendungen, weshalb die Bildungsdirektion beauftragt wurde, die Voraussetzungen der Krippenrichtlinien für eine Bewilligung zu überprüfen. Infolgedessen überarbeitete die Bildungsdirektion die Richtlinien über die Bewilligung von Kinderkrippen (seit 1. November 2014 in Kraft). Mit der Überarbeitung wurden die Richtlinien nicht nur sprachlich vereinfacht und übersichtlicher gestaltet, sondern auch die Anforderungen an die Bewilligung gelockert. So müssen die Gesuchstellenden beispielsweise kein schriftliches Betriebskonzept mehr einreichen. Ausserdem sind die Krippen bezüglich der altersmässigen Zusammensetzung der Kindergruppen nun grundsätzlich frei.

3.8 Fristen für die Prüfung von Baugesuchen

Baurechtliche Entscheide haben durch die kantonalen und kommunalen Behörden innert zwei Monaten nach der höchstens dreiwöchigen Vorprüfung zu erfolgen (§ 313 Abs. 1 und § 319 Abs. 1 Planungs- und Baugesetz; PBG; LS 700.1). Für erstmalige Beurteilungen von Neubau- und grösseren Umbauvorhaben sind vier Monate vorgesehen. Dabei bleibt unbestimmt, was unter grösseren Umbauvorhaben zu verstehen ist. Für Bauherrschaften und -unternehmen ist Planungssicherheit bezüglich der Dauer ihrer Bauvorhaben von grosser Bedeutung. Die Baudirektion wurde deshalb beauftragt zu prüfen, ob auf Verordnungsstufe Kriterien, die grössere Umbauvorhaben kennzeichnen, abschliessend verankert werden können. Es wurde aber auf eine Änderung des geltenden Rechts verzichtet, da es im Einzelfall von vielen Umständen abhängt, ob das Umbauvorhaben eine Bearbeitungsfrist von vier Monaten erfordert oder nicht. Der Standort des Vorhabens und die geplante Nutzung sind bei der Beurteilung von grösserer Bedeutung als die räumlichen Dimensionen des Objektes. Angesichts der Vielzahl möglicher Konstellationen ist es nicht möglich, in der Verordnung mit abstrakten Kriterien zu umschreiben, was grössere Umbauten sind. Die Baudirektion ist jedoch bereits daran,

zusammen mit den Gemeinden ein Konzept zur Einführung einer elektronischen Plattform für Baugesuche (ePB-ZH) zu erarbeiten, durch die unter anderem der Fortschritt der Behandlung der Gesuche bei den Gemeinden und beim Kanton transparenter dargestellt werden soll.

3.9 Abnahme bewilligter Bauten

Bauherren haben den Beginn, die Vollendung und die wesentlichen Zwischenstände der Bauarbeiten der örtlichen Baubehörde zu melden. Diese wiederum ist verpflichtet, die Bauarbeiten auf ihre Übereinstimmung mit Plänen und Vorschriften zu prüfen (§ 327 PBG). Dabei ist es möglich, dass in Übereinstimmung mit der baurechtlichen Bewilligung erfolgte Bauarbeiten nach ihrer Vollendung aufgrund von Mängeln, welche die Baubehörde im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens übersehen hat, nicht abgenommen werden. Die darauffolgende Nachtragsverfügung bringt für Bauherren nicht nur administrative Auflagen mit sich, sondern auch Verzögerungen der Bauarbeiten. Die Baudirektion wurde deshalb beauftragt zu prüfen, ob das Planungs- und Baurecht so ergänzt werden kann, dass die Abnahme von Bauarbeiten, die in Übereinstimmung mit den Vorgaben des baurechtlichen Entscheides erfolgten, nicht verweigert werden kann. Da die allgemeinen Grundsätze über den Widerruf von fehlerhaften Verfügungen Rechtsfolgen für solche Fälle bereits vorgeben, wurde auf eine Neuerung des geltenden Rechts verzichtet. Hat die Baubehörde die sicherheitsrelevanten Mängel im Baubewilligungsverfahren übersehen, obschon diese klar erkennbar waren, und das Bauvorhaben bewilligt, ist davon auszugehen, dass die Baubewilligung nicht in allen Teilen dem materiellen Recht entspricht. Die Baubehörde kann bezüglich solcher Mängel nur dann nachträglich die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes anordnen, wenn die Voraussetzungen für einen (teilweisen) Widerruf der Baubewilligung gegeben sind. Ob die Anordnung der Mängelbehebung im Einzelfall gerechtfertigt ist, ergibt sich aus einer Interessenabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der richtigen Durchsetzung des Planungs-, Bau- und Umweltrechts einerseits und den privaten Anliegen an der Rechtssicherheit und dem Vertrauensschutz andererseits.

3.10 Vorgaben zu Abortanlagen in Bauten und Anlagen mit Publikumsverkehr

§ 12 der Besonderen Bauverordnung I (BBV I; LS 700.21) hält fest, dass für Bauten und Anlagen mit Publikumsverkehr, wie z. B. Restaurants, nach Geschlechtern getrennte Abortanlagen in hinreichender Zahl, Grösse und Art bereitzustellen sind. In der Praxis wurden bis anhin in Gastwirtschaftsbetrieben wenigstens und für jeweils 25 Plätze zwei nach Geschlechtern getrennte Gästeaborte verlangt. Für kleine Restaurants konnte es finanziell belastend und bautechnisch herausfordernd sein, für wenige Sitz- oder Stehplätze je eine Toilette für Männer und Frauen bereitzustellen. Aus diesen Gründen beschloss der Regierungsrat am 29. Oktober 2014 (RRB Nr. 1125/2014), dass in Gastwirtschaftsbetrieben künftig erst ab 50 Plätzen nach Geschlechtern getrennte Abortanlagen erforderlich sind (§ 12 Abs. 2 BBV I; tritt am 1. März 2015 in Kraft, falls kein Rechtsmittel ergriffen wird).

3.11 Anzahl der einzureichenden Exemplare von Baugesuchen

Gemäss § 6 der Bauverfahrensverordnung (BVV; LS 700.6) ist ein Baugesuch der örtlichen Baubehörde mindestens dreifach einzureichen. Für jede weitere Stelle, die eine Beurteilung vorzunehmen hat, ist eine weitere Ausfertigung der benötigten Unterlagen einzureichen. Entspricht die Anzahl eingereicherter Baugesuche nicht diesen Erfordernissen, wird das Baubewilligungsverfahren bis zur Nachreichung der benötigten Anzahl Gesuche sistiert. Besonders belastend für Bauherrschaften sind solche Sistierungen, wenn sie nach der Vorprüfung (§ 313 PBG) erfolgen, z. B. wenn nachträglich festgestellt wird, dass eine weitere Fachstelle zur Mitbeurteilung des Baugesuchs eingeladen werden muss. Die Baudirektion wurde deshalb beauftragt zu prüfen, ob die Möglichkeit einer elektronischen Einreichung geschaffen oder das Baurecht so geändert werden kann, dass Sistierungen von Bauverfahren aufgrund zu wenig eingereicherter Baugesuchsunterlagen nur noch während der dreiwöchigen Vorprüfung vorgenommen werden können. Es wurde schliesslich auf eine Änderung des geltenden Rechts verzichtet. Vielmehr wird zurzeit ein Konzept zur Einrichtung einer elektronischen Plattform für Baugesuche (ePB-ZH) erarbeitet. Mit der Einführung einer solchen Plattform sollen Baugesuche künftig elektronisch eingereicht werden können und Bewilligungsprozesse für die Baugesuchstellenden transparenter werden. Damit wäre das Problem von Sistierungen wegen zu wenig eingereicherter Baugesuchsunterlagen behoben.

3.12 Erweiterung des Anwendungsbereichs des Anzeigeverfahrens

Bei Bauvorhaben von untergeordneter Bedeutung, durch die keine zum Rekurs berechtigenden Interessen Dritter berührt werden, wird anstelle des ordentlichen Baubewilligungsverfahrens das Anzeigeverfahren mit einer Behandlungsfrist von 30 Tagen angewendet (§ 13 BVV). § 14 BVV bezeichnet jene Fälle, in denen das Anzeigeverfahren vorgesehen ist. Nicht dazu gehören kleinere Bauvorhaben, die der Regelbauweise entsprechen und das Strassenbild sowie den architektonischen Gesamteindruck nicht beeinträchtigen (wie z. B. technische Aufbauten, betriebliche Anlagen und Einrichtungen, Um-, An- und Aufbauten auf Industriearealen oder bei Gewerbebauten). Die Baudirektion wurde deshalb beauftragt zu prüfen, ob das Anzeigeverfahren auf weitere Bauvorhaben erweitert werden kann, insbesondere ob kleinere Bauvorhaben, die der Regelbauweise entsprechen, und betriebliche Anlagen, Einrichtungen und Erweiterungsbauten dem Anzeigeverfahren unterstellt werden können. Es wurde grundsätzlich auf eine Änderung des geltenden Rechts verzichtet, da eine Erweiterung des Anwendungsbereichs des Anzeigeverfahrens nicht als zweckmässig erschien. Die Formulierung «kleinere Bauvorhaben, die der Regelbauweise entsprechen» ist wenig aussagekräftig, würde zu Unklarheiten führen und damit die Rechtsanwendung erschweren. Ausserdem können auch kleinere Bauvorhaben je nach Standort und Nutzung als fragwürdig erscheinen. Dasselbe gilt für betriebliche Anlagen und Einrichtungen, Um-, An- und Aufbauten auf Industriearealen und bei Gewerbebauten. Solche Änderungen sind oftmals auch mit geänderten betrieblichen Abläufen, erhöhtem Emissionsniveau und Mehrverkehr verbunden. Indessen wird gerade geplant, mit einer Änderung der BVV dennoch das Verfahren für Kleinbauten den heutigen Bedürfnissen und Gegebenheit anzupassen, sodass Bauten wie Veloständer und Gartenhäuschen, die keine öffentlichen Interessen berühren, ohne teure Baubewilligung erstellt werden können.

3.13 Löschwasser-Rückhaltmassnahmen

Bei der Verwendung oder Lagerung wassergefährdender Stoffe oder Flüssigkeiten ab gewissen Mengen sind Löschwasser-Rückhaltmassnahmen vorgeschrieben. Die entsprechenden bundesrechtlichen Vorgaben werden durch das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) der Baudirektion vollzogen, wobei der Vollzug des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz; GSchG; SR 814.20), der Gewässerschutzverordnung (GSchV; SR 814.201) und der Verordnung über den Schutz vor Störfällen (Störfallverordnung;

StFV; SR 814.012) im Vordergrund steht. Das AWEL verwendet bei der Festlegung der notwendigen Mengengrenzen Kriterien («Wassergefährdungsklassen») aus dem deutschen Recht (Verwaltungsvorschrift wassergefährdende Stoffe; VwVws). Nicht übernommen werden hingegen die Mengengrenzen, die fünfmal tiefer angesetzt sind (Richtlinie zur Bemessung von Löschwasser-Rückhalteinrichtungen beim Lagern wassergefährdender Stoffe; LÖRüRL). Die Mengengrenzen sind an die Störfallverordnung angelehnt und finden auch auf Unternehmen Anwendung, die der Störfallverordnung nicht unterstehen. Dies bedeutet für diese Unternehmen eine aufwendigere Planung, administrative Belastung und signifikante Mehrkosten. Die Baudirektion wurde deshalb beauftragt zu prüfen, ob die Mengengrenzen an die deutschen Werte angepasst werden können. Es wurde auf eine Änderung des geltenden Rechts verzichtet. Das AWEL will jedoch in einem interdisziplinären Team zusammen mit der Gebäudeversicherung Kanton Zürich (Fachabteilungen Brandschutz und Feuerwehr) und dem Kantonalen Labor sowie weiteren Umweltschutzfachstellen anderer Kantone die Kriterien für die Anordnung von Löschwasser-Rückhaltmassnahmen auf der Grundlage des GHS-Klassierungssystems (GHS = globally harmonized system; weltweit einheitliches Klassierungssystem für Stoffe und Gemische) neu ausarbeiten. Parallel dazu wird unter Federführung des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) die schweizerische StFV an das GHS-Klassierungssystem angepasst. Ob sich weiterhin die Anlehnung der Mengengrenzen für Löschwasser an die Mengenschwellen gemäss StFV als zweckmässig erweist, wird in diesem Zusammenhang durch das BAFU geprüft werden.

4. Vollzug und Verwaltungskultur

Nicht für jede erkannte administrative Belastung konnte ein kantonalen Erlass verantwortlich gemacht werden. Teilweise hatte die Handlungspflicht ihren Ursprung in einem kommunalen Erlass. Teilweise betraf die Vorschrift nur natürliche Personen und nicht Unternehmen und teilweise lag die Problematik der Belastung nicht in der Vorschrift an sich, sondern im Vollzug. Nachfolgend werden einige Beispiele aufgezeigt, bei denen kein Gesetzesartikel geändert werden konnte, um dem Problem der administrativen Belastung entgegenzuwirken.

Garantiezahlungen

Bei kantonalen Aufträgen im Baubereich mussten die Unternehmen Erfüllungsgarantien leisten und deckten damit das wirtschaftliche Risiko des Bauprojekts gegenüber dem Auftraggeber, sprich dem Kanton, ab. Die Garantiezahlungen wurden von den Unternehmen als

sehr hoch und belastend wahrgenommen, da sie unter anderem in bar hinterlegt werden mussten, was direkte Auswirkungen auf die Finanzen und insbesondere die Liquidität eines Unternehmens hatte. Die Einforderung von Erfüllungsgarantien stützt sich nur auf eine Wegleitung für die Mitarbeitenden der Baudirektion (siehe dazu auch nachfolgend Ziff. 4.2.).

Formular Familienzulagen

Familienzulagen werden bis zum Erreichen des 16. Altersjahrs des Kindes automatisch ausbezahlt. Um weiterhin in den Genuss von Familienzulagen zu kommen, ist das Formular «Änderungsmeldung für Arbeitnehmende» bei der Sozialversicherungsanstalt (SVA) einzureichen. In der Regel erfolgt dies durch den Arbeitgeber. Besucht ein Jugendlicher nach dem 16. Geburtstag eine Mittelschule, muss nur ein Formular eingereicht werden, welches dann bis zum voraussichtlichen Schulende Geltung hat. Im Falle eines Studiums ist dies nicht mehr möglich. Das Formular muss jährlich eingereicht werden, selbst wenn sich die Umstände nicht geändert haben. Die SVA kommuniziert dabei nicht, dass es in der Praxis genügen würde, eine Kopie des letztjährigen Formulars unterschrieben und mit dem Vermerk, dass nichts geändert hat, einzureichen. Grundsätzlich würde aber eine einmalige Einreichung des ausgefüllten Formulars genügen, welches dann nur noch mit der Immatrikulationsbestätigung ergänzt werden müsste.

4.1 Anregungen gemäss § 4 EntlG

Wo sich eine administrative Belastung nicht direkt aus einer Gesetzesbestimmung ergab oder wo bloss die Handhabung der Bestimmung betroffen war, reagierte die Koordinationsstelle mit Anregungen gemäss § 4 EntlG direkt bei den einzelnen Direktionen und Ämtern. Ausserdem wurden einzelne Direktionen direkt auf die Festlegung von Fristen für Verfahren gemäss § 2 Abs. 1 sowie die Bereitstellung von elektronischen Mitteln und die Einfachheit von Formularen gemäss § 1 Abs. 2 lit. b und c EntlG aufmerksam gemacht. So prüfte beispielsweise die Koordinationsstelle aufgrund eines Hinweises die Internetseite sowie alle Formulare und Merkblätter des Handelsregisteramtes auf Vereinfachungs- und Verbesserungsmöglichkeiten. Die Ergebnisse wurden dem Handelsregisteramt mitgeteilt, woraufhin die Anregungen vom Handelsregisteramt in Zusammenarbeit mit der Koordinationsstelle umgesetzt wurden und sich so insbesondere die Benutzerfreundlichkeit der Internetseite und der Formulare verbesserte.

4.2 Rechts- oder Praxisänderungen einzelner Direktionen

Die Kommission zur Prüfung des geltenden Rechts hörte in den Sitzungen gewisse Behörden direkt zu einzelnen Themen an. Als Reaktion auf diesen Austausch änderten die Direktionen ihre Praxis. So gab beispielsweise die Baudirektion neue Weisungen zur Handhabung von finanziellen Sicherheiten in Bauverfahren heraus. Auch die SVA bemühte sich um Verbesserungen von einzelnen Vorgehensweisen.

Unabhängig von den Bemühungen der Kommission zur Prüfung des geltenden Rechts und der Koordinationsstelle hat die Baudirektion ausserdem im Bereich des Submissionswesens die Internetseite simap.ch den derzeitigen Bedürfnissen angepasst. Neu können Bauunternehmen ein elektronisches Anbieterprofil erstellen und die Angebote elektronisch einreichen. Dies erleichtert das Offerieren bei öffentlichen Ausschreibungen des Kantons und bedeutet für die Unternehmen eine administrative Erleichterung, da nicht mehr für jedes einzelne Angebot die immer wieder gefragten Angaben neu gemacht werden müssen.

5. Massnahmen

Nachfolgend werden (unten Ziff. 5.1 und 5.2) die tatsächlichen Änderungen, die sich aus der Prüfung des geltenden Rechts ergeben haben, übersichtsweise zusammengefasst. Ausserdem wird aufgezeigt (unten Ziff. 5.3), welche Massnahmen getroffen wurden, damit auch mit zukünftigen Erlassen keine neuen administrativen Belastungen, die vermeidbar sind, geschaffen werden.

5.1 Beantragte Gesetzesänderungen

Zusammenfassend werden alle beantragten Gesetzesänderungen, die sich aus der Prüfung des geltenden Rechts ergeben haben, aufgelistet. Die näheren Ausführungen dazu finden sich unter Ziff. 3 dieses Berichtes sowie in den Anträgen der einzelnen Direktionen.

Drittmeldepflicht für Vermieterinnen und Vermieter

Die Meldepflicht für Vermieterinnen und Vermieter sowie für Logisgeberinnen und -geber wurde beibehalten. Allerdings können diese die Meldung gemäss dem neuen vom Regierungsrat beantragten Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister (MERG) elektronisch vornehmen (vgl. Vorlage 5135).

Beurkundungen durch das Handelsregisteramt

Das Handelsregisteramt kann nach wie vor keine Beurkundungen vornehmen. Damit aber das Verfahren für einen Handelsregistereintrag erleichtert und die Abwicklung schneller wird, soll das EG ZGB gemäss Antrag des Regierungsrates dahingehend geändert werden, dass elektronische Ausfertigungen von öffentlichen Urkunden erstellt werden können (vgl. Vorlage 5136).

Zugänglichkeit von verbindlich erklärten privaten Regelwerken

Da jedes Unternehmen, das einem gewissen Recht unterstellt ist, auch Zugang zu den Rechtsnormen haben sollte, soll das geltende Recht dahingehend angepasst werden, dass Regelwerke von privaten Dritten, die für die Rechtsunterworfenen als rechtsverbindlich erklärt wurden, auch unentgeltlich und ohne besondere Mühen zugänglich sind. Dies sieht der Antrag des Regierungsrates auf Revision des Publikationsgesetzes vor (vgl. Vorlage 5134).

5.2 Verordnungsänderungen

Der Regierungsrat beschloss bereits am 29. Oktober 2014, dass in Gastwirtschaftsbetrieben künftig erst ab 50 Plätzen und nicht wie heute ab 25 Plätzen nach Geschlechtern getrennte Abortanlagen erforderlich sein werden (RRB Nr. 1125/2014). Nähere Ausführungen zum Thema finden sich in Kapitel 3.10 (vgl. auch RRB Nr. 243/2014).

5.3 Regulierungsfolgeabschätzung

Um auch in Zukunft die administrative Belastung der Unternehmen auf einem Mindestmass zu halten, wurde am 1. Januar 2011 mit § 3 Abs. 2 EntlG das Handlungsinstrument der Regulierungsfolgeabschätzung (RFA) eingeführt. Eine solche RFA ist bei jedem neuen oder zu ändernden kantonalen Erlass durchzuführen, um festzustellen und darzulegen, ob und wie der Erlass die Unternehmen administrativ belasten könnte. Für die Durchführung der RFA ist die federführende Verwaltungsstelle zuständig (§ 5 Abs. 3 Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen; EntlV). Als Basis für die Erstellung einer RFA dienen die vom Regierungsrat beschlossenen Richtlinien für die Durchführung der Regulierungsfolgeabschätzung und für die Prüfung des geltenden Rechts. Anders als auf Bundesebene wird mit der zürcherischen Regulierungsfolgeabschätzung der Schwerpunkt auf die administrative Belastung bzw. Entlastung gelegt. Die Regulierungs-

folgeabschätzung entfaltet daher beim Erlass neuer Vorschriften präventive Wirkung bezüglich der administrativen Belastung der Unternehmen.

6. Zusammenfassung und Antrag

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Prüfung zu verhältnismässig wenigen Beanstandungen des geltenden Rechts führte. Einerseits ist dies auf den Umstand zurückzuführen, dass es schwierig war, administrative Belastungen an einzelnen Rechtsnormen festzumachen, was gleichzeitig erkennen liess, dass nicht einzelne Bestimmungen eine Belastung darstellen, sondern die Summe aller administrativen Vorgaben. Andererseits entziehen sich viele Bereiche, die zu administrativen Belastungen führen, der Prüfung durch die kantonale Verwaltung, da sie ihren Ursprung auf Bundes- oder Gemeindeebene haben. Zuletzt kann angefügt werden, dass teilweise auch ein uneinheitlicher Vollzug zu Belastungen geführt hat. Diesem Umstand wurde mit Anregungen durch die Koordinationsstelle sowie Praxisänderungen der einzelnen Direktionen so gut wie möglich entgegengewirkt. Ausserdem unterstützt der Regierungsrat die Bemühungen der Mitarbeitenden aller Stufen, solchen Vorkommnissen im Vollzug vorzubeugen. Insgesamt wurde durch die Arbeit der Koordinationsstelle und der Kommission das Bewusstsein und Verständnis für die administrative Entlastung von Unternehmen in der Verwaltung gestärkt. Anregungen und Hinweise können deshalb auch in Zukunft bei der Koordinationsstelle gemeldet werden. Zudem wird künftiges Recht im Rahmen der Regulierungsfolgeabschätzung laufend geprüft, sodass durch Neuerlasse keine weiteren unnötigen administrativen Belastungen geschaffen werden (§ 3 Abs. 2 EntlG; § 5 EntlV).

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Aeppli	Husi