

3916

KR-Nr. 298/1999

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 298/1999 betreffend
Auswirkungen neuer und bestehender Gesetze und
Verordnungen auf Klein- und Mittelbetriebe (KMU)**

(vom 14. November 2001)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 29. November 1999 folgendes von Kantonsrätin Gabriela Winkler, Oberglatt, und Kantonsrat Severin Huber, Dielsdorf, am 6. September 1999 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen:

1. Im Gesetzgebungsverfahren die wirtschaftlichen und administrativen Auswirkungen eines Gesetzes auf die bestehenden und neu zu gründenden KMU zu berücksichtigen und analog den finanziellen Konsequenzen für den Kanton in der jeweiligen Botschaft darzustellen.
 2. Dem Kantonsrat eine Botschaft zu unterbreiten, mit der bestehende Gesetze – mit dem Ziel, administrative Aufwendungen für bestehende und neu zu gründende KMU zu reduzieren – zur Abänderung vorgeschlagen werden.
 3. Dem Kantonsrat einen Bericht vorzulegen, welche Verordnungen vereinfacht werden können, um die administrativen Aufwendungen der bestehenden und neu zu gründenden KMU zu senken, und wie der Regierungsrat vorzugehen plant, um neue Verordnungen so erlassen, dass diese bestehende und neu zu gründende KMU möglichst wenig belasten.
 4. Insbesondere aufzuzeigen, welche Bewilligungsverfahren seit Mai 1998 (Motion KR-Nr. 10/1994 betreffend Reduktion von Bewilligungsverfahren und Postulat KR-Nr. 11/1994 betreffend Beschleunigung und Vereinfachung von Bewilligungs-, Rekurs- und Gerichtsverfahren) reduziert, gestrafft und vereinfacht wurden.
-

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

1. Einleitung

Die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) stellen ein Rückgrat der Zürcher Volkswirtschaft dar. Entsprechend sollen gemäss den Legislatorschwerpunkten 1999–2003 im Bereich der Förderung der KMU besondere Anstrengungen erfolgen. Es gehört zu den Daueraufgaben des Staates, durch eine stetige Überprüfung und Anpassung der Rahmenbedingungen günstige Voraussetzungen für eine erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen. Dabei kommt der Überprüfung von bestehenden wie auch neu zu erlassenden Vorschriften auf nachteilige Auswirkungen für die wirtschaftliche Tätigkeit sowie der Schaffung von einfachen und raschen Verfahren vor allem für die KMU besondere Bedeutung zu. Schlanke Gesetze und einfache Verfahren gehören zu den Qualitätsmerkmalen von Wirtschaftsstandorten. Deregulierungsmassnahmen stossen jedoch dort an Grenzen, wo die öffentliche Ordnung und Sicherheit sowie die Gesundheit von Mensch und Tier betroffen sind und die Unverletzlichkeit von Rechtsgütern wie Freiheit und Eigentum des Einzelnen in Frage gestellt wird. Die Beschleunigung von Verfahren und die Vereinfachung von Abläufen können allerdings nicht nur durch die Anpassung bzw. Änderung von Gesetzen und Verordnungen, sondern zum Teil wesentlich wirkungsvoller mit den Mitteln der neuen Informationstechnologien gefördert werden. Diese eröffnen völlig neue Möglichkeiten der Verfahrensabwicklung und erleichtern die Zugänglichkeit und Erreichbarkeit der Verwaltungsstellen in erheblichem Mass. Das Entwicklungspotenzial in diesem Bereich ist zurzeit noch nicht absehbar. Es gilt, die Vorteile dieser Technologien für den Standort Zürich zu nutzen und die Anwendungsmöglichkeiten in der Verwaltung gezielt zu fördern.

In seinem Bericht zur Motion KR-Nr. 10/1994 betreffend Reduktion von Bewilligungsverfahren und zum Postulat KR-Nr. 11/1994 betreffend Beschleunigung und Vereinfachung von Bewilligungs-, Rekurs- und Gerichtsverfahren hatte der Regierungsrat eine Übersicht über die auf kantonaler Ebene zu vollziehenden Bewilligungsvorschriften und -verfahren gegeben und insbesondere aufgezeigt, bei welchen Bewilligungstatbeständen eine Aufhebung oder Änderung erfolgen könne oder bereits erfolgt ist und welche Verfahren beschleunigt oder vereinfacht werden könnten (Vorlage 3599; ABl 1997 S. 1121 ff.). Die Übersicht im Anhang zu diesem Bericht listet lediglich diejenigen Bewilligungstatbestände auf, bei denen seither Änderungen bereits vorgenommen wurden bzw. geplant sind. Dabei zeigt sich, dass verschiedene Vorschriften aufgehoben wurden und dass bei einer

erheblichen Zahl von Bewilligungen die Verfahren beschleunigt und/oder vereinfacht werden konnten. In einzelnen Fällen können angekündigte Änderungen erst mit einer zeitlichen Verzögerung verwirklicht werden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass dieser Prozess nie abgeschlossen sein wird: Die Überprüfung und Anpassung von Bewilligungs- und Verfahrensvorschriften ist eine Daueraufgabe des Staates. Eine Übersicht über sämtliche Bewilligungsverfahren befindet sich im Übrigen auf der Internetseite des Amtes für Wirtschaft und Arbeit (www.awa.zh/az/index.html); dort können auch einzelne Gesuchsformulare direkt abgerufen werden.

2. Besonders aufwendige Verfahren

Bei der Beantwortung des Postulats KR-Nr. 213/1996 betreffend Förderung der Klein- und Mittelunternehmen hat der Regierungsrat festgestellt, dass nicht die grosse Menge von Bewilligungsverfahren, sondern vor allem eine beschränkte Anzahl besonders aufwendiger Verfahren als sehr belastend empfunden wird. Es wurde deshalb in Aussicht gestellt, dass die für die Unternehmungen mit besonderem Aufwand verbundenen Verfahren ermittelt und durch die betroffenen Direktionen Vereinfachungen erarbeitet werden, wo dafür auf kantonaler Ebene ein rechtlicher Handlungsspielraum besteht. Das Amt für Wirtschaft und Arbeit hat im Jahr 2000 bei Unternehmen, Verbänden und Parteien eine Umfrage zu den besonders aufwendigen Verfahren durchgeführt. Ausgehend von der Häufigkeit einzelner Verfahren einerseits sowie vom administrativen Aufwand bzw. der Kompliziertheit gewisser Verfahren andererseits haben sich folgende Tatbestände ergeben, die als besonders belastend einzustufen sind:

- Baubewilligungsverfahren
- Verfahren für Gewässerschutzbewilligungen
- Handhabung des Altlastenkatasters
- Verfahren für Lärmschutz
- Feuerpolizeiliche Bewilligungsverfahren
- Quellensteuerverfahren
- Verfahren für Arbeitsbewilligung für Personen aus dem Ausland
- Verfahren für Arbeitszeitbewilligungen
- Bewilligungsverfahren im Lehrlingswesen

Seit 1998 sind bei diesen Verfahren bereits zahlreiche Verbesserungsmaßnahmen getroffen worden.

a) *Baubewilligungsverfahren / Verfahren für Gewässerschutzbewilligungen / Handhabung des Altlastenkatasters / Verfahren für den Lärmschutz*

Der Neuerlass der Bauverfahrensverordnung (BVV, LS 700.6), die am 1. Januar 1998 in Kraft getreten ist, hatte neben der Regelung der Koordination der Baubewilligungsverfahren, worunter auch das Verfahren für Gewässerschutzbewilligungen, die Handhabung des Altlastenkatasters und das Verfahren für den Lärmschutz zu verstehen sind, insbesondere die Verfahrensbeschleunigung zum Ziel. Es wurden dabei, soweit auf Grund der bundesrechtlichen Bestimmungen möglich, Sachverhalte von der Bewilligungspflicht befreit (§ 1 BVV); für andere Sachverhalte wurden einfachere Verfahren mit kürzerer als gemäss Planungs- und Baugesetz vorgeschriebener Behandlungszeit eingeführt (§§ 13 ff. BVV). Auf den 1. Januar 2000 trat eine weitere BVV-Änderung in Kraft, mit der weitere Sachverhalte von der Bewilligungspflicht ausgenommen bzw. einfacheren Verfahren unterstellt wurden und für gewisse kantonale Bewilligungen eine beschleunigte Beurteilung (§ 19 BVV) eingeführt wurde. In organisatorischer Hinsicht wurden die bisherigen drei kantonalen Koordinationsstellen durch eine einzige Leitstelle ersetzt (§ 9 BVV). Seit Januar 2000 ist die neu eingerichtete Kantonale Leitstelle für Baubewilligungen beim Dienstleistungszentrum (DLZ) der Baudirektion allein für Ablauf und Koordination aller kantonalen Baubewilligungsverfahren zuständig. Seit 1. Juli 2001 werden sämtliche BVV-Geschäfte in der Geschäftskontrolle der Leitstelle erfasst. Eine erste Auswertung der Fristen hat ergeben, dass die gesetzlichen Behandlungsfristen in der Regel unterschritten werden und dass die Termintreue der Ämter hoch ist. Auf Grund dieser erfreulichen Ergebnisse konnten die kantonalen Behandlungsfristen für Bauvorhaben im ordentlichen Verfahren (vier Monate) intern um drei Wochen verkürzt werden. Allgemein lässt sich aus der Sicht der Leitstelle sagen, dass für die Dauer des Baubewilligungsverfahrens bei den kantonalen Stellen weniger die eigentlichen Behandlungsfristen der Ämter ein Problem darstellen; vielmehr wird das Verfahren häufig dadurch verzögert, dass die Gesuchsunterlagen unvollständig eingereicht werden und deshalb zeitraubende Aktenergänzungen erforderlich sind. Verfahren, Organisation, Information, Ausbildung und Hilfsmittel werden laufend optimiert.

Betreffend der Handhabung des *Altlastenkatasters* hat das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) im März 1999 das Merkblatt «Bauen auf belasteten Standorten» herausgegeben und verteilt. Dieses Merkblatt illustriert anschaulich, welche Unterlagen vom Bauherrn vorgelegt werden müssen, damit Bauvorhaben im Bereich von Altlastenverdachtsflächen rasch abgewickelt werden können. Die diesbezüglichen gesetzlichen Anforderungen (vor allem Altlastenver-

ordnung und Aushubrichtlinie) stützen sich alle auf Bundesrecht. Die Bauverfahrensverordnung stellt – auch für «Altlastenfälle» – ein strafes Verfahren sicher.

Im Bereich *Lärmschutz* ist es oft schwierig, die Lärmrelevanz von Bauvorhaben frühzeitig zu erkennen. Die Fachstelle Lärmschutz führt laufend Ausbildungen für die im Vollzug tätigen Fachleute durch, insbesondere findet im Frühling 2002 nach der Behördenneuwahl eine breite Information statt. Weiter werden gegenwärtig die Lärmpläne für Gebiete und Grundstücke, bei denen der Lärmschutz von Bedeutung ist, nachgeführt bzw. neu erarbeitet. Mit diesen verbesserten Entscheidungsgrundlagen zur Bestimmung der Lärmrelevanz können die Baugesuche im Lärmschutzbereich rascher und verlässlicher abgewickelt werden.

Mit der gegenwärtig laufenden *Revision des Planungs- und Baugesetzes* vom 7. September 1975 (PBG, LS 700.1) werden weitere Vereinfachungen angestrebt. Die Bestimmungen sollen einerseits in Struktur und Begrifflichkeit dem übergeordneten Recht und andererseits insbesondere auch den aktuellen Bedürfnissen der Wirtschaft sowie den Grundsätzen einer modernen Verwaltungsführung angepasst werden. Dazu gehört eine weitere Straffung der Verfahren, eine Vereinfachung der Rechtsmittelwege und die Verminderung der Regelungsdichte.

b) Feuerpolizeiliche Bewilligungsverfahren

Die feuerpolizeilichen Bewilligungsverfahren dienen dem Schutz der Polizeigüter Leib, Leben und Gesundheit (eingeschlossen sind das Vermögen und materielle Werte). Sie sind aus Gründen der öffentlichen Sicherheit notwendig. Verzichtbare Bewilligungsverfahren (Betrieb von Dampfkesseln und Dampfgefässen) wurden bereits 1993 im Zusammenhang mit der Totalrevision der Verordnung über den allgemeinen Brandschutz (ABSV, LS 861.12) aufgehoben. Die Kantonale Feuerpolizei verfügt seit November 1998 über ein Managementsystem, das der internationalen Norm ISO 9002 für Qualitätsmanagement und Qualitätssicherung entspricht. Damit sind Abläufe und Terminkontrolle der feuerpolizeilichen Bewilligungsverfahren systematisiert und kontrolliert. Die Mehrheit der Bewilligungsverfahren dauert höchstens einen Monat. Verfahren, in denen eine Vielzahl anderer Stellen einbezogen werden muss, nehmen höchstens drei Monate in Anspruch. Durch das koordinierte Verfahren zwischen den zuständigen Stellen konnten die Fristen optimiert werden.

c) Quellensteuerverfahren

Ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Niederlassungsbewilligung unterliegen für ihr Erwerbseinkommen der Quellenbesteuerung, was bedeutet, dass jeweils vor der Auszahlung des Lohnes die Quellensteuer abgezogen wird. Das Quellensteuerverfahren trägt insbesondere der erhöhten Mobilität der ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Rechnung und ist auch in den Nachbarländern weit verbreitet. Mit dem Inkrafttreten der Bilateralen Verträge und der damit verbundenen Freizügigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wird die Quellensteuer an Bedeutung gewinnen. Der Quellensteuerabzug umfasst Staats-, Gemeinde- und Bundessteuer. Änderungen des Quellensteuerverfahrens auf kantonaler Ebene sind nur schwer durchführbar, weil ohne Revision des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG, SR 642.14) und des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG, SR 642.11) dem kantonalen Gesetzgeber die Hände weitgehend gebunden sind. Eine Harmonisierung der kantonalen Quellensteuerordnung mit den bundesrechtlichen Vorschriften – wie sie per 1. Januar 1995 erfolgte – ist notwendig, da jede Abweichung von der Bundesordnung eine Komplizierung und Vergrößerung des Aufwandes für die Arbeitgeber zur Folge hätte.

In Bezug auf die konkrete Durchführung der Quellenbesteuerung bestehen innerhalb der Schweiz noch Unterschiede. Dem Kanton Zürich wird eine einfache und unternehmensfreundliche Abwicklung attestiert. So informiert z. B. die Wohngemeinde des Arbeitnehmers den Arbeitgeber, welche Tariftabelle zur Anwendung kommt, und eliminiert in diesem Punkt das Haftungsrisiko des Arbeitgebers. Sämtliche Quellensteuerunterlagen (Formulare, Tarife, Weisungen usw.) stehen zudem auf der Website des kantonalen Steueramtes bereit und ab 2002 können die kantonalen Quellensteuertarife, die heute auf Diskette erhältlich sind, von der Website der Eidgenössischen Steuerverwaltung abgerufen werden. Ein Optimierungspotenzial besteht allenfalls im Informationsfluss vom Migrationsamt zu den Gemeindesteuerämtern und weiter zu den Arbeitgebern.

d) Arbeitsbewilligung für Personen aus dem Ausland

Das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) und das Migrationsamt haben in den letzten Jahren gemeinsam zahlreiche Verfahrensbeschleunigungen in diesem Bereich verwirklicht. Die Erteilung der Bewilligung für Jahresaufenthalter aus dem EU-Raum dauert heute in der Regel zwei Wochen, für Personen aus anderen Staaten rund drei bis vier Wochen (einschliesslich Verfahren vor Migrationsamt und Bundesamt für Ausländerfragen [BFA]). In dringenden Fällen kann ein Expressverfahren beansprucht werden.

Weitere Verfahrenserleichterungen werden mit dem Inkrafttreten der Bilateralen Abkommen eintreten. Inzwischen können die wichtigen Informationen und Formulare von der AWA-Website abgerufen und damit rund zwei Drittel der Fragen beantwortet werden. Das Angebot wird laufend ausgebaut. Die vor kurzem erfolgte Einführung einer Spezialsoftware hat die Gesuchsbearbeitung im AWA weiter vereinfacht und ermöglicht, die sehr hohe Zahl von Gesuchen noch rascher zu erledigen.

e) Verfahren für Arbeitszeitbewilligungen

Bewilligungen für dauernde ausserordentliche Arbeitszeit werden vom Bund erteilt und liegen deshalb ausserhalb des Einflussbereichs des Kantons. Die vorübergehenden Arbeitszeitbewilligungen im Kompetenzbereich des Kantons werden in der Regel innert ein bis zwei Tagen erteilt. Sämtliche erforderlichen Unterlagen und Informationen können von der Website des AWA abgerufen werden.

f) Verfahren im Lehrlingswesen

Die beiden betroffenen Verfahren (Bewilligung zur Lehrlingsausbildung für Lehrbetriebe und Genehmigung des einzelnen Lehrvertrages) wurden bereits stark gestrafft und können innert durchschnittlich drei Wochen abgewickelt werden. Die letztjährige Befragung der Zürcherischen Lehrbetriebe ergab eine hohe Zufriedenheit.

3. Verwaltungsübergreifende Projekte

Im Rahmen der Verwaltungsreform des Kantons Zürich hat der Regierungsrat unter anderem beschlossen, ein Projekt zur Umsetzung von Electronic Government (E-Government) zu starten, das insbesondere die Möglichkeit für die Zusammenarbeit mit den Gemeinden, anderen Kantonen, dem Bund und der Privatwirtschaft (im Sinne einer Public Private Partnership) einschliesst. Mit dem E-Government wird ganz allgemein eine Verbesserung des Service Public angestrebt. Die Bürgernähe soll erhöht, die Arbeitsprozesse in der Verwaltung sollen optimiert und die Verfahren und Abläufe beschleunigt werden. Die Bevölkerung soll ihre nachgefragten Leistungen des öffentlichen Sektors zeit- und ortsunabhängig in benutzerfreundlicher Weise über das Internet abwickeln können. Es ist das Ziel, dass bis Ende 2003 eine Vielzahl der kantonalen Verwaltungsleistungen elektronisch erfolgen können. Weiter soll mit dem Projekt E-Government ein wirksamer Beitrag zur Stärkung der Konkurrenzfähigkeit des Standortes Zürich

geleistet werden. Diese Massnahmen sind insbesondere auch geeignet, die administrativen Aufwendungen der bestehenden und neu zu gründenden KMU in massgeblicher Weise zu senken.

Der Einsatz moderner Informations- und Kommunikationsmittel zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung entbindet nicht von der Aufgabe, Vorschriften und Verfahren einer steten Prüfung auf ihre Notwendigkeit und ihre Zweckmässigkeit zu unterziehen. Mit der Motion KR-Nr. 289/1998 betreffend Durchleuchten der kantonalen Gesetzgebung wurde der Regierungsrat beauftragt, sämtliche Gesetze und Verordnungen des Kantons Zürich auf ihre Notwendigkeit sowie auf ihre Tauglichkeit und Anwendbarkeit zu überprüfen und dem Kantonsrat darüber Bericht zu erstatten. Die in Gang befindliche Überprüfung der kantonalen Erlasse bietet Gelegenheit, allfällig noch bestehende unnötige oder administrativ schwerfällige Verfahren zu erkennen und aufzuheben oder zu vereinfachen bzw. – wo nötig – dem Kantonsrat entsprechende Anträge zu unterbreiten.

Ebenfalls im Rahmen der Verwaltungsreform wurde das Projekt Qualitätsmanagement gestartet, das einen wichtigen Baustein für die Optimierung des Leistungsangebots der Verwaltung des Kantons Zürich darstellt. Ziele des Projektes sind unter anderem die Steigerung und langfristige Sicherung der Qualität auf allen Ebenen der Verwaltungstätigkeit, die vermehrte Bürgerorientierung sowie die Steigerung der Kundenzufriedenheit. In einigen Verwaltungseinheiten werden im Rahmen dieses Projektes die Kernprozesse analysiert und, wo nötig und möglich, umgestaltet. Dabei können Abläufe optimiert, allfällige Doppelspurigkeiten eliminiert, Bearbeitungszeiten überprüft und Verfahrenskoordinationen verbessert werden.

Insgesamt zeigt sich, dass beachtliche Anstrengungen unternommen werden, um die Leistungsfähigkeit der Verwaltung weiter zu steigern. Verschiedene Massnahmen können dabei ohne Anpassung von Gesetzen oder Verordnungen umgesetzt werden. Insbesondere bei der Information sowie bei der optimierten Abwicklung der Verfahren dürfte zudem ein weiteres Verbesserungspotenzial gegeben sein. Auf der Ebene des Gesetzgebungsprozesses erachtet es der Regierungsrat als seine politische Aufgabe, die Auswirkungen von neuen Erlassen nicht nur mit Blick auf die KMU, sondern in umfassender Weise zu prüfen. Bei allen Bemühungen um Vereinfachungen von Vorschriften und Straffungen von Verfahren sind immer auch die rechtlichen Schranken der Begründungspflicht, des rechtlichen Gehörs und weiterer allgemeiner Rechtsgrundsätze zu beachten.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 298/1999 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Notter

Der Staatsschreiber:
Husi