

Antrag des Regierungsrates vom 28. November 2007

4454

**A. Beschluss des Kantonsrates
über die kantonale Volksinitiative zum Abbau
von Vorschriften und administrativer
Belastung von kleinen und mittleren Unternehmen
«KMU-Entlastungsinitiative»**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 28. November 2007 und der Kommission vom ...,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative zum Abbau von Vorschriften und administrativer Belastung von kleinen und mittleren Unternehmen («KMU-Entlastungsinitiative») wird abgelehnt.

II. Die nachstehende Vorlage B für ein «Gesetz zur administrativen Entlastung von Unternehmen» wird als Gegenvorschlag zur Volksinitiative beschlossen.

III. Die Volksinitiative und der Gegenvorschlag werden den Stimmberechtigten zur gleichzeitigen Abstimmung unterbreitet. Wird die Volksinitiative zurückgezogen, so untersteht der Gegenvorschlag dem fakultativen Referendum.

IV. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

V. Mitteilung an den Regierungsrat.

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

«Die unterzeichnenden, im Kanton Zürich wohnhaften Stimmberechtigten stellen hiermit gestützt auf Art. 29 der Kantonsverfassung und das Gesetz über die politischen Rechte als ausformulierten Entwurf folgendes Begehren:

Gesetz für den Abbau der Regelungsdichte und die Reduktion der administrativen Belastung für kleine und mittlere Unternehmen (KMU)**I. Allgemeine Bedingungen**

§ 1. Der Kanton reduziert die administrative Belastung für kleine und mittlere Betriebe (KMU), welche ihnen durch die Vielzahl von Vorschriften und Anforderungen durch Verwaltung und Behörden entsteht.

Zu diesem Zweck sorgt er dafür, dass

- a) zukünftige wie auch bestehende Erlasse KMU-verträglich ausgestaltet werden;
- b) Vorschriften abgebaut werden;
- c) der Mehraufwand, welcher sich durch die Befolgung von Vorschriften ergibt, reduziert wird;
- d) Verfahren beschleunigt und vereinfacht werden;
- e) die Anzahl Stellen, welche für ein einzelnes Vorhaben angegangen werden müssen, reduziert wird;
- f) der Verkehr mit den Behörden und der Verwaltung vereinfacht wird;
- g) der Aufwand, welcher notwendig ist, um sich über die geltenden Vorschriften zu informieren, reduziert wird.

§ 2. Im Sinne dieses Gesetzes sind KMU wie folgt definiert:

- a) Kleinstunternehmen: 0 bis 9 Beschäftigte,
- b) kleine Unternehmen: 10 bis 49 Beschäftigte,
- c) mittlere Unternehmen: 50 bis 249 Beschäftigte.

Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten, die lediglich Beteiligungen halten und kein operatives Geschäft führen, sowie Unternehmen, die in einen Konzern eingegliedert sind, welcher gesamthaft mehr als 250 Beschäftigte hat, gelten nicht als KMU.

II. Massnahmen

§ 3. Der Kanton führt eine Regulierungsfolgenabschätzung ein. Ihr werden nach Inkrafttreten dieses Gesetzes alle bestehenden und zukünftigen Erlasse unterzogen.

Die Regulierungsfolgenabschätzung umfasst drei Schritte:

1. Es wird festgestellt, in welchem Ausmass KMU, insbesondere Kleinstunternehmen und Kleinunternehmen, von den Vorschriften des zu untersuchenden Erlasses betroffen sind.
2. Sind KMU durch den Erlass betroffen, wird geprüft, ob die enthaltenen Vorschriften den Zielen von § 1 Abs. 2 entsprechen oder ob eine alternative Regelung, die diesen Zielen mehr entspreche, vorzuziehen wäre. Zudem wird geprüft, ob der Text des Erlasses klar verständlich und einer einfachen Anwendung durch die KMU zugänglich ist.
3. Besteht im Sinne der Ziffer 2 Handlungsbedarf, so sind entsprechende Änderungen vorzunehmen oder in einem Bericht darzulegen, weshalb entsprechende Änderungen nicht vorgenommen werden konnten. Der Regierungsrat bezeichnet jene Stelle, welche für die Durchführung der Regulierungsfolgenabschätzung der bestehenden Erlasse zuständig ist. Die Regulierungsfolgenabschätzung der bestehenden Erlasse ist gemäss einer festzulegenden Prioritätenliste innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes durchzuführen. Diese Frist kann vom Kantonsrat bei Bedarf angemessen verlängert werden. Ist die Regulierungsfolgenabschätzung der bestehenden Erlasse abgeschlossen, erstattet der Regierungsrat dem Kantonsrat einen Bericht, in dem er ihm die festgestellten Mängel auf Gesetzesstufe mit entsprechenden Änderungsvorschlägen unterbreitet sowie über die angebrachten Änderungen auf Verordnungsstufe Rechenschaft ablegt.

Der Regierungsrat sorgt dafür, dass zukünftige Erlasse im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens einer Regulierungsfolgenabschätzung unterzogen werden. Das Obergericht unterzieht die von ihr zu erlassenden, bestehenden und zukünftigen Verordnungen ebenfalls einer Regulierungsfolgenabschätzung. Es legt im Rahmen seines jährlichen Berichts an den Kantonsrat Rechenschaft darüber ab.

§ 4. Der Regierungsrat bezeichnet eine Informations- und Koordinationsstelle in der Verwaltung (One Stop Shop). Diese bildet eine Schnittstelle zwischen der Verwaltung und den KMU, insbesondere den Kleinst- und Kleinunternehmen. Sie erleichtert den Zugang zu den vom Regierungsrat bezeichneten Verwaltungsstellen und den geschäftlichen Verkehr mit diesen. Die Einsetzung dieser Anlaufstelle

erfolgt innerhalb von einem Jahr nach Inkrafttreten dieses Gesetzes. Der Kantonsrat kann diese Frist angemessen verlängern.

Der Regierungsrat legt über diese Anlaufstelle Rechenschaft ab.

§ 5. Die Behörden und die Verwaltung haben periodisch ihre Praxis daraufhin zu überprüfen, ob sie den Zielen von § 1 Abs. 2 entspricht. Die Resultate dieser Überprüfungen werden schriftlich festgehalten.

Der Regierungsrat sorgt dafür, dass die Formulare, welche die Verwaltung im Kontakt mit den KMU verwendet, vereinheitlicht werden. Es wird darauf geachtet, dass der Aufwand, der den KMU bei Erhebung der verlangten Daten oder Angaben entsteht, möglichst gering gehalten wird, und dass einzelne Daten oder Angaben nur einmal erhoben werden. Erheben mehrere Amtsstellen bei KMU die gleichen oder ähnliche Daten bzw. Angaben, so haben sie koordiniert vorzugehen und wenn immer möglich nur ein Formular zu verwenden. Formulare sind periodisch auf ihre Einfachheit und Praktikabilität zu überprüfen. Die Resultate dieser Überprüfungen werden schriftlich festgehalten.

Für sämtliche Verwaltungs- und Behördendienstleistungen, welche KMU benötigen, werden elektronische und praxistaugliche Mittel eingeführt (Guichet Virtuel). Die Dauer von Verfahren wird verkürzt, indem verwaltungsinterne Fristen für die Bearbeitung von Bewilligungen und Gesuchen festgelegt werden und bis anhin gestaffelte Verfahrensschritte, wenn immer möglich, parallel ablaufen. Der Regierungsrat kann weitere Massnahmen, welche den Zielen von § 1 Abs. 2 dienen, vorsehen.

Der Regierungsrat leitet und überwacht die Umsetzung dieser Massnahmen.

§ 6. Der Regierungsrat wählt eine Konsultativkommission (KMU-Forum), die ihm als beratendes Organ bei der Durchführung dieses Gesetzes zur Seite steht.

Das KMU-Forum setzt sich aus Vertretern des Gewerbes, der Wirtschaftsverbände, Organisationen der Arbeitswelt und der Verwaltung zusammen.

III. Schlussbestimmungen

§ 7. Der Regierungsrat erlässt die erforderlichen Ausführungsbestimmungen innerhalb eines Jahres seit Inkrafttreten dieses Gesetzes, sofern § 3 und § 4 nichts anderes bestimmen.

Der Regierungsrat informiert das KMU-Forum regelmässig über die getroffenen Massnahmen und über den Sachstand.

§ 8. Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes.

Begründung:

Arbeitsplatzsicherheit und Wachstum im Gewerbe werden abgewürgt, weil:

- die Flut von Vorschriften und Erlassen für das Gewerbe mit Auflagen und zusätzlicher administrativer Belastung verbunden ist. Das Mass der Erträglichen ist dabei längst überschritten worden.
- die rund 65 000 KMU im Kanton Zürich einen Aufwand von 1 300 000 000 Franken* für staatlich angeordnete Administration zu verkraften haben. Diese Bürde kann so nicht weiter ertragen werden.
- jeder Gewerbebetrieb im Kanton Zürich zur Erfüllung von Vorschriften im Schnitt 650 Stunden* pro Jahr verschwendet. Statt produktiver Arbeitszeit ist die Versorgung der Verwaltungsmaschinerie das Resultat dieser Fehlentwicklung.»

* gemäss Bericht des Bundesrates vom 16. Juni 2003
(umgerechnet auf den Kanton Zürich)

B. Gegenvorschlag des Kantonsrates

Gesetz

zur administrativen Entlastung

der Wirtschaftsunternehmen (EntlG)

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 28. November 2007 und der Kommission vom . . . ,

beschliesst:

- | | |
|---------------------------------------|--|
| Zweck | <p>§ 1. ¹ Dieses Gesetz bezweckt, dass der administrative Aufwand der Wirtschaftsunternehmen bei der Erfüllung von Vorschriften möglichst gering ist. Der Kanton sorgt namentlich dafür, dass</p> <ol style="list-style-type: none"> a. die Zahl der anzusprechenden Behörden oder Verwaltungsstellen tief ist, b. für den Verkehr mit Behörden und Verwaltung elektronische Mittel zur Verfügung stehen, c. die Formulare einheitlich und einfach ausgestaltet werden, d. einmal erhobene Daten mit Zustimmung der Wirtschaftsunternehmen auch weiteren Behörden oder Verwaltungsstellen, die sie benötigen, zur Verfügung stehen. |
| Behörden und Verwaltung | <p>§ 2. ¹ Behörden und Verwaltung sorgen für rasche und einfache Verfahren. Sie legen Bearbeitungsfristen fest und sorgen für eine koordinierte Bearbeitung, wenn mehrere Verwaltungsstellen befasst sind.</p> <p>² Sie prüfen periodisch, ob die Vorgaben dieses Gesetzes eingehalten werden.</p> |
| Rechtsetzung | <p>§ 3. In den Anträgen zu Gesetzen und den Ausführungsbestimmungen wird dargelegt, ob die Vorgaben dieses Gesetzes eingehalten werden. Abweichungen sind zu begründen.</p> |
| Informations- und Koordinationsstelle | <p>§ 4. ¹ Als Ansprechpartnerin für Wirtschaftsunternehmen wird eine Informations- und Koordinationsstelle bezeichnet, die insbesondere folgende Aufgaben wahrnimmt:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Sie erteilt Auskünfte, b. sie ermittelt die zuständigen Behörden und Verwaltungsstellen und teilt diese dem Gesuchsteller mit, |

- c. sie wirkt allgemein auf die Koordination der Verfahren und des Verkehrs zwischen Gesuchsteller und zuständigen Behörden und Verwaltungsstellen hin,
- d. sie nimmt Hinweise betreffend Anpassungsbedarf bei Vorschriften und Verfahren entgegen, prüft diese und regt Verbesserungen im Sinne dieses Gesetzes an.

³ Die Stelle berichtet im Geschäftsbericht des Regierungsrats über ihre Tätigkeit.

Weisung

A. Ziele der Initiative

Die Initiative bezweckt die Entlastung der kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) im administrativen Bereich sowie eine Verminderung der Regelungsdichte. Damit soll eine höhere Arbeitsplatzsicherheit und mehr Wachstum im Gewerbe erreicht werden.

B. Formelles

Am 2. August 2006 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zur Volksinitiative «KMU-Entlastungsinitiative (Kantonale Volksinitiative zum Abbau von Vorschriften und administrativer Belastung von kleinen und mittleren Unternehmen)» eingereicht. Mit Verfügung vom 15. November 2006 (ABI 2006, 1600) stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterschriften fest, dass die Volksinitiative zu Stande gekommen ist.

Eine zu Stande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005, KV; LS 101).

Die Volksinitiative verlangt eine Vielzahl von Massnahmen und betrifft mehrere Bereiche der Gesetzgebung. Da die Gültigkeit der Initiative unter diesen Umständen nicht offensichtlich ist, holte die Volkswirtschaftsdirektion ein Gutachten von Prof. Dr. Felix Uhlmann, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Rechtsetzungslehre an der Universität Zürich, ein (nachfolgend Gutachten Uhlmann).

Das Bundesgericht umschreibt den Grundsatz der Einheit der Materie dahingehend, dass eine Vorlage entweder nur einen Sachbereich zum Gegenstand hat oder dass bei zwei oder mehreren Sachfragen den Stimmberechtigten die freie Wahl bleibt zwischen den einzelnen Teilen (unveröffentlichter BGE vom 12. September 2006, Urteil 1P.223/2006; zitiert im Gutachten Uhlmann). Um die Stimmberechtigten nicht in eine Zwangslage zu versetzen, müssen Vorlagen mit mehreren Sachfragen einen «sachlichen inneren Zusammenhang» aufweisen, mithin das gleiche Ziel verfolgen und nicht bloss «künstlich, subjektiv oder rein politisch» verbunden werden (BGE 129 I 366 ff.). Die Initiative verlangt die Prüfung der gesamten Gesetzgebung unter dem Blickwinkel der Auswirkungen auf die KMU. Die in der Initiative vorgesehene Regulierungsfolgenabschätzung stellt einen eigenständigen Sachbereich bzw. eine eigene Sachfrage dar. Auch wenn die zu überprüfenden Gesetze verschiedene Sachbereiche betreffen, so kann von einem gemeinsamen Ziel oder einem gemeinsamen Zweck der Initiative gesprochen werden, nämlich der Verringerung des administrativen Aufwands für KMU. Das Gutachten Uhlmann hält dazu fest, dass eine solche Zwecksetzung konkret genug scheine, dass darunter fallende Massnahmen den Grundsatz der Einheit der Materie wahren, auch wenn sie verschiedene Sachbereiche betreffen. Insbesondere lasse sich durch das hinreichend konkretisierte Ziel der Entlastung des administrativen Aufwands ein innerer sachlicher Zusammenhang herstellen.

Weitere Gültigkeitsvoraussetzung ist die Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht. Im Beschluss vom 26. Januar 2007 betreffend Zustandekommen der Initiative wurde die Einhaltung des Grundsatzes der Rechtsgleichheit in Zweifel gezogen. Insbesondere die angestrebte Bevorzugung einer Gruppierung gegenüber anderen Unternehmen und Privaten sei näher abzuklären. In tatsächlicher Hinsicht wird im Gutachten Uhlmann diesbezüglich festgehalten, dass es bei der Umsetzung der Initiative keineswegs zwingend sei, dass die Entlastung der KMU auf Kosten der übrigen Adressaten staatlicher Regelungen gehe. Denkbar sei auch, dass, wenn die Initiative tatsächlich zu einer Verbesserung staatlicher Regulierungen führe, von dieser Verbesserung sowohl kleinere wie auch grössere Unternehmen profitieren würden. Die Initiative ist aber auch aus rechtlicher Sicht nicht zu beanstanden. Ein Erlass verletzt das Gebot der Rechtsgleichheit dann, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich auf Grund der Verhältnisse aufdrängen (BGE 127 I 185, 192). Vorliegend kann nicht gesagt werden, die Initiative treffe eine Unterscheidung, für die es keinen vernünftigen Grund gibt. Dass KMU auf Grund ihrer Organisationsstrukturen durch Vorschriften und Anforderungen der Verwaltung stärker belas-

tet werden als andere (grössere) Unternehmen, ist nicht von der Hand zu weisen. Demnach verstösst die Volksinitiative nicht gegen das Rechtsgleichheitsprinzip.

Unter dem Gesichtspunkt der Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht ist weiter zu prüfen, ob mit der Initiative die verfassungsrechtlich garantierte Verordnungs- und Vollzugskompetenz des Regierungsrates verletzt wird. Gemäss Art. 67 Abs. 2 KV kann der Regierungsrat Verordnungen über den Vollzug von Gesetzen erlassen. Ziel der Initiative ist es, den Gesetzesvollzug durch Regierungsrat und Verwaltung mittels der KMU-Verträglichkeitsüberprüfung erheblich zu beeinflussen. Die Überprüfung des Gesetzesvollzugs und die Einflussnahme des Gesetzgebers geht aber nicht so weit, dass von einer Verletzung der Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung (einschliesslich Verwaltung) ausgegangen werden muss. Dies gilt umso mehr, als der Gesetzgeber im Gesetz selbst Vorgaben für die vollziehenden Verordnungen machen und deren Grundzüge selber regeln kann. In diesem Zusammenhang ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die Volksinitiative staatsrechtlich insofern fragwürdig ist, als deren Bestimmungen nicht nur konkrete Handlungsanweisungen für die vollziehenden Organe enthalten, sondern sich auch an den Gesetzgeber selbst richten: Die Volksinitiative macht Vorgaben für die inhaltliche Ausgestaltung zukünftiger Gesetze. Beispielsweise sollen «Erlasse KMU-verträglich ausgestaltet werden» (§ 1 Abs. 2 lit. a der Volksinitiative). Soweit damit der formelle Gesetzgeber angesprochen wird, sind die Vorschriften unzulässig: Ein formelles Gesetz kann den Gesetzgeber inhaltlich nicht binden. Der Gesetzgeber ist einzig dem übergeordneten Recht (Völkerrecht, Bundesrecht, interkantonales Recht, kantonales Verfassungsrecht) verpflichtet, im Übrigen aber frei, welchen Inhalt er einem formellen Gesetz geben will. Hingegen ist es zulässig, das Verfahren der Gesetzgebung durch ein formelles Gesetz zu regeln. Insofern ist beispielsweise die Regulierungsfolgenabschätzung (§ 3 der Volksinitiative) unproblematisch.

Eine Initiative ist schliesslich ungültig, wenn sie offensichtlich undurchführbar ist. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn für die Initiative kein sinnvoller Anwendungsbereich mehr bleibt, weil sie gegen übergeordnetes Recht verstösst. Ein Eingriff in die Verordnungskompetenz des Regierungsrates liegt nach dem Gesagten nicht vor. Undurchführbarkeit läge sodann vor, wenn die Initiative unter keinen Umständen zu verwirklichen wäre; eine blosser Unzweckmässigkeit, Unvernunft oder weitreichende finanzielle Folgen haben indessen keine Undurchführbarkeit zur Folge (vgl. Christian Schuhmacher, in: Isabelle Häner / Markus Rüssli / Evi Schwarzenbach (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, N. 25 ff. zu Art. 28).

Zusammengefasst erweist sich die KMU-Entlastungsinitiative in Übereinstimmung mit dem Gutachten Uhlmann als gültig.

C. Materielles

Die Initiative verlangt ein Gesetz, das die Regelungsdichte und die administrative Belastung für kleine und mittlere Unternehmen vermindert (§ 1 Abs. 2 lit. b Gesetzesentwurf). Dies steht im Einklang mit Art. 107 KV, wonach Kanton und Gemeinden günstige Rahmenbedingungen für eine vielseitige, wettbewerbsfähige, soziale und freiheitliche Wirtschaft schaffen, wobei insbesondere die Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) zu berücksichtigen ist. Demgemäss handelt es sich um eine verfassungsmässige Aufgabe des Staates, auf die Bedürfnisse von KMU in besonderem Masse Rücksicht zu nehmen und KMU nicht übermässig mit administrativen Aufgaben zu belasten.

Schritte in die von der Initiative vorgeschlagene Richtung wurden bereits unternommen. Die Plattform www.bewilligungen.zh.ch verschafft einen umfassenden Überblick über das Bewilligungswesen des Kantons Zürich, stellt die erforderlichen Formulare und Muster zur Verfügung und verweist auf die einschlägigen Gesetzen und Verordnungen sowie weitere nützliche Informationen. Im Rahmen des *e-government* sind Verbesserungen bzw. Vereinheitlichungen im Bereich der «Kontaktinformationen staatlicher Stellen» und zum «Zugang zu Rechtsdaten» vorgesehen. Das Teilprojekt «Harmonisierung von Transaktionen» sieht sodann vor, dass der Verkehr zwischen KMU und staatlichen Stellen über eine zentrale elektronische Anlaufstelle (*Single Point of Contact*) abgewickelt werden kann, wobei einheitliche Vorgaben und Technologien zum Einsatz kommen sollen. Der kürzlich ins Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG; LS 175.2) aufgenommene § 4 a enthält ein Beschleunigungsgebot. Im Gesundheitssektor sind zahlreiche im Zusammenhang mit Bewilligungen oder Inspektionen einverlangte Formulare (wie auch die einschlägigen Gesetze und Verweisungen auf allfällige Bundesbewilligungen) unter zentralen Einfallspforten verfügbar (www.heilmittelkontrolle.zh.ch; www.klzh.ch). Auf die Vereinfachung und die Vereinheitlichung der verwendeten Formulare wird grosser Wert gelegt; die angewendeten Verfahren sind zudem überwiegend qualitätszertifiziert. Ähnliches gilt für Organisation und Abläufe von Inspektionen in den Betrieben (etwa in der kantonalen Vollzugsverordnung zur bundesrechtlichen Lebensmittelgesetzgebung, LVO, LS 817.1). Alle Gesuche werden jeweils von einer einzigen Stelle der Gesundheitsdirektion bearbeitet. Im Bereich Umweltschutz

kommen statt Bewilligungsverfahren und amtlichen Kontrollen vermehrt Eigenverantwortung, Selbstdeklaration und Stichproben zur Anwendung. Durch die Einrichtung der zentralen Stelle «Bauverfahren und Koordination Umweltschutz» (BAKU) in der Baudirektion ist im öffentlichen Planungs- und Baurecht das Anliegen des «One Stop Shop» für sämtliche Baueingaben, die einer Bewilligung oder Zustimmung einer kantonalen Stelle bedürfen, verwirklicht worden. Im öffentlichen Beschaffungswesen werden grosse Anstrengungen unternommen, um Formulare so weit möglich zu vereinheitlichen und so den administrativen Aufwand zu minimieren. Ausserdem wurde mit www.simap.ch eine anbieterfreundliche und gut zugängliche Internetplattform geschaffen, auf der sämtliche aktuellen Ausschreibungen abrufbar sind. All diese Bemühungen sind jedoch punktuell und es fehlt eine Gesamtsicht.

Insgesamt zeigen die vorstehenden Ausführungen, dass das Anliegen der Initiative anerkannt ist und die Stossrichtung der Initiative und insbesondere deren programmatischer Zweckartikel grundsätzlich zu begrüssen ist. Es gehört zu den Grundsätzen des Verwaltungshandelns, Abläufe effizient und kundenfreundlich zu gestalten und Doppelspurigkeiten zu vermeiden. In der Präambel der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 wird der Wille zu einem wirtschaftlich starken Kanton bekundet. Dennoch enthält die Volksinitiative auch Bestimmungen, die kritisch zu würdigen sind.

Mit der Volksinitiative wird eine systematische Bevorzugung einer bestimmten Gruppe (KMU) angestrebt. Andere Unternehmen, die nicht zu den kleinen und mittleren Unternehmen gemäss § 2 der Volksinitiative zählen, sollen von den geforderten Erleichterungen nicht profitieren. Es mag zwar zutreffen, dass sich bei KMU die administrative Belastung durch die Vorschriften und Anforderungen der Behörden in besonderem Masse auswirkt. Alle anderen Unternehmen, welche die Kriterien von § 2 nicht erfüllen, sind jedoch auch von administrativer Belastung betroffen und haben dasselbe Bedürfnis nach Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren. Dass der Umfang der Betroffenheit geringer ist, hängt mit den grösseren personellen und finanziellen Kapazitäten von grossen Unternehmen zusammen. Diese Gesichtspunkte sind jedoch im vorliegenden Zusammenhang nicht von entscheidender Bedeutung. Bei der Verminderung der administrativen Belastung ist die Grösse des Unternehmens kein ausschlaggebendes Kriterium. Grundsätzlich sollen sämtliche Unternehmen in den Genuss von administrativen Erleichterungen kommen. Diese Zielsetzung entspricht im Übrigen auch Art. 107 KV, der eine wettbewerbsfähige Wirtschaft im Allgemeinen anstrebt. Darunter fallen nicht nur KMU. Eine Beschränkung der Erleichterungen nur für die KMU ist insbesondere auch deshalb nicht sinnvoll, weil damit be-

sonders für KMU Regelungen und Verfahren eingeführt werden müssten. Der Aufbau solcher Parallelverfahren widerspricht dem Prinzip der effizienten Verwaltung und hätte einen Mehraufwand zur Folge.

§ 3 der Initiative sieht die Einführung einer Regulierungsfolgeabschätzung vor. Erfasst werden sollen nicht nur zukünftige, sondern auch alle bestehenden Erlasse. Der Nutzen einer solchen Massnahme ist nicht erkennbar. Der Aufwand der Durchforstung der gesamten kantonalen Gesetzgebung würde den Nutzen bei Weitem übersteigen. Mit Bezug auf das Obergericht fragt sich, weshalb nur dieses und nicht auch andere Gerichte in die Pflicht genommen werden. Zudem ist davon auszugehen, dass die von Gerichten beschlossenen Erlasse die Zielsetzung des vorliegenden Gesetzes nicht berühren, zumal es bei diesen Erlassen im Wesentlichen um die Organisation und das Verfahren der Gerichte im internen Bereich (Justizverwaltung) geht. Die wenigen Erlasse mit «Aussenwirkung» (z. B. Inkassoverordnung [LS 211.112], Akteneinsichtsverordnung [LS 211.15]) betreffen Unternehmen nicht oder nur am Rande und ein Beschleunigungsgebot besteht bereits.

Die Initiative enthält verschiedene Bestimmungen, die aus gesetzgeberischer Sicht nicht überzeugen. Nach § 4 Abs. 3 der Volksinitiative hat der Regierungsrat über die Informations- und Koordinationsstelle Rechenschaft abzulegen. Diese Regelung ist entbehrlich. Die Regelungsabsicht kann nur dahin gehen, dass der Regierungsrat dem Kantonsrat Rechenschaft ablegen soll, auch wenn sich das aus der Formulierung nicht direkt ergibt. Die Berichterstattung des Regierungsrates gegenüber dem Kantonsrat ist im Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611) und seinen Ausführungserlassen ausführlich geregelt. Für eine die allgemeinen Regelungen ergänzende «besondere» Rechenschaftspflicht besteht keine Veranlassung. Gemäss § 5 Abs. 6 der Volksinitiative leitet und überwacht der Regierungsrat die Umsetzung der Massnahmen. Diese Bestimmung ist nicht erforderlich; sie ergibt sich bereits aus den Art. 60 und 70 der Kantonsverfassung und aus §§ 32 ff. des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR, LS 172.1). Nach § 8 der Volksinitiative bestimmt der Regierungsrat den Zeitpunkt des Inkrafttretens. Diese Bestimmung entspricht § 10 Abs. 2 des Publikationsgesetzes (LS 170.5) und ist deshalb entbehrlich.

Insgesamt ist die Stossrichtung der Initiative zwar zu begrüssen. Die vorgesehenen Massnahmen gehen jedoch zu weit und führen zu einem unverhältnismässigen Aufwand. Überdies weist die Initiative gesetzgeberische Mängel auf. Der Regierungsrat empfiehlt die Initiative deshalb zur Ablehnung.

D. Gegenvorschlag

Die Anliegen der Initianten sind berechtigt und zu einem grossen Teil auch bereits umgesetzt oder zumindest in Umsetzung. Nach Auffassung des Regierungsrates können die Ziele aber auch mit geringem Aufwand erreicht werden. Er unterbreitet deshalb dem Kantonsrat einen Gegenvorschlag.

Der Gegenvorschlag erfasst sämtliche Unternehmen unabhängig ihrer Grösse. Wie bereits ausgeführt, mag es zwar zutreffen, dass sich bei KMU die administrative Belastung durch die Vorschriften und Anforderungen der Behörden in besonderem Masse auswirkt. Dennoch rechtfertigen sich keine Sondermassnahmen für KMU. Erstens sind alle anderen Unternehmen auch von administrativer Belastung betroffen und haben dasselbe Bedürfnis nach Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren und zweitens ist die Grösse des Unternehmens für die Verminderung der administrativen Belastung kein ausschlaggebendes Kriterium. Die administrativen Erleichterungen sollen für alle Unternehmen Geltung haben. Dementsprechend wurde der Titel des Erlasses angepasst und der Begriff «KMU» durch Wirtschaftsunternehmen ersetzt.

Dem Umstand, dass Unternehmen auf Grund ihrer Grösse mitunter völlig verschiedene Anforderungen an den Staat und seine Institutionen haben – so hat etwa ein Landwirtschaftsbetrieb ganz andere Anliegen an den Kanton als ein Rechtsanwaltsbüro, und der Betrieb eines Imbissstandes lässt sich kaum mit dem Betrieb eines Finanzinstituts mit mehreren hundert Mitarbeitenden vergleichen –, wird die Informations- und Koordinationsstelle gemäss § 4 des Gegenvorschlags Rechnung zu tragen haben.

Verzichtet wird auf eine Regulierungsfolgenabschätzung mit Bezug auf bestehende Erlasse. Vorgesehen ist hingegen eine Prüfungs- und Begründungspflicht beim Erlass von rechtsetzenden Erlassen (§ 3 Gegenvorschlag) und eine Prüfung auf Hinweis von Unternehmen (§ 4 Abs. 1 lit. d Gegenvorschlag). Verzichtet wird auf die Einführung eines KMU-Forums (§ 6 der Volksinitiative), weil ein solches Gremium zu einer Verzögerung und einer Verkomplizierung der Abläufe führen würde, was durch die Volksinitiative eben gerade vermieden werden soll.

Beibehalten wird die Informations- und Koordinationsstelle (§ 4 des Gegenvorschlags). Diese Stelle soll als erste Ansprechpartnerin (Single Point of Contact) dienen, Auskünfte erteilen, die zuständigen Behörden und Verwaltungsstellen ermitteln und bekannt geben sowie auf die Koordination der Verfahren und des Verkehrs mit den zuständigen Behörden und Verwaltungsstellen hinwirken. Ausserdem wird

der Stelle die Aufgabe übertragen, Hinweise von Unternehmen betreffend Anpassungsbedarf bei Vorschriften und Verfahren entgegenzunehmen und zu prüfen; stellt sie Anpassungsbedarf im Sinne dieses Gesetzes fest, regt sie Verbesserungen an. Mehr kann und soll der Informations- und Koordinationsstelle nicht zugewiesen werden. Insbesondere ist es im Hinblick auf das bereits anderweitig vorhandene Wissen nicht sinnvoll, den gesamten Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verwaltung zukünftig über die Informations- und Koordinationsstelle zu leiten. Über die Tätigkeit der Stelle wird im Geschäftsbericht des Regierungsrats Rechenschaft abgelegt. Dabei wird auch darzulegen sein, wie die Hinweise von Unternehmen betreffend Anpassungsbedarf bei Vorschriften und Verfahren behandelt wurden. In zeitlicher Hinsicht dürfte es möglich sein, innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Gesetzes die Informations- und Koordinationsstelle zu schaffen.

Die Schaffung der Informations- und Koordinationsstelle wird die Arbeit der KMU massgeblich erleichtern. Zwar wurden nach dem Gesagten schon bisher in den verschiedenen Aufgabenbereichen Verbesserungen erzielt. Die Massnahmen wurden jedoch nur punktuell ergriffen. Für Verbesserungen aus einer Gesamtsicht heraus fehlte es an einem Auftrag und an entsprechenden Ressourcen. Mit der neuen Informations- und Koordinationsstelle wird diese Situation massgeblich verbessert, sodass sich eine Aufstockung der personellen Ressourcen um schätzungsweise 200–300 Stellenprozente rechtfertigt. Nur so ist eine wirkungsvolle Unterstützung der KMU möglich

E. Antrag

Gestützt auf diese Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die «Volksinitiative zum Abbau von Vorschriften und administrativer Belastung von kleinen und mittleren Unternehmen <KMU-Entlastungsinitiative>» abzulehnen und dem Gegenvorschlag zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Der Staatschreiber:
Fuhrer Husi