

Solothurner Verfassungsinitiative "KMU-Förderinitiative: Weniger Bürokratie - mehr Arbeitsplätze"

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 24. Januar 2011, RRB Nr. 2011/178

Zuständiges Departement

Volkswirtschaftsdepartement

Vorberatende Kommission

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Die Solothurner Verfassungsinitiative.....	5
1.1 Einreichen und Zustandekommen der Initiative	5
1.2 Wortlaut des Initiativbegehrens	5
1.3 Begründung	5
1.4 Weiteres Vorgehen	6
2. Materielle Voraussetzungen an Verfassungsinitiativen.....	6
2.1 Materielle Voraussetzungen gemäss Bundes- und Kantonsverfassung.....	6
2.2 Materielle Voraussetzungen gemäss Gesetz über die politischen Rechte.....	6
2.3 Folgen bei Nichterfüllung der materiellen Voraussetzungen einer Initiative	6
3. Antrag auf Annahme der Initiative	6
4. Rechtliches und weiteres Vorgehen	8
4.1 Rechtmässigkeit	8
4.2 Zuständigkeit	8
4.3 Weiteres Vorgehen	8
5. Alternativen	8
6. Antrag.....	9
7. Beschlussesentwurf	11

Kurzfassung

Am 1. Oktober 2010 hat ein Initiativkomitee die Solothurner Verfassungsinitiative "KMU-Förderinitiative: Weniger Bürokratie - mehr Arbeitsplätze" eingereicht. Diese verlangt eine Ergänzung von Artikel 121 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) mit einem zusätzlichen Absatz 5, der wie folgt lautet: "Der Kanton trifft Massnahmen, um die Regelungsdichte und die administrative Belastung für Unternehmen, insbesondere für die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), so gering wie möglich zu halten."

Die Initiative ist gültig, da sie weder rechtswidrig ist, noch sonst den eidgenössischen oder kantonalen materiellen Anforderungen widerspricht.

Als Folge der intensiven Gesetzgebungstätigkeit in den letzten Jahrzehnten sind eine Zunahme der Einschränkungen der Wirtschaft sowie der administrativen Kosten zu beobachten. Um die Regulierungskosten in den Griff zu bekommen, hat der Bund verschiedene Massnahmen im Bereich der administrativen Entlastung erlassen. In einzelnen Kantonen sind ebenfalls Bestrebungen im Gange, um die Regulierungsfolgekosten zu senken und die Regelungsdichte abzubauen.

Der Kanton Solothurn verfügt über eine schlanke und wirkungsorientierte Verwaltung. Eine eigentliche Verfassungs- oder Gesetzesbestimmung zum Abbau der Regulierungskosten und der administrativen Entlastung fehlt. Mit der vom Initiativkomitee vorgeschlagenen Ergänzung der Kantonsverfassung wird eine Grundlage für gesetzliche Bestimmungen zur Reduktion der Regelungsdichte und dem Abbau der administrativen Entlastung geschaffen. Dem Kanton würde damit ermöglicht, die Sicherstellung der KMU-Verträglichkeit von Erlassen, durch welche KMU im Rahmen ihrer Tätigkeit betroffen sind, sowie den Abbau von Vorschriften zu regeln. Der Aufwand, der den KMU bei der Beschaffung von Informationen und bei der Umsetzung der einzuhaltenden Vorschriften entsteht, kann damit, in Verbindung mit dem Einsatz von modernen, elektronischen Kommunikationsmitteln, gesenkt werden.

Wir sind überzeugt, dass mit der Annahme der Verfassungsinitiative die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie die Standortgunst des Kantons Solothurn verbessert würden. Deshalb beantragen wir, die Volksinitiative anzunehmen.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Solothurner Verfassungsinitiative "KMU-Förderinitiative: Weniger Bürokratie - mehr Arbeitsplätze".

1. Die Solothurner Verfassungsinitiative

1.1 Einreichen und Zustandekommen der Initiative

Am 1. Oktober 2010 hat das Initiativkomitee "KMU-Förderinitiative: Weniger Bürokratie - mehr Arbeitsplätze" die Solothurner Verfassungsinitiative "KMU-Förderinitiative: Weniger Bürokratie - mehr Arbeitsplätze" mit 3'159 beglaubigten Unterschriften (Angabe des Initiativkomitees) eingereicht.

Dem Initiativkomitee gehören an: Belart Claude, Rickenbach; Büttiker Rolf, Wolfwil; Fluri Kurt, Solothurn; Gasche Andreas, Oekingen; Kissling Rolf, Neuendorf; Meister Marianne, Messen; Nützi Ruedi, Wolfwil; Oesch Peter, Olten; Scheuermeyer Christian, Deitingen; Schlupe Thomas, Feldbrunnen - St. Niklaus; Schmid Rolf, Olten; Stebler Pia, Solothurn; Sutter Kaspar, Breitenbach.

Nach Artikel 30 Absatz 3 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) ist eine Volksinitiative zu Stande gekommen, wenn sie innert 18 Monaten nach der amtlichen Publikation des Initiativtextes von 3000 Stimmberechtigten oder 10 Einwohnergemeinden unterstützt wird. Das Initiativbegehren wurde fristgerecht eingereicht und trägt die gültige Unterschrift von mehr als 3000 Stimmberechtigten. Die Stimmberechtigungen der unterzeichnenden Personen sind formgerecht beglaubigt. Gemäss Verfügung der Staatskanzlei vom 4. Oktober 2010 sind alle Formvorschriften erfüllt und die Volksinitiative ist zu Stande gekommen.

1.2 Wortlaut des Initiativbegehrens

Das Initiativbegehren wurde in Form einer ausgearbeiteten Verfassungsinitiative eingereicht. Das Begehren ergänzt Art. 121 KV und lautet wie folgt:

Die Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 wird wie folgt geändert:

Art. 121

Als Absatz 5 wird angefügt:

⁵Der Kanton trifft Massnahmen, um die Regelungsdichte und die administrative Belastung für Unternehmen, insbesondere für die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), so gering wie möglich zu halten.

1.3 Begründung

Das Initiativkomitee hat das Begehren auf dem Unterschriftenbogen wie folgt begründet:

"Viele Unternehmen leiden unter der wachsenden Gesetzesflut. Allein der Bund füllte letztes Jahr über 7000 Seiten mit neuen Gesetzen. Diese Gesetzesflut belastet KMU, denn mit jeder neuen Vorschrift steigen die Kosten und die Wettbewerbsfähigkeit sinkt. Gerade jetzt ist es wichtig, die KMU vom Papierberg und administrativen Bürden zu entlasten. Dann nämlich können die KMU investieren, am Markt erfolgreich sein und neue Arbeitsplätze schaffen.

Die Initianten stehen für ein leistungsfähiges Unternehmertum, das sich selbstbestimmt entfalten kann. Insbesondere wollen sie die für unsere Volkswirtschaft so wichtigen kleinen und mitt-

leren Unternehmen unterstützen. Die Initiative verpflichtet den Kanton zur dauerhaften Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen, indem Massnahmen zu ergreifen sind, die die Regulierungsdichte und die administrativen Hürden für KMU möglichst gering halten sollen."

1.4 Weiteres Vorgehen

Hält der Regierungsrat die Verfassungsinitiative für gültig, so gibt er dem Kantonsrat vom Initiativbegehren Kenntnis, erstellt Botschaft und Entwurf und stellt Antrag auf Annahme oder Ablehnung des Begehrens, allenfalls auf Ausarbeitung eines Gegenvorschlages (§ 139 des Gesetzes über die politischen Rechte; GpR, BGS 113.111). Hält der Regierungsrat die Initiative für ungültig, beantragt er dem Kantonsrat die Ungültigerklärung (§ 138 Abs. 2 GpR). Für Initiativen in Form von ausgearbeiteten Vorlagen unterbreitet der Regierungsrat Botschaft und Entwurf innert 6 Monaten nach der Einreichung, das heisst spätestens bis zum 1. April 2011. Sofern ein Gegenvorschlag ausgearbeitet wird, ist die Vorlage innert 12 Monaten, das heisst spätestens bis zum 1. Oktober 2011 vom Regierungsrat zu verabschieden (§ 41 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes; KGR, BGS 121.1). Die Volksabstimmung findet spätestens zwei Jahre nach der Einreichung, das heisst bis zum 1. Oktober 2012, statt (Art. 32 KV).

2. Materielle Voraussetzungen an Verfassungsinitiativen

2.1 Materielle Voraussetzungen gemäss Bundes- und Kantonsverfassung

Rechtswidrig ist eine Initiative, wenn sie Bundesrecht verletzt (Art. 49 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999; BV, SR 101).

Gemäss Art. 31 KV erklärt der Kantonsrat eine Volksinitiative für ungültig, wenn sie den Formvorschriften widerspricht, offensichtlich rechtswidrig oder undurchführbar ist.

2.2 Materielle Voraussetzungen gemäss Gesetz über die politischen Rechte

Unter der Sachüberschrift Ungültigerklärung bestimmt § 138 Absatz 1 GpR, eine Initiative sei ungültig, wenn sie rechtswidrig ist oder die Einheit der Materie oder Form nicht wahrt. Somit ist gemäss dieser Bestimmung eine Initiative bereits für ungültig zu erklären, wenn sie sich als rechtswidrig erweist; im Gegensatz zu oben erwähnter Bestimmung der Kantonsverfassung ist dazu keine "offensichtliche" Rechtswidrigkeit erforderlich.

2.3 Folgen bei Nichterfüllung der materiellen Voraussetzungen einer Initiative

Erfüllt eine Initiative nach Ansicht des Regierungsrates die oben genannten inhaltlichen Voraussetzungen nicht und hält er sie demzufolge für ungültig, beantragt er dem Kantonsrat deren Ungültigerklärung (§ 138 Abs. 2 GpR). Eine ungültige Initiative darf dem Volk nicht zur Abstimmung unterbreitet werden. Der Kantonsrat ist gemäss Artikel 31 KV verpflichtet, eine Initiative für ungültig zu erklären, wenn er von deren offensichtlichen Rechtswidrigkeit überzeugt ist.

3. Antrag auf Annahme der Initiative

Die intensive Gesetzgebungstätigkeit der 1980er und 1990er Jahre hat zu einer Zunahme der Einschränkungen für die Wirtschaft geführt. Als Triebfeder sind die Regulierungen von neuen Bereichen (Umwelt, Energie etc.), der Ausbau des Sozialstaates und die Angleichungen an internationale Normen und Vereinbarungen auszumachen. Die Beweggründe für den Erlass von neuen Regulierungen waren in erster Linie die steigenden Schutzbedürfnisse, die aufkommenden Umweltprobleme, die vermehrte Integration in den europäischen Binnenmarkt u. v. a. m. Die ökonomische Rationalität, die Fragen nach Kosten und Nutzen vieler Regulierungen und

solche nach den Auswirkungen auf ökonomische Variablen wie Beschäftigung, Investitionen, Standortattraktivität u. a. standen bei der meist politisch motivierten Einführung von neuen Regulierungen zunächst einmal nicht im Vordergrund.

Um die Regulierungskosten in den Griff zu bekommen, hat der Bundesrat verschiedene Massnahmen erlassen. Mit dem Bundesgesetz über die Aufhebung und die Vereinfachung von Bewilligungsverfahren wurde eine Reihe von Regulierungen entweder aufgehoben, falls sie unnötig geworden sind, oder die Verfahren und Zuständigkeiten vereinfacht. Daneben hat der Bundesrat weitere Massnahmen beschlossen, welche der administrativen Entlastungen der Wirtschaft und insbesondere den KMU dienen und zu besseren Regulierungen führen sollen. Unter diesen Massnahmen ist, neben vielen anderen, auch die Einführung einer systematischen Prüfung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes beschlossen worden. Sie besteht aus zwei Elementen: erstens einer Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) und zweitens einem KMU-Verträglichkeitstest. Bei der RFA handelt es sich um eine Erfassung der Kosten und des Nutzens der einzelnen Regulierungen und ihrer Alternativen für die jeweils betroffenen Gruppen der Gesellschaft. Neben den Kosten-/Nutzen-Überlegungen sind die Regulierungen ökonomisch zu begründen, die Wirkungen auf die Beschäftigung und andere ökonomische Grössen in die Abwägung einzubeziehen, mögliche kostengünstigere Alternativen sind aufzuzeigen und denkbare Probleme im Vollzug sind so früh als möglich zu erfassen. Beim KMU-Verträglichkeitstest geht es vor allem um praktische Vollzugsaspekte, also um die Frage, "wie" reguliert werden soll. Die Ergebnisse der KMU-Verträglichkeitstests werden auch dem KMU-Forum unterbreitet. Dabei werden die Ergebnisse des KMU-Verträglichkeitstests mit den Erfahrungen der Unternehmer in ihrem Betrieb verglichen. Innerhalb des Staatssekretariates für Wirtschaft SECO wird ein Ressort "KMU-Politik" betrieben. Dieses stellt das Kompetenzzentrum für Fragen im Zusammenhang mit kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) dar. Es nimmt dabei drei Hauptaufgaben wahr, nämlich die Unterstützung der KMU-Finanzierung, den Abbau von administrativen Hürden sowie die Information der KMU und Unternehmensgründer und Unternehmensgründerinnen.

Einige Kantone haben in den letzten Jahren Anstrengungen zur Reduktion der administrativen Entlastung vorgenommen oder finden es gemäss einer Umfrage des SECO vom Mai 2010 als sinnvoll, wenn neue Regelungen einer systematischen Messung der Regulierungskosten unterzogen würden. Hingegen wird gemäss der gleichen Umfrage eine flächendeckende Messung der gesamten Gesetzgebung als wenig sinnvoll erachtet. Einerseits würde dies einen enormen administrativen Aufwand bei der Verwaltung auslösen, andererseits ist nur ein Teil der Gesetze tatsächlich KMU-relevant. So hat eine Untersuchung im Kanton Basel-Landschaft ergeben, dass nur 6.5 % aller kantonalen Erlasse KMU-relevant sind. Der Kanton Basel-Landschaft verfügt, gestützt auf einen Verfassungsartikel, über ein eigenes KMU-Entlastungsgesetz (GS 35.0549) und hat auf dessen Grundlage umfassende Regulierungsfolgetests durchgeführt. Der Kanton Zürich kennt ab 2011 ein Entlastungsgesetz. Dieses schreibt u. a. vor, dass für alle neuen Erlasse mit Wirkungen auf Unternehmen eine Regulierungsfolgenabschätzung vorzunehmen ist. Zudem überprüft eine 9-köpfige Kommission innerhalb von zwei Jahren das geltende Recht auf seine Übereinstimmung mit diesem Gesetz. Entlastungsgesetze kennen ebenfalls die Kantone Aargau und Basel-Stadt und führen gestützt darauf Regulierungsfolgenabschätzungen durch. Im Kanton Graubünden ist zur Zeit eine Verfassungsinitiative im gleichen Sinne wie diejenige im Kanton Solothurn pendent.

Der Kanton Solothurn hat schon heute, ohne eigentliche Verfassungs- oder Gesetzesgrundlage, eine schlanke, effiziente und publikumsnahe Verwaltung. So hält Art. 81 Abs. 1 KV explizit fest, dass der Regierungsrat für einen rechtmässigen und wirkungsorientierten Dienst an der Öffentlichkeit sorgt. Ferner hält Art. 121 Abs. 1 KV fest, dass der Kanton eine leistungsfähige Wirtschaft und einen höchstmöglichen Beschäftigungsgrad anstrebt, indem er günstige Rahmenbedingungen gewährleistet. Mit einer weiten Auslegung kann mit dieser Verfassungsbestimmung auch das Ziel des Initiativtextes, nämlich die administrative Belastung für kleinere und mittlere Unternehmen möglichst gering zu halten, abgedeckt werden. Ein ausdrücklicher Verfassungsauftrag wie etwa in Art. 121 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft fehlt aber bis-

her in der Verfassung des Kantons Solothurn. Hingegen hat der Regierungsrat mit seinem Beschluss Nr. 2006/2013 vom 14. November 2006 festgelegt, dass in Botschaften zu Gesetzesvorlagen in einem separaten Kapitel jeweils die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Vorlage darzulegen sind. Im Weiteren hat der Regierungsrat aufgrund eines Auftrages aus dem Kantonsrat (A 062/2008) mit Regierungsratsbeschluss Nr. 2009/2293 vom 7. Dezember 2009 beschlossen, nachhaltigkeitsrelevante Geschäfte einem Nachhaltigkeits-Check zu unterziehen.

Die Ergänzung von Art. 121 KV mit dem vorgeschlagenen Absatz 5 würde einen klaren verfassungsmässigen Auftrag darstellen, auf Kantonsebene die Regelungsdichte sowie die administrative Belastung für die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) so gering wie möglich zu halten. Die gesetzlichen Ausführungsbestimmungen könnten dabei ohne Weiteres in das zur Zeit in der Ausarbeitung stehende "Neue Volkswirtschaftsgesetz" aufgenommen werden. Gemäss entsprechender Projektplanung sollte dazu bis Ende 2011 ein Expertenentwurf vorliegen. Auf diese Weise könnte der Kanton die Sicherstellung der KMU-Verträglichkeit von Erlassen, durch welche KMU im Rahmen ihrer Tätigkeit betroffen sind, sowie den Abbau von Vorschriften regeln. So würde der Aufwand, der den KMU bei der Beschaffung von Informationen und bei der Umsetzung der einzuhaltenden Vorschriften entsteht, in Verbindung mit dem Einsatz von praxistauglichen, elektronischen Kommunikationsmitteln gesenkt. Wir sind überzeugt, dass sich dadurch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie die Standortgunst unseres Kantons verbessern würden und beantragen Ihnen deshalb, die Verfassungsinitiative sei dem Volk zur Annahme zu empfehlen.

4. Rechtliches und weiteres Vorgehen

4.1 Rechtmässigkeit

Die Überprüfung hat ergeben, dass die Volksinitiative "KMU-Förderinitiative: Weniger Bürokratie – mehr Arbeitsplätze" die materiellen Voraussetzungen gemäss Bundesrecht und kantonalem Recht erfüllt. Sie ist weder rechtswidrig noch undurchführbar; die Einheit von Materie und Form ist gewahrt. Die Volksinitiative ist demgemäss gültig.

4.2 Zuständigkeit

Diese Verfassungsinitiative unterliegt nach Art. 35 Abs. 1 Bst. f KV der obligatorischen Volksabstimmung. Der Kantonsrat stellt dem Volk Antrag auf Annahme oder Ablehnung des Begehrens (Art. 32 Abs. 1 KV).

4.3 Weiteres Vorgehen

Wir unterbreiten Ihnen hiermit Botschaft und Entwurf innert der gesetzlichen Frist von sechs Monaten (§ 41 Abs. 1 Bst. a KRG) und beantragen, die Verfassungsinitiative sei dem Volk zur Annahme zu erklären. Die Volksabstimmung findet spätestens zwei Jahre nach der Einreichung statt (Art. 32 Abs. 1 KV), das heisst bis zum 1. Oktober 2012.

5. Alternativen

Aufgrund unserer Zustimmung zum ausformulierten Initiativtext ist die Ausarbeitung eines Gegenvorschlages nicht sinnvoll. Wird die Initiative angenommen, gilt die vom Initiativkomitee ausgearbeitete Verfassungsbestimmung (Ergänzung von Art. 121 KV). Wird die Initiative abgelehnt, bleibt alles beim Status quo.

6. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem nachfolgenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Christian Wanner
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

7. **Beschlussesentwurf**

Solothurner Verfassungsinitiative "KMU-Förderinitiative: Weniger Bürokratie - mehr Arbeitsplätze"

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 32 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986¹⁾ § 139 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 22. September 1996²⁾ und § 41 Absatz 1 des Kantonsratsgesetzes vom 24. September 1989³⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 24. Januar 2011 (RRB Nr. 2011/178), beschliesst:

1. Die Solothurner Verfassungsinitiative "KMU-Förderinitiative: Weniger Bürokratie - mehr Arbeitsplätze" vom 1. Oktober 2010 ist gültig und wird dem Volk ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung vorgelegt.

2. Sie lautet:

Die Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 wird wie folgt geändert:

Art. 121

Als Absatz 5 wird angefügt:

⁵ Der Kanton trifft Massnahmen, um die Regelungsdichte und die administrative Belastung für Unternehmen, insbesondere für die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), so gering wie möglich zu halten.

3. Der Kantonsrat empfiehlt dem Volk, die Initiative anzunehmen.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt dem obligatorischen Referendum.

Verteiler KRB

Staatskanzlei (3, ENG, STU, FUE)

Volkswirtschaftsdepartement (2)

Amt für Wirtschaft und Arbeit (3)

Parlamentsdienste

Kantonale Finanzkontrolle

Initiativkomitee „Bürokratie-Stopp!“, c/o FDP.Die Liberalen Solothurn FDP, Schöngrünstrasse 35,
4502 Solothurn

GS

BGS

¹⁾ BGS 111.1.
²⁾ BGS 113.111.
³⁾ BGS 121.1.