

RECHTSDIENST DES REGIERUNGSRATES
BASEL-LANDSCHAFT

Herrn
Simon Schmid, Wirtschaftsdelegierter
VSD

intern

Liestal, 26. Januar 2004 DR

030 03 24

**Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungs- und Gesetzesinitiative zur Reduktion der
Regelungsdichte und zum Abbau der administrativen Belastung von kleinen und mittleren
Unternehmen (KMU)**

Sehr geehrter Herr Schmid

Sie haben uns mit Schreiben vom 24. Oktober 2003 eingeladen, die Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative zur Reduktion der Regelungsdichte und zum Abbau der administrativen Belastung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU-Entlastungsinitiative) zu begutachten. Da in der selben Sache auch eine Verfassungsinitiative eingereicht wurde (KMU-Förderungsinitiative), werden wir nach Rücksprache mit der Landeskanzlei auch die Rechtmässigkeit dieser Initiative beurteilen.

Wir haben uns im Sinne von § 29 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (KV) und von § 78 Absatz 2 des Gesetzes vom 7. September 1981 über die politischen Rechte (GpR) auf die Prüfung beschränkt, ob die beiden formulierten KMU-Initiativen Bestimmungen mit einem unmöglichen oder einem offensichtlich rechtswidrigen Inhalt aufweisen.

Mit dem qualifizierenden Erfordernis, wonach sich die Ungültigerklärung auf "offensichtlich rechtswidrige" Initiativen beschränken soll, hat der Verfassungsgeber zum Ausdruck gebracht, dass das Recht des Stimmbürgers und der Stimmbürgerin, über Volksbegehren abzustimmen, nur in dem Ausmass beschnitten werden darf, als es das politische Entscheidungsverfahren offensichtlich mit sich bringt, einen gegen höherrangiges Recht verstossenden Erlass entstehen zu lassen. Das Verfassungsgericht hat deshalb den Begriff der offensichtlichen Rechtswidrigkeit mit einer *augenscheinlichen, sichtbaren und damit mit einer sofort erkennbaren Rechtswidrigkeit*



REGIERUNGSGEBÄUDE, RATHAUSSTRASSE 2
POSTFACH, 4410 LIESTAL
TEL 061/925 57 08 FAX 061/925 69 45
JUSTIZ-, POLIZEI- UND MILITÄRDIREKTION

gleichgesetzt (Urteil des Verwaltungsgerichtes [heute: Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht] = VGE Nr. 123 vom 15. Oktober 1997; siehe auch Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht = ZBl 2001, Seite 181 f.).

Wir haben die Initiative auf ihre Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht geprüft. Hierbei waren insbesondere die Wirtschaftsbestimmungen der Bundesverfassung vom 18. Dezember 1998 (BV) von Bedeutung, vor allem Artikel 94 BV (Grundsätze der Wirtschaftsordnung).

1. Formulierte Verfassungsinitiative zur Reduktion der Regelungsdichte und zum Abbau der administrativen Belastung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU-Förderungsinitiative)

a) Wortlaut der Initiative

Mit dieser Initiative soll § 121 KV durch einen Absatz 4 mit folgendem Wortlaut ergänzt werden: *"Der Kanton trifft Massnahmen, um die Regelungsdichte und die administrative Belastung für die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), insbesondere für die Kleinst- und Kleinunternehmen, so gering wie möglich zu halten. Das Nähere regelt das Gesetz."*

b) Einheit der Materie

Der Grundsatz der Einheit der Materie ist im Recht des Kantons Basel-Landschaft in § 67 GpR ausdrücklich verankert. Gemäss dieser Vorschrift haben sich Volksbegehren auf einen einheitlichen Regelungsbereich zu beschränken. Unabhängig von einer ausdrücklichen Verankerung im kantonalen Recht wird der Grundsatz der Einheit der Materie vom Bundesgericht aus dem Anspruch auf unverfälschte Willenskundgabe abgeleitet (Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichtes = BGE 125 I 227, 230 f.; BGE 113 Ia 46, 52; siehe auch Artikel 139 Absatz 3 BV). Der Grundsatz der Einheit der Materie verbietet es, dass in einer einzigen Vorlage über mehrere Fragen, die ohne inneren Zusammenhang sind, abgestimmt wird, damit die Stimmberechtigten nicht zu Gunsten oder zu Lasten einzelner Abstimmungsfragen die ganze Vorlage annehmen oder ablehnen müssen. Die Einheit der Materie ist indes gewahrt, wenn in einer Abstimmungsvorlage mehrere sachlich zusammenhängende Themen miteinander verknüpft werden (BGE 113 Ia 46, 53).

Die Initiative verlangt vom Kanton zur Förderung der KMU Massnahmen, die sowohl die Regelungsdichte als auch die administrativen Hürden minimieren sollen. Nach dem Willen der Initianten – wie er im Übrigen auch in der gleichnamigen Gesetzesinitiative zum Ausdruck kommt – sollen sich diese Massnahmen sowohl auf neue als auch auf bestehende Erlasse beziehen. Der

Kanton ist also gemäss Absicht der Initiative nach bestehendem Recht (de lege lata) und nach zukünftigem Recht (de lege ferenda) zu zweierlei Massnahmen aufgerufen:

1. Reduktion der Regelungsdichte und
2. Abbau der Bürokratie.

Mit beiden Massnahmen sollen die KMU gefördert werden. Darin ist zweifellos ein innerer Beziehungszusammenhang zu sehen. Die Einheit der Materie ist somit gegeben.

c) Regelungskompetenz des Kantons

Die Initiative darf nicht gegen höherrangiges Recht verstossen. So fragt sich vorab, ob der Kanton im Bereich der KMU überhaupt zu legislieren berechtigt ist.

In Artikel 94 BV werden die Grundsätze der Wirtschaftsordnung aufgeführt. Danach haben sich Bund und Kantone an den (obersten) Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit zu halten (Absatz 1). Sie wahren die Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft und tragen mit der privaten Wirtschaft zur Wohlfahrt und wirtschaftlichen Sicherheit der Bevölkerung bei (Absatz 2). Sie sorgen sodann im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für günstige Rahmenbedingungen für die private Wirtschaft (Absatz 3). Solche günstige Rahmenbedingungen sind auch die Zielsetzungen der zu beurteilenden Verfassungsinitiative (Minimierung der Vorschriften und der Bürokratie), mit welcher die KMU gefördert werden sollen. Die Initiative trägt denn auch den Kurztitel "KMU-Förderungsinitiative".

Die Bundesverfassung, insbesondere Artikel 94 BV, sieht kein genau umschriebenes Wirtschaftssystem vor. Die sogenannte Wirtschaftsverfassung stellt in diesem Sinne keine in sich abgeschlossene, feste Ordnung dar. Eine Charakterisierung ergibt sich vielmehr aus einer Gesamtschau und Gewichtung der verschiedenen wirtschaftsbezogenen und –relevanten Normen der Verfassung. Dabei stellen die Wirtschaftsfreiheit und die Eigentumsgarantie die tragenden Säulen der Wirtschaftsverfassung dar. Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit, insbesondere auch Massnahmen, die sich gegen den Wettbewerb richten, sind nur zulässig, wenn sie in der Bundesverfassung vorgesehen oder durch kantonale Regalrechte begründet sind (Artikel 94 Absatz 4 BV). Ferner sind dem Bund im Bereich der Ordnungs- (Preis-, Konsumentenpolitik), Struktur- (wettbewerbslenkende Massnahmen wie Bedürfnisklauseln, Subventionen etc.) und Ablaufpolitik (Konjunktur-, Währungs- und Aussenwirtschaftspolitik) verschiedene wirtschaftspolitische Befugnisse aufgetragen (René Rhinow, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel 2003, S. 503). Hinzu kommt nun noch das internationale Verfassungsrecht, das mit Ausnahme der kargen Bestimmung zur Aussenwirtschaftspolitik (Artikel 101 BV) keinen Eingang in die Bundesverfassung gefunden hat. Die Schweiz ist aber durch bilaterale Abkommen mit den Staaten der EU in den Bereichen Forschung, öffentliches Beschaffungswesen, Abbau technischer Handelshemmnisse, Landwirtschaft, Luft- und Landverkehr sowie Personenverkehr wirtschaftlich verbunden. Verhandlungen über weitere Dossiers (sog. Bilaterale II) sind im Gange (Betrugsbekämpfung, Zinsbesteuerung, innere Sicherheit [Schengen- und Dub-

linsystem]). Ferner ist die Schweiz Mitglied der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Auf globaler Ebene ist die Schweiz insbesondere in die Welthandelsorganisation (WTO) und in die Institutionen von Bretton Woods (internationaler Währungsfonds und Weltbankgruppe) eingebunden (Rhinow, Rz. 2844).

Die vorstehenden Ausführungen sollen aufzeigen, dass der Handlungsspielraum für die Kantone, selbständige Wirtschaftspolitik zu gestalten, bescheiden ist. Aus realpolitischer Sicht erweckt die Initiative somit zu grosse Erwartungen. Aus rechtlicher Sicht spricht hingegen nichts dagegen, dass der Kanton dort, wo er wirtschaftspolitisch legiferieren kann (bspw. im Bewilligungswesen, Bedürfnisklauseln etc.), dies besonders KMU-freundlich macht. Der Kanton ist allerdings schon nach geltendem (kantonalem) Verfassungsrecht hierzu angehalten. So ist in § 121 Absatz 2 KV ausdrücklich verankert, dass die Belange der kleineren und mittleren Unternehmungen zu fördern sind. Genau dies will auch die KMU-Förderungsinitiative, zusätzlich noch in spezifizierterer Form. Weil das Anliegen der Initianten bereits durch die Verfassung abgedeckt ist, bräuchte es somit die KMU-Verfassungsinitiative als Voraussetzung der nachgeschalteten KMU-Entlastungsinitiative nicht. Nach basellandschaftlichem Verfassungsrecht braucht es für den Erlass der Ausführungsgesetzgebung (im Sinne der KMU-Entlastungsinitiative) – sofern nicht neue öffentliche Aufgaben begründet werden (§ 90 KV) – keinen ausdrücklichen Verfassungsauftrag. Ist Erlassbedarf gegeben, so ist dieser (ohne expliziten Verfassungsauftrag) in die Form des (formellen) Gesetzes zu kleiden, wenn die zu regelnde Materie grundlegende und wichtige Bestimmungen umfassen soll (§ 63 Absatz 1 KV).

d) Schlussfolgerungen

Im Bereich der KMU besteht für die Kantone wenn auch kein grosser, so doch ein gewisser wirtschaftspolitischer Spielraum, um selbständig legiferieren zu können. Die KMU-Verfassungsinitiative überschreitet diesen Spielraum nicht. Sie steht somit im Einklang mit dem höherrangigen Recht. Ebenso sind sämtliche formellen Voraussetzungen erfüllt (Einheit der Form, Einheit der Materie). Die Initiative weist insgesamt keinen (offensichtlichen) rechtswidrigen oder unmöglichen Inhalt auf. Der KMU-Förderungsinitiative ist somit die formelle und materielle Rechtmässigkeit zuzusprechen. Allerdings erweist sie sich aufgrund des geltenden Verfassungsrechtes als unnötig. Ob solche Initiativen sinnvoll sind, ist hier nicht zu beurteilen. Aus rechtlicher Sicht bestehen auf jeden Fall keine Bedenken, dem Souverän die fragliche Initiative vorzulegen.

2. Formulierte Gesetzesinitiative zur Reduktion der Regelungsdichte und zum Abbau der administrativen Belastung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU-Entlastungsinitiative)

a) Inhalt der Initiative

Die KMU-Entlastungsinitiative konkretisiert auf Gesetzesstufe die KMU-Förderungsinitiative (Verfassungsinitiative). Dass es aufgrund der bereits vorhandenen Verfassungsgrundlage hierzu nicht speziell eine Verfassungsinitiative bräuchte, haben wir zuvor ausgeführt. Die KMU-Entlastungsinitiative bezweckt mit gezielten Massnahmen die Deregulierung und den Bürokratieabbau zu Gunsten der KMU, insbesondere zu Gunsten der Kleinst- und Kleinunternehmen (§ 1 Gesetzesinitiative). Es werden hierzu konkrete Massnahmen vorgesehen (§§ 4 ff. Gesetzesinitiative).

b) Zur Rechtmässigkeit im Allgemeinen

Was die Rechtmässigkeitsprüfung von Initiativen anbelangt (kein offensichtlich rechtswidriger oder unmöglicher Inhalt), ist auf die eingangs angeführten allgemeinen Bemerkungen hinzuweisen. Die allgemeine Stossrichtung der zu beurteilenden Gesetzesinitiative (§ 1 Gesetzesinitiative => Deregulierung, Bürokratieabbau) erweist sich (ebenfalls) als unproblematisch. Wie zuvor bei der KMU-Förderungsinitiative ausgeführt, besteht für den Kanton ein gewisser Spielraum, im Bereich der KMU eigenständige Regelungen zu treffen. Insofern ist auch bei der KMU-Entlastungsinitiative die Verträglichkeit mit dem höherrangigen Recht gegeben. Ebenso sind die formalen Kriterien, wie bspw. die Einheit der Materie, erfüllt. Die Gesetzesinitiative erweist sich somit grundsätzlich als rechtmässig. Nachstehend bleibt zu prüfen, ob sie allenfalls Einzelbestimmungen enthält, die mit dem übergeordneten Recht kollidieren.

c) Detailprüfung

Aufgrund der Detailprüfung kann festgehalten werden, dass sämtliche Bestimmungen des Initiativtextes grundsätzlich mit der übergeordneten Gesetzgebung (KV, Bundesrecht) im Einklang stehen. Die KMU-Entlastungsinitiative erweist sich somit insgesamt (ebenfalls) als rechtmässig.

Problematisch ist höchstens § 2 Buchstabe d der Gesetzesinitiative. Diese Ziel-Bestimmung erweist sich nicht auf Anhieb verständlich und bedarf einer gewissen Interpretation. So dürfte mit der fraglichen Bestimmung wohl sinngemäss gemeint sein, dass für KMU-bezogene Vorhaben möglichst wenig Verwaltungsstellen angegangen werden müssen. Trotz dieser Auslegungsunsicherheit kann auch bei dieser Bestimmung nicht von einer offensichtlichen Rechtswidrigkeit gesprochen werden mit der Folge, dass sie (die Bestimmung) ungültig erklärt werden müsste.

d) Schlussbemerkung

Der Zweck- und Zielkatalog der KMU-Entlastungsinitiative liesse sich auch mit dem Instrumentarium des geltenden Rechts erreichen (Verfassungsauftrag gemäss § 121 Absatz 2 KV betreffend Förderungsmassnahmen für KMU; Umsetzung des Verfassungsauftrages durch zuständige Verwaltungsstelle – bspw. durch den Wirtschaftsdelegierten – im Rahmen des Mitberichtsverfahrens gemäss der Verordnung vom 15. August 1995 über das Mitberichtsverfahren). Von daher fragt sich, worin der effektive Mehrwert der Initiative liegt, die in sich eine gewisse Widersprüchlichkeit aufweist. Auf der einen Seite verfolgt sie das Ziel, im KMU-Bereich Bürokratie abzubauen, andererseits wird durch die Schaffung einer regierungsrätlichen Kommission (KMU-Forum) und einer verwaltungsinternen Anlaufstelle (One Stop Shop) gerade das Gegenteil forciert. Der Entscheid darüber bedarf jedoch einer politischen Beurteilung durch den/die Stimmbürger/in. Aus rechtlicher Sicht gibt es aufgrund der Rechtmässigkeitsprüfung keine Einwände, die zustandegekommene KMU-Entlastungsinitiative den Stimmberechtigten vorzuenthalten. Noch einmal sei festgehalten, dass die Initiative auch ohne vorgeschaltete Verfassungsinitiative rechtmässig ist. Eine explizite Verfassungsgrundlage im Sinne eines (neuen) § 121 Absatz 4 KV bräuchte es nicht. Der heute geltende Absatz 2 dieser Bestimmung würde als Verfassungsgrundlage ausreichen.

Wir hoffen, Ihnen mit unseren Ausführungen zu dienen. Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

lic.iur. Daniel Roth

Dr. Beat Feigenwinter
Leiter

Kopie an: Frau RR Dr. Sabine Pegoraro