

Beschränkung der Regelungsdichte und der administrativen Belastung; Änderung des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung, des Kantonsratsgesetzes und des Gemeindegesetzes

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 24. November 2015, RRB Nr. 2015/1966

Zuständiges Departement

Staatskanzlei

Vorberatende Kommission(en)

Justizkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
1.1 KMU-Förderinitiative und Auftrag der Fraktion CVP/EVP/glp.....	5
1.2 Umsetzung des erheblich erklärten Auftrags – Bindung an Verfassung und Gesetz (Art. 5 KV)	5
1.3 Vernehmlassungsverfahren.....	6
1.4 Alternativen	6
2. Verhältnis zur Planung	7
3. Auswirkungen	7
3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen	7
3.2 Vollzugsmassnahmen	7
3.3 Folgen für die Gemeinden	7
3.4 Wirtschaftlichkeit.....	7
4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage	7
4.1 Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung	7
4.2 Kantonsratsgesetz.....	7
4.3 Gemeindegesetz	8
5. Rechtliches.....	8
6. Antrag.....	8

Beilagen

Beschlussesentwurf
 Synopse

Kurzfassung

Mit der Vorlage wird der erheblich erklärte Auftrag „Bürokratieabbau nicht nur für KMU's, sondern für alle Bürgerinnen und Bürger sowie für alle mit Kanton und Gemeinden in Beziehung stehenden Organisationen“ der Fraktion CVP/EVP/glp umgesetzt. Dies erfolgt durch Ergänzungen mit programmatischem Charakter im Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung, im Kantonsratsgesetz sowie im Gemeindegesetz.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Beschränkung der Regelungsdichte und der administrativen Belastung (Änderung des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung, des Kantonsratsgesetzes und des Gemeindegesetzes).

1. Ausgangslage

1.1 KMU-Förderinitiative und Auftrag der Fraktion CVP/EVP/glp

Am 11. März 2012 stimmte das Volk der kantonalen Verfassungsinitiative „KMU-Förderinitiative: Weniger Bürokratie – mehr Arbeitsplätze“ deutlich (mit 90% JA-Stimmen) zu. Damit wurde in Artikel 121 Absatz 5 der Kantonsverfassung (KV) vom 8. Juni 1986¹⁾ („Ziele der kantonalen Wirtschaftspolitik“) explizit verankert, dass der Kanton Massnahmen trifft, um die Regelungsdichte und die administrative Belastung für Unternehmen, insbesondere für die kleinen und mittleren Unternehmen, so gering wie möglich zu halten. Diese Verfassungsvorgabe wurde mittlerweile u.a. durch verschiedene Regelungen im Wirtschafts- und Arbeitsgesetz vom 27. August 2014 umgesetzt, welches in der Volksabstimmung vom 8. März 2015 angenommen worden ist und voraussichtlich am 1. Januar 2016 in Kraft tritt.

Aus Anlass der Behandlung der vorgenannten Volksinitiative im Kantonsrat reichte die Fraktion CVP/EVP/glp ihren Auftrag „Bürokratieabbau nicht nur für KMU's, sondern für alle Bürgerinnen und Bürger sowie für alle mit Kanton und Gemeinden in Beziehung stehenden Organisationen“ ein. Der Auftragstext lautet:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat analog der Vorlage VI 007/2011 (Initiative „Bürokratieabbau KMU's“) ebenfalls eine Vorlage vorzulegen, mit der gesetzlich oder verfassungsmässig verankert wird, dass der Kanton Massnahmen trifft, um die Regelungsdichte und die administrative Belastung für alle Bürgerinnen und Bürger sowie für alle mit ihm in Beziehung stehenden Organisationen (Unternehmungen inkl. KMU's, Nonprofit-, bzw. gemeinnützige Organisationen, Vereine, Gemeinden usw.) so gering wie möglich zu halten hat. Dabei sind, wo möglich, auch die Gemeinden in diese Verpflichtung einzubinden.

Der Kantonsrat erklärte diesen Auftrag als erheblich (KRB A 069/2011 vom 19. Juni 2012). Mit dieser Vorlage wird der erheblich erklärte Auftrag umgesetzt.

1.2 Umsetzung des erheblich erklärten Auftrags – Bindung an Verfassung und Gesetz (Art. 5 KV)

Die Umsetzung erfolgt im Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-G) vom 3. September 2003²⁾, im Kantonsratsgesetz vom 24. September 1989³⁾ und im Gemeindegesetz (GG) vom 16. Februar 1992⁴⁾. Damit werden der Kantonsrat als gesetzgebende Behörde, der Regierungsrat und die kantonale Verwaltung als Vollzugsorgane, aber auch die Organe auf Stufe der Gemeinden in den entsprechenden Gesetzen noch einmal ausdrücklich darauf verpflichtet, soweit möglich für eine geringe Regelungsdichte der Erlasse und eine geringe administrative Belastung von Privatpersonen und Organisationen zu sorgen.

¹⁾ BGS 111.1.

²⁾ BGS 115.1.

³⁾ BGS 121.1.

⁴⁾ BGS 131.1.

Diese vorgeschlagene Regelung in den erwähnten Gesetzen hat programmatischen Charakter. Es handelt sich somit nicht um justiziable Rechtsansprüche, die im Einzelfall einen vor Gericht einklagbaren Anspruch auf bürokratiefreies Verwaltungshandeln vermitteln würden. Die Regelungen haben auch keine selbständige Bedeutung, sondern sind Ausfluss von bereits heute geltenden Verfassungsprinzipien, nach welchen sich alles staatliche Handeln zu richten hat, und zwar auf allen Staatsebenen und in allen Gewalten. So bestimmt Artikel 5 der Bundesverfassung (BV vom 18. April 1999¹⁾) unter der Sachüberschrift „Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns“ u.a., dass Grundlage und Schranke staatlichen Handelns das Recht ist (Abs. 1, sog. Legalitätsprinzip). Weiter bestimmt Absatz 2, dass staatliches Handeln im öffentlichen Interesse liegen und zudem verhältnismässig sein muss. Artikel 5 Absatz 1 KV enthält die gleichen Verfassungsprinzipien.

Nach dem Legalitätsprinzip bedarf alles staatliche Handeln einer gesetzlichen Grundlage, weil nur die Bindung an Rechtsätze ein vorhersehbares, rechtsgleiches und willkürfreies Staatshandeln garantiert (vgl. Benjamin Schindler, St. Galler Kommentar, 3. Auflage 2014, zu Art. 5 BV, Rz. 32). Um ihre Funktion aber erfüllen zu können, müssen die Rechtsätze eine genügende Normdichte aufweisen, sie müssen also ausreichend bestimmt und klar ausgestaltet sein. Nur lässt sich eben das Optimum der Normdichte nicht generell und schematisch bestimmen. Es muss vielmehr bereichsspezifisch differenziert werden. Je nach Regelungsinhalt bedarf es nicht nur einer höheren Normdichte, sondern auch einer entsprechenden Normstufe (Verordnung, Gesetz, Verfassung). Erhöhte Anforderungen an die gesetzliche Grundlage bestehen gemäss der Praxis beispielsweise, wenn es um einen Grundrechtseingriff geht, oder auch im Abgaberecht (vgl. Schindler, a.a.O., Rz. 33 ff.).

Der Verhältnismässigkeitsgrundsatz verlangt, dass sich der Staat auf die zur Erreichung seiner Ziele notwendigen Massnahmen beschränkt und nicht „mit Kanonen auf Spatzen schießt“. Die in der Lehre dazu entwickelten Kriterien, wonach die getroffenen staatlichen Massnahmen zur Zielerreichung erstens geeignet, zweitens erforderlich und drittens zumutbar sein müssen, hat das Bundesgericht Mitte der 1980er-Jahre in seine Rechtsprechung übernommen (vgl. Schindler, a.a.O., Rz. 48 ff.). Die Verhältnismässigkeit ist in allen Bereichen staatlichen Handelns zu beachten. Insbesondere muss das Recht so ausgestaltet sein, dass es selber verhältnismässig ist, aber auch den rechtsanwendenden Behörden ausreichend Spielräume belässt, damit diese im Ergebnis verhältnismässig handeln können.

Das Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt somit bereits heute vom Gesetzgeber, dass er seine Regelungen auf das notwendige Mass beschränkt, während das Legalitätsprinzip einem möglichen Abbau der Regelungsdichte Grenzen setzt. Von selbst versteht sich schliesslich, dass die Regelungen im öffentlichen Interesse liegen müssen. Bereits die geltenden Verfassungsprinzipien verpflichten alle rechtsetzenden Organe, beim Mass an Regulierung die richtige Balance zu finden. Es gilt die Devise „so viel wie nötig, aber so wenig wie möglich“. Mit den hier vorgeschlagenen Gesetzesergänzungen soll diese Daueraufgabe den zuständigen Organen noch einmal im Sinne des erheblich erklärten Auftrags in Erinnerung gerufen werden.

1.3 Vernehmlassungsverfahren

Auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens wurde verzichtet.

1.4 Alternativen

Angesichts der oben dargestellten Ausgangslage besteht die Alternative darin, auf eine Umsetzung des Auftrags mittels Änderung von Gesetzen zu verzichten, nachdem sich die vom erheblich erklärten Auftrag geforderten Handlungsanweisungen an die staatlichen Behörden bereits

¹⁾ SR 101.

aus dem übergeordneten Recht (Legalitätsprinzip, öffentliches Interesse sowie Verhältnismässigkeitsprinzip als Verfassungsgrundsätze) ergeben.

2. Verhältnis zur Planung

Das Vorhaben ist im Legislaturplan 2013-2017 nicht enthalten, ebenso nicht im IAFP 2016-2019.

3. Auswirkungen

3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Die Vorlage hat keine personellen und finanziellen Konsequenzen.

3.2 Vollzugsmassnahmen

Besondere Vollzugsmassnahmen sind grundsätzlich keine erforderlich. Die Bezeichnung der Handlungsfelder im Einzelfall, in welchen die Regelungsdichte und die administrative Belastung konkret reduziert werden sollen, ist nicht Gegenstand dieser Vorlage. Diese „Umsetzung“ hat im Rahmen der jeweiligen Sachvorlagen zu erfolgen, wobei die Initiative hierfür von verschiedenen Akteuren ausgehen kann (Volk, Kantonsrat, Regierungsrat).

3.3 Folgen für die Gemeinden

Folgen für die Gemeinden ergeben sich keine aus der Vorlage.

3.4 Wirtschaftlichkeit

Die ausdrückliche Normierung der sich bereits aus dem übergeordneten Recht ergebenden Verpflichtungen können eine bewusstere Fokussierung der rechtsetzenden und rechtsanwendenden Organe auf die Fragen der Regelungsdichte und administrativen Belastung bewirken.

4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

4.1 Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung

§ 25 Absatz 2 Buchstabe e

Der Regierungsrat soll in seinem Wirkungskreis, namentlich der Führung der Verwaltung, darauf verpflichtet werden, eine möglichst geringe Regelungsdichte und administrative Belastung anzustreben. Die Bestimmung hat programmatischen Charakter (s. dazu oben, Ziff. 1.2). Dabei beschränkt sich die Regelung im Unterschied zu Artikel 121 Absatz 5 KV nicht auf einen Bürokratieabbau zugunsten von Unternehmen (insbesondere KMU's), sondern bezieht sich im Sinne des erheblich erklärten Auftrags umfassend auf alle Privatpersonen sowie Organisationen. Erfasst sind damit alle natürlichen und juristischen Personen, bei den Letzteren sowohl die privatrechtlich (z.B. Vereine, Aktiengesellschaften etc.) als auch die öffentlichrechtlich organisierten (z.B. Gemeinden).

4.2 Kantonsratsgesetz

§ 40 Absatz 2

Grundsätzlich kann auf die obigen Ausführungen verwiesen werden (Ziff. 1.2 und 4.1). Im neuen Absatz 2 mit programmatischem Charakter wird der Kantonsrat im Sinne des erheblich erklärten Auftrags darauf verpflichtet, namentlich bei seiner gesetzgeberischen Tätigkeit – soweit

möglich – für eine geringe Regelungsdichte und eine geringe administrative Belastung von Privatpersonen und Organisationen zu sorgen.

4.3 Gemeindegesetz

§ 31^{bis}

Gemäss dem erheblich erklärten Auftrag sollen auch die Gemeinden in die Verpflichtung, die Regelungsdichte und administrative Belastung gering zu halten, eingebunden werden. Darauf werden durch Anfügung von § 31^{bis} GG die Organe und Behörden der Gemeinden, im Sinne einer programmatischen Vorschrift, verpflichtet (s. Ziff. 1.2 und 4.1).

5. Rechtliches

Beschliesst der Kantonsrat die Gesetzesänderung mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder, unterliegt sie dem obligatorischen Referendum (Art. 35 Abs. 1 Bst. d der Verfassung des Kantons Solothurn [KV; BGS 111.1]). Gesetze und Kantonsratsbeschlüsse, die nicht der obligatorischen Volksabstimmung unterliegen, unterstehen dem fakultativen Referendum (Art. 36 Abs. 1 Bst. b KV).

6. Antrag

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

Im Namen des Regierungsrates

Roland Heim
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler KRB

Staatskanzlei
Staatskanzlei, Legistik und Justiz (FF) (4)
Bau- und Justizdepartement
Departement für Bildung und Kultur
Finanzdepartement
Departement des Innern
Volkswirtschaftsdepartement
Kantonale Finanzkontrolle
Staatskanzlei (Eng, Rol)
Amtsblatt (Referendum)
Parlamentdienste
GS, BGS