

Administrative Entlastung von Unternehmen

- **Änderung der Kantonsverfassung**
- **Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes**

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage.....	4
2. Ergebnis der 1. Beratung.....	4
3. Botschaft zur 2. Beratung.....	5
1.1 Zur Änderung der Kantonsverfassung.....	5
1.1.1 Zu § 50 Abs. 2 ^{bis} der Kantonsverfassung.....	5
1.1.2 Zum Prüfungsantrag der SVP-Fraktion	6
1.2 Zur Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes	7
4. Weiteres Vorgehen.....	8
A n t r a g :	8

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat unterbreitet Ihnen die Entwürfe zur Änderung der Kantonsverfassung sowie des Geschäftsverkehrsgesetzes für die 2. Beratung und erstattet Ihnen dazu folgenden Bericht:

Zusammenfassung

Die am 17. Oktober 2005 in Form der allgemeinen Anregung eingereichte Aargauische Volksinitiative „KMU-Entlastungsinitiative“ verlangt, dass die Verfassung des Kantons Aargau so zu ergänzen sei, dass die Anliegen und Bedürfnisse der Wirtschaft, insbesondere diejenigen der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), bei allen staatlichen Tätigkeiten berücksichtigt werden. Zudem soll vor neuen Erlassen die zuständige Behörde die Auswirkungen auf die Wirtschaft, insbesondere auf die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), prüfen und zusätzliche Be- und Entlastungen in den wirtschaftlichen Bereichen aufzeigen. Der Grosse Rat soll im Rahmen der regierungsrätlichen Botschaften über die Ergebnisse orientiert werden.

In Übereinstimmung mit dem Initiativkomitee wurden anstelle einer Botschaft an den Grossen Rat zu der in Form der allgemeinen Anregung eingereichten Volksinitiative direkt eine konkrete Verfassungsbestimmung und eine Gesetzesänderung ausgearbeitet.

Der Grosse Rat hat das Geschäft am 8. Mai 2007 in 1. Beratung behandelt. Die Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes hat er gemäss Entwurf des Regierungsrats beschlossen. Der Regierungsrat beantragt diese Fassung inhaltlich unverändert auch für die 2. Beratung.

Zur Ergänzung der Kantonsverfassung durch § 50 Abs. 2^{bis} hat der Grosse Rat eine geänderte Formulierung beschlossen. Zusätzlich hat er einen Prüfungsantrag für eine Neuformulierung von § 50 Abs. 1 der Kantonsverfassung überwiesen.

Der Regierungsrat schlägt für die 2. Beratung eine gegenüber dem Beschluss des Grossen Rats geänderte Fassung von § 50 Abs. 2^{bis} vor, welche die Anliegen des Grossen Rats aufnimmt sowie die aus rechtlicher und systematischer Sicht als problematisch beurteilten Elemente vermeidet.

Aus dem Prüfungsauftrag resultiert keine Änderung. Nebst grundsätzlichen Vorbehalten gegen die Neuformulierung von § 50 Abs. 1 ist der Regierungsrat der Ansicht, dass mit der jetzt vorliegenden Änderung der Kantonsverfassung ausschliesslich das Anliegen der „KMU-Entlastungsinitiative“ umgesetzt werden soll.

1. Ausgangslage

Die am 17. Oktober 2005 in Form der allgemeinen Anregung eingereichte Aargauische Volksinitiative „KMU-Entlastungsinitiative“ verlangt, dass die Verfassung des Kantons Aargau so zu ergänzen sei, dass die Anliegen und Bedürfnisse der Wirtschaft, insbesondere diejenigen der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), bei allen staatlichen Tätigkeiten berücksichtigt werden. Zudem soll vor neuen Erlassen die zuständige Behörde die Auswirkungen auf die Wirtschaft, insbesondere auf die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), prüfen und zusätzliche Be- und Entlastungen in den wirtschaftlichen Bereichen aufzeigen. Der Grosse Rat soll im Rahmen der regierungsrätlichen Botschaften über die Ergebnisse orientiert werden.

In Übereinstimmung mit dem Initiativkomitee wurden anstelle einer Botschaft an den Grossen Rat zu der in Form der allgemeinen Anregung eingereichten Volksinitiative direkt eine konkrete Verfassungsbestimmung und eine Gesetzesänderung ausgearbeitet.

2. Ergebnis der 1. Beratung

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 8. Mai 2007 in der Gesamtabstimmung nach 1. Beratung die Entwürfe für eine Änderung der Kantonsverfassung und des Geschäftsverkehrsgesetzes mit 96 gegen 23 Stimmen zum Beschluss erhoben.

Beim Geschäftsverkehrsgesetz hat er gegenüber dem Entwurf des Regierungsrats vom 10. Januar 2007 keine Änderungen vorgenommen.

§ 50 Abs. 2^{bis} der Kantonsverfassung wurde auf Antrag von Gregor Biffiger, Berikon, mit 74 gegen 50 Stimmen gegenüber dem Entwurf des Regierungsrats geändert. Die neue Formulierung wurde von der Ratsmehrheit als verpflichtender eingeschätzt, da sie eine Handlungsanweisung beinhaltet. Gemäss Beschluss des Grossen Rats in 1. Beratung lautet § 50 Abs. 2^{bis} neu wie folgt:

Der Kanton reduziert die Regelungsdichte und die administrativen Belastungen für die Wirtschaft auf das geringst mögliche Mass. Er berücksichtigt dabei insbesondere die Anliegen der kleinen und mittelgrossen Unternehmen. Das Nähere regelt die Gesetzgebung.

Zudem hat der Grosse Rat mit 67 gegen 53 Stimmen einen Prüfungsantrag der SVP-Fraktion überwiesen. Gemäss Antrag soll § 50 Abs. 1 der Kantonsverfassung wie folgt formuliert werden:

Der Kanton Aargau strebt durch eine freiheitliche, der Eigenverantwortung, dem Markt und dem Unternehmertum verpflichtete Wirtschaftsordnung, ein hohes Wachstum und damit den grössten Nutzen der grössten Zahl aller Bewohnerinnen und Bewohner an. Im Rahmen dieser fundamentalen Zielsetzung verfolgt er weitere Ziele.

3. Botschaft zur 2. Beratung

1.1 Zur Änderung der Kantonsverfassung

1.1.1 Zu § 50 Abs. 2^{bis} der Kantonsverfassung

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die vom Grossen Rat in 1. Beratung beschlossene Formulierung einige problematische Elemente aufweist.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht spricht gegen die vom Grossen Rat beschlossene Bestimmung, dass sie innerhalb der Verfassung und vor allem auch in § 50 selber einen Fremdkörper darstellt.

Verfassungsbestimmungen bilden die „oberste Richtschnur“ an denen sich staatliches Handeln auszurichten hat. Sie legen die materielle Grundordnung des Staates fest und beinhalten in dem Sinne nicht nur die Gewährleistung einer rechtsstaatlich-demokratischen Ordnung sowie der Freiheit und Menschenwürde der Bürgerinnen und Bürger (vgl. „Erster Abschnitt: Allgemeine Grundsätze“ sowie „Zweiter Abschnitt: Grundrechte“), sondern auch Aufgaben, welche das Gemeinwesen zu erfüllen hat (vgl. „Dritter Abschnitt: Die öffentlichen Aufgaben“). Die Verfassungsbestimmungen sind daher dadurch gekennzeichnet, dass sie Zielsetzungen beinhalten und nicht konkrete Handlungsanweisungen an staatliche Organe beziehungsweise das Gemeinwesen. In dem Sinne lautet denn auch die Marginalie von § 50: „10. Wirtschaftsordnung, a) Ziele kantonaler Wirtschaftspolitik“.

Die vom Grossen Rat beschlossene Bestimmung beinhaltet hingegen den ganz konkreten Auftrag an den Gesetzgeber, eine Reduktion der Regelungsdichte und der administrativen Belastungen der Wirtschaft, insbesondere für die kleinen und mittleren Unternehmen, zu beschliessen. Problematisch ist insbesondere, dass dabei offen bleibt, was unter „Reduktion“ konkret zu verstehen ist, geht doch dieser Begriff selbstredend von einem Ist-Zustand aus, der als „zu hoch“ empfunden wird und daher auf ein „geringeres Mass“ zurückgeführt werden soll.

Unbestimmt ist zudem die Formulierung: „Das Nähere regelt die Gesetzgebung.“ In der Beratung im Grossen Rat wurde dazu kein klärendes Votum abgegeben. Einerseits ist klar, dass Verfassungsbestimmungen einer Konkretisierung auf Gesetzesstufe bedürfen. Die Formulierung drückt somit eine Selbstverständlichkeit aus. Andererseits widerspricht ein spezielles „KMU-Entlastungsgesetz“ analog der Regelung im Kanton Basel-Landschaft der Zielsetzung der Deregulierung. Eine geringe Regelungsdichte braucht keine besonderen Vorschriften, sondern eine Zurückhaltung in allen Gesetzen oder Auflagen. Die Verfassungsbestimmung soll sich in allen Gesetzen, welche die Wirtschaft betreffen, niederschlagen.

Mit der in der 1. Beratung unbestrittenen Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes wird zudem das mit der Volksinitiative verlangte Anliegen einer Regulierungsfolgenabschätzung bereits umgesetzt.

Unter Berücksichtigung dieser Überlegungen und dem vom Grossen Rat geäusserten Anliegen einer verbindlicheren Formulierung schlägt der Regierungsrat für die 2. Beratung folgende, gegenüber dem Beschluss der 1. Beratung geänderte Fassung vor:

§ 50 Abs. 2^{bis}

Der Kanton trifft Massnahmen, um die Regelungsdichte und die administrative Belastung für die Wirtschaft so gering wie möglich zu halten. Er berücksichtigt dabei insbesondere die Anliegen der kleinen und mittelgrossen Unternehmen.

Diese Formulierung sieht einerseits im Sinne des Beschlusses des Grossen Rats in der 1. Beratung ein aktives Handeln des Kantons zum Abbau der Regelungsdichte und zur administrativen Entlastung der Wirtschaft vor. Andererseits hat die Bestimmung aber auch den Charakter einer Zielnorm im Sinne der Konzeption von Verfassungsbestimmungen. Zudem ist mit dieser Formulierung auch festgeschrieben, dass eine geringe Regelungsdichte und administrative Belastung eine Daueraufgabe des Kantons ist. Dies ist für die Wirtschaft besonders wichtig.

1.1.2 Zum Prüfungsantrag der SVP-Fraktion

Wirtschaftspolitik ist gemäss Lehre die Gesamtheit aller Bestrebungen, Handlungen und Massnahmen, die darauf abzielen, das Wirtschaftsgeschehen zu ordnen, zu beeinflussen oder unmittelbar festzulegen. Ziele können genereller Natur sein (zum Beispiel Wohlfahrt, Lebensqualität, nachhaltige Entwicklung), als gesellschaftspolitische Ziele (Freiheit, Gerechtigkeit, Sicherheit, Fortschritt) und als wirtschaftspolitische Ziele (Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung, Preisstabilität, sozialer Ausgleich, aussenwirtschaftliches Gleichgewicht) formuliert werden. Die wirtschaftspolitischen Massnahmen können entweder die Spielregeln für Wirtschaft und Politik (zum Beispiel Wirtschaftsordnung; Eigentums-, Privat- und Strafrecht) oder die laufenden wirtschaftspolitischen Entscheidungen betreffen (zum Beispiel Finanzpolitik, Geld-, Kredit- und Währungspolitik, Regulierung).

Diese in der Lehre vorherrschende Meinung findet auch ihren Niederschlag in den rechtlichen Grundlagen.

Der Grundpfeiler des schweizerischen Wirtschaftssystems ist im Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 Bundesverfassung) verankert. Verbunden mit der Eigentumsgarantie (Art. 26 Bundesverfassung) gilt für die Schweiz damit ein marktwirtschaftliches System. Die Wirtschaftsfreiheit wie auch die Eigentumsgarantie sind auch in der Kantonsverfassung aufgeführt (§ 20 beziehungsweise § 21 Kantonsverfassung).

Die wirtschaftspolitischen Grundsätze werden durch die Bundesverfassung vom 18. April 1999 vorgegeben. Gemäss Artikel 94 der Bundesverfassung haben sich Bund und Kantone an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit zu halten. Die Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft müssen dabei gewahrt werden. Zusammen mit der privaten Wirtschaft tragen Bund und Kantone zur Wohlfahrt und zur wirtschaftlichen Sicherheit der Bevölkerung bei.

In der Kantonsverfassung finden sich dazu verschiedene Bestimmungen, welche die verschiedenen Zielfelder aufnehmen und ihnen innerhalb der zu verfolgenden Wirtschaftspolitik Gewicht einräumen (vgl. § 9, „Wahrung der Menschenrechte“, § 25 „Staatsziele“, § 27 „Öf-

fentliche Ordnung und Sicherheit“, §§ 38 und 39 „Sozialwesen/Familienschutz, Jugendbelange, Sozialhilfe“ sowie § 119 „Gestaltung der Steuern“).

Die Kantonsverfassung hält in § 50 Abs. 1 und 2 folgendes fest:

§ 50

10. Wirtschaftsordnung

a) Ziele kantonaler Wirtschaftspolitik

¹ Der Kanton strebt in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern die Wahrung des sozialen Friedens und die ausgeglichene Entwicklung der Wirtschaft an.

² Dabei soll die Wirtschaft leistungsfähig sein, den höchstmöglichen Beschäftigungsgrad halten, regionale Ausgleiche herstellen, sich vielgestaltig und umweltgerecht entfalten sowie eine breite Eigentumsstreuung ermöglichen.

Diese beiden Bestimmungen zu den Zielen der kantonalen Wirtschaftspolitik gliedern sich dabei in den durch die Bundesverfassung vorgegebenen Rahmen und in die erwähnten Grundsatzbestimmungen der Kantonsverfassung ein.

Die im Prüfungsauftrag vorgeschlagene Formulierung von § 50 Abs. 1 verlässt diese in der gesamten Kantonsverfassung angelegte Konzeption der Sozialstaatlichkeit, die sich auch in den wirtschaftspolitischen Zielen niederschlagen soll. Zudem sind einige Begriffe der Neuformulierung nicht fassbar. Sowohl der Begriff „Unternehmertum“ wie auch „Markt“ sind für eine Verfassungsbestimmung zu wenig klar.

Bei einer Neuformulierung von § 50 Abs. 1 im Sinne des Prüfungsauftrags müsste deshalb eine Anhörung durchgeführt werden. Nur so wäre eine breit abgestützte Entscheidungsfindung möglich, wie sie wegen der Bedeutung einer Verfassungsbestimmung notwendig ist.

Zu beachten gilt grundsätzlich, dass die vorgeschlagene Neuformulierung von § 50 Abs. 1 nicht mehr dem Kerngehalt der Umsetzung der „KMU-Entlastungsinitiative“ entspricht. Die Anliegen der „KMU-Entlastungsinitiative“ werden durch die vorgeschlagene Verfassungsänderung (§ 50 Abs. 2^{bis}) und die Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes konkretisiert. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass sich diese Vorlage ausschliesslich auf die Umsetzung der Volksinitiative beschränken muss.

Der Regierungsrat lehnt aus diesen Gründen eine Neuformulierung von § 50 Abs. 1 im Rahmen der Umsetzung der „KMU-Entlastungsinitiative“ ab.

1.2 Zur Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes

Das Ergebnis der 1. Beratung zur Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes wird vom Regierungsrat inhaltlich unverändert für die 2. Beratung übernommen. Aus formellen Gründen wurden die beiden römischen Ziffern II. und III. neu eingefügt. Die ursprüngliche Ziffer II. wird neu zu Ziffer IV.

4. Weiteres Vorgehen

Die 1. Beratung der Vorlage im Grossen Rat war ursprünglich am 27. März 2007 geplant. Aufgrund des späteren Behandlungstermins (8. Mai 2007) und der Abklärungen zum Prüfungsauftrag und der Neuformulierung von § 50 Abs. 2^{bis} konnte der ursprünglich vorgesehene Termin für die Volksabstimmung (25. November 2007) nicht eingehalten werden.

Zum Antrag:

Der Beschluss gemäss Ziffer 2 untersteht dem fakultativen Referendum gemäss § 63 Abs. 1 lit. a der Kantonsverfassung, sofern ihm die absolute Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats zustimmt. Erreicht die Abstimmung nicht 71 befürwortende Stimmen oder wird das Behördenreferendum gemäss § 62 Abs. 1 lit. b der Kantonsverfassung ergriffen, findet eine Volksabstimmung statt.

A n t r a g :

1.

Der Entwurf für eine Teilrevision der Kantonsverfassung wird zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet.

2.

Der vorliegende Entwurf für die Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes wird in 2. Beratung zum Beschluss erhoben.

Aarau, 26. September 2007

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATS

Landammann:

Ernst Hasler

Staatsschreiber:

Dr. Peter Grünenfelder

Beilagen:

- Synopse Kantonsverfassung
- Synopse Geschäftsverkehrsgesetz