



# Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

08.0019.01

JD/P080019  
Basel, 16. April 2008

Regierungsratsbeschluss  
vom 15. April 2008

## Bericht des Regierungsrates

zur

### **rechtlichen Zulässigkeit der Initiative „Stopp der Vorschriftenflut ! (Initiative zur Stärkung der KMU)“**

## A.

### 1. Vorprüfung

Am 9. Januar 2006 hat die Staatskanzlei aufgrund von § 4 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG) (131.100) vorprüfungsweise durch Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste der Initiative „Stopp der Vorschriftenflut ! (Initiative zur Stärkung der KMU)“ den gesetzlichen Formvorschriften entspricht. Diese Verfügung ist gemäss § 4 Abs. 3 IRG am 14. Januar 2006 mit Titel und Text der Initiative im Kantonsblatt veröffentlicht worden.

### 2. Zustandekommen

Aufgrund von § 10 IRG hat die Staatskanzlei nach Prüfung der Stimmrechtsbescheinigungen am 17. Januar 2008 durch Verfügung festgestellt, dass die Initiative „Stopp der Vorschriftenflut ! (Initiative zur Stärkung der KMU)“ mit 3'156 gültigen Unterschriften die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist und damit zustandegekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 23. Januar 2008 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von 10 Tagen ist am Montag, dem 4. Februar 2008 unbenutzt abgelaufen.

### 3. Zulässigkeitsvoraussetzungen

Wenn das Zustandekommen der Initiative feststeht, überweist die Staatskanzlei sie gemäss § 13 IRG an den Regierungsrat. Dieser stellt dem Grossen Rat innerhalb von drei Monaten Antrag, sie für zulässig oder unzulässig zu erklären.

Gemäss § 14 IRG ist eine Initiative zulässig, wenn sie höherstehendes Recht beachtet, sich nur mit einem Gegenstand befasst und nichts Unmögliches verlangt.

#### 4.                   Initiativtext

##### 4.1.                   Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 14. Januar 2006)

Initiative „Stopp der Vorschriftenflut !  
(Initiative zur Stärkung der KMU)“

Gestützt auf die Verfassung des Kantons Basel-Stadt reichen die unterzeichneten, im Kanton Basel-Stadt wohnhaften Stimmberechtigten folgende formulierte Initiative ein

### **Gesetz über die Reduktion der Regelungsdichte und den Abbau der administrativen Belastung für die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)**

#### **I. Allgemeines**

##### *Zweck*

§ 1. Der Kanton trifft Massnahmen, um für die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), insbesondere für Kleinst- und Kleinunternehmen,

- a) die Regelungsdichte zu reduzieren,
- b) die administrative Belastung durch die Behörden und die Verwaltung abzubauen.

##### *Ziele*

§ 2. Der Kanton verfolgt insbesondere folgende Ziele:

- a) Sicherstellung der KMU-Verträglichkeit von Erlassen, durch welche KMU im Rahmen ihrer Tätigkeit betroffen sind;
- b) Abbau von Vorschriften;
- c) Vereinfachung und Beschleunigung von Verfahren, beispielsweise durch Vereinfachung von Formularen, Festlegen von Bearbeitungsfristen etc.,
- d) Reduktion der Anzahl Verwaltungsstellen, die für ein einzelnes Vorhaben angegangen werden müssen;
- e) Senkung des Aufwandes für die Beschaffung von Informationen;
- f) Einsatz praxistauglicher, elektronischer Behördendienstleistungen (z.B. Guichet Virtuel).

##### *Begriff*

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

- a) Kleinstunternehmen (Mikrounternehmen): 0 – 9 Beschäftigte,
- b) Kleinunternehmen: 10 – 49 Beschäftigte,
- c) Mittlere Unternehmen: 50 – 249 Beschäftigte.

## II. Massnahmen

### *Regulierungsfolgenabschätzung*

§ 4. Entwürfe zu neuen Erlassen und Änderungen bestehender Erlasse, von denen KMU betroffen sind, sind von der erlassenden Behörde auf die Notwendigkeit der Regulierung, den volkswirtschaftlichen Nutzen sowie die administrativen und kostenmässigen Auswirkungen auf die KMU zu überprüfen. Das Ergebnis ist in einem Bericht zuhanden des KMU-Rates festzuhalten. Die Überprüfung erfolgt anhand eines vom KMU-Rat genehmigten standardisierten Fragenkataloges.

<sup>2</sup> Der Bericht zur Regulierungsfolgenabschätzung ist frühstmöglich, jedenfalls aber vor Durchführung eines allfälligen Vernehmlassungsverfahrens, zu erstellen und der Vernehmlassungsvorlage beizulegen.

<sup>3</sup> Das Amt für Wirtschaft und Arbeit unterstützt die erlassende Behörde bei der Regulierungsfolgenabschätzung und nimmt die Koordination wahr.

## III. KMU-Rat

### *Aufgaben bezüglich neuer Erlasse*

§ 5. Der KMU-Rat überwacht die Durchführung der Regulierungsfolgenabschätzung. Er bewertet die im Rahmen von § 4 erstellten Berichte und gibt der erlassenden Behörde von seiner Bewertung Kenntnis. Er kann bei weniger bedeutsamen Erlassen auf eine Bewertung verzichten.

<sup>2</sup> Der KMU-Rat kann der erlassenden Behörde Änderungen und alternative Vorschläge unterbreiten. Er kann von der erlassenden Behörde weitere Auskünfte einholen und bei Bedarf die Vornahme weiterer Abklärungen veranlassen. In besonderen Fällen kann er die Durchführung eines KMU-Verträglichkeitstests beschliessen oder beantragen, einen Erlass zu befristen.

<sup>3</sup> Können sich KMU-Rat und die erlassende Behörde über Korrekturmassnahmen nicht einigen, so entscheidet der zuständige Departementsvorsteher, bei Gesetzesvorhaben der Regierungsrat, über die Differenz. Ein Entscheid gegen den KMU-Rat ist einlässlich schriftlich zu begründen. Die Begründung ist in den Bericht zum Erlass aufzunehmen.

### *Aufgaben bezüglich bestehender Erlasse*

§ 6. Der KMU-Rat kann von sich aus oder auf Antrag möglicher Betroffener eine Regulierungsfolgenabschätzung für bestehende Erlasse (inklusive verwaltungsinterne

Richtlinien und dergleichen) durchführen oder durch die erlassende Behörde durchführen lassen.

<sup>2</sup> Zeigen die Resultate der Regulierungsfolgenabschätzung Handlungsbedarf, beantragt der KMU-Rat der erlassenden Behörde Korrekturmassnahmen. Ist der überprüfte Erlass ein Gesetz, erfolgt der Antrag an den Regierungsrat. Für das weitere Verfahren gilt sinngemäss

§ 5.

### *Gebühren*

§ 7. Der KMU-Rat kann von sich aus oder auf Antrag möglicher Betroffener die Angemessenheit von Gebühren, welche durch Erlass oder Verfügung den KMU in Rechnung gestellt werden, prüfen. Die Behörde hat die für die Beurteilung nötigen Auskünfte zu geben.

<sup>2</sup> Zeigen die Resultate seiner Beurteilung Handlungsbedarf, beantragt der KMU-Rat der erlassenden oder verfügenden Behörde Korrekturmassnahmen. Im Falle eines Gesetzes erfolgt der Antrag an den Regierungsrat. Bei Differenzen gilt sinngemäss § 5.

### *Tätigkeitsbericht*

§ 8. Der KMU-Rat orientiert die Öffentlichkeit in einem Bericht jährlich über seine Tätigkeit.

### *Zusammensetzung*

§ 9. Der KMU-Rat wird vom Regierungsrat gewählt. Er setzt sich zusammen aus sechs Vertretern oder Vertreterinnen der Wirtschaft und einem bis drei Vertretern oder Vertreterinnen der Verwaltung mit beratender Stimme, wobei der Gewerbeverband Basel-Stadt für Erstere ein Vorschlagsrecht hat. Das Sekretariat wird vom Amt für Wirtschaft und Arbeit wahrgenommen.

## **IV. Schlussbestimmungen**

### *Wirksamkeit*

§ 10. Dieses Gesetz ist zu publizieren; es ist den Stimmberechtigten zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen. Das Gesetz wird ein Jahr nach der Annahme durch die Stimmberechtigten wirksam. Der Regierungsrat hat bis zu diesem Zeitpunkt die erforderlichen Ausführungsbestimmungen zu erlassen.

Wir beehren uns, Ihnen zur Frage der Zulässigkeit dieser Initiative wie folgt zu berichten:

## B.

### 1. Das Anliegen der Initiative

Die Initiative „Stopp der Vorschriftenflut ! (Initiative zur Stärkung der KMU)“ geht davon aus, dass viele Erlasse, das heisst viele vom Grossen Rat (und allenfalls von den Stimmberechtigten in einer Referendumsabstimmung) erlassene Gesetze und viele vom Regierungsrat erlassene Verordnungen die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) übermässig belasten.

Um diese Belastung zu verringern, soll ein neues Gesetz über die Reduktion der Regelungsdichte und den Abbau der administrativen Belastung für die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) erlassen werden.

Das neue Gesetz soll die Behörde, die einen neuen Erlass oder die Änderung eines bestehenden Erlasses ausarbeitet (der Initiativtext spricht hier von der „erlassenden“ Behörde), in den Fällen, in denen kleine und mittlere Unternehmen davon betroffen sind, verpflichten, die Notwendigkeit des Erlasses, dessen volkswirtschaftlichen Nutzen und die für die kleinen und mittleren Unternehmen daraus entstehenden administrativen Auswirkungen und Kosten zu prüfen und das Ergebnis der Prüfung in einem Bericht über die Regulierungsfolgenabschätzung festzuhalten. Dieser Regulierungsfolgenabschätzungsbericht soll **vor der Durchführung eines allfälligen Vernehmlassungsverfahrens** erstellt werden. Der Regulierungsfolgenabschätzungsbericht soll der Vernehmlassungsvorlage beigelegt und einem neu zu schaffenden KMU-Rat zur Bewertung vorgelegt werden.

Der KMU-Rat soll vom Regierungsrat gewählt werden und aus sechs Vertreterinnen oder Vertretern der Wirtschaft bestehen; zum KMU-Rat soll auch eine aus einer bis drei Personen bestehende Vertretung der Verwaltung mit beratender Stimme kommen.

Der KMU-Rat soll berechtigt sein, der Behörde, die einen neuen Erlass ausarbeitet, Änderungen und alternative Vorschläge zu unterbreiten. Wenn sich der KMU-Rat und die Behörde, die den neuen Erlass ausarbeitet, nicht einigen können, dann soll nach dem in der Initiative vorgeschlagenen neuen Gesetz die Vorsteherin oder der Vorsteher des zuständigen Departementes über die Differenz entscheiden, falls der neue Erlass eine Verordnung ist; und es soll der Regierungsrat über die Differenz entscheiden, falls der neue Erlass ein Gesetz ist.

Der KMU-Rat soll auch berechtigt werden, über einen bestehenden Erlass einen Rechtsfolgenabschätzungsbericht einzuholen und, - wenn der Erlass eine Verordnung ist, - der Vorsteherin oder dem Vorsteher des zuständigen Departementes einen Antrag zu stellen, oder, - wenn der Erlass ein Gesetz ist, - dem Regierungsrat einen Antrag zu stellen. Dies soll in gleicher Weise auch für Verordnungen und Gesetze, aufgrund deren Gebühren erhoben werden, gelten.

Die Initiantinnen und Initianten erwarten von den Auswirkungen des neuen Gesetzes und insbesondere von den Regulierungsfolgenabschätzungsberichten und deren Bewertungen durch den neu zu schaffenden KMU-Rat eine Reduktion der Regelungsdichte und einen Abbau der administrativen Belastung für die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU).

An der Zuständigkeit des Regierungsrates zum Erlass von Verordnungen und an der Zuständigkeit des Grossen Rates zum Erlass von Gesetzen will die formulierte Initiative nichts ändern.

## 2. Unformulierte Initiative

Gemäss § 1 Abs. 1 IRG enthalten formulierte Initiativen einen ausgearbeiteten Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlusstext. Sofern sie geltendes Recht aufheben oder ändern wollen, müssen sie gemäss § 1 Abs. 2 IRG den betroffenen Erlass oder Beschluss sowie den oder die betroffenen Paragraphen bezeichnen. Gemäss § 2 Abs. 1 IRG gelten Initiativen als unformuliert, sofern sie die Voraussetzungen gemäss § 1 nicht erfüllen.

Bei der vorliegenden Initiative: „Stopp der Vorschriftenflut! (Initiative zur Stärkung der KMU)“ scheint es sich von ihrem Titel über den zweckmässigen Aufbau und die Formulierungen der zehn Paragraphen bis zu den Schlussbestimmungen **auf den ersten Blick um eine formulierte Initiative** zu handeln.

Es stellt sich aber die Frage, ob damit ein ausgearbeiteter Erlassentext vorgelegt wird, der ohne weiteres gesetzgeberisches Dazutun in der vorgelegten Form als Gesetz vom Grossen Rat verabschiedet werden und tel quel in die Gesetzessammlung aufgenommen werden könnte, oder ob es sich erst um eine allgemeine Anregung handelt, die vom Grossen Rat als Gesetzgeber erst noch ausformuliert werden müsste.

Bei genauer Betrachtung **auf den zweiten Blick** erweist es sich aber, dass der vorgelegte Gesetzestext nicht geeignet ist, tel quel in die Gesetzessammlung aufgenommen zu werden.

### 2.1.

Der erste Stein des Anstossens ist der geringste: In § 3 lit. a. werden die Kleinstunternehmen im Sinne dieses Gesetzes definiert als Unternehmen mit 0 bis 9 Beschäftigten. Damit wird von Gesetzes wegen eine Aussage gemacht, nämlich dass ein Unternehmen ohne eine beschäftigte Person existieren kann. In der Wirklichkeit gibt es keine Unternehmen ohne beschäftigte Personen. Selbst in einem Einzelunternehmen ist die Inhaberin oder der Inhaber eine Beschäftigte oder ein Beschäftigter.

Dieser erste Stein des Anstossens könnte vom Grossen Rat als redaktionelles Versehen behoben werden, indem er „0 – 9 Beschäftigte“ durch „1 – 9 Beschäftigte“ ersetzen würde.

In § 47 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV) (111.100) heisst es, dass formulierte Initiativen einen ausgearbeiteten Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlusstext enthalten, und in § 49 Abs. 2, dass formulierte Initiativen den Stimmberechtigten **unverändert** zur Abstimmung vorzulegen sind.

Der Begriff „unverändert“ ist aber nicht absolut zu verstehen. Gemäss § 20 Abs. 2 IRG dürfen bei einer formulierten Initiative offensichtlich redaktionelle Versehen im Text behoben und sachlich unumgängliche Ergänzungen angebracht werden. Im Ratschlag N° 8175 und Entwurf vom 30. Januar / 27. März 1990 zu einer Revision der §§ 28, 39 und 53 – 56 der (alten) Kantonsverfassung und zu einem Gesetz betreffend Initiative und Referendum wird erläutert, was unter unumgänglichen Ergänzungen verstanden werden kann: „So gehören etwa zu einem formulierten Umzonungsbeschluss notwendigerweise ein Plan und zu einem formulierten Gesetz notwendigerweise ein Titel und eine Schlussbestimmung. Der Grosse Rat muss darum weiterhin die Möglichkeit haben, solche sachlich unumgänglichen Ergänzungen, die inhaltlich an der formulierten Initiative nichts ändern, anzubringen.“ (Seite 53).

## 2.2.

Nun findet sich aber in der Initiative im **Begriff der „erlassenden Behörde“** ein zweiter Stein des Anstossens, der nicht wie das Unternehmen ohne Beschäftigte durch eine sachlich unumgängliche Ergänzung aus dem Wege geräumt werden kann.

„Der Grosse Rat erlässt alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen in der Form des Gesetzes.“ (§ 83 Abs. 1 KV) „Der Regierungsrat erlässt rechtsetzende Bestimmungen in der Form der Verordnung.“ (§ 105 Abs. 2 KV) Demnach ist der Grosse Rat die erlassende Behörde für Gesetze und der Regierungsrat die erlassende Behörde für Verordnungen.

Wenn nun in § 4 Abs. 1 Satz 1 des initiierten Gesetzes bestimmt werden soll: „Entwürfe zu neuen Erlassen und Änderungen bestehender Erlasse, von denen KMU betroffen sind, sind von der erlassenden Behörde auf die Notwendigkeit der Regulierung, den volkswirtschaftlichen Nutzen sowie die administrativen und kostenmässigen Auswirkungen auf die KMU zu überprüfen.“ - dann erscheint diese Bestimmung durchaus sinnvoll: Der Grosse Rat soll eine Überprüfung vornehmen und die ganze Angelegenheit zu Ende denken, bevor er ein neues Gesetz erlässt, der Regierungsrat soll dasselbe tun, bevor er eine neue Verordnung erlässt. Diese gesetzliche Mahnung an den Gesetze erlassenden Grossen Rat und an den Verordnungen erlassenden Regierungsrat mag durchaus ein geeignetes Mittel sein, um die „Vorschriftenflut“ zu stoppen.

Nach dieser Mahnung heisst es nun in § 4 Abs. 1 Satz 2 des initiierten Gesetzestextes weiter: „Das Ergebnis (dieser Überprüfung) ist in einem Bericht zuhanden des KMU-Rates festzuhalten.“ Gemäss dieser Bestimmung hätte also der Grosse Rat als Gesetze erlassende Behörde einen Bericht über das Ergebnis seiner Überprüfung zuhanden des KMU-Rates zu verfassen.

### 2.2.1.

An dieser Stelle ist der Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens zu betrachten. Wenn der Grosse Rat ein Gesetz erlässt, dann ist dies nur der Abschluss und Endpunkt des Gesetzgebungsverfahrens, welches sich nicht ausschliesslich im Schosse des Grossen Rates abspielt, sondern an dem auch der Regierungsrat und die von ihm geleitete kantonale Verwaltung mitwirkt.

§ 105 Abs. 1 der Kantonsverfassung bestimmt, dass der Regierungsrat bei der Vorbereitung der Gesetzgebung und Beschlussfassung des Grossen Rates mitwirkt. Angeregt durch einen parlamentarischen Vorstoss, durch eine Motion oder einen Anzug, oder aufgrund eigener Erkenntnis, beschliesst etwa der Regierungsrat, dem Grossen Rat zu beantragen, ein



neues Gesetz zu erlassen. Damit dies geschehen kann, beauftragt der Regierungsrat ein Departement, einen Entwurf zu dem gewünschten Gesetz auszuarbeiten. Auf das hin beauftragte Departement, - es mag als **federführendes Departement** bezeichnet werden, - eine seiner Abteilungen mit diesem Auftrag. Die so betraute Abteilung verschafft sich die für die Ausarbeitung des gewünschten Gesetzes erforderlichen Kenntnisse, Unterlagen, weiteres geeignetes Material und Kontakte mit anderen Abteilung der Verwaltung. Aufgrund von all dem arbeitet die betraute Abteilung den Entwurf zum gewünschten Gesetz aus; sie mag als **ausarbeitende Behörde** bezeichnet werden.

Hält die Abteilung ihren Gesetzesentwurf für abgeschlossen, so legt sie ihn dem Departement vor. Die Vorsteherin oder der Vorsteher des Departementes leitet den Gesetzesentwurf zusammen mit einem Bericht an den Regierungsrat weiter. In diesem Bericht führt das Departement aus, welches die Gründe für den Erlass eines neuen Gesetzes durch den Grossen Rat sind. Heisst der Regierungsrat den vorgelegten Gesetzesentwurf gut, so leitet er ihn an den Grossen Rat als gesetzgebende Behörde weiter und stellt diesem den Antrag, dem vorgelegten Gesetzesentwurf zuzustimmen und damit den Entwurf zum Gesetz zu erheben. Begleitet wird der Gesetzeswurf durch einen Ratschlag des Regierungsrates, worin dieser dem Grossen Rat die Gründe für den Erlass eines neuen Gesetzes ausführlich darlegt, über die vom Gesetz zu erwartenden Auswirkungen rechtlicher, personeller, tatsächlicher und finanzieller Art berichtet und einzelne Bestimmungen des Gesetzesentwurfes kommentiert.

#### 2.2.2.

Das Verfahren zum Erlass einer Verordnung läuft in gleicher Weise ab mit dem Unterschied, dass der Regierungsrat aufgrund des Berichtes des federführenden Departementes dem Verordnungsentwurf zustimmt und damit selber als Verordnungsgeber diesen zur Verordnung erhebt.

#### 2.2.3.

Wenn das gewünschte Gesetz ein Vorhaben von allgemeiner Tragweite ist, leitet der Regierungsrat den von der ausarbeitenden Behörde ausgearbeiteten Gesetzesentwurf nicht sofort an den Grossen Rat weiter, sondern führt im Sinne von § 53 der Kantonsverfassung zunächst eine **Vernehmlassung** durch und ermächtigt gemäss § 2 der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsverordnung) vom 13. Februar 2007 (133.300) das federführende Departement zur Durchführung der Vernehmlassung.

Wenn die Vernehmlassungen der Vernehmlassungsadressatinnen und Vernehmlassungsadressaten eingegangen sind, nimmt das federführende Departement zusammen mit der Behörde, die den Gesetzesentwurf ausgearbeitet hat, am Gesetzesentwurf die sich aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse aufdrängenden, naheliegenden oder gutscheinenden Änderungen vor, berichtet dann - wie gesehen - wiederum dem Regierungsrat, welcher dann - wie gesehen - den Gesetzesentwurf gutheisst, mit dem Ratschlag, in dem das durchgeführte Vernehmlassungsverfahren und dessen Ergebnisse und Auswirkungen auf den Gesetzesentwurf nachgetragen sind, an den Grossen Rat weiterleitet und diesem den Antrag stellt, das Gesetz zu erlassen.

#### 2.2.3.1.

Welche Änderungen **am Gesetzesentwurf** aufgrund der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens vorgenommen werden, entscheidet letzten Endes der Regierungsrat, bevor er den Gesetzesentwurf mit seinem Ratschlag an den Grossen Rat weiterleitet. Der Regierungsrat entscheidet also darüber, welchen Gesetzeswortlaut er dem Grossen Rat beantragen will.

Welche Änderungen **am Verordnungsentwurf** aufgrund der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens vorgenommen werden, entscheidet letzten Endes die Vorsteherin oder der Vorsteher des federführenden Departementes, bevor sie oder er den Verordnungsentwurf mit dem Bericht des Departementes an den Regierungsrat weiterleitet. Die Departementsvorsteherin oder der Departementsvorsteher entscheidet also darüber, welchen Verordnungswortlaut sie oder er dem Regierungsrat beantragen will.

#### 2.2.3.2.

§ 5 Abs. 3 des initiierten Gesetzesentwurfes sieht folgendes Verfahren vor: „Können sich KMU-Rat und die erlassende Behörde über Korrekturmassnahmen nicht einigen, so entscheidet der zuständige Departementsvorsteher, bei Gesetzesvorhaben der Regierungsrat, über die Differenz.“ Mit „Einigung über Korrekturmassnahmen“ ist der Entscheid darüber gemeint, welche Anregungen aus dem Vernehmlassungsverfahren, insbesondere aus der gemäss § 5 Abs. 1 und 2 des initiierten Gesetzesentwurfes durch den KMU-Rat abgegebenen Bewertung **in den Gesetzesentwurf** übernommen werden sollen und welche nicht. Diese Einigungsversuche zwischen KMU-Rat und „erlassender Behörde“ erfolgen aber zu einem Zeitpunkt im Gesetzgebungsverfahren, zu dem das Gesetzgebungsgeschäft noch gar nicht beim Grossen Rat als derjenigen Behörde, die das Gesetz erlässt, liegt.

Es stellt sich damit heraus, dass der von der Initiative „Stopp der Vorschriftenflut! (Initiative zur Stärkung der KMU)“ initiierte Gesetzesentwurf, wenn er in § 4 Abs. 1 und 4, § 5, § 6, § 7 Abs. 2 von „der erlassenden Behörde“ spricht, diejenige Behörde meint, die den Entwurf zu einem Gesetz oder zu einer Verordnung ausarbeitet, also **die ausarbeitende Behörde**, und nicht, wenn es um Gesetze geht, den Grossen Rat (und allenfalls die Stimmberechtigten in einer Referendumsabstimmung), und nicht, wenn es um Verordnungen geht, den Regierungsrat. Erlassende Behörde sind die Stimmberechtigten selber, wenn sie in einer Volksabstimmung eine formulierte Initiative gutheissen.

#### 2.2.3.3.

Um den initiierten Gesetzesentwurf in Einklang mit dem Rechtsetzungsverfahren zu bringen, sollte in den aufgezählten Paragraphen „erlassende Behörde“ durch „ausarbeitende Behörde“ ersetzt werden. Eine solche Änderung einer formulierten Initiative geht nun aber über das gemäss § 20 Abs. 2 IRG zulässige Mass an Änderungen hinaus: „Bei einer formulierten Initiative dürfen lediglich offensichtliche redaktionelle Versehen im Text behoben und sachlich unumgängliche Ergänzungen angebracht werden.“ Dazu kommt, dass in § 4 Abs. 1 Satz 1 des initiierten Gesetzesentwurf sowohl die ausarbeitende Behörde als auch tatsächlich die erlassende Behörde verstanden werden können.

Der initiierte Gesetzesentwurf erfüllt die Voraussetzungen gemäss § 1 Abs. 1 IRG nicht, er kann nicht tel quel in die Gesetzessammlung aufgenommen werden. Die vorliegende Initiative „Stopp der Vorschriftenflut ! (Initiative zur Stärkung der KMU)“ gilt damit gemäss § 2 Abs.

1 IRG als **unformuliert**; als unformulierte Initiative ist sie entsprechend den Bestimmungen der §§ 21 f. IRG zu behandeln.

### 2.3.

Einen dritten, möglicherweise zu Missverständnissen führenden Stein des Anstossens kann § 5 Abs. 3 Satz 1 des initiierten Gesetzesentwurfes bilden: „Können sich KMU-Rat und die erlassende Behörde über Korrekturmassnahmen nicht einigen, so entscheidet der zuständige Departementsvorsteher, bei Gesetzesvorhaben der Regierungsrat, über die Differenz.“ Entgegen dem Anschein wird hier nicht endgültig über die Fassung eines Gesetzes oder einer Verordnung entschieden, sondern, wie aus unseren obigen Ausführungen unter Ziff. 2.2.3.1. hervorgeht, lediglich darüber, welcher Gesetzesentwurf dem Grossen Rat oder welcher Verordnungsentwurf dem Regierungsrat als Antrag vorgelegt werden soll.

Auf die vom initiierten Gesetzesentwurf verlangte Weise entscheiden heute schon der Regierungsrat und die Vorsteherin oder der Vorsteher des federführenden Departementes darüber, welcher Entwurfstext dem Gesetzgeber oder dem Verordnungsgeber beantragt wird. Insoweit verlangt die Initiative nichts Neues.

## 3. Die Prüfung der Zulässigkeit der Initiative

### 3.1. Die Beachtung höherstehenden Rechts

#### 3.1.1. Die Beachtung des Bundesrechts

##### 3.1.1.1. Rechtsgleichheit

Im Kapitel IV. BÜRGERRECHT UND VOLKSRECHTE bestimmt die Kantonsverfassung im Abschnitt **6. Mitwirkung** in § 53 mit der Marginalie *Vernehmlassungen*, dass Behörden, wenn sie zu Vorhaben von allgemeiner Tragweite Vernehmlassungen durchführen, der Öffentlichkeit davon Kenntnis und allen interessierten Personen Gelegenheit geben, zum Vorhaben Stellung zu nehmen.

Gestützt auf diesen § 53 der Kantonsverfassung hat der Regierungsrat die Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsverordnung) vom 13. Februar 2007 (133.300) erlassen; er regelt darin die Grundzüge des verwaltungsexternen Vernehmlassungsverfahrens. Gemäss § 1 Abs. 2 bezweckt das Vernehmlassungsverfahren die Beteiligung von Verbänden, Körperschaften und anderer Organisationen sowie weiterer interessierter Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Kantons. Wer am Vernehmlassungsverfahren zu beteiligen ist, wird durch die Verordnung nicht vorausbestimmt. Die Adressatenschaft einer Vernehmlassung wird jeweils durch das vom Regierungsrat zur Vernehmlassung ermächtigte Departement von Fall zu Fall bestimmt.

Mit der formulierten Initiative „Stopp der Vorschriftenflut! (Initiative zur Stärkung der KMU)“ soll nun eine bestimmte Organisation, der neu zu schaffende KMU-Rat für zukünftige Vernehmlassungen zu Erlassen, „von denen KMU betroffen sind“, von Gesetzes wegen **immer als Vernehmlassungsadressat bestimmt**, festgeschrieben, institutionalisiert sein (§ 5 Abs. 1 des initiierten Gesetzesentwurfes), während alle anderen Adressatinnen und Adressaten jeweils erst von Fall zu Fall bestimmt werden. Die kleinen und mittleren Unternehmen

würden auf diese Weise gegenüber anderen Organisationen eine erste Vorzugsbehandlung erfahren.

Eine zweite Vorzugsbehandlung käme ihnen gemäss dem vorgeschlagenen Gesetz dadurch zu, dass dem KMU-Rat der Regulierungsfolgenabschätzungsbericht auch in den Fällen zur Bewertung unterbreitet würde, in denen keine Vernehmlassung durchgeführt wird.

Eine dritte Vorzugsbehandlung liegt darin, dass der KMU-Rat berechtigt sein soll, zu bestehenden Erlassen einen Regulierungsfolgenabschätzungsbericht erstellen zu lassen (§ 6 des initiierten Gesetzesentwurfes), diesen zu bewerten und Anträge zu stellen.

In der vorgesehenen Berechtigung des KMU-Rates, von den Behörden für die Beurteilung von gesetzlichen oder verordnungsmässigen Gebühren Auskünfte zu verlangen (§ 7 des initiierten Gesetzesentwurfes) und Anträge zu stellen, kann eine vierte Vorzugsbehandlung gesehen werden.

Während andere zu einer Vernehmlassung eingeladene Organisationen selber für die Besorgung der durch die Abgabe einer schriftlichen Vernehmlassung entstehenden Schreibarbeiten aufkommen müssen, sieht der initiierte Gesetzesentwurf in § 9 als fünfte Vorzugsbehandlung vor, dass das Sekretariat des KMU-Rates vom Amt für Wirtschaft und Arbeit wahrgenommen wird.

Es stellt nun die Frage, ob diese Vorzugsbehandlungen der kleinen und mittleren Unternehmen im Vernehmlassungsverfahren durch den Gesetzgeber mit dem in der Bundesverfassung statuierten Gebot der Rechtsgleichheit zu vereinbaren ist.

Unter der Marginalie „Rechtsgleichheit“ bestimmt Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind. Diese Bestimmung verlangt, dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln ist. Dabei kommt dem Gesetzgeber eine grosse Gestaltungsfreiheit zu. Verboten sind Unterscheidungen, für die sachliche und vernünftige Gründe fehlen, und Gleichbehandlungen, die sich über erhebliche tatsächliche Unterschiede hinwegsetzen.

An dieser Stelle ist nun zu beachten, dass die Kantonsverfassung im Kapitel III. STAATSZIELE UND STAATSAUFGABEN in § 29 Abs. 1 unter der Marginalie *Wirtschaft und Arbeit* bestimmt, dass der Staat mit günstigen Rahmenbedingungen für die Entwicklung einer leistungsfähigen und strukturell ausgewogenen Wirtschaft sorgt.

Der Umstand, dass die Kantonsverfassung die Wichtigkeit der Wirtschaft durch diese Bestimmung vor anderen gesellschaftlichen Kräften hervorhebt, vermag nach dem Grundsatz, dass Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln ist, die Ungleichbehandlung in Form der Bevorzugung der kleinen und mittleren Unternehmen gegenüber anderen gesellschaftlichen Kräften im Rechtssetzungsverfahren zu rechtfertigen und vor dem bundesrechtlichen Gebot der Rechtsgleichheit bestehen zu lassen.

### 3.1.2. Die Beachtung kantonalen Rechts

Ein Verstoss gegen höherstehendes kantonales Recht ist nicht ersichtlich.

### 3.2. Einheit der Materie

Gemäss Art. 75 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1) ist die Einheit der Materie gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht.

Die vorliegende Initiative will die übermässige Belastung der kleinen und mittleren Unternehmen durch Gesetze und Verordnungen verringern und zu diesem Zweck die Mitwirkung dieser Unternehmen im Rechtsetzungsverfahren verstärken und diese Verstärkung in einem Gesetz festhalten. Die Einheit der Materie ist gegeben.

### 3.3. Durchführbarkeit

Die Initiative verlangt nichts Unmögliches und ist durchführbar.

## 4. Antrag

Aufgrund dieser Ausführungen und gestützt auf § 13 Satz 2 IRG stellt der Regierungsrat dem Grossen Rat den Antrag, dem beigelegten Entwurf zu einem Grossratsbeschluss zuzustimmen und damit die unformulierte Initiative „Stopp der Vorschriftenflut ! (Initiative zur Stärkung der KMU)“ für rechtlich zulässig zu erklären.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Dr. Robert Heuss  
Staatsschreiber

## **Grossratsbeschluss**

**über**

**die rechtliche Zulässigkeit**

**der Initiative „Stopp der Vorschriftenflut!  
(Initiative zur Stärkung der KMU)“**

(vom 2008)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, auf Antrag des Regierungsrates, beschliesst :

Die mit 3'156 Unterschriften zustandegekommene Initiative „Stopp der Vorschriftenflut! (Initiative zur Stärkung der KMU)“ wird für rechtlich zulässig erklärt.

Dieser Beschluss kann beim Verfassungsgericht durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde ist innert 10 Tagen seit der Veröffentlichung im Kantonsblatt schriftlich beim Verfassungsgericht anzumelden. Innert 30 Tagen vom gleichen Zeitpunkt an gerechnet, ist die schriftliche Begründung einzureichen, welche die Anträge, die Angabe der Tatsachen und Beweismittel und eine kurze Rechtserörterung zu enthalten hat.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.