

Departement des Innern und der Volkswirtschaft
Herrn Regierungsrat Hans-Jörg Trachsel
Regierungsgebäude

7000 Chur

Chur, 28. September 2005

Vernehmlassung zur Einführung der Regulierungsfolgen-Abschätzung (RFA) bei neuen kantonalen Erlassen als Massnahme der administrativen Entlastung für KMU im Kanton Graubünden

Sehr geehrter Herr Regierungsrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf «administrative Entlastungen für Klein- und Mittelunternehmen (KMU) im Kanton Graubünden – Einführung der Regulierungsfolge-Abschätzung bei neuen kantonalen Erlassen» vom 20. Mai 2005. Für die gewährte Fristverlängerung danken wir Ihnen bestens-

I. Allgemeines

Die sinkende Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz und des Kantons Graubünden führt dazu, dass sowohl die Bundesverwaltung aber auch viele kantonalen Verwaltungen und nun auch der Kanton Graubünden die besonders starke administrative Belastung der kleinen und mittleren Unternehmen reduzieren will.

In der Praxis stehen zur Bekämpfung der administrativen Belastung in den Kantonen und im Bund grundsätzlich drei Instrumente zur Verfügung. Es handelt sich um

- a) die Regulierungsfolgen-Abschätzung (RFA)
- b) den KMU-Verträglichkeitstest und
- c) das KMU-Forum.

Die RFA unterzieht ausgewählte generell abstrakte Erlasse einer Analyse der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen mit dem Ziel, die Gesetzgebung zu verbessern. Beim Verträglichkeitstest handelt es sich um eine Umfrage, in der die KMU's über die Probleme bei der Anwendung von Erlassen befragt werden. Das KMU-Forum setzt sich für die Vertretung des Standpunktes der KMU im politischen Entscheidungsprozess ein.

Mit gewissen Nuancen und abgestimmt auf die hiesigen Verhältnisse bedient sich die Vorlage des Departementes des Innern und der Volkswirtschaft (DIV) der gleichen Instrumente. Da insgesamt festgestellt werden darf, dass sich diese Instrumente, wenn sie richtig angewendet und durchgesetzt werden, in der Praxis in den Kantonen und im Bund nach unserem Wissen bewährt haben, macht es keinen Sinn, neue Konzepte zu erfinden. Im Vorliegenden befassen wir uns deshalb ausschliesslich mit jenen Fragen, die unseres Erachtens im Bericht nicht klar zum Ausdruck kommen oder in eine unzutreffende Richtung zielen könnten.

II. Einzelfragen

1. Zu prüfende Erlasse

Die RFA soll nur auf neue oder zu revidierende Gesetze und Verordnungen angewendet werden. Wir teilen die Auffassung, dass nicht eine gänzliche Überprüfung generell abstrakter Normen in der Bündner Gesetzessammlung stattfinden soll, würde doch damit weit über das Ziel hinausgeschossen und ein neuer unnötiger Aufwand verursacht. **Zu korrigieren ist dort, wo heute Mängel herrschen.** Das bedeutet aber auch, dass nicht nur generell abstrakte Erlasse, die entweder vom Parlament oder der Regierung beschlossen werden, einer Prüfung zu unterziehen sind, sondern sämtliche (auch internen) **Richtlinien und Reglemente** der Verwaltung. Sie können in Einzelfällen die Administration der KMU's erheblich belasten als schlanke Gesetze.

2. Nutzen des Instrumentes

Die Einführung der RFA macht nur Sinn, wenn sie in der vorparlamentarischen Phase auch ernst genommen wird. Im Bund wurde leider festgestellt, dass die RFA einfach als zusätzliche Aufgabe angesehen wird, welche die Ämter in der letzten Minute erfüllen. Sie beschränken sich darauf, bei der Schlussredaktion des Kapitels über die wirtschaftlichen Auswirkungen, das in der Botschaft an das Parlament enthalten sein muss, eine RFA vorzunehmen. Die RFA wird somit nicht als Steuerinstrument zur Unterstützung der Entscheidungsfindung, zur Wahl von Alternativen und zur Argumentation über die Kosten genutzt. Im Bund haben die Adressaten des Vernehmlassungsverfahrens auch nicht die Möglichkeit, die von der RFA gelieferten Informationen zu berücksichtigen und darauf zu reagieren, da die RFA nicht zu den übermittelten Unterlagen gehört. Den Ämtern stehen keine zusätzlichen Ressourcen zur Verfügung, um die RFA durchzuführen. Schon beim Bund, mit seiner immensen Verwaltung, sind nur wenige Personen für die Übernahme der wichtigen Aufgabe besonders qualifiziert. Ein Grossteil der Verordnungen wird keiner RFA unterzogen, kein Ausbildungsprogramm wird angeboten und es besteht keine interne Kontrolle der RFA in den Ämtern. Die Kontrolle der RFA wird durch das Seco geleistet, aber es gibt kaum Möglichkeiten, Druck auf die Ämter auszuüben. Die formellste Möglichkeit ist das Mitberichtsverfahren, das jedoch zu diesen Punkten praktisch nie angewendet wird (siehe Die drei „KMU-Tests“ des Bundes: bekannt? genutzt? wirkungsvoll? Bericht der parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der GPK des Nationalrates, Bern, 2005).

Auch wenn die Ausgestaltung der RFA gemäss Vernehmlassungsbericht in einigen Teilen anders konzipiert ist als im Bund, wird leider zu wenig auf die Erfahrungen bzw. Unzulänglichkeiten, mit denen der Bund bereits Erfahrungen gesammelt hat, eingegangen.

- a) Von der zeitlichen Dimension empfiehlt es sich, Vorlagen nur in die Vernehmlassung zu schicken, wenn sie die RFA vollumfänglich – d.h. inkl. Mitwirkung KMU Begleitgremium und KMU-Test – abgeschlossen ist. Andernfalls kann sich der Vernehmlassungsadressat kein hinreichendes Bild über die Vorlage machen. Da nur mit wenig KMU-Tests gerechnet wird (1-2 mal alle 2 Jahre), ist diese Ausdehnung gerechtfertigt.

b) Wohl kann die Prüfstelle des DIV einen mangelhaften Bericht zurückweisen, was gegenüber der Lösung des Bundes eine substanzielle Verbesserung darstellt. Andererseits dürften unseres Wissens aber auch in den Dienststellen der Kantonalen Verwaltung weder die personellen noch die materiellen Ressourcen noch das eigentliche know how in hinreichendem Masse zur Verfügung stehen, um eine taugliche RFA vorzunehmen. Damit ist auch gesagt, dass sich das ganze System sehr stark auf die Prüfstelle abstützt und sozusagen mit der Qualität derselben steht und fällt. Mit anderen Worten: an die Prüfstelle des DIV werden sehr hohe Anforderungen gestellt. Sie wird sich gegenüber den Dienststellen durchsetzen müssen und dabei auf mässige Unterstützung der Verwaltung zählen können. Eine vergleichbare Lösung kennt der Kanton zwar seit vielen Jahren im Rahmen der Prüfung von Vorlagen mit finanziellen Auswirkungen, die vom Finanzdepartement überprüft werden müssen. Dieses System hat sich nach anfänglichen Geburtswehen bewährt, dürfte aber in der Umsetzung leichter zu handhaben sein, da das Finanzdepartement im Rahmen seiner Kernkompetenz mitwirkt. Die Prüfstelle des DIV wird kaum über die gleichen personellen und materiellen Ressourcen verfügen. Hinzu kommt, dass diese Stelle die Dienststellen wird ausbilden müssen, damit sie nicht deren Aufgaben übernehmen muss. Und sie selber wird über hohe fachliche Qualifikationen verfügen müssen, um in der Kantonalen Verwaltung akzeptiert zu sein.

Unter Berücksichtigung dieser praktischen Überlegungen müssen Zeitpunkt der Einflussnahme und Prüfstelle kritisch hinterfragt werden. Angesichts der geforderten Kompetenz, des regelmässig hohen Termindrucks auf Vorlagen (Verbot der zeitlichen Verzögerung wegen RFA) und der verlangten Qualität der Vernehmlassungsvorlagen kommen wir zum Schluss, dass diese schwierige Aufgabe der Prüfstelle nicht allein verwaltungsintern zu lösen ist. Als geeignete Lösung bietet sich an, das KMU-Begleitgremium bereits zu einem frühen Zeitpunkt in den Gesetzgebungsprozess einzuschalten. In untergeordneten Geschäften kann dieses Gremium – um nicht selber unnötige Administration zu schaffen - in eigener Verantwortung in Einzelfällen die Kontrolle an die Prüfstelle delegieren. Eine weitere Alternative, die Prüfstelle des DIV mit Personen ausserhalb der Verwaltung zu ergänzen, die nicht Mitglied des Gremiums und damit unbefangen sind, wird von unserer Seite verworfen, da auf diese Weise die administrativen Leerläufe vorprogrammiert sind.

3. Aufgaben des Begleitgremiums

Das Konzept zielt darauf ab, das KMU-Begleitgremium primär dann beizuziehen, wenn die Prüfung des DIV eine starke KMU-Belastung ergibt und Unternehmen von der vorgesehenen Belastung stark betroffen sind. Diese Voraussetzung wird aller Voraussicht nach dazu führen, dass das Begleitgremium unregelmässig und in grossen Abständen tagt. Erfahrungen mit solchen Kommissionen hat der Kanton zur genüge gemacht. Im Rahmen des Projektes Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtsetzung und Rechtsanwendungen (VFRR) wurden zahlreiche Kommissionen, die nur selten getagt haben, zu Recht aufgelöst. Wenn das KMU-Begleitgremium nicht aktiv in die Gesetzgebungsprozesse eingebunden wird, dürfte ihm das gleiche Schicksal zuteil werden. Da wir andererseits an der Tauglichkeit der Prüfstelle unsere Zweifel haben, ist es nahe liegend, **das KMU-Begleitgremium stärker und früher in die Entscheidungsprozesse einzubinden**, als dies der Vorschlag vorsieht. So sind wir entschieden der Auffassung, dass das Gremium auch im Rahmen der reaktiven Strategie eine bedeutende Funktion übernehmen kann und imstande sein muss, geeignete Inputs zu liefern. Das Gremium muss sich – soll es seiner Aufgabe gerecht werden - aktiv in die Diskussion um den Abbau bestehender administrativer Belastungen einbringen können und der Regierung als beratendes Organ dienen können. Die Aufgaben des Begleitgremiums werden damit entschieden erweitert und ihre Glaubwürdigkeit erhöht. Es versteht sich von selbst, dass mit der Erweiterung der Aufgaben der Sitzungsrythmus erhöht werden muss. Mit einer geeigneten Zusammensetzung und Organisation des Gremiums, die Rück-

sicht auf die Miliztätigkeit dieser Kommission nimmt, sollte auch eine stärkere Beanspruchung einzelner Unternehmer im Gremium möglich sein.

4. Das KMU-Begleitgremium, Zusammensetzung und Aufgaben

Gemäss Vernehmlassungsbericht (Ziff. 4.4.2.) ist es Aufgabe des KMU-Begleitgremiums einen Beitrag zur Verhinderung zusätzlicher administrativer Belastungen zu leisten. Einerseits soll das Gremium die Resultate der RFA zur Kenntnis nehmen und im Falle einer Durchführung des KMU-Testes die Ergebnisse diskutieren. Auf der anderen Seite soll das Gremium als wichtiger weiterer Einsatzbereich die Funktion einer Ombudsstelle übernehmen. Anliegen von Unternehmern sollen auf diesem Weg Eingang in den Gesetzgebungsprozess finden. Diese Aufgabenstellung ist, wie sich aus unseren obigen Ausführungen ergibt, richtig, muss aber zwingend erweitert werden. Das Begleitgremium muss den ernannten Vertreterinnen und Vertretern der Wirtschaft die Möglichkeit verschaffen, im direkten Kontakt mit den zuständigen kantonalen Dienststellen die Anliegen der KMU darzulegen, um so deren Umtriebe im Behördenverkehr in Schranken zu halten. Das Begleitgremium muss Gelegenheit erhalten, sich ausgewählter Regelungsbereiche anzunehmen, um den kantonalen Dienststellen im Interesse eines möglichst schlanken Gesetzesvollzugs Vereinfachungen vorzuschlagen und alternative Regelungen nahe zu legen. Wir sind der Überzeugung, dass die neue Plattform eine einmalige Chance bietet, die Kommunikation von Wirtschaft und Verwaltung zu optimieren, was letztlich beiden Teilen und vor allem dem Gesetzgebungsprozess zu Gute kommt.

Die Verantwortung für das Gremium sollte einer kleinen Gruppe überlassen werden, andernfalls der Gesamtüberblick verloren geht und einer Verwässerung nicht auszuschliessen ist. Zudem muss das Begleitgremium die Möglichkeit erhalten, Aufträge zu erteilen. **Das Begleitgremium muss aus einer Miliz-Kommission bestehen.** Aufgrund der hier vorgeschlagenen Ausdehnung der Aufgaben wird der Sitzungsrhythmus höher sein als vermutet. Unseres Erachtens sollte der Kern der Kommission aus einer kleineren Anzahl Unternehmer (4-6) bestehen, die sich regelmässig an diesen Sitzungen treffen. Zudem ist das Begleitgremium je nach Betroffenheit mit Spezialisten zu ergänzen. Diese Massnahme sorgt dafür, dass die Arbeitslast besser verteilt, aber auch konkretes Fachwissen auf ideale Art und Weise eingebracht werden kann.

6. Rekrutierung der Begleitkommission

Es ist für uns **zwingend, dass Unternehmer** und nicht Mitarbeiter der Sekretariate von Wirtschaftsverbänden **dem Begleitgremium angehören.** Um eine repräsentative Zusammensetzung zu erhalten, ist es unseres Erachtens wichtig, die Besetzung des Gremiums in Zusammenarbeit mit den Wirtschaftsverbänden festzulegen. Diese Anforderung trifft auch für das Präsidium zu. Sollte aufgrund der zeitlichen Beanspruchung kein Unternehmer oder keine Unternehmerin für diese wichtige Aufgabe zu finden sein, könnten die Wirtschaftsverbände für eine geeignete Lösung sorgen.

7. Finanzielle Konsequenzen

Wir teilen die Auffassung, dass der KMU-Test nur in seltenen Fällen zur Anwendung kommen wird. Andererseits muss es – wie erwähnt – dem Begleitgremium möglich sein, nicht nur als Ombudsstelle zu wirken, sondern im reaktiven Teil das Gespräch mit der Verwaltung aufzunehmen, um administrativ einfachere Lösungen zu suchen. Dies kann im Einzelfall zu zusätzlichem Abklärungsbedarf führen, der in vielen Fällen vom Sekretariat ausgeübt werden kann. Nicht enthalten sind in der finanziellen Konsequenzen ganz generell die Aufwendungen des Sekretariats. Möglicherweise wird davon ausgegangen, dass das dieses vom Kanton bzw. der Prüfstelle des DIV geführt wird. Ob das der richtige Weg ist, um bestimmten Massnahmen, die auch verwaltungsintern durchgesetzt werden müssen und nicht nur populär sein werden, wagen wir zu bezweifeln. Zusätzlich wird auch beim Präsidenten bzw. der Präsidentin des Begleitgremiums ein Aufwand entstehen, der nicht nur über die Tagesansätze für nebenamtliche Mitarbeiter entschädigt werden kann.

8. Schlussfolgerung

Zusammenfassend können wir feststellen, dass die Einführung der Regulierungsfolgen-Abschätzung bei neuen kantonalen Erlassen richtig ist, und unsere Unterstützung verdient. Im Gegensatz zum Entwurf des Departements des Innern und der Volkswirtschaft vom 20. Mai 2005 vertreten wir die Auffassung

1. Die RFA darf sich nicht nur auf neue zu revidierende Gesetze und Verordnungen beschränken, sondern muss auch interne Richtlinien und Reglemente betreffen.
2. Der Aufgabenbereich des KMU-Begleitgremiums ist auszubauen.
3. Die Prüfstelle im DIV ist auf die schwierige Aufgabe zumindest im Anfangsstadium nicht richtig vorbereitet und muss entweder über eine ad-hoc-Organisation (von uns verworfen) oder besser, um nicht ein weiteres Gremium einzuführen, durch das KMU-Begleitgremium verstärkt werden.
4. Die Zusammensetzung des KMU-Begleitgremiums hat mit Vertretern und Vertreterinnen der Wirtschaft und nicht mit Mitarbeitern der Sekretariate zu erfolgen.
5. Das Sekretariat des Begleitgremiums kann ausserhalb der Verwaltung angesiedelt werden.
6. Das KMU-Begleitgremium muss im Einzelfall durch Spezialisten ergänzt werden.

Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und verbleiben

mit freundlichen Grüssen

Dachorganisation der Wirtschaft Graubünden

**Bündner
Gewerbeverband**

Jan Mettler
Präsident

Jürg Michel
Direktor

**Handelskammer und
Arbeitgeberverband GR**

Ludwig Locher
Präsident

Dr. Marco Ettisberger
Sekretär

**Hotelierverein
Graubünden**

Andreas Züllig
Präsident

Dr. Jürg Domenig
Geschäftsführer
