

Belastende Administration für KMU

Bericht der Regierung vom 24. Mai 2005

Inhaltsübersicht

Zusammenfassung	1
1 Ausgangslage.....	2
1.1 Die Problematik von administrativen Belastungen – insbesondere für KMU	2
1.2 Grenzen der kantonalen Einflussmöglichkeiten	3
1.3 Zunahme der administrativen Belastungen	4
1.4 Problematik der materiellen Rechtsnormen des Bundesrechts	5
1.5 Massnahmen des Bundes	5
1.6 Bisherige Massnahmen des Kantons St.Gallen	6
2 Massnahmen zur administrativen Entlastung der KMU	8
2.1 Massnahmen durch eGovernment.....	8
2.2 Erhöhung der Transparenz von Verfahren und Formalitäten	11
2.3 Beschleunigung von Bewilligungsverfahren	11
2.4 Einsetzung eines «KMU-Forums»	12
2.5 KMU-Verträglichkeitstest bei neu geschaffenem materiellen kantonalen Recht	13
2.6 Stärkung des Verhältnismässigkeitsprinzips	13
2.7 Nicht zweckmässige Massnahmen	14
2.8 Verzicht auf Überprüfung weiterer möglicher Massnahmen	15
3 Massnahmen im Überblick	15
4 Antrag	16

Zusammenfassung

Gemäss Umfragen wenden kleine und mittlere Unternehmen (KMU) je Jahr rund 650 Stunden auf, um die administrativen Verpflichtungen zu erfüllen, die ihnen aus den Auflagen des Bundes und der Kantone erwachsen. Der Anstieg der administrativen Belastungen bei den KMU steht im Kanton St.Gallen im Problembewusstsein von Wirtschaft, Politik und Verwaltung. Nebst dem am 4. Mai 1999 vom Kantonsrat gutgeheissenen Postulat «Belastende Administration für KMU» äussern sich das Wirtschaftsleitbild vom Februar 2002 sowie die Standortoffensive vom Oktober 2002 darüber, wie die administrativen Belastungen für Unternehmen reduziert werden können. An diesen Vorgaben knüpfte das Projekt «Administrative Entlastung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)» an, das zum Ziel hatte, zweckmässige Massnahmen mit einem möglichst hohen Zielbeitrag für administrative Entlastungen der Unternehmen aufzuzeigen. Die Erkenntnisse des Projektes wurden in Zusammenarbeit mit der Industrie- und Handelskammer St.Gallen-Appenzell (IHK), dem Kantonal St.Gallischen Gewerbeverband (KGV) sowie der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) erarbeitet und fanden deren Zustimmung. Sie bilden die Grundlage für den vorliegenden Bericht.

Eine Haupte Erkenntnis des Projektes «Administrative Entlastung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)» war, dass sich die Beschwerden der Unternehmen gegen Bürokratie weniger auf die Verwaltungsverfahren, sondern insbesondere auf die materiellen Vorschriften des Bundesrechts beziehen. Wird der Erlass materieller Regelungen nicht gedrosselt, ist nach Ansicht der Un-

Unternehmensvertreter des Projektteams auch in Zukunft eine Erhöhung der administrativen Belastungen zu beklagen. Obwohl die Kernproblematik von administrativen Belastungen von Unternehmensseite im materiellen Recht geortet wird, werden im Bericht mögliche Stossrichtungen aufgezeigt, wie bestehende Belastungen abgebaut werden können.

Allfällige Massnahmen sollten auf die Optimierung von Verfahren und Formularen, eine verbesserte Triage an die zuständigen kantonalen Stellen, eine Optimierung der Verfahrensdauer bei Bewilligungsverfahren und eine erhöhte Transparenz über Verfahrensschritte abzielen. Hauptstossrichtungen zur Erreichung dieser Ziele sind die Elimination von Doppelspurigkeiten in den Verwaltungsverfahren durch einen verstärkten Datenaustausch zwischen Verwaltungseinheiten sowie die Standardisierung von Verfahren und Formularen.

Die Regierung hat entschieden, dass die nachfolgenden Massnahmen und damit verbunden weiteren Abklärungen vorzunehmen sind, damit ein massgeblicher Zielbeitrag zur administrativen Entlastung der St.Galler Unternehmen geleistet werden kann:

- **Prüfung und Umsetzung von Massnahmen durch eGovernment;**
- **Erhöhung der Transparenz von Verfahren und Formalitäten;**
- **Prüfung und Umsetzung von Massnahmen zur Beschleunigung von Bewilligungsverfahren;**
- **Einsetzung eines «KMU-Forums»;**
- **KMU-Verträglichkeitstest bei neu geschaffenem materiellen kantonalen Recht;**
- **Stärkung des Verhältnismässigkeitsprinzips im Verwaltungsverfahren;**
- **Verstärkte Einflussnahme bei den Vernehmlassungsverfahren des Bundes.**

Die Regierung verzichtet gleichzeitig auf die nachfolgend bezeichneten Massnahmen, da der Aufwand für deren Realisierung und der Beitrag an die administrative Entlastung von Unternehmen in einem ungünstigen Verhältnis stehen:

- **«One-stop-Shop» für Unternehmen;**
- **Umfassende Bereinigung des materiellen kantonalen Rechts.**

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 16. Februar 1999 hiess der Kantonsrat das Postulat 43.99.06 «Belastende Administration für KMU» mit folgendem Hauptanliegen gut:

«Die Regierung wird eingeladen, im Zusammenhang mit der Bearbeitung des gutgeheissenen Postulats 43.98.11 «Optimierung der Wirtschaftsförderung» dem Grossen Rat Bericht zu erstatten und allfällige Anträge zu stellen über die Möglichkeiten der kostenmässigen und administrativen Entlastung der KMU.»

Zur Erarbeitung der relevanten Grundlagen für die Beantwortung des Postulates «Belastende Administration für KMU» setzte die Regierung ein Projektteam ein, das am 11. Juni 2004 seine Arbeit aufnahm. Das Projekt «Administrative Entlastung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)» hatte zum Ziel, zweckmässige Massnahmen mit einem möglichst hohen Zielbeitrag für administrative Entlastungen der Unternehmen aufzuzeigen. Entsprechend dem Anliegen des Postulates «Belastende Administration für KMU» wurde das Projekt nicht als rein verwaltungsinterne Aufgabe zwischen Kanton und Gemeinden (vertreten durch die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten) betrachtet. Vielmehr wurden die Industrie- und Handelskammer

St.Gallen-Appenzell (IHK), der Kantonal St.Gallische Gewerbeverband sowie direkt betroffene Unternehmerinnen und Unternehmer in das Projekt einbezogen. Mittels Umfragen bei Unternehmen und einer Zusammenstellung der seit dem Jahr 1999 innerhalb der kantonalen Verwaltung umgesetzten Massnahmen sowie des weiteren Verbesserungspotentials wurden Informationen gewonnen, wie die St.Galler Unternehmen entlastet werden können. Die Erkenntnisse der am 15. November 2004 präsentierten IHK-Umfrage «Förderung der KMU», die Fragestellungen zum Themenbereich der administrativen Belastungen von KMU enthielt, wurde für die Beurteilung der Zweckmässigkeit einzelner Massnahmen ebenfalls berücksichtigt.

Über das Postulat 43.98.11 «Optimierung der Wirtschaftsförderung» wird die Regierung im Rahmen der Botschaft zum neuen Standortförderungsgesetz, dass den bisherigen Grossratsbeschluss über den Fonds für Wirtschaftsförderung ersetzt, Bericht erstatten.

1 Ausgangslage

1.1 Die Problematik von administrativen Belastungen – insbesondere für KMU

Die Identifikation, das Messen und der Vergleich von administrativen Belastungen sind äusserst anspruchsvoll. Das zeigt sich schon darin, dass es keine abschliessende Definition des Begriffs der «administrativen Belastungen» gibt. In diesem Postulatsbericht wird der Begriff der administrativen Belastungen wie folgt verstanden:

Administrative Belastungen sind durch Reglementierungen entstehende Administrationsarbeiten, die ein Unternehmen selbst ausführt oder durch eine beauftragte Drittperson ausführen lassen muss, um die gesetzlichen Vorgaben zu erfüllen. Sie umfassen alle Stunden und Mittel, die ein Unternehmen oder aussenstehende Experten benötigen, um die Vorschriften zu verstehen, die benötigten Informationen bereit zu stellen sowie die verlangten administrativen Formulare auszufüllen. Ferner zählen die Kosten dazu, die durch das Einhalten aller Vorschriften entstehen.¹ Bei administrativen Belastungen ist davon auszugehen, dass die Unternehmen diese grundsätzlich nicht ausüben würden, da für sie kein direkter Nutzen aus ihrer Erfüllung resultiert. Es handelt sich dabei um sämtliche über das praktisch verwendbare Mass hinausgehende Tätigkeiten und Berichtspflichten, welche als konkrete Belastungen empfunden werden.²

Keine administrativen Belastungen sind Zusatzinvestitionen oder erschwerte Betriebsabläufe, die sich aus staatlichen Vorschriften zur zulässigen Produktionsweise ergeben, oder Einschränkungen des unternehmerischen Handlungsspielraumes, die daher kommen, dass das Gesetz Dritten oder der Allgemeinheit Rechte zu Lasten der Unternehmen einräumt.³

Die Mehrkosten durch administrative Belastungen für Unternehmen entstehen durch die Einschränkung des unternehmerischen Handlungsspielraums, die Verteuerung der Produktion sowie durch die Ablenkung der Unternehmensführung von ihrer Kernaufgabe, am Markt zu bestehen. Die letztgenannte Gefahr geht insbesondere von den staatlich vorgeschriebenen administrativen Arbeiten aus, die periodisch vorgenommen werden müssen.

Die genannten Gefahren treffen nicht alle Unternehmen in gleicher Weise, weil sich die administrative Belastung gemessen an der Betriebsgrösse umgekehrt proportional verhält. Sie ist besonders gross für jene 88 Prozent der kleinsten Unternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten. Da für die Mitarbeiter die Vorschriften oft zu kompliziert sind und für den Beizug eines Treuhänders ent-

¹ Schweizerischer Gewerbeverband (2003), Administrative Belastung der KMU durch die Mehrwertsteuer, S. 7 vgl. dazu auch Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung OECD (2001): Business Views on Red tape, Administrative and regulatory burdens on small and medium-sized enterprises, S. 13f.

² Christoph A. Müller (1998): Administrative Belastungen von Schweizer KMU im interkantonalen und internationalen Vergleich, Studienreihe des Bundesamts für Wirtschaft und Arbeit, S. 4.

³ Bericht des Bundesrates vom 16. Juni 2003: Massnahmen des Bundes zur administrativen Entlastung von Unternehmen, S. 6000.

weder das Geld oder das Bewusstsein der Notwendigkeit fehlt, nimmt meist die Unternehmensleitung selbst diese Arbeiten an die Hand.⁴ Durch diese Bindung von Ressourcen drücken sich die administrativen Belastungen letztendlich in einer Reduktion der direkten Rentabilität aus. Für kleine Unternehmen machen dabei die durch das Einhalten von Reglementen verursachten Kosten einen spürbaren Prozentsatz an den Gesamtkosten aus, weil die von den Behörden verlangten administrativen Arbeiten weder von der Anzahl der Beschäftigten noch von der Grösse des Unternehmens abhängen.⁵

Im Rahmen der Diskussion um die administrativen Belastungen der KMU darf aber nicht ausser Acht gelassen werden, dass auch die Unternehmen Nutzniesser von staatlichen Regulierungen sein können. So wird beispielsweise durch staatliche Regulierung der Geschäftsverkehr zwischen Vertragspartnern erleichtert, wobei diese Vorteile ein gewisses Mass an Administration voraussetzen.⁶ Zudem sind Studien zu administrativen Belastungen auch immer mit Vorsicht zu geniessen, werden doch Aufwendungen, welche die Unternehmen auch ohne eine administrativ auferlegte Pflicht wahrnehmen würden (Rechnungslegung, Personalverwaltung etc.), ebenso erfasst.⁷

1.2 Grenzen der kantonalen Einflussmöglichkeiten

Die Diskussion über kantonale Massnahmen zur administrativen Entlastung von Unternehmen ist immer im Kontext des gesamten Regulierungsumfelds der Unternehmen zu führen. Unternehmen sehen sich nicht nur mit Regulierungen konfrontiert, die durch den Bund, die Kantone oder die Gemeinden erlassen und durchgesetzt werden. Diese Regulierungen werden durch zwei weitere Bereiche massgeblich beeinflusst. Einerseits entstehen administrative Belastungen für die Unternehmen durch die zunehmende Dynamik des internationalen Rechts, insbesondere durch die Anpassung des nationalen Rechts an das Recht der Europäischen Union und vor allem durch den autonomen Nachvollzug. Andererseits erlangen die unterschiedlichen privatrechtlichen Regelwerke innerhalb des Wirtschaftssystems in Form allgemeingültiger Normen oder Branchenvereinbarungen (Gesamtarbeitsverträge, SIA-Normen, Qualitätssysteme oder von Kunden geforderte Zertifizierungen) einen Regulierungscharakter, welcher zu weiteren nicht-staatlichen administrativen Belastungen für die Unternehmen führt.

Bei der Diskussion um die administrative Entlastung von Unternehmen ist daher immer zu beachten, inwieweit dem Kanton aufgrund des Subsidiaritätsprinzips ein Handlungsspielraum verbleibt, um allfällige Massnahmen zur administrativen Entlastung der Unternehmen wirkungsvoll durchzusetzen. Zudem ist bei der Beurteilung von Verbesserungsmassnahmen abzuwägen, inwieweit der Kanton seine Verfahren mit zusätzlichem Aufwand optimieren soll, wenn gleichzeitig die Qualität und Dauer der Verfahren bei anderen beteiligten Staatsebenen (Bund, Gemeinden) variiert. Schliesslich kann das Ergreifen von Massnahmen für eine verbesserte Zusammenarbeit mit den Gemeinden nur unter Beachtung der Gemeindeautonomie erfolgen.

⁴ Peter Balastèr (2003): Administrative Entlastung der KMU, IN: Die Volkswirtschaft Das Magazin für Wirtschaftspolitik.

⁵ Schweizerischer Gewerbeverband (2003), S. 9.

⁶ Vgl. dazu OECD (2001), S. 14.

⁷ Christoph A. Müller (1998), S. 4.

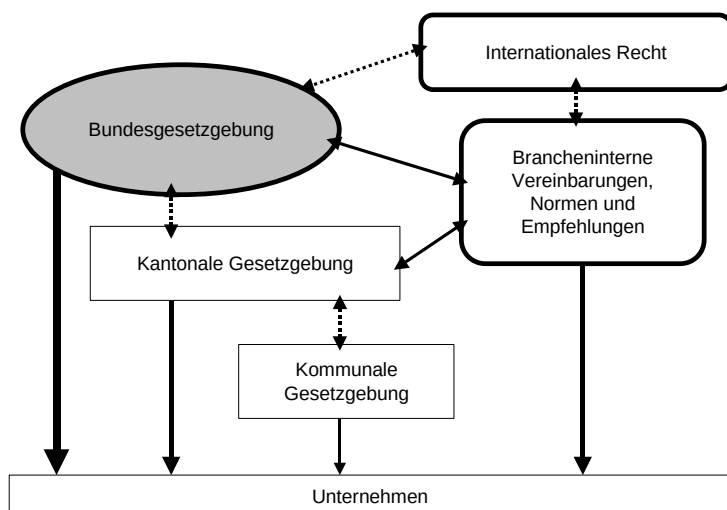


Abb.: Regulierungsumfeld für Unternehmen⁸

Beachtet man diese Einschränkungen der Einflussmöglichkeiten eines Kantons, so haben sich die Massnahmen zum Abbau von administrativen Belastungen bei Unternehmen auf die folgenden Themenfelder zu konzentrieren:

- A Suche nach weniger aufwändigen Vollzugsmechanismen, wenn der Kanton als Vollzugsorgan des Bundes auftritt;**
- B Verstärkte Einflussnahme auf die Willensbildung des Bundes;**
- C Suche nach weniger aufwändigen Vollzugsmechanismen, wenn selbständiges kantonales Recht vollzogen wird;**
- D Prüfung von neuem kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht auf zusätzliche administrative Belastungen für Unternehmen;**
- E Anpassung von formellem kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht, welches unnötige administrative Belastungen für Unternehmen zur Folge hat.**

1.3 Zunahme der administrativen Belastungen

Die wachsenden administrativen Belastungen sind eine Begleiterscheinung der zunehmenden Regulungsdichte des Staates, denn die steigende Zahl von Gesetzen und Verordnungen muss vollzogen werden. Untersuchungen Ende der 90er-Jahre haben gezeigt, dass rund zwei Drittel aller geltenden Regulierungen weniger als 20 Jahre alt sind.⁹ Immer mehr Lebensbereiche werden durch Regulierungen erfasst und die Regulungsdichte nimmt weiterhin zu. Statt generelle Erlasse für viele Bereiche und Branchen sind in den letzten Jahren vor allem branchenspezifische Regelungen erlassen worden. Je zahlreicher die Regulierungen sind, desto höher wird tendenziell auch der damit verbundene administrative Aufwand für die betroffenen Unternehmen.

Es existieren nur wenige repräsentative Umfragen, welche die effektiven administrativen Belastungen der KMU aufzeigen.¹⁰ Dabei wird von durchschnittlich 50 bis 60 Arbeitsstunden pro Monat ausgegangen.¹¹ Den Unternehmen erwachsen somit jährlich administrative Verpflichtungen von durchschnittlich 650 Stunden, wobei die zeitlichen Belastungen in den vergangenen Jahren stark

⁸ in Anlehnung an Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit (1998).

⁹ Vgl. Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit (1998): Regulungsdichte nach Branchen, Studie Econcept AG, Zürich sowie Jiri Elias (1999), Administrative Belastungen der KMU, IN: La Vie économique – Revue de politique économique 4/99.

¹⁰ Vgl. dazu Schweizerischer Gewerbeverband (2003), S. 9ff.

¹¹ Vgl. dazu Christoph A. Müller (1998), S. 79ff und vgl. auch Schweizerischer Gewerbeverband (2003), S. 9ff.

zugenommen haben. Gemäss einer im Kanton Basel-Landschaft durchgeführten Umfrage¹² bei gegen 1'000 Unternehmen wenden KMU pro Jahr zwischen 80 und 270 Stunden auf, um die administrativen Verpflichtungen zu erfüllen, die ihnen allein aufgrund kantonaler Erlasse erwachsen. Diese Erkenntnisse zeigen aber auch, dass der überwiegende administrative Druck auf die KMU durch den Bund erzeugt wird. Indessen besteht auch auf Kantonsebene ein erhebliches Potential, um mittels administrativer Vereinfachungen KMU-Förderung zu betreiben.

Eine Reihe von Massnahmen zur Reduktion der administrativen Belastungen für Unternehmen werden derzeit von Bund und Kantonen eingeleitet oder umgesetzt. Auf eine Zusammenstellung sämtlicher Massnahmen in anderen Kantonen wird im Rahmen dieses Postulatsberichts bewusst verzichtet, es werden jedoch ausgesuchte Beispiele angeführt.

1.4 Problematik der materiellen Rechtsnormen des Bundesrechts

Die St.Galler Unternehmerschaft sieht die administrative Belastung primär als Folge von immer neuen materiellen Rechtsnormen – insbesondere des Bundesrechts.¹³ Diese Folgerung wird durch Schätzungen des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco) bestätigt, wonach die administrativen Belastungen der Unternehmen zu rund 75 Prozent auf bundesrechtliche Erlasse zurückzuführen sind. Da jedoch gut die Hälfte dieser Erlasse durch die Kantone vollzogen wird, gelangen die Unternehmen mit ihrer Kritik verständlicherweise nicht direkt an den Bund.

Laut einer Umfrage, deren Resultate die Industrie- und Handelskammer St.Gallen-Appenzell (IHK) hat in Zusammenarbeit mit dem Institut für Qualitätsmanagement und angewandte Betriebswirtschaftslehre sowie dem Institut für KMU der Universität St.Gallen am 15. November 2004 präsentierte, wünschen sich die KMU weniger administrative Belastungen. 58 Prozent der Unternehmen fühlen sich in ihrer unternehmerischen Freiheit vom Staat behindert, wobei die Stimmung bei den KMU umso schlechter ist, je weniger Mitarbeitende ein Betrieb beschäftigt.

Ohne eine Aussicht, die Dynamik der materiellen Regelung immer neuer Tatbestände durch die Legislative zum Stillstand zu bringen, wird nach Auffassung der Unternehmensvertreter des Projektteams auch in Zukunft eine Erhöhung der administrativen Belastungen zu beklagen sein. Einhellig ist die Meinung bei den befragten St.Galler Unternehmen, dass sich die meisten Beschwerden gegen Bürokratie weniger auf das Verfahren, sondern vielmehr auf materielle Vorschriften beziehen. Konkrete Auflagen aufgrund kantonaler und vor allem bundesrechtlicher Erlasse werden dabei als «nicht nachvollziehbar» oder gar Schikane empfunden. Nach Ansicht des Projektteams mangelt es den Legislativorganen bei der Schaffung neuer Gesetze zudem am Bewusstsein, inwieweit ein effizienter Vollzug durch die neu geschaffenen Rechtsnormen erfolgen kann bzw. welche zusätzlichen administrativen Belastungen bei den Unternehmen dadurch anfallen.

1.5 Massnahmen des Bundes

Der Bundesrat hat am 16. Juni 2003 Massnahmen zur administrativen Entlastung von Unternehmen beschlossen. Das Schwergewicht liegt auf der besseren Koordination der vielfältigen Angaben, welche die Unternehmen kraft bundesrechtlicher Vorschriften bereitzustellen haben:

- Schaffung einer Rechtsgrundlage für Identifikationsnummern für Unternehmen;
- Erweiterung des möglichen Tätigkeitsbereiches der AHV-Ausgleichskassen;
- Verbesserte Koordination zwischen SUVA und AHV-Kassen;
- Schaffung von Expertensystemen zur Unterstützung der Lohnadministration;
- Schaffung der Möglichkeit zur einjährigen Veranlagung der Mehrwertsteuer;
- Abgabenregelungen bei Leistungen gegenüber dem Kunden nach Verkauf;
- Einleitung einer längerfristigen Revision des Mehrwertsteuergesetzes;
- Handbuch zu den periodischen Meldungen der Unternehmen an die Behörden;

¹² Wirtschaftskammer Baselland, KMU-Umfrage, Pressemitteilung vom 17. September 2003. Die Details der Studie werden voraussichtlich im 2. Halbjahr 2005 veröffentlicht.

¹³ Ergebnis der Umfrage im Rahmen des Projekts «Administrative Entlastung für kleine und mittlere Unternehmen (KMU)».

- Bericht zur EKAS¹⁴-Richtlinie über den Beizug von Arbeitsärzten und anderen Spezialisten der Arbeitssicherheit (ASA) ;
- Herausgabe eines Ratgebers für KMU im Umweltbereich.

Neben den Programmen zur administrativen Erleichterung stehen zwei Instrumente zur Verfügung, welche das Entstehen neuer administrativer Hürden begrenzen sollen:

- Das «Forum KMU» ist eine ausserparlamentarische Kommission, die der Bundesrat im Dezember 1998 ins Leben gerufen hat. Es engagiert sich dafür, dass die Bundesverwaltung im Rahmen ihrer Arbeit den kleinen und mittleren Unternehmen besondere Aufmerksamkeit schenkt. Eine Hauptaufgabe ist es, im Rahmen von Vernehmlassungen zu Bundesgesetzen und Verordnungen falls nötig eine Stellungnahme aus Sicht der KMU abzugeben. Es überprüft im Hinblick auf den Vollzug der vorgesehenen Massnahmen die administrativen Lasten, allfällige Folgekosten sowie die Einschränkungen der Unternehmensfreiheit. Daneben befasst sich das Forum mit spezifischen Bereichen der Regulierung und schlägt Vereinfachungen oder Alternativen vor;
- Als zweites Instrument hat der Bundesrat im Oktober 1999 für eine vierjährige Versuchsphase das Instrument des «KMU-Verträglichkeitstests» geschaffen und in der Folge weitergeführt. Dementsprechend führt das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) bei wichtigen Änderungen von Bundesrecht jeweils bei rund einem Dutzend KMU eine gezielte Umfrage durch.

Daneben bietet der Bund Informationen für KMU und Unternehmensgründer an, welche im Rahmen der vom Bundesrat im Jahr 2001 lancierten eGovernment-Projekte entwickelt wurden. «KMU-Info» informiert in drei Sprachen über praxisbezogene Fragen von der Gründung bis zu Behördenkontakten. «KMU-Admin» erlaubt es, per Internet eine Einzelunternehmen zu gründen, indem der Anwender virtuell zu den verschiedenen Behördenstellen (Handelsregister, MWST, AHV) geführt wird. Diese Plattformen werden in enger Zusammenarbeit mit den anderen betroffenen Bundesämtern entwickelt.

Derzeit führt die parlamentarische Verwaltungskontrollstelle des Bundes eine Evaluation durch, welche die vom Bund eingeleiteten Aktivitäten zur Entlastung der Unternehmen auf deren Wirksamkeit überprüft. Der Evaluationsbericht wird Mitte 2005 erwartet.

1.6 Bisherige Massnahmen des Kantons St.Gallen

1.6.1. Klares Problembewusstsein

Die negativen Entwicklungen des Anstiegs der administrativen Belastungen bei KMU stehen auch im Kanton St.Gallen im Problembewusstsein von Wirtschaft, Politik und Verwaltung. Nebst dem am 4. Mai 1999 durch den Kantonsrat gutgeheissenen Postulat «Belastende Administration für KMU» hält das von der St.Galler Regierung im Februar 2002 verabschiedete Wirtschaftsleitbild fest, dass ein ökonomischer Gesetzesvollzug in der Verwaltung Kapazität für andere Aufgaben schaffen soll, um insbesondere die KMU von unnötigen administrativen Belastungen zu befreien. Die an das Wirtschaftsleitbild anschliessende Standortoffensive vom Oktober 2002 nahm diese Gedanken im Modul K (Gesetze und Vollzug vereinfachen) auf, wonach notwendige Regulierungen einfach und ökonomisch vollzogen werden sollen. Dieses Ziel sei mit spezifischen Massnahmen zur Entschlackung von Gesetz und Vollzug offensiv anzugehen. An diesen Vorgaben orientierte sich das Projekt «Administrative Entlastung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)». Zur Erreichung weitreichender Verbesserungen ist indessen nicht nur ein Problembewusstsein bei Politik, Verwaltung und bei den betroffenen Unternehmen nötig. Vielmehr braucht es eine breite gesellschaftliche Akzeptanz, die nicht immer vorhanden ist. Dies zeigte sich beispielsweise beim Projekt für ein revidiertes Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung (SGS 552.1), welches im ersten Anlauf von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern im Jahr 2003 abgelehnt wurde. Jene letztlich abgelehnte Vorlage hätte im Bereich der Ladenöffnungszeiten eine weitgehende Liberalisierung und damit verbunden einen deutlichen Abbau von administrativer Belastung gebracht.

¹⁴ Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit.

1.6.2. Massnahmen der kantonalen Verwaltung seit 1999

Seit der Einreichung des Postulats 43.99.06 «Belastende Administration für KMU» wurden auf Seiten der kantonalen Verwaltung zahlreiche Massnahmen umgesetzt, welche für Unternehmen eine Entlastung im Umgang mit den Behördenstellen bieten:

- 1 Ausbau der Nutzung elektronischer Hilfsmittel:**
 - Informationen;
 - Merkblätter und Formulare;
 - Elektronische Gesuchsabwicklung;
 - Elektronische Hilfsmittel/Tools.
- 2 Organisatorische Veränderungen (Ausrichtung auf Kundenperspektive)**
- 3 Verfahrensvereinfachung und -koordination**
- 4 Vereinheitlichung von Formularen**
- 5 Schulungen für Anspruchsgruppen**

Bereits umgesetzt oder geplant sind webbasierte Informationen (Infos zu Verfahren, Merkblätter und Formulare) sowie als einziges Beispiel die elektronische Gesuchsabwicklung im Online-Schalter des Ausländeramts. Daneben haben organisatorische Veränderungen (Bsp.: Ausrichtung auf Kundengruppen), die verstärkte Verfahrenskoordination und -vereinfachung, die Vereinheitlichung von Formularen sowie die Schulung von Anspruchsgruppen weitere Entlastungen für die Unternehmen gebracht. Weiterführende Reformen konnten meist aufgrund fehlender Ressourcen nicht umgesetzt werden. Darüber hinaus verhinderte die bislang unbefriedigende Situation um die Themen «elektronische Signatur»¹⁵ sowie «elektronische Personen- und Unternehmensidentifikation» den Ausbau einer gezielten Nutzung elektronischer Hilfsmittel.

1.6.3. Grundsätzliche Stossrichtungen für weiterführende Massnahmen

Aufgrund der im Rahmen des Projekts «Administrative Entlastung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)» durchgeführten Umfragen bei St.Galler Unternehmen sollten allfällige weiterführende Massnahmen die folgenden Stossrichtungen unterstützen:

- **Optimierung von Verfahren und Formularen;**
- **Verbesserte Triage an die zuständigen kantonalen Stellen;**
- **Optimierung der Verfahrensdauer von Bewilligungsverfahren;**
- **Erhöhte Transparenz über Verfahren und Formalitäten.**

In der Verwaltung sehen die Unternehmen vor allem durch die Optimierung von Verfahren (insb. verbesserter Stammdatenaustausch zwischen Amtsstellen) und Formularen sowie durch eine verbesserte Triage an die zuständige Behörde weiteres administratives Entlastungspotenzial. Es wird auch angeregt, die Verfahrensdauer bei Bewilligungsverfahren weiter zu optimieren. Zudem sei es wichtig, dass bei der Kontaktaufnahme mit den Behörden die zuständigen Anlaufstellen rasch gefunden werden können, um Informationen über Verfahren und Formalitäten schneller in Erfahrung zu bringen.

Sowohl von Seiten der Verwaltung wie auch der Wirtschaftsvertreter wird vermutet, dass innerhalb der Grundsätze der Verwaltungstätigkeit im Rahmen des Ermessens grundsätzlich Verbesserungen erreicht werden könnten. Insbesondere sei das Prinzip der Verhältnismässigkeit zu stärken, damit im Einzelfall verhältnismässige und für die Unternehmen wirtschaftlich tragbare Lösungen entwickelt werden können.

¹⁵ Bestätigung der unterschreibenden Person als Urheberin oder Urheber.

2 Massnahmen zur administrativen Entlastung der KMU

Die Regierung ist der Auffassung, dass die nachfolgenden Massnahmen und damit verbunden weiteren Abklärungen vorzunehmen sind, damit ein massgeblicher Zielbeitrag zur administrativen Entlastung der St.Galler Unternehmen geleistet werden kann:

- **Prüfung und Umsetzung von Massnahmen durch eGovernment;**
- **Erhöhung der Transparenz von Verfahren und Formalitäten;**
- **Prüfung und Umsetzung von Massnahmen zur Beschleunigung von Bewilligungsverfahren;**
- **Einsetzung eines «KMU-Forums»;**
- **KMU-Verträglichkeitstest bei neu geschaffenem materiellen kantonalen Recht;**
- **Stärkung des Verhältnismässigkeitsprinzips im Verwaltungsverfahren;**
- **Verstärkte Einflussnahme bei den Vernehmlassungsverfahren des Bundes.**

Die Regierung verzichtet gleichzeitig auf die nachfolgend bezeichneten Massnahmen, da der Aufwand für deren Realisierung und der Beitrag an die administrative Entlastung von Unternehmen in einem ungünstigen Verhältnis stehen:

- **«One-stop-Shop» für Unternehmen;**
- **Umfassende Bereinigung des materiellen kantonalen Rechts.**

In den nachfolgenden Abschnitten werden die Beweggründe der Regierung dargestellt.

2.1 Massnahmen durch eGovernment

eGovernment im umfassenden Sinne wird als die Bereitstellung von gemeinsamen Lösungen aller Stellen der öffentlichen Verwaltung (Bund, Kantone, Gemeinden, selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten) durch Kooperation und einheitliche oder integrierte Infrastruktur mit entsprechendem Synergiegewinn verstanden. Im Zusammenhang mit Prozessen zwischen dem öffentlichen Sektor und der Wirtschaft spricht man von sogenannten Government-to-Business-Beziehungen (abgekürzt G2B).¹⁶

2.1.1 Stand von eGovernment in der Schweiz

Die Schweiz rangiert in verschiedener internationalen Vergleichsstudien zu eGovernment regelmässig im hinteren Drittel, wobei sich das Angebot an Online-Dienstleistungen auf sämtlichen drei staatlichen Ebenen in den vergangenen zwei Jahren kaum verändert hat. Moderat ausgebaut wurde einzig das Informations- und Formularangebot. Als wichtige Gründe für die schleppende Entwicklung in Sachen eGovernment in der Schweiz werden mangelnde politische Unterstützung, ungenügendes Commitment der Führungsebene sowie fehlende finanzielle Mittel genannt¹⁷.

Im Zusammenhang mit der Entwicklung und dem Aufbau von eGovernment-Lösungen in der Schweiz wird die Funktion des Bundes bis heute kontrovers diskutiert. Dabei geht es um die Schlüsselfrage, ob der Bund eine zentrale Führungsrolle über alle Staatsebenen hinweg bei der Entwicklung von Transaktionslösungen übernehmen soll, oder ob er als eine Art «Regisseur» vielmehr dafür besorgt sein soll, dass die Entwicklung von dezentralen eGovernment-Lösungen auf Kantons- und Gemeindeebene durch die Festlegung von verbindlichen Standards besser koordiniert wird. Betrachtet man die bisherigen Bemühungen des Bundes, so wird beim «guichet vir-

¹⁶ eGovernment umfasst daneben die Prozesse innerhalb des öffentlichen Sektors (Government-to-Government (G2G)) als auch jene zwischen dem öffentlichen Sektor und der Bevölkerung (Government-to-Citizens (G2C)).

¹⁷ 3. E-Government-Barometer des Instituts für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen.

tuel»¹⁸ sowie dem auf Unternehmen ausgerichteten Portal des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco)¹⁹ bereits heute ansatzweise versucht, die verschiedenen elektronischen Dienste der öffentlichen Verwaltungen zusammen zu führen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen aber, dass alle genannten Lösungen lediglich die Funktion eines Wegweiserportals (oder vereinfacht ausgedrückt einer Link-Sammlung) zu den Behördenleistungen von Bund, Kantonen und Gemeinden gewährleisten können. Eine im Jahr 2004 durch den Bund durchgeführte Umfrage bei den Kantonen zeigte, dass der «guichet virtuel» des Bundes nicht nur positiv beurteilt und vielmehr eine auf konkrete Bedürfnisse ausgerichtete, effizientere Weiterentwicklung gefordert wurde. Die teilweise massgebliche Kritik der Kantone hat den Bund veranlasst, im Rahmen der Anpassung der Projektziele auf den Aufbau eines virtuellen Amtsschalters für die ganze Schweiz mit der Möglichkeit, elektronische Dienstleistungen rund um die Uhr abwickeln zu können, zu verzichten. Der «guichet virtuel» soll künftig als ein Einsteigerportal wirken, welches zu den entsprechenden Transaktionslösungen der Kantone oder Gemeinden verweist. Dieser Entscheid des Bundes bedeutet, dass es nun an den Kantonen liegt, umfassende Transaktionslösungen für die verschiedenen Anspruchsgruppen zu entwickeln.

Dem Bund wird künftig bei der schweizweiten Koordination zur Entwicklung von zentralen und Staatsebenen-übergreifenden Standards weiterhin eine zentrale Rolle zukommen²⁰, weshalb auch bei einer Erarbeitung von dezentralen eGovernment-Lösungen durch den Kanton St.Gallen eine enge Zusammenarbeit mit dem Bund nötig sein wird. Zudem ist aus Gründen der Kosteneffizienz geboten, dass die Kantone bei der Entwicklung von umfassenden Transaktionslösungen eine verstärkte Zusammenarbeit suchen. Inwieweit die Schweizerische Informatikkonferenz oder die vom Bund initiierte Initiative «eVanti.ch»²¹ diese Koordinationsfunktion wahrnehmen können, wird sich zeigen müssen.

2.1.2 Verstärkte Ausrichtung der kantonalen eGovernment-Strategie auf Government-to-Business-Beziehungen (G2B)

Bezüglich der administrativen Belastungen erhofft sich die St.Galler Wirtschaft eine nachhaltige Entlastung durch eGovernment. Als konkrete Lösungsansätze werden sogenannte elektronische Eingangsportale («guichet virtuel») sowie ein verstärkter Datenaustausch zwischen den Verwaltungseinheiten gefordert.

Die Idee eines «guichet virtuel» besteht darin, einen nach Alltagsproblemen gegliederten, direkten Zugang zu staatlichen Behörden zu schaffen. Die Nutzer sollen über ein zentrales elektronisches «Eingangsportal» zu der für ein konkretes Problem zuständigen Behörde des Bundes, des Kantons oder der Gemeinde geleitet werden. Die Homepage des Kantons St.Gallen ist derzeit vorwiegend auf die Bürgerinnen und Bürger ausgerichtet und es sind erst wenige Leistungsangebote für die Unternehmen enthalten. Die Regierung ist überzeugt, dass nebst umfassenden Informationen auch konkrete Transaktionslösungen für St.Galler Unternehmen entwickelt werden müssen.

Bezüglich eines systematischen Datenaustauschs zwischen den Verwaltungseinheiten wird ebenfalls ein Verbesserungspotential geortet. In der Verwaltung des Kantons St. Gallen arbeiten viele Amtsstellen in vielfältiger Weise mit Unternehmensdaten. Verschiedene Daten kommen praktisch überall vor (beispielsweise Unternehmensadressen) und werden mehrfach und häufig dezentral

¹⁸ siehe im Internet <http://www.ch.ch>.

¹⁹ siehe im Internet <http://www.kmu-admin.ch>.

²⁰ Zusammen mit Kantonen und Gemeinden sowie der Wirtschaft und weiteren Interessierten hat das Informatikstrategieorgan des Bundes (ISB) im Jahr 2002 die Standardisierungsorganisation eCH ins Leben gerufen. Der Verein eCH entwickelt, verabschiedet und veröffentlicht E-Government-Standards.

²¹ Die Initiative eVanti.ch hat zum Ziel, durch eGovernment-Anwendungen den Bürokratieaufwand für die Bevölkerung, die Wirtschaft und die Verwaltung zu verringern. eVanti.ch kann bislang keine umfassende Koordinationsfunktion wahrnehmen und beschränkt sich daher auf den Erfahrungsaustausch zwischen den eGovernment-Akteuren in der Schweiz.

erfasst. Diese Situation führt zu einem hohen Aufwand für die Datenpflege und einer nicht immer befriedigenden Datenqualität. Die Verwaltung tritt nach aussen teilweise uneinheitlich auf, wobei gerade die wiederholte Angabe von Basisinformationen (sogenannte Stammdaten) bei den Unternehmen als unnötige administrative Belastung empfunden wird.²² Eine fehlende zentrale Voraussetzung für einen verbesserten Datenaustausch zwischen den Amtsstellen war bislang die Entwicklung von Lösungen in den beiden Themenfeldern «Personen- und Unternehmensidentifikation» sowie «digitale Signatur» bei elektronischen Geschäften. Bezüglich der elektronischen Unterschrift hat der Bundesrat das Bundesgesetz über die elektronische Signatur auf den 1. Januar 2005 in Kraft gesetzt. Dadurch ist nun die gesetzliche Grundlage gegeben, rechtsverbindliche Geschäfte mit Privaten und der Verwaltung über das Internet abwickeln zu können. Der weitergehenden Umsetzung von Massnahmen des eGovernments zur Optimierung der Verwaltungsgeschäfte steht somit nichts mehr im Weg.

Die eGovernment-Strategie des Kantons St.Gallen und die geplanten eGovernment-Vorhaben sind noch wenig auf Verbesserungen der Government-to-Business-Beziehungen (G2B) ausgerichtet. Die Erkenntnisse aus dem Projekt «Administrative Entlastung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)» haben die St.Galler Regierung veranlasst, diesbezüglich weitergehende Anstrengungen zu unternehmen. Die Regierung ist jedoch aufgrund der Erfahrungen bei laufenden eGovernment-Projekten zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden überzeugt, dass nachhaltige eGovernment-Lösungen nur entwickelt werden können, wenn auch die effektiven Bedürfnisse der Anspruchsgruppen bekannt sind. Zum Thema «eGovernment-Bedürfnisse» seitens der Unternehmerschaft wurden zwar in den letzten Jahren auf verschiedenen Ebenen Umfragen durchgeführt. Allerdings werden die Resultate und gewonnenen Erkenntnisse als zu wenig fundiert und deshalb nicht geeignete Planungsgrundlagen beurteilt.

Damit die Ansprüche der St.Galler Unternehmen bei der weiteren Entwicklung von G2B-Lösungen schon zu einem frühen Zeitpunkt berücksichtigt werden, hat die St.Galler Regierung eine Evaluation in Auftrag gegeben, welche die Bedürfnisse der Wirtschaft bezüglich eGovernment abklärt. Aufgrund der Erkenntnisse erfolgt eine Priorisierung möglicher Projekte mit hohem Nutzen für Unternehmen und es werden die damit verbundenen Umsetzungskosten und deren Finanzierung bestimmt. Insbesondere wird im Rahmen der Studie geklärt, inwieweit die Schaffung eines eigenen elektronischen Eingangsportals für Unternehmen nötig ist. Eine Umsetzung von ersten konkreten Projekten kann ab dem Jahr 2006 erfolgen.

2.1.3 Verstärkte Einflussnahme zur Lockerung der Bestimmungen des Datenschutzes

Unbestritten ist, dass mit einem verbesserten Austausch von Informationen und Datenbeständen bedeutende administrative Entlastungen für die KMU erreicht werden könnten. Massgebliche Verbesserungen setzen jedoch eine Lockerung der Bestimmungen des Datenschutzes voraus. Es besteht deshalb ein klarer Zielkonflikt zwischen der Forderung nach einem verbesserten Datenaustausch (Effizienzsteigerung, Abbau von Administration) und den Einschränkungen durch den Datenschutz (vom Gesetzgeber in Kauf genommene Ineffizienz). Im Hinblick auf möglichst effiziente Lösungsansätze ist vor allem zu beachten, dass das Mass der Datensensibilität die Höhe der Folgekosten bei der Realisierung weiterer Effizienzsteigerungen bestimmt. Der Trend beim Datenschutz steht diesen Anliegen oftmals entgegen, weshalb sich die Politik für eine grössere Flexibilität beim Datenschutz einsetzen muss.

Die St.Galler Regierung wird im Rahmen der Vernehmlassungsverfahren des Bundes in Zusammenarbeit mit den anderen Kantonen verstärkt darauf hinweisen, dass bei neuen Gesetzes- oder Änderungsvorhaben die Aspekte des Datenschutzes im Hinblick auf den Datenaustausch zwischen Amtsstellen kritisch hinterfragt werden.²³

²² Dienst für Informatikplanung (2002): Studie Unternehmensdaten (Kurzfassung), S. 1.

²³ Vgl. dazu Leitsatz 9.1 des Wirtschaftsleitbildes, wo darauf hingewiesen wird, bei den Vernehmlassungen auf Bundesebene vermehrt die grundsätzliche Frage der Notwendigkeit einer Regelung zu thematisieren.

2.2 Erhöhung der Transparenz von Verfahren und Formalitäten

Aufgrund der im Rahmen des Projekts «Entlastung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)» durchgeführten Umfragen zeigte sich, dass die Unternehmen durchaus einsehen, dass zu Unternehmertum auch ein gewisses Mass an Administration gehört. Kommt es aber zum Kontakt mit den Verwaltungsstellen, so besteht das Bedürfnis, möglichst schnell eine Übersicht über das Verfahren (Verfahrensschritte, Zeitbedarf, Termine, Fristen etc.) sowie die damit verbundenen Formalitäten (Formulare, Nachweise etc.) zu gewinnen. Dadurch wird den Unternehmen die Planung eines Vorhabens deutlich erleichtert, da der zeitliche und administrative Aufwand eines Verfahrens besser abgeschätzt werden kann.

Seit 1999 wurden bezüglich der Erhöhung der Transparenz von Verfahren und Formalitäten auf Seiten der kantonalen Verwaltung, insbesondere aufgrund der Entwicklung der neuen elektronischen Medien, massgebliche Verbesserungen erzielt. Gleichzeitig bestehen teils deutliche Unterschiede im Angebot der verschiedenen Departemente und Amtsstellen. Die Regierung ist überzeugt, dass durch eine gezieltere Strukturierung und Bewirtschaftung der kantonalen Webinhalte den Unternehmen ein zusätzlicher Nutzen und damit eine Entlastung geboten werden kann.

Die Regierung hat der Generalsekretärenkonferenz den Auftrag zur Prüfung und Umsetzung erteilt, die Transparenz von Verfahren und Formalitäten für die Unternehmen zu erhöhen. Dabei sollen die effektiven Bedürfnisse der Wirtschaft aufgrund der Evaluation zu eGovernment berücksichtigt werden. Mit einer Umsetzung des Auftrags ist somit ab Frühjahr 2006 zu rechnen.

2.3 Beschleunigung von Bewilligungsverfahren

Für die Fälle, bei denen für die Verwirklichung eines Projekts verschiedene materiell-rechtliche Vorschriften anzuwenden sind und zwischen diesen Rechtsregeln ein enger Sachzusammenhang besteht, stellte das Bundesgericht das Bestehen einer Koordinationspflicht fest.²⁴ Seit dem Jahre 1998 existiert im Kanton St.Gallen ein Gesetz über die Verfahrenskoordination in Bausachen (sGS 731.2) sowie eine Verordnung über Verfahrenskoordination und Fristen in Bausachen (sGS 732.21). Diese Erlasse regeln unter anderem auch das standardisierte Vorgehen bei Neu- und Umbauten der Industrie und des Gewerbes sowie die Verfahrensfristen. Die Verfahrenskoordination wird dabei durch die bezeichneten Ämter des Baudepartementes²⁵ und des Justiz- und Polizeidepartementes (Reklamen an Kantonsstrassen) sicher gestellt.

Die Koordination dient der inhaltlichen und zeitlichen Abstimmung von Verfügungen und einer zügigen Abwicklung der Verfahren. Im Koordinationsverfahren werden verschiedene kantonale Amtsstellen mit den Gesuchsunterlagen bedient. In der Hauptzahl der Fälle konnten entscheidende Verbesserungen bezüglich Koordination und Verfahrensdauer erreicht werden. In wenigen Fällen zeigt sich aber, dass gerade bei Zielkonflikten innerhalb der unterschiedlichen Rechtsbereiche (Arbeitnehmerschutz, Feuerschutz, Gewässerschutz etc.) unbefriedigende Resultate entstehen können. Gründe hierfür finden sich in der unterschiedlichen Ermessensauslegung²⁶ der beteiligten Ämter. Dadurch kann nebst der Verfahrensverzögerung auch zusätzlicher administrativer Aufwand für die betroffenen Unternehmen entstehen.

Damit diese bekannten Schwächen behoben werden können, besteht die Idee, bei Neu- und Umbauten der Industrie und des Gewerbes das Konzentrationsmodell anzuwenden. Im Konzentrationsmodell würde bei einem Baubewilligungsverfahren neben der kommunalen Baubewilligung stets nur noch ein konzentrierter kantonaler Entscheid, der alle erforderlichen Bewilligungen und

²⁴ BGE 116 Ib 50 E. 4b, S. 57f: Der Grundgedanke besteht darin, dass in solchen Fällen ohne materielle Koordination die Sachgerechtigkeit sowie Widerspruchsfreiheit und damit die richtige und wirkungsvolle Rechtsanwendung gefährdet wäre.

²⁵ Vgl. dazu das Gesetz über die Verfahrenskoordination in Bausachen (sGS 731.2) sowie die entsprechende Verordnung (sGS 731.21), wo die federführenden Stellen bezeichnet werden.

²⁶ Eine unterschiedliche Ermessensauslegung erklärt sich aus den unterschiedlichen Rechtsgütern und deren enger oder weiter gesetzlicher Fassung, welche die verschiedenen Abteilungen der Verwaltung im Einzelfall zu schützen haben.

Verfügungen mitumfasst, von einer einzigen Stelle verfügt werden. Ein solches System würde im Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden grundsätzlich wenig ändern, soweit die im Baurecht vorgesehene Aufgabenteilung aufrecht erhalten bleibt. Mit einem «Bewilligungsamt für Bausachen» würde ein Kompetenzzentrum geschaffen, bei dem die gesuchstellenden Unternehmen aus einer Hand sämtliche benötigten Bewilligungen erhalten.

Die Beschleunigung von Bewilligungsverfahren ist eines der Hauptanliegen der Wirtschaft. Die im Jahr 2004 durchgeführte IHK-Umfrage «Förderung der KMU» ergab, dass die Unternehmen die Wichtigkeit der Beschleunigung von Baubewilligungsverfahren als Massnahmen mit erhöhtem Handlungsbedarf einstufen.²⁷ In die gleiche Richtung zielt auch die vom Kantonsrat in der Novembersession 2004 gutgeheissene Motion «Straffung und Beschleunigung von Bewilligungs- und Rechtsmittelverfahren» (42.04.20). Ein Teil der geforderten Massnahmen soll dabei bereits mit einem Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1) umgesetzt werden, zu dem das Justiz- und Polizeidepartement im März 2005 das Vernehmlassungsverfahren eingeleitet hat.

Die St.Galler Regierung hat das Baudepartement damit beauftragt, unter Beizug der betroffenen Ämter die Optimierungsmöglichkeiten des Koordinationsmodells sowie die Vor- und Nachteile eines Konzentrationsmodells zu eruieren. Das Projekt wird gestartet, sobald die Ergebnisse der Strukturreform der kantonalen Verwaltung bekannt sind, da eine allfällige Neugestaltung des Bewilligungsverfahrens von der Struktur der Departemente massgeblich mitgeprägt wird. Mit einer Umsetzung des Auftrags ist ab Frühjahr 2006 zu rechnen.

2.4 Einsetzung eines «KMU-Forums»

Das Forum KMU des Bundes ist eine Kommission von ausserparlamentarischen Experten. Es engagiert sich dafür, dass die Bundesverwaltung im Rahmen ihrer Arbeit den KMU besondere Aufmerksamkeit schenkt. Die Organisation ist äusserst schlank gehalten. Das Forum zählt lediglich 15 Personen mit Vertretern aus Wirtschaftsverbänden, Unternehmen verschiedener Branchen sowie Vertretern der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren und des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco).

Ein vergleichbares «KMU-Forum» auf kantonaler Ebene ist nach Ansicht der Regierung und der Wirtschaftsverbände ebenfalls erwünscht. Es ist als Konsultativkommission zwischen Verwaltung und Wirtschaft zu verstehen, welche der Regierung als beratendes Organ zur Verfügung steht. Dabei sollen sich einzelne Unternehmerinnen und Unternehmer sowie die Leiterinnen und Leiter der Amtsstellen mit häufigen Kontakten zur Wirtschaft periodisch treffen, um anhand konkreter Beispiele aus dem Tagesgeschäft schlanke Lösungsansätze abzuleiten. Das «KMU-Forum» soll damit eine wichtige Funktion erfüllen, damit die gegenseitigen Anliegen von Wirtschaft und Verwaltung regelmässig und institutionalisiert ausgetauscht werden.

Die Regierung hat das Volkswirtschaftsdepartement damit beauftragt, gemeinsam mit den Wirtschaftsverbänden ein Konzept für die Initialisierung eines «KMU-Forums»²⁸ auszuarbeiten. Die entsprechenden Arbeiten werden ab Mitte 2005 in Angriff genommen, mit einer Konstituierung des Forums ist ab Anfang 2006 zu rechnen.

²⁷ IHK-Umfrage «Förderung der KMU», Fragestellung 35 «Beschleunigung des Baubewilligungsverfahrens»: Die in der Umfrage berücksichtigten Unternehmen begrüsst die Beschleunigung des Baubewilligungsverfahrens zu 96 Prozent, wobei 58 Prozent (vor allem Unternehmen der Baubranche) eine solche Massnahme als wichtig erachteten.

²⁸ Diese Anregung kann als eine Umsetzung des Leitsatzes 10.1 des Wirtschaftsleitbildes verstanden werden, wonach stufengerechte und regelmässige Kontakte von Regierung und Wirtschaft ermöglicht werden sollen.

2.5 KMU-Verträglichkeitstest bei neu geschaffenem materiellen kantonalen Recht

Auf Bundesebene wurde 1999 das Instrument des KMU-Verträglichkeitstests eingeführt. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) führt bei wichtigen Änderungen von Bundesgesetzen sowie entsprechenden Verordnungen bei rund einem Dutzend KMU eine gezielte Umfrage durch, um die praktischen Auswirkungen abzuschätzen. Dabei werden beispielsweise die durch die Rechtsänderung ausgelösten Investitionskosten bei den Unternehmen, die Einschränkungen von Wirtschaftsfreiheit und privater Initiative, die Kompatibilität mit anderen Vorschriften, die zusätzlichen administrativen Belastungen sowie die Aspekte eines möglichst effizienten Vollzugs beurteilt.

Im Kanton Basel-Landschaft wurde eine Gesetzesinitiative zur Reduktion der Regelungsdichte und zum Abbau der administrativen Belastung von KMU eingereicht, welche am 5. Juni 2005 dem Volk zur Abstimmung vorgelegt wird. Vorgesehen ist dabei auch die Einführung einer Regulierungsfolgenabschätzung zur Überprüfung und Gewährleistung der KMU-Verträglichkeit von Erlassen. Ergebnisse der Abklärungen, dass Regulierungen nicht greifen, nicht zielführend sind oder im Vollzug zu einer unverhältnismässigen Belastung der KMU führen, hat der Regierungsrat Korrekturmassnahmen einzuleiten, um die KMU-Verträglichkeit sicherzustellen.

Die Regierung ist der Ansicht, dass die Einführung eines KMU-Verträglichkeitstests auch im Kanton St.Gallen vorgesehen werden soll. Ein KMU-Verträglichkeitstest soll aber nur in Fällen durchgeführt werden, in denen die KMU durch ein neues Gesetz oder die Revision von bestehendem kantonalem Recht besonders betroffen sind. Die Verantwortung für das Design und die Durchführung der spezifischen Tests soll ab Frühjahr 2006 dem neu zu schaffenden «KMU-Forum» übertragen werden.

Da rund drei Viertel der administrativen Belastungen für Unternehmen durch bundesrechtliche Erlasse ausgelöst werden, soll in Zusammenarbeit mit den anderen Kantonen im Rahmen der Vernehmlassungsverfahren des Bundes verstärkt Einfluss genommen werden auf eine möglichst hohe KMU-Verträglichkeit von neuen Gesetzes- und Änderungsvorhaben des Bundes.

Sofern die Unternehmen durch neue Gesetzes- oder Änderungsvorhaben des Bundes direkt oder indirekt betroffen sind, setzt sich die Regierung dafür ein, dass ein KMU-Verträglichkeitstest durchgeführt wird.²⁹ Gleichzeitig lädt die Regierung die Wirtschaftsverbände dazu ein, über ihre politischen Vertreter im Bundesparlament verstärkt auf die administrativen Folgebelastrungen von neuen Bundeserlassen hinzuweisen.

2.6 Stärkung des Verhältnismässigkeitsprinzips

Die Regierung ist der Ansicht, dass innerhalb der Grundsätze der Verwaltungstätigkeit (Gesetzmässigkeit, Rechtsgleichheit und Verhältnismässigkeit) im Rahmen des Ermessens weitere Verbesserungen erreicht werden können. Insbesondere ist das Prinzip der Verhältnismässigkeit³⁰ zu stärken. Nur so können im Einzelfall Lösungen entwickelt werden, die den gesetzlichen Grundlagen entsprechen, jedoch verhältnismässig und für die Unternehmen wirtschaftlich tragbar bleiben. Dabei muss deutlich darauf hingewiesen werden, dass die Einhaltung klarer Gesetzesbestimmungen nicht unter Berufung auf das Verhältnismässigkeitsprinzip aufgegeben werden kann. Lediglich die Einschränkung als solche soll dem Prinzip der Verhältnismässigkeit gerecht werden. Eingriffszweck und Eingriffswirkung sollen für die Unternehmen verstärkt in einem wirtschaftlich tragbaren Verhältnis stehen.

Die Umsetzung der Stärkung des Verhältnismässigkeitsprinzips ist letztendlich eine Frage der Kultur im gegenseitigen Umgang von Wirtschaft und Verwaltung. Im Rahmen erfolgreicher Problemlö-

²⁹ Vgl. dazu Leitsatz 9.1 des Wirtschaftsleitbildes, in dem darauf hingewiesen wird, bei den Vernehmlassungen auf Bundesebene vermehrt die grundsätzliche Frage der Notwendigkeit einer Regelung zu thematisieren.

³⁰ Unter dem Verhältnismässigkeitsprinzip versteht man die Geeignetheit und Erforderlichkeit von Massnahmen sowie die Verhältnismässigkeit von Eingriffszweck und Eingriffswirkung.

sungen gilt es, gemeinsam weniger die Symptome, sondern vielmehr die eigentlichen Ursachen von administrativen Belastungen anzugehen. Das in Abschnitt 2.4 skizzierte «KMU-Forum» kann dabei eine geeignete Institution sein, die bereits guten Beziehungen zwischen der kantonalen Verwaltung und der Wirtschaft im Rahmen eines institutionalisierten Austauschs zu pflegen. Es ersetzt aber keineswegs die darüber hinausgehenden Anstrengungen von Wirtschaft und Verwaltung im täglichen Miteinander, an einer Kultur der Verhältnismässigkeit zu arbeiten.

Die Regierung beabsichtigt, das Prinzip der Verhältnismässigkeit im kantonalen Vollzug zu stärken und im Einzelfall nach Möglichkeit Lösungen zu entwickeln, welche für die Unternehmen wirtschaftlich tragbar bleiben. Eine Sensibilisierung innerhalb der Verwaltung soll durch geeignete Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie im Rahmen von Kaderveranstaltungen erfolgen. Die Departemente werden angehalten, die Ergebnisse ihres Vollzugshandelns kritisch zu hinterfragen und an einer Kultur der Verhältnismässigkeit zu arbeiten. «Ermöglichen statt verhindern» soll die Devise in der täglichen Arbeit der Verwaltung lauten.³¹

2.7 Nicht zweckmässige Massnahmen

2.7.1 Verzicht auf «One-stop-Shop» für Unternehmen

Bei einem «One-stop-Shop» für Unternehmen handelt es sich um einen Behördenschalter, an dem alle gewünschten Dienstleistungen völlig unabhängig von der Zuständigkeit der Verwaltungen aus einer einzigen Hand bereitgestellt werden. Besucher eines solchen Behördenschalters sollen direkt und umfassend die nötigen Antworten und Informationen auf ihr Problem erhalten, wobei gleichzeitig die Möglichkeit besteht, die nötigen Transaktionen (Einreichung von Formularen, Bezahlung von Gebühren etc.) auszulösen.

Der Leitgedanke eines «One-stop-Shops» wird schon heute in einzelnen Verwaltungseinheiten verfolgt und umgesetzt. So hat beispielsweise das Amt für Umweltschutz die Struktur des Amtes kundenorientiert ausgerichtet, so dass sich je Unternehmung nur noch ein mit der jeweiligen Branche vertrauter Ansprechpartner (statt früher vier bis fünf) der entsprechenden Problemsituation annimmt. Als ein weiteres Beispiel besteht für Unternehmen bei Fragen zu Finanzierungs-, Investitions- und Bauvorhaben sowie in Konflikt- und Krisensituationen die Möglichkeit, mit der Standortförderung im Amt für Wirtschaft in Kontakt zu treten. Die Standortförderung hilft den Unternehmen bei der Koordination ihres Anliegens und vermittelt die relevanten Kontakte zu den zuständigen Fach- und Behördenstellen. Bei Bauvorhaben erfolgt schliesslich eine Verfahrenskoordination sämtlicher beteiligter Ämter durch das Baudepartement. Die verstärkte Kundenorientierung hat aber auch den unerfreulichen Nebeneffekt, dass die Qualität der Eingaben durch die Gesuchsteller abgenommen hat. Dadurch entstehen der Verwaltung immer höhere Kosten für die Bereinigung solcher Gesuche. Die Rückweisungen zur Bereinigung von Gesuchsunterlagen werden von den Betroffenen als zusätzliche Bürokratie empfunden.

Für die Schaffung eines umfassenden «One-stop-Shops» müssten innerhalb der kantonalen Verwaltung zusätzliche Ressourcen (zusätzliche Stellen oder Stellenumbau, Infrastruktur etc.) geschaffen werden. Die IHK-Umfrage «Förderung der KMU» ergab deutlich, dass die Unternehmen die Wichtigkeit der Schaffung eines «One-stop-Shops» für Unternehmen³² lediglich als «mittel» oder «nice-to-have» einstufen. Ergänzt man die Selbsteinschätzung der Wirtschaft mit den künftigen Lösungsansätzen durch eGovernment, so ist die Regierung überzeugt, dass die Schaffung eines «One-stop-Shops» für Unternehmen keinen massgeblichen Zielbeitrag zur administrativen Entlastung der Unternehmen beisteuern kann.

³¹ Vgl. dazu den Leitsatz 10 des Wirtschaftsleitbildes.

³² IHK-Umfrage «Förderung der KMU», Fragestellung 20: Die in der Umfrage berücksichtigten Unternehmen begrüssten die Einrichtung eines «One-stop-Shops» zu 71 Prozent, wobei lediglich 24 Prozent (vor allem kleine Unternehmen) eine solche Massnahme als wichtig erachten.

2.7.2 Verzicht auf Bereinigung des materiellen kantonalen Rechts

Im Kanton St.Gallen werden derzeit verschiedene Anstrengungen unternommen, um kantonale Erlasse auf deren Zweckmässigkeit zu überprüfen. So geht die St.Galler Regierung davon aus, dass mit den weiteren Abklärungen zur Motion «Straffung und Beschleunigung von Bewilligungs- und Rechtsmittelverfahren» (42.04.20) noch weitere Massnahmen zur administrativen Entlastung der Unternehmen aufgezeigt werden können. Daneben wird gegenwärtig durch das Volkswirtschaftsdepartement der Rahmen und die Notwendigkeit einer Revision des Gewerberechts abgeklärt³³. Weiter hat die Regierung im Finanzplan 2006 bis 2008 (Botschaft der Regierung zum Voranschlag 2005 vom 5. Oktober 2004, S. 155) eine Totalrevision des Baugesetzes (sGS 731.1) in Aussicht gestellt. In die gleiche Richtung zielt auch die vom Kantonsrat gutgeheissene Motion «Revision Baugesetz» (42.05.05).

Die Regierung ist überzeugt, dass eine Überprüfung sämtlicher kantonalen Erlasse auf ihre Zweckmässigkeit³⁴ unverhältnismässig und wenig geeignet wäre, zu einer deutlichen Minderung der administrativen Belastungen von KMU beizutragen. Die bereits eingeleiteten Anstrengungen und Abklärungen werden als ausreichend erachtet. Dagegen soll im Rahmen der Vernehmlassungen des Bundes vermehrt auf die Vollzugstauglichkeit neuer Bundesgesetze hingewiesen werden, welche zu 75 Prozent die Ursache für die administrativen Belastungen der Unternehmen sind (vgl. dazu Abschnitt 2.5 dieses Berichts).

2.8 Verzicht auf Überprüfung weiterer möglicher Massnahmen

Die Regierung ist der Auffassung, dass die im Rahmen des Projekts «Administrative Entlastung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)» aufgezeigten Massnahmen aus heutiger Sicht abschliessend dargestellt wurden. Von einer Ausweitung der Abklärungen auf die Gerichte oder Rekursinstanzen wurde bereits im Rahmen der Projektarbeit abgesehen. Entlastungsmassnahmen in diesem Bereich, insbesondere bei den Rechtsmittelverfahren, sind mit der Justizreform durch das Justiz- und Polizeidepartement abzuklären.

3 Massnahmen im Überblick

Nachfolgende Übersicht fasst die beabsichtigten Massnahmen, die weiteren Schritte, die Verantwortlichkeiten sowie den frühestmöglichen Beginn einer Umsetzung nochmals zusammen:

Massnahmen	Weitere Schritte	Verantwortlichkeit	Beginn
Massnahmen durch eGovernment	Evaluation der Bedürfnisse bezüglich eGovernment sowie G2B-Lösungen	Dienst für Informatikplanung	Evaluation Mitte 2005
	Priorisierung der Projekte innerhalb des Informatikplans 2006 bis 2008, Bestimmung der Umsetzungskosten und deren Finanzierung		Umsetzung Projekte ab Frühjahr 2006
Beschleunigung von Bewilligungsverfahren	Erarbeitung der Verbesserungsmöglichkeiten des Koordinationsmodells, Bestimmung der Vor- und Nachteile eines Konzentrationsmodells	Baudepartement unter Beizug der betroffenen Ämter	Frühjahr 2006

³³ Es wird geklärt, wo aus Sicht der Behörden Probleme in der Anwendung des geltenden Rechts bestehen und welche Erwartungen die Anspruchsgruppen (Gewerbetreibende, politische Gemeinden) an eine solche Revision haben.

³⁴ Der Kanton Graubünden hat ab 1997 im Projekt «Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtssetzung und Rechtsanwendung» sämtliche Gesetze, Grossrats- und Regierungsverordnungen auf ihre Zweckmässigkeit überprüft.

Massnahmen	Weitere Schritte	Verantwortlichkeit	Beginn
Erhöhung der Transparenz von Verfahren und Formalitäten	Prüfung und Umsetzung einer Erhöhung der Transparenz von Verfahren und Formalitäten als Voraussetzung für eine erfolgreiche Einführung von umfassenden eGovernment-Lösungen.	Generalsekretären-Konferenz unter Einbezug des Dienstes für Informatikplanung	Frühjahr 2006
Einsetzung eines «KMU-Forums»	Erstellung eines Konzepts für die Schaffung eines «KMU-Forums»	Amt für Wirtschaft und Wirtschaftsverbände	Konzept Mitte 2005, Konstituierung ab Frühjahr 2006
KMU-Verträglichkeitstest	Erstellung eines Designs für die Durchführung eines kantonalen KMU-Verträglichkeitstests	Amt für Wirtschaft und Wirtschaftsverbände, KMU-Forum	Frühjahr 2006
Stärkung des Verhältnismässigkeitsprinzips	Stärkung des Prinzips der Verhältnismässigkeit im kantonalen Vollzug	Regierung	per sofort, verwaltungsinterne Massnahmen ab Herbst 2005
Verstärkte Einflussnahme bei den Vernehmlassungsverfahren des Bundes	Keine weitere Einengung des Datenaustauschs zwischen Amtsstellen aufgrund einer Ausweitung des Datenschutzes; Durchführung eines KMU-Verträglichkeitstests verlangen, sofern die Unternehmen durch den Vollzug direkt oder indirekt betroffen sind.	Regierung und Wirtschaftsverbände	per sofort

4 Antrag

Die Regierung beantragt Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, vom Bericht 40.05.05 «Belastende Administration für KMU» Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Regierung
Der Präsident:
Dr. Josef Keller

Der Staatssekretär:
lic.iur. Martin Gehrer