

Kantonsratsbeschluss über das Prüfprogramm 2020 des Regulierungscontrollings

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 3. März 2020

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	2
1.1 Motion und legislative Umsetzung	2
1.2 Durchführung des Regulierungscontrollings	3
2 Prüfthemen	3
2.1 Gesetz über die Kantonshilfskasse für nichtversicherbare Elementarschäden	3
2.1.1 Ausgangslage, Fragestellung und Begründung	3
2.1.2 Prüfgegenstand	4
2.1.3 Verantwortliches Departement	4
2.2 Unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverteidigung, insbesondere in Verfahren vor Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden	4
2.2.1 Ausgangslage, Fragestellung und Begründung	4
2.2.2 Prüfgegenstand	5
2.2.3 Verantwortliches Departement	5
2.3 Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen	5
2.3.1 Ausgangslage, Fragestellung und Begründung	5
2.3.2 Prüfgegenstand	6
2.3.3 Verantwortliches Departement	6
3 Vorgemerkte Prüfthemen für das Prüfprogramm 2024	6
4 Zeitplan	7
5 Inhalt des Kantonsratsbeschlusses über das Prüfprogramm 2020 des Regulierungscontrollings	7
6 Antrag	7
Entwurf (Kantonsratsbeschluss über das Prüfprogramm 2020 des Regulierungscontrollings)	8

Zusammenfassung

Art. 16j des Staatsverwaltungsgesetzes sieht vor, dass die Regierung für Gesetze und zwischenstaatliche Vereinbarungen mit Gesetzesrang sowie zugehörige Verordnungen periodisch und gestützt auf ein vom Kantonsrat festgelegtes Prüfprogramm Notwendigkeit, verfassungskonforme Umsetzung der Aufgabenzuteilung an Kanton und Gemeinden sowie Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit überprüft (Regulierungscontrolling).

Art. 16j Abs. 2 des Staatsverwaltungsgesetzes legt fest, dass die Regierung dem Kantonsrat das Prüfprogramm des Regulierungscontrollings wenigstens einmal je Amtsdauer zur Beschlussfassung unterbreitet. Diesem Auftrag wird durch die vorliegende Vorlage entsprochen.

Das Prüfprogramm 2020 bezeichnet folgende Prüfthemen:

- Gesetz über die Kantonshilfskasse für nichtversicherbare Elementarschäden;
- Unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverteidigung, insbesondere in Verfahren vor Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden;
- Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen.

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des Kantonsratsbeschlusses über das Prüfprogramm 2020 des Regulierungscontrollings.

1 Ausgangslage

1.1 Motion und legislative Umsetzung

Am 26. April 2016 reichten die SVP-, FDP- und CVP-EVP-Fraktionen die Motion 42.16.05 «Einführung eines Regulierungscontrollings» ein. Bezugnehmend auf den im April 2016 erschienen Bericht von Avenir Suisse mit dem Titel «Auswege aus dem Regulierungsdickicht II», der Instrumente und Verfahren zur Beschränkung von Regulierungen illustriert, verlangten die Motionärinnen darin die Einführung eines nachträglichen, im Rahmen der vorhandenen Ressourcen umsetzbaren Regulierungscontrollings. Demnach sollten die Auswirkungen von Erlassen auf Unternehmen, Gemeinden und Private nach Vollzugsbeginn und gestützt auf ein vom Kantonsrat festgelegtes Prüfprogramm periodisch von der Regierung überprüft werden. Durchgeführt werden sollte das Regulierungscontrolling durch die für den Vollzug verantwortlichen Departemente und Dienststellen unter Einbezug der von der Regulierung betroffenen Personen und Institutionen – allenfalls unter Koordination und Anleitung einer unabhängigen Stelle. Zudem sollte vorgesehen werden, dass die Regierung im Rahmen der Berichterstattung über die Prüfung und die umgesetzten Massnahmen im Vollzug dem Kantonsrat Antrag für die Anpassung oder Aufhebung von Erlassen stellen kann.

Die Motion wurde in der Junisession 2016 gutgeheissen und die Regierung eingeladen, dem Kantonsrat eine entsprechende Gesetzesvorlage zur Einführung des Regulierungscontrollings zu unterbreiten. Dies erfolgte mit dem XII. Nachtrag¹ zum Staatsverwaltungsgesetz (sGS 140.1; abgekürzt StVG), der seit dem 1. Januar 2019 in Vollzug ist. Das Regulierungscontrolling ist in Art. 16j StVG geregelt und sieht eine nachträgliche Evaluation von Erlassen gestützt auf ein vom Kantonsrat festgelegtes Prüfprogramm vor:²

¹ nGS 2018-059 / 22.18.03.

² Vgl. Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 16. Januar 2018 (22.18.01 / 22.18.02 / 22.18.03), Abschnitt 7, S. 31 f.

Art. 16j Regulierungscontrolling

¹ Die Regierung überprüft für Gesetze und zwischenstaatliche Vereinbarungen mit Gesetzesrang sowie zugehörige Verordnungen periodisch und gestützt auf ein Prüfprogramm Notwendigkeit, verfassungskonforme Umsetzung der Aufgabenzuteilung an Kanton und Gemeinden sowie Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit (Regulierungscontrolling).

² Sie unterbreitet dem Kantonsrat wenigstens einmal je Amtsdauer:

- a) das Prüfprogramm des Regulierungscontrollings zur Beschlussfassung;
- b) einen Bericht über die Ergebnisse des Regulierungscontrollings und die eingeleiteten Massnahmen.

Die Koordination des Regulierungscontrollings wurde der Staatskanzlei und dabei dem Dienst für politische Planung und Controlling übertragen (Art. 40 Abs. 2 Bst. b^{bis} StVG).

1.2 Durchführung des Regulierungscontrollings

Art. 16j Abs. 2 Bst. a StVG legt fest, dass die Regierung dem Kantonsrat wenigstens einmal je Amtsdauer das Prüfprogramm des Regulierungscontrollings zur Beschlussfassung unterbreitet, d.h., dem Kantonsrat das Prüfprogramm als Erlass (Kantonsratsbeschluss) vorlegt.

Die Staatskanzlei hat in Absprache mit der Generalsekretäre-Konferenz ein Vorgehenskonzept zur Einführung des Regulierungscontrollings erarbeitet. Danach bezeichnet das Prüfprogramm die Prüfthemen und die zu prüfenden Erlasse (Prüfgegenstände), einschliesslich einer Begründung, weshalb die Themen geprüft werden sollen. Als Prüfgegenstände in Frage kommen nach Art. 16j Abs. 1 StVG Gesetze, zwischenstaatliche Vereinbarungen mit Gesetzesrang sowie zugehörige Verordnungen. Prüfkriterien sind nach Art. 16j Abs. 1 StVG Notwendigkeit, verfassungskonforme Umsetzung der Aufgabenzuteilung an Kanton und Gemeinden, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit.

Die inhaltliche Durchführung des Regulierungscontrollings erfolgt nach Massgabe des Vorgehenskonzepts durch die zuständigen Departemente bzw. Ämter. Der Dienst für politische Planung und Controlling koordiniert die Durchführung. Der Prüfung folgt ein Prüfbericht, in dem die Regierung dem Kantonsrat neben den Ergebnissen der Prüfung, sofern sinnvoll, Änderungsvorschläge für die evaluierten Prüfgegenstände unterbreitet.

2 Prüfthemen

2.1 Gesetz über die Kantonshilfskasse für nichtversicherbare Elementarschäden

2.1.1 Ausgangslage, Fragestellung und Begründung

Die Kantonshilfskasse (KHK) beruht ursprünglich auf dem Gesetz über die Kantonshilfskasse vom 4. Mai 1848. Sie gewährt Beiträge an die Deckung nicht versicherbarer Elementarschäden und wird mit jährlichen Beiträgen des Kantons und der Gebäudeversicherung des Kantons (GVA) geäuft (seit Jahren je Fr. 10'000.–). Bis zur Aufhebung der Bettags- und Osterkollekte im Jahre 1963 ist die Hälfte der jährlichen Sammlung nach dem eidgenössischen Betttag (Liebessteuer) der Kantonshilfskasse zugewandt worden. Von 1963 bis 1976 flossen der Kasse nur die Zinserträge aus ihrem Vermögen zu. Im Jahr 1976 wurde die Kantonshilfskasse in der heutigen Funktion geschaffen. Der Fondsbestand per Ende 2018 beträgt rund 1,4 Mio. Franken.

Gesamtschweizerisch besteht der Schweizerische Fonds für Hilfe bei nicht versicherbaren Elementarschäden (fondssuisse). fondssuisse ist eine Stiftung. Sie leistet ebenfalls finanzielle Beiträge an nicht versicherbare Elementarschäden. Die Kantonshilfskasse stützt sich vollumfänglich auf die Abklärungen von fondssuisse ab. Wenn aus dem Fonds ein Beitrag gewährt wird, zahlt die Kantonshilfskasse 50 Prozent dieses Betrags aus (gemäss Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes über die Kantonshilfskasse für nichtversicherbare Schäden bei Elementarereignissen [sGS 383.1]). Eine eigene Überprüfung durch das Finanzdepartement findet nicht statt. Dazu fehlen das Wissen und die Ressourcen, so dass vollumfänglich auf die Abklärungen von fondssuisse abgestellt wird. Da die Richtlinien von fondssuisse in den letzten Jahren immer wieder angepasst wurden (z.B. bezüglich der Schadenabwicklung über ein elektronisches Portal), stimmen die rechtlichen Grundlagen mit der gelebten Praxis nicht mehr überein, so dass die rechtlichen Grundlagen komplett überarbeitet werden müssen. Darauf hat auch die Finanzkontrolle im Rahmen eines Revisionsberichts hingewiesen.

Mit Blick auf eine grundlegende Überarbeitung der kantonalen Rechtsgrundlagen erscheint es indessen als zweckmässig, die folgenden Fragen näher zu prüfen:

- Ist der Erlass überhaupt noch nötig?
- Muss/möchte der Kanton St.Gallen sich in diesem Bereich noch engagieren? Es verfügen nicht alle Kantone über eine entsprechende Kasse oder einen Fonds.
- Welche Anpassungen sind bei einer Weiterführung erforderlich?
- Das Finanzdepartement nimmt im ganzen Prozess nur die Rolle der Auszahlungsstelle wahr. Gibt es andere Stellen, die einen näheren Bezug zum Thema haben? Welche organisatorischen Alternativen gibt es (Prozesse, Zuständigkeiten usw.)?

2.1.2 Prüfgegenstand

Im Rahmen des vorgenannten Prüfthemas sollen folgende Prüfgegenstände einer Überprüfung unterzogen werden:

- Gesetz über die Kantonshilfskasse für nichtversicherbare Schäden bei Elementarereignissen (sGS 383.1);
- Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Kantonshilfskasse für nichtversicherbare Elementarschäden (sGS 383.11).

2.1.3 Verantwortliches Departement

Die Überprüfung der genannten Erlasse soll durch das Finanzdepartement erfolgen.

2.2 Unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverbeiständung, insbesondere in Verfahren vor Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden

2.2.1 Ausgangslage, Fragestellung und Begründung

Art. 27 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (sGS 912.5) i.V.m. Art. 99 Abs. 3 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) und Art. 26 Bst. h^{ter} des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei (sGS 141.3) überträgt den Entscheid für die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege und Rechtsverbeiständung dem zuständigen Departement, konkret dem Sicherheits- und Justizdepartement (SJD). Diese Regelung führt aufgrund der KESB- und Gerichtspraxis dazu, dass die regionalen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) die entstehenden Kosten an den Kanton «auslagern», weil amtliche (z.B. Gutachter-) Kosten wie ausseramtliche Kosten (Anwaltsentschädigungen) dem SJD zur Zahlung überbunden werden. In einem Urteil vom 4. Februar 2020 hat das Kantonsgericht diese Rechtsfolge bestätigt und ausgeführt, der «Umstand, dass der Kanton die Kosten ohne jeglichen Einfluss auf deren Festsetzung vorläufig zu übernehmen hat, [sei] bei der gegebenen Rechtslage hinzunehmen» (KES.2019.23-K2

Erw. 3b i.f.). Der Kanton (konkret das SJD) ist aber ausschliesslich bezüglich der *Gewährung* der unentgeltlichen Rechtspflege entscheidungsbefugt; über Umfang, Höhe und alle weiteren rechtlichen Belange befinden die KESB. Diese sind keine kantonalen, sondern kommunal getragene Behörden.

Diese Zuständigkeitsordnung ist zu hinterfragen. Insbesondere ist zu prüfen, ob nicht inskünftig der KESB eine umfassende Zuständigkeit für die unentgeltliche Rechtspflege und die unentgeltliche Rechtsverbeiständung (einschliesslich entsprechender Kostentragung) in ihren eigenen Verfahren zu übertragen ist. Dadurch könnten die häufig zeitlich dringlichen Verfahren auch beschleunigt werden, indem die KESB-Verfahren nicht mehr sistiert werden müssen, bis die Behandlung durch das SJD abgeschlossen ist. Die Vereinheitlichung der entsprechenden Praxis würde dann – wie in allen anderen rechtlichen Bereichen üblich – im Rechtsmittelverfahren durch eine gerichtliche Behörde, konkret durch die Verwaltungsrekurskommission (VRK), wahrgenommen. Die Zuständigkeit für die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege und Rechtsverbeiständung wie auch für die Tragung der hieraus resultierenden Kosten läge alsdann ebenso in einer Hand, wie dies bei der amtlichen Verteidigung und in gerichtlichen Verfahren schon heute der Fall ist.

Die Regierung hatte mit dem Entwurf zum VIII. Nachtrag zum VRP (22.15.16) eine entsprechende Ergänzung von Art. 99 Abs. 3 VRP beantragt («Das in der Hauptsache zuständige Gemeinwesen trägt die Kosten»); auf Antrag der vorberatenden Kommission wurde diese Ergänzung aus dem Nachtrag gestrichen. Das Kantonsgericht weist im vorerwähnten Urteil darauf hin, dass mit dieser Gesetzesänderung bezüglich Kostentragung ein anderes Ergebnis resultiert hätte (Kantonsgericht, Urteil vom 4. Februar 2020, KES.2019.23-K2 Erw. 3b i.f.). Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass sich die Frage der Übereinstimmung der Zuständigkeit für Gewährung und Kostentragung bei unentgeltlicher Rechtspflege und Rechtsverbeiständung auch in weiteren Konstellationen – z.B. bei Rekursverfahren im Bereich selbständiger öffentlich-rechtlicher Anstalten – in gleicher Weise stellt.

2.2.2 Prüfgegenstand

Im Rahmen des vorgenannten Prüfthemas sollen folgende Prüfgegenstände einer Überprüfung unterzogen werden:

- Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (sGS 912.5; abgekürzt EG-KES);
- Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP);
- Geschäftsreglement der Regierung und der Staatskanzlei (sGS 141.3; abgekürzt GeschR).

2.2.3 Verantwortliches Departement

Die Überprüfung der genannten Erlasse soll durch das Sicherheits- und Justizdepartement, unter Beizug des Departementes des Innern, erfolgen.

2.3 Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen

2.3.1 Ausgangslage, Fragestellung und Begründung

Am 5. Juni 2012 erliess der Kantonsrat den Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt des Kantons St.Gallen zum Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen sowie gleichzeitig den – dieses Konkordat umsetzenden – IX. Nachtrag zum Polizeigesetz (22.12.02 / 26.12.01). Die beiden Erlasse sind rechtsgültig. Weil indessen mehrere Kantone (darunter auch namhafte wie Zürich, Bern und Aargau) den Konkordatsbeitritt abgelehnt haben, und weil gemäss einem Gutachten der Wettbewerbskommission (WEKO) die im Konkordat vorgesehene Gebührenfinanzierung unzulässig ist, hat die Konferenz der Kantonalen

Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren im April 2017 beschlossen, das Konkordat zu *sistieren*. Es ist damit zwar für den Kanton St.Gallen rechtsgültig, wird aber nicht angewendet. Aufgelöst werden kann das Konkordat nicht; es fällt indessen dahin, wenn die Mitgliederzahl unter fünf Kantone sinkt. Dem Konkordat beigetreten und Mitglied sind derzeit zehn Kantone (Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Basel-Stadt, Nidwalden, St.Gallen, Solothurn, Thurgau, Tessin, Uri und Graubünden).

Auf Bundesebene sind Bestrebungen im Gang, die Erbringung privater Sicherheitsdienstleistungen bundesrechtlich zu lösen. Der Nationalrat hat die Motion Seiler 16.3723 «Private Sicherheitsdienstleistungen endlich schweizweit regeln» in der Herbstsession 2018 gutgeheissen. Im November 2019 hat die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates beschlossen, dem Ständerat ebenfalls Gutheissung zu beantragen; in der Wintersession 2019 hat der Ständerat die Motion indessen mit 23:21 Stimmen abgelehnt.³ Es ist dennoch nicht auszuschliessen, dass der Bundesrat eine Bundesregelung ausarbeiten wird.

Mit dem Austritt von sechs Kantonen oder dem Erlass eines Bundesgesetzes wird das Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen gegenstandslos. Es stellt sich die Frage, ob der Kanton St.Gallen den Beitritt zum Konkordat widerrufen soll.

2.3.2 Prüfgegenstand

Im Rahmen des vorgenannten Prüfthemas sollen folgende Prüfgegenstände einer Überprüfung unterzogen werden:

- Polizeigesetz (sGS 451.1; abgekürzt PG);
- Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt des Kantons St.Gallen zum Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen (Referendumsvorlage: ABI 2012, 2164).

2.3.3 Verantwortliches Departement

Die Überprüfung der genannten Erlasse soll durch das Sicherheits- und Justizdepartement erfolgen.

3 Vorgemerkte Prüfthemen für das Prüfprogramm 2024

Die folgenden drei Prüfthemen sind für das Prüfprogramm 2024 vorgemerkt.

Das Departement des Innern betreffende Prüfthemen:

- Gesetz über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung (abgekürzt KBG);
- Verordnung über die anrechenbaren Kosten bei Unterbringung Minderjähriger (sGS 381.21; nachfolgend Pflegegeldverordnung).

Das Gesundheitsdepartement betreffende Prüfthemen:

- Hundegesetz (sGS 456.1; abgekürzt HuG).

Alle drei Erlasse sind zum jetzigen Zeitpunkt noch zu «jung», um ins Prüfprogramm 2020 aufgenommen zu werden. Die Pflegegeldverordnung und das Hundegesetz sind erst seit dem 1. Januar 2020 in Vollzug, für das KBG steht die parlamentarische Beratung noch an.

³ Nähere Informationen zur Motion 16.3723 sind abrufbar unter <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20163723>.

4 Zeitplan

Das Prüfprogramm und der Prüfbericht sollen dem Kantonsrat gemäss Vorgehenskonzept zur Einführung des Regulierungscontrollings alternierend alle zwei Jahre jeweils in der Junisession vorgelegt werden. Dazu sieht der Zeitplan folgende nächste Schritte vor:

- | | |
|---|--|
| – Beratung und Beschlussfassung zum Prüfprogramm 2020 durch den Kantonsrat | Junisession 2020 |
| – Prüfung der festgelegten Prüfgegenstände durch die Departemente und Ämter | Juli 2020 bis Dezember 2021 |
| – Beratung des Prüfberichts durch den Kantonsrat | Junisession 2022 /
Septembersession 2022 ⁴ |

5 Inhalt des Kantonsratsbeschlusses über das Prüfprogramm 2020 des Regulierungscontrollings

Im Entwurf des Kantonsratsbeschlusses über das Prüfprogramm 2020 des Regulierungscontrollings werden in Ziff. 1 die Prüfthemen festgelegt. In Ziff. 2 wird der Auftrag an die Regierung zur Unterbreitung des Prüfberichts gemäss dem oben dargestellten Zeitplan formuliert.

6 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Kantonsratsbeschluss über das Prüfprogramm 2020 des Regulierungscontrollings einzutreten.

Im Namen der Regierung

Heidi Hanselmann
Präsidentin

Canisius Braun
Staatssekretär

⁴ Sofern Gesetzesänderungen beantragt werden, sind zwei Lesungen erforderlich. Vgl. Art. 98 Abs. 1 des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11) i.V.m. Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1).

Kantonsratsbeschluss über das Prüfprogramm 2020 des Regulierungscontrollings

Entwurf der Regierung vom 3. März 2020

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 3. März 2020 Kenntnis genommen und
erlässt

in Ausführung von Art. 16j des Staatsverwaltungsgesetzes vom 16. Juni 1994⁵

als Beschluss:

I.

Ziff. 1

¹ Das Prüfprogramm 2020 des Regulierungscontrollings umfasst folgende Themen:

- a) Gesetz über die Kantonshilfskasse für nichtversicherbare Elementarschäden;
- b) Unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverteidigung, insbesondere in Verfahren vor Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden;
- c) Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen.

Ziff. 2

¹ Die Regierung wird eingeladen, bis im Jahr 2022 den Prüfbericht zum Prüfprogramm 2020 des Regulierungscontrollings vorzulegen und dem Kantonsrat allfällige Anträge zu unterbreiten.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

⁵ sGS 140.1; abgekürzt StVG.

IV.

Dieser Erlass wird ab Rechtsgültigkeit angewendet.