

## Prüfbericht zum Prüfprogramm 2020 des Regulierungscontrollings

### Kantonsratsbeschluss über das Prüfprogramm 2021 des Regulierungscontrollings

Bericht sowie Botschaft und Entwurf der Regierung vom 6. April 2021

#### Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Ausgangslage</b>	<b>4</b>
1.1	Hintergrund des Regulierungscontrollings	4
1.2	Gesetzlicher Auftrag	5
1.3	Kantonsratsbeschluss über das Prüfprogramm 2020 des Regulierungscontrollings	5
<b>2</b>	<b>Prüfbericht zum Prüfprogramm 2020 des Regulierungscontrollings</b>	<b>6</b>
2.1	Evaluation des Gesetzes über die Kantonshilfskasse für nichtversicherbare Schäden bei Elementarereignissen	6
2.1.1	Ausgangslage	6
2.1.2	Evaluationsergebnisse	11
2.1.3	Massnahmen	14
2.2	Evaluation der unentgeltlichen Rechtspflege und Rechtsverteidigung, insbesondere in Verfahren vor Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden	14
2.2.1	Ausgangslage	14
2.2.2	Evaluationsergebnisse	16
2.2.3	Massnahmen	21
2.3	Evaluation des Konkordats über private Sicherheitsdienstleistungen	21
2.3.1	Ausgangslage	21
2.3.2	Evaluationsergebnisse	22
2.3.3	Massnahmen	22
<b>3</b>	<b>Prüfprogramm 2021 des Regulierungscontrollings</b>	<b>22</b>
3.1	Konzept zur Erfassung und Auswahl der Prüfthemen	22
3.2	Prüfprogramm 2021 des Regulierungscontrollings	24
3.2.1	XVII. Nachtrag zum Volksschulgesetz	24
3.2.2	XII. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch	25
3.2.3	VIII. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege	27
3.2.4	II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über den Zivilschutz	28
3.3	Vorgemerkte Prüfthemen für das Prüfprogramm 2025	29
3.4	Zeitplan	30

3.5	Inhalt des Kantonsratsbeschlusses über das Prüfprogramm 2021 des Regulierungscontrollings	30
<b>4</b>	<b>Antrag</b>	<b>30</b>
	<b>Entwurf (Kantonsratsbeschluss über das Prüfprogramm 2021 des Regulierungscontrollings)</b>	<b>31</b>

## 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). Nach Art. 16j Abs. 2 des Staatsverwaltungsgesetzes unterbreitet die Regierung dem Kantonsrat dabei wenigstens einmal je Amtsdauer das Prüfprogramm des Regulierungscontrollings zur Beschlussfassung sowie einen Bericht über die Ergebnisse des Regulierungscontrollings und die eingeleiteten Massnahmen.

Das erste Prüfprogramm 2020 wurde dem Kantonsrat in der Septembersession 2020 zur Beschlussfassung vorgelegt. Der Kantonsrat erliess das Prüfprogramm am 14. September 2020 und lud die Regierung ein, ihm den Prüfbericht zum Prüfprogramm 2020 des Regulierungscontrollings, einschliesslich allfälliger Anträge, bis zur Septembersession 2021 vorzulegen. Diesem Auftrag wird hiermit entsprochen.

Die Überprüfung der im Prüfprogramm 2020 des Regulierungscontrollings festgelegten Prüfthemen ergab folgende Ergebnisse:

a) *Gesetz über die Kantonshilfsskasse für nichtversicherbare Schäden bei Elementarereignissen*  
 Die Notwendigkeit zur Weiterführung der Kantonshilfsskasse für nichtversicherbare Schäden bei Elementarereignissen ist nicht mehr zwingend gegeben, da gesamtschweizerisch mit der Stiftung fondssuisse bereits ein Fonds für die Hilfe bei nichtversicherbaren Elementarschäden besteht, der auch ohne Bestand der Kantonshilfsskasse Beiträge zur Deckung von Elementarschäden leistet, die zudem höher sind als diejenigen des Kantons und voraussichtlich noch weiter erhöht werden. Eine Weiterführung der Kantonshilfsskasse würde zudem bedingen, dass die rechtlichen Grundlagen der Kantonshilfsskasse umfassend überarbeitet und in Abstimmung mit den Richtlinien des fondssuisse an die tatsächlich gelebten Verhältnisse angepasst werden müssten. Ausserdem müsste die weitere Finanzierung der Kantonshilfsskasse geklärt werden, da die vorhandenen Mittel nur noch wenige Jahre ausreichen dürften, wobei eine Aufstockung der Beiträge des Kantons unumgänglich wäre.

Ausgehend von diesen Ergebnissen nimmt die Regierung in Aussicht, dem Kantonsrat die Aufhebung des Gesetzes über die Kantonshilfsskasse für nichtversicherbare Schäden bei Elementarereignissen sowie Drittänderungen an Art. 59 Abs. 1 Bst. b des Wasserbaugesetzes und an Art. 2 Abs. 2 des Gesetzes über die Gebäudeversicherung zu beantragen. Die Regierung sieht vor, im selben Zuge die Aufhebung der Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Kantonshilfsskasse für nichtversicherbare Elementarschäden, eine Anpassung von Art. 24 Abs. 1 Bst. i des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei sowie einen Vorschlag zur weiteren Verwendung der bestehenden Mittel vorzubereiten.

b) *unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverteidigung, insbesondere in Verfahren vor Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB)*

*Die Angliederung des Entscheids über die Gewährung von unentgeltlicher Rechtspflege und Rechtsverteidigung und deren Finanzierung im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts beim Sicherheits- und Justizdepartement ist sowohl in Bezug auf die Aspekte der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit als auch der Notwendigkeit und Nachhaltigkeit weder sachgerecht noch zweckmässig. Die derzeitige Zuständigkeitsordnung widerspricht einerseits dem in Art. 26 Abs. 2 der Kantonsverfassung verankerten Grundsatz der Kongruenz bzw. Äquivalenz von Zuständigkeit, Aufgabenerfüllung und Finanzierung und führt damit zu Anreizproblemen, da die Kosten für die Verfahren vor den regionalen KESB zwar durch die KESB festgelegt, nicht aber finanziert werden. Andererseits ist das Fachwissen zur Beurteilung der Gesuche um unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverteidigung bei den regionalen KESB vorhanden und die Unabhängigkeit der KESB bei diesen Entscheiden durch Art. 15 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht gesichert, womit die Beurteilung der Gesuche durch das Sicherheits- und Justizdepartement zu vermeidbaren und aufwendigen Doppelspurigkeiten sowie kostengenerierenden Verfahrensverzögerungen führt. Schliesslich verursacht die derzeitige Zuständigkeitsordnung Rechtsunsicherheiten bei den Verfahrensbeteiligten, ihren Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertretern sowie zwischen Kanton und Gemeinden.*

*In Anbetracht dieser Ergebnisse und ausgehend von der Erwartung, dass in den kommenden Jahren bei gleichbleibender Praxis mit einem weiteren Kostenanstieg für die unentgeltliche Rechtspflege in Verfahren vor den regionalen KESB zu rechnen ist, wird die Regierung dem Kantonsrat eine Änderung der Zuständigkeit bezüglich der Gewährung und Finanzierung der unentgeltlichen Rechtspflege und Rechtsverteidigung im Rahmen des Projekts «Haushaltsgleichgewicht 2022plus» vorlegen. Dies erfordert einen Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht.*

c) *Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen (KÜPS)*

*Da dem KÜPS per 1. Januar 2023 neben dem Kanton St.Gallen nur noch die Kantone Appenzell Ausserrhoden, Solothurn und Thurgau angehören werden, fehlt es dem KÜPS ab diesem Datum an der formellen Voraussetzung für die Inkraftsetzung, die eine Mindestzahl von fünf beigetretenen Kantonen vorsieht, womit das KÜPS mit diesem Datum dahinfällt. Damit werden der Beitrittsbeschluss des Kantons St.Gallen zum KÜPS und der IX. Nachtrag zum Polizeigesetz, der das Ausführungsrecht zum KÜPS enthält, hinfällig.*

*Die Regierung erachtet es als zweckmässig und zielführend, die Hinfälligkeit des Beitritts des Kantons St.Gallen zum KÜPS in einem Regierungsbeschluss festzuhalten und dies dem Kantonsrat im Rahmen des Geschäftsberichts zur Kenntnis zu bringen. Bezüglich des IX. Nachtrags zum Polizeigesetz nimmt die Regierung in Aussicht, einen feststellenden (Nicht-)Vollzugsbeschluss zu fällen und den IX. Nachtrag zum Polizeigesetz als gegenstandslos zu bezeichnen.*

*Im Rahmen der Beschlussfassung des Prüfprogramms 2020 des Regulierungscontrollings lud der Kantonsrat die Regierung weiter ein:*

- 1. das Instrument des Regulierungscontrollings nach Art. 16j des Staatsverwaltungsgesetzes gestützt auf die Erfahrungen der Prüfperiode 2020–2021 hinsichtlich den Faktoren Wirksamkeit und Effizienz zu optimieren;*
- 2. ein Konzept einschliesslich eines Monitorings zu erarbeiten, das eine systematische Auswahl mit sachlichen Kriterien der zu prüfenden Erlasse ermöglicht;*
- 3. dem Kantonsrat zusammen mit dem Prüfbericht der Periode 2020–2021 ein neues detaillierteres Prüfprogramm für die Periode 2022–2023 unter Berücksichtigung der Erfahrungen der Prüfperiode 2020–2021 vorzulegen.*

*Das Konzept zur systematischen Erfassung und Auswahl der zu prüfenden Erlasse anhand einheitlicher und sachlicher Kriterien wurde im September 2020 erarbeitet. Demnach kommen als zu prüfende Erlasse in erster Linie Gesetze, Nachträge zu Gesetzen und zwischenstaatliche Vereinbarungen mit Gesetzesrang in Betracht, die seit dem 1. Januar 2016 in Vollzug sind. Die Auswahl der zu prüfenden Erlasse orientiert sich an folgenden vier Kriterien:*

1. *Beständigkeit des Erlasses in absehbarer Zeit;*
2. *erhebliche rechtliche oder politische Bedeutung des Erlasses;*
3. *Hinweise auf Vollzugsprobleme;*
4. *Fehlen eines gesetzlichen Auftrags zur Erstellung eines Wirksamkeitsberichts.*

*Das Konzept wurde bei der Erarbeitung des Prüfprogramms 2021 des Regulierungscontrollings erstmals angewendet. Davon ausgehend werden für das Prüfprogramm 2021 des Regulierungscontrollings folgende Prüfthemen vorgeschlagen:*

- *XVII. Nachtrag zum Volksschulgesetz;*
- *XII. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch;*
- *VIII. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege;*
- *II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über den Zivilschutz.*

*Bei den vorgeschlagenen Prüfthemen handelt es sich um politisch bedeutsame Erlasse, die einen grossen Betroffenenkreis sowie in einzelnen Regelungsbereichen wesentliche Vollzugsprobleme oder Inkonsistenzen aufweisen.*

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage den Prüfbericht zum Prüfprogramm 2020 des Regulierungscontrollings sowie Botschaft und Entwurf des Kantonsratsbeschlusses über das Prüfprogramm 2021 des Regulierungscontrollings.

## **1 Ausgangslage**

### **1.1 Hintergrund des Regulierungscontrollings**

Das Regulierungscontrolling geht auf die Motion 42.16.05 «Einführung eines Regulierungscontrollings» der SVP-, FDP- und CVP-EVP-Fraktionen vom 26. April 2016 zurück. Die Motionärinnen forderten darin die Einführung einer nachträglichen, im Rahmen der vorhandenen Ressourcen umsetzbaren, periodischen Überprüfung kantonaler Erlasse hinsichtlich ihrer Notwendigkeit, Wirksamkeit und wirtschaftlichen Folgen für Unternehmen, Gemeinden und Private (Regulierungscontrolling). Um Schwerpunkte für die Überprüfung setzen zu können, sah die Motion vor, dass das Regulierungscontrolling gestützt auf ein vom Kantonsrat festgelegtes Prüfprogramm erfolgen sollte. Damit das vorhandene Know-how bestmöglich wahrgenommen werden kann, sollte das Regulierungscontrolling zudem durch die für den Vollzug verantwortlichen Departemente und Dienststellen unter Einbezug der von der Regulierung betroffenen Personen und Institutionen sowie allenfalls unter Koordination und Anleitung einer unabhängigen Stelle erfolgen. Schliesslich sah die Motion vor, dass die Regierung dem Kantonsrat im Rahmen der Berichterstattung über die Prüfung und die umgesetzten Massnahmen Antrag für die Anpassung oder Aufhebung von Erlassen stellen kann. Die Motion wurde vom Kantonsrat in der Junisession 2016 gutgeheissen und mit dem XII. Nachtrag (nGS 2018-059) zum Staatsverwaltungsgesetz (sGS 140.1; abgekürzt StVG) umgesetzt, der am 1. Januar 2019 in Vollzug trat.

## 1.2 Gesetzlicher Auftrag

Das Regulierungscontrolling ist in Art. 16j StVG geregelt:

### *Art. 16j Regulierungscontrolling*

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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 dem Dienst für Politische Planung, Controlling und Führungsunterstützung der Staatskanzlei übertragen (Art. 40 Abs. 2 Bst. b<sup>bis</sup> StVG). Er wird in fachlicher Hinsicht durch die Dienststelle Recht und Legistik der Staatskanzlei unterstützt.

## 1.3 Kantonsratsbeschluss über das Prüfprogramm 2020 des Regulierungscontrollings

In Erfüllung des gesetzlichen Auftrags in Art. 16j StVG unterbreitete die Regierung dem Kantonsrat in der Septembersession 2020 ein erstes Prüfprogramm, das der Kantonsrat mit Beschluss vom 14. September 2020 (32.20.05) erliess. Das Prüfprogramm umfasst folgende Themen<sup>1</sup>:

- Gesetz über die Kantonshilfsskasse für nichtversicherbare Schäden bei Elementarereignissen (sGS 383.1);
- Unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverteidigung, insbesondere in Verfahren vor Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB);
- Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen (KÜPS).

Mit Beschluss vom 14. September 2020 lud der Kantonsrat die Regierung ein, ihm den Prüfbericht zum Prüfprogramm 2020 des Regulierungscontrollings, einschliesslich allfälliger Anträge, bis zur Septembersession 2021 vorzulegen. Gleichzeitig lud der Kantonsrat die Regierung ein:

1. das Instrument des Regulierungscontrollings nach Art. 16j StVG gestützt auf die Erfahrungen der Prüfperiode 2020–2021 hinsichtlich den Faktoren Wirksamkeit und Effizienz zu optimieren;
2. ein Konzept einschliesslich eines Monitorings zu erarbeiten, das eine systematische Auswahl mit sachlichen Kriterien der zu prüfenden Erlasse ermöglicht;
3. dem Kantonsrat zusammen mit dem Prüfbericht der Periode 2020–2021 ein neues detaillierteres Prüfprogramm für die Periode 2022–2023 unter Berücksichtigung der Erfahrungen der Prüfperiode 2020–2021 vorzulegen.

Den Aufträgen wird mit dieser Vorlage entsprochen.

---

<sup>1</sup> Es ist anzumerken, dass die Regierung auch unabhängig vom Regulierungscontrolling die Anwendbarkeit und Beständigkeit der Erlasse überprüft. So wurden kürzlich auf dem ordentlichen Geschäftsweg u.a. das Übereinkommen zwischen den Kantonen Graubünden und St.Gallen betreffend Ausübung der Fischerei auf der Grenzstrecke im Rhein vom 1. und 9. Oktober 1936 sowie die Vereinbarung zwischen den Kantonen Graubünden und St.Gallen betreffend die Ausübung des Laichfischfanges auf der Grenzstrecke im Rhein vom 16. Juli und 20. August 1943 aufgehoben.

## **2 Prüfbericht zum Prüfprogramm 2020 des Regulierungscontrollings**

### **2.1 Evaluation des Gesetzes über die Kantonshilfskasse für nichtversicherbare Schäden bei Elementarereignissen**

#### **2.1.1 Ausgangslage**

##### **2.1.1.a Ursprung der Kantonshilfskasse für nichtversicherbare Schäden bei Elementarereignissen**

Die Kantonshilfskasse für nichtversicherbare Elementarschäden (Kantonshilfskasse) beruht ursprünglich auf dem Gesetz über die Kantonshilfskasse vom 4. Mai 1848. Im Jahr 1961 wurde ein Postulat der Staatswirtschaftlichen Kommission mit folgendem Auftrag erheblich erklärt: «Der Regierungsrat wird eingeladen, zur Erreichung eines angemessenen Versicherungsschutzes für Schäden, die durch ausserordentliche Natur- und Elementarereignisse an Boden und Kulturen entstehen, die Einführung einer obligatorischen Elementarschadenversicherung zu prüfen und dem Grossen Rat hierüber Bericht und Antrag zu unterbreiten».

In der Folge wurden mehrere Entwürfe für eine Elementarschadenversicherung erstellt, die alle nicht befriedigten und von den interessierten Kreisen abgelehnt wurden. Stattdessen wurde letztlich eine Revision des Gesetzes über die Kantonshilfskasse begrüsst. Mit der Botschaft zum Geschäft 22.75.08 (ABI 1975/1315) wurde dem damaligen Grossen Rat ein entsprechender Entwurf unterbreitet. Das Gesetz wurde vom Grossen Rat am 20. Oktober 1976 erlassen und wurde nach unbenützter Referendumsfrist am 3. Dezember 1976 rechtsgültig. Die Invollzugsetzung erfolgte ab dem 1. März 1977.

Die rechtlichen Grundlagen der Kantonshilfskasse, die vorliegend als Ganzes geprüft werden, finden sich in den nachfolgenden Erlassen:

- Gesetz über die Kantonshilfskasse für nichtversicherbare Schäden bei Elementarereignissen vom 3. Dezember 1976 (sGS 383.1; nachfolgend Gesetz über die Kantonshilfskasse);
- Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Kantonshilfskasse für nichtversicherbare Elementarschäden vom 18. Januar 1977 (sGS 383.11; nachfolgend Vollzugsverordnung).

##### **2.1.1.b Regelungen auf Bundesebene**

Auf der Ebene des Bundes gibt es keine rechtlichen Grundlagen, die den Kanton dazu verpflichten würden, ein Gefäss für nichtversicherbare Schäden bei Elementarereignissen vorzusehen. Es steht damit jedem Kanton frei, ob er eine entsprechende Regelung vorsieht oder nicht. Die Kantone Appenzell Innerrhoden, Schaffhausen, Uri, Solothurn und Wallis sehen kantonale Zusatzbeiträge zum Schweizerischen Fonds für Hilfe bei nichtversicherbaren Elementarschäden (fondssuisse; vgl. nächster Abschnitt) ähnlich dem Kanton St.Gallen vor. Bis vor wenigen Jahren ergänzten auch die Kantone Luzern (bis 2015), Bern (bis 2018) und Jura (bis 2020) die fondssuisse-Beiträge. In den Kantonen Glarus, Graubünden, Nidwalden, Appenzell Ausserrhoden und Baselland bestehen kantonale Institutionen bei den kantonalen Gebäude- bzw. Sachversicherungen.

Gesamtschweizerisch besteht zur Unterstützung bei nichtversicherbaren Schäden bei Elementarereignissen der fondssuisse. Bei diesem handelt es sich um eine Stiftung mit dem Zweck, Beiträge an durch nicht vorhersehbare Naturereignisse verursachte Schäden zu leisten, gegen die derzeit keine Versicherung möglich ist. Ausnahmsweise können auch versicherbare Schäden berücksichtigt werden, wenn eine Versicherung gesamtschweizerisch unüblich ist. Die Stiftung wird weder durch Steuergelder noch durch Versicherungsprämien finanziert. Auf die Beiträge des fondssuisse besteht kein Rechtsanspruch.

Die Leistungen sind von den finanziellen Verhältnissen der Geschädigten abhängig. Es werden Abzüge für Einkommen und Vermögen gemacht. Die Entschädigung beträgt in der Regel 60 Prozent des vom Fonds anerkannten Schadens. Beitragsberechtigt sind: natürliche Personen; Körperschaften, soweit deren Mitglieder natürliche Personen sind; private Institutionen gemeinnütziger Natur, die keine staatliche Unterstützung geniessen und sich in einer prekären finanziellen Situation befinden; juristische Personen oder Personengesellschaften, wenn sie praktisch den Charakter von Einzelfirmen haben. Nicht beitragsberechtigt sind Bund, Kantone, Gemeinden, Verbände, Vereine, Stiftungen, Aktien- und Kommanditgesellschaften sowie andere Körperschaften des privaten und öffentlichen Rechts.

#### 2.1.1.c Entwicklungen des fondssuisse

Gemäss Auskunft von Seiten des fondssuisse steht derzeit eine Erhöhung der Beiträge auf höchstens 80 Prozent zur Diskussion. Das Geschäft wird durch die Geschäftsleitung vorbereitet und voraussichtlich Ende März 2021 durch den Stiftungsrat behandelt. Unter anderem geht es darum, mit den Kantonen, die zurzeit noch einen Ergänzungsbeitrag leisten, anhand der geltenden kantonalen Regelungen eine (Übergangs-)Lösung zu finden.

#### 2.1.1.d Regelungsbereich der Erlasse über die Kantonshilfskasse

Die Kantonshilfskasse gewährt Beiträge an die Deckung nichtversicherbarer Elementarschäden (Art. 1 des Gesetzes über die Kantonshilfskasse). Gemäss Art. 2 der Vollzugsverordnung werden Beiträge für Schäden an Kulturboden, Kulturen, Fischteichen, Hausumschwung, Strassen, Wegen, Brücken, Durchlässen, Uferbauten, Stützmauern, Wasser- und Drainageleitungen und Wäldern gewährt. Als Ursachen gelten gemäss Art. 3 der Vollzugsverordnung insbesondere Berg- und Felsstürze, Steinschlag, Lawinen, Erdbeben, Rufen, Uferausbrüche bei Hochwassern, Erdbeben, Winddruck, Schneedruck an Kulturen, Frühjahrsfrost im Rebbau sowie Überschwemmungen.

Nach Art. 3 des Gesetzes über die Kantonshilfskasse kann die Kantonshilfskasse Beiträge bis zu 30 Prozent des anrechenbaren Schadens gewähren. Leistet der fondssuisse einen Beitrag, wird der Betrag der Kantonshilfskasse auf höchstens 50 Prozent der Leistung des fondssuisse festgesetzt. Die Beiträge werden nach Einkommens- und Vermögensverhältnissen abgestuft und gemäss Art. 2 des Gesetzes über die Kantonshilfskasse in der Regel an natürliche Personen, Alpgenossenschaften und ähnliche Körperschaften, Genossenschaften für den Unterhalt land- und forstwirtschaftlicher Weg- und Transportanlagen, soweit natürliche Personen beteiligt sind, sowie private gemeinnützige Institutionen gewährt. Die Höhe des Beitrags richtet sich gemäss Art. 5 der Vollzugsverordnung grundsätzlich nach der Höhe des anrechenbaren Schadens, den wirtschaftlichen Verhältnissen der oder des Geschädigten und dem Umfang allfälliger weiterer Beihilfen. Allerdings nimmt der Kanton keine eigene Prüfung der Schäden vor, sondern stützt sich auf die Abklärungen des fondssuisse ab.

#### 2.1.1.e Deckung von Schäden nach dem Wasserbaugesetz

Mit der Revision des Wasserbaugesetzes (sGS 734.1; abgekürzt WBG) im Jahr 2008 wurde das Gesetz über die Kantonshilfskasse geändert. Einerseits wurde der Titel geändert, andererseits wurden neue Bestimmungen aufgenommen (Art. 1, 2 und 4), wonach Beiträge an Schäden in ausgeschiedenen Notentlastungsräumen im Überlastfall nach dem WBG gewährt werden können (Art. 59 WBG).

Gemäss Botschaft der Regierung zum WBG vom 22. April 2008 / 14. Mai 2008 (22.08.07, S. 39) kann es sinnvoll sein, die Spitzen von Hochwasserereignissen, die über dem Dimensionierungshochwasser des Projekts liegen, durch gezielte Massnahmen in ausgeschiedene Notentlastungsräume auszuleiten. Diese Räume sollten möglichst selten in Anspruch genommen werden. Wird die Verwendung aber dennoch notwendig, sollen gemäss Art. 59 WBG die damit verbundenen Schäden ersetzt werden. Für Bauten, die in einem Notentlastungsraum liegen, besteht ein Ver-

sicherungsschutz nach dem Gesetz über die Gebäudeversicherung (sGS 873.1; abgekürzt GVG), sofern die möglichen und zumutbaren Massnahmen zur Vermeidung der Gefährdung getroffen werden. Für Schäden in Notentlastungsräumen, die nicht nach dem GVG gedeckt sind, legt Art. 59 Abs. 1 Bst. b WBG fest, dass ein Anspruch auf Entschädigung nach dem Gesetz über die Kantonshilfskasse besteht.

Mit der vom Kantonsrat in der Februarsession 2021 gutgeheissenen Teilrevision des WBG sollen mit Art. 59a WBG nebst den Notentlastungsräumen auch sogenannte Rückhalteräume geschaffen werden (vgl. Botschaft der Regierung zum Nachtrag zum WBG vom 14. April 2020; 22.20.06). Sie gelten als Gebiet zur kurzzeitigen Speicherung von Wasser bei einem Hochwasserereignis, während der Notentlastungsraum als Abflussraum gilt, der erst im Überlastfall beansprucht wird. Der bisherige Art. 59 WBG wurde lediglich begrifflich angepasst, indem verlangt wird, dass *verhältnismässige* und zumutbare Massnahmen getroffen werden, damit ein Versicherungsschutz nach den Bestimmungen des GVG besteht. Bezüglich Kantonshilfskasse gibt es keine Änderung.

Auch bei den Rückhalteräumen soll im Schadenfall für die Schadenbehebung aufgekommen werden. Für Schäden an Gebäuden in Rückhalteräumen wurde eine Regelung analog den Notentlastungsräumen aufgestellt, wonach ein Versicherungsschutz nach den Bestimmungen des GVG besteht, wenn die verhältnismässigen und zumutbaren Massnahmen getroffen worden sind. Dagegen wurde auf einen weiteren Anspruch auf Entschädigung nach dem Gesetz über die Kantonshilfskasse verzichtet. Da in Rückhalteräumen Schäden viel häufiger auftreten würden als in Notentlastungsräumen, sollen andere als Gebäudeschäden in Rückhalteräumen von den Wasserbaupflichtigen (Kanton oder Gemeinden) getragen werden. Die Bestimmungen für Schäden in Notentlastungsräumen im Überlastfall kamen bisher noch nie zur Anwendung.

Aufgrund der vorstehend beschriebenen Verknüpfung mit dem WBG wurde dem Baudepartement Gelegenheit gegeben, zu einer möglichen Aufhebung der Kantonshilfskasse Stellung zu nehmen. Nach dessen Ausführungen kommen Schäden in Rückhalteräumen statistisch ungefähr alle 10 bis 30 Jahre vor, während mit Schäden in Notentlastungsräumen statistisch ungefähr alle 300 Jahre zu rechnen sein dürfte. Bei den Rückhalteräumen wird die Kantonshilfskasse im Gegensatz zu den Notentlastungsräumen nicht beansprucht. Die Aufnahme der Regelung bezüglich Schadendeckung durch die Kantonshilfskasse in das WBG erfolgte aufgrund der geplanten Notentlastungsanlage am Projekt Linth 2000. Der Umstand, dass diese Anlage nur in sehr seltenen Fällen in Anspruch genommen wird, war schon damals bekannt. Zudem steht am Rhein-Projekt Rhesi eine Notentlastung in Diskussion. Sollte man auf die Weiterführung der Kantonshilfskasse verzichten, müsste die Schadensdeckung in Notentlastungsräumen durch eine andere gesetzliche Regelung ersetzt werden. Das Finden einer anderen Finanzierungsregelung für Schäden in Notentlastungsräumen werde gemäss dem Baudepartement aber wohl nicht einfach sein, da man einerseits vor zehn Jahren nur auf diese Lösung gekommen sei und andererseits aktuell ein schwieriger Zeitpunkt sei, über eine Änderung nachzudenken, nachdem im Kantonsrat heftig über Finanzierungsfragen beim WBG debattiert worden sei.

#### 2.1.1.f Finanzierung

Die Kantonshilfskasse wird gemäss Art. 6 des Gesetzes über die Kantonshilfskasse durch jährliche Beiträge des Kantons und der Gebäudeversicherung St.Gallen (GVSG) geäufnet. Bis zur Aufhebung der Bettags- und Osterkollekte im Jahr 1963 wurde die Hälfte der jährlichen Sammlung nach dem eidgenössischen Bettag (sog. Liebessteuer) der Kantonshilfskasse zugewandt. Von 1963 bis 1976 flossen der Kasse nur die Zinserträge aus ihrem Vermögen zu.

Die hälftige Finanzierung durch Kanton und GVSG wurde im Rahmen der Revision des Gesetzes über die Kantonshilfskasse im Jahr 1976 festgelegt. In der Botschaft zum Geschäft 22.75.08 (ABI 1975, 1319 f.) wird ausgeführt, dass Zuschüsse aus sachlichen wie aus praktischen Gründen nur aus Mitteln des Staates und der GVSG als öffentlich-rechtliche Anstalt des Staates aufgebracht

werden können. Auf eine Beitragsleistung der Gemeinden wurde aufgrund der Leistungen, die sie bereits bisher erbringen (z.B. zur Schadenabwehr sowie Tragung der Kosten der Schadensschätzung), verzichtet. Die direkte Erhebung von Beiträgen bei den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern wurde aufgrund des hohen Verwaltungsaufwands und der schwierigen praktischen Durchführung ebenfalls verworfen. Die GVSG wurde zur Finanzierung hinzugezogen, weil die Kantonshilfskasse eine der GVSG sehr ähnliche öffentliche Aufgabe erfüllt. Zudem seien fast alle bei der GVSG Versicherten Grundbesitzerinnen und Grundbesitzer und ein gewisses Mass an Solidarität unter den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern unterschiedlich gefährdeter Objekte wäre auch bei einer obligatorischen Versicherung nicht zu umgehen.

Das Gesetz legte ursprünglich fest, dass die GVSG einen Beitrag von Fr. 125'000.– und der Staat einen wenigstens gleich hohen Beitrag leisten. Entsprechend leistete der Staat im Jahr 1977 einen Beitrag von Fr. 125'000.– und in den Jahren von 1978 bis 1991 jeweils einen jährlichen Beitrag von Fr. 130'000.–. Im Rahmen von strikten Sparbemühungen wurden mit dem Budget 1992 sowohl der Anteil des Staates als auch derjenige der GVSG auf Fr. 10'000.– gekürzt. Die Finanzkommission stellte später aber fest, dass diese Kürzung nicht gesetzeskonform war. Mit dem Nachtrag zum Gesetz über die Kantonshilfskasse wurde dies korrigiert. Ziel war es, eine gewisse Flexibilität herbeizuführen, indem der Kapitalbestand von 5 Mio. Franken nicht mehr ausdrücklich erwähnt wird, ebenso wenig die Höhe des Beitrags von Staat und GVSG. Inskünftig sollte dieser mit dem Budget festgelegt werden können<sup>2</sup>. Seit dieser Zeit beläuft sich der Beitrag von GVSG und Kanton auf je Fr. 10'000.– und wurde seither auch nie mehr hinterfragt. Der Kantonsrat beschliesst den Kantonsbeitrag mit dem Budget. Er berücksichtigt dabei den Bestand und dessen Entwicklung. Die Kantonshilfskasse weist per 31. Dezember 2020 einen Bestand von rund 1,1 Mio. Franken auf.

Sind die Mittel wegen Katastrophenfällen aussergewöhnlichen Ausmasses erschöpft, ist die Regierung ermächtigt, aus dem allgemeinen Kantonshaushalt Vorschüsse von bis zu 5 Mio. Franken zu leisten (Art. 6<sup>bis</sup> des Gesetzes über die Kantonshilfskasse).

*Entwicklung Bestand Kantonshilfskasse seit 2002 (per Ende Jahr):*

<b>Jahr</b>	<b>tausend Franken</b>	<b>Jahr</b>	<b>tausend Franken</b>
		2011	2'322
2002	2'865	2012	2'251
2003	2'732	2013	2'174
2004	2'563	2014	1'967
2005	2'531	2015	1'730
2006	2'474	2016	1'626
2007	2'449	2017	1'566
2008	2'450	2018	1'462
2009	2'416	2019	1'233
2010	2'364	2020	1'081

<sup>2</sup> Aus der Botschaft der Regierung vom 9. August 1994 zum Nachtragsgesetz (ABI 1994, 1731).

Auszahlungen seit dem Jahr 2002:

<b>Jahr</b>	<b>Franken</b>	<b>Anzahl Geschädigte</b>	<b>Jahr</b>	<b>Franken</b>	<b>Anzahl Geschädigte</b>
2002	227'040	254	2011	62'595	67
2003	160'161	241	2012	90'405	84
2004	198'228	255	2013	94'764	76
2005	70'152	71	2014	225'393	187
2006	112'011	128	2015	254'880	218
2007	105'894	122	2016	122'124	112
2008	78'525	83	2017	78'825	60
2009	60'810	62	2018	121'860	86
2010	74'190	66	2019	247'989	146
			2020	169'734	61

In den Jahren 1999, 2002, 2003, 2005, 2013 und 2014 gab es jeweils starke Unwetter (Stürme oder Starkregen), die sich in den Folgejahren auf die Höhe der Auszahlungen auswirkten.

#### 2.1.1.g Zuständigkeit

Die Zuständigkeit liegt beim Finanzdepartement. Das Finanzdepartement zahlt Beiträge an Geschädigte aufgrund der Beschlüsse des fondssuisse aus.

#### 2.1.1.h Gründe und Ziele der Evaluation

In der Praxis stützt sich die Kantonshilfskasse vollumfänglich auf die Abklärungen des fondssuisse ab. Wenn der fondssuisse einen Beitrag gewährt, zahlt die Kantonshilfskasse 50 Prozent dieses Betrags aus (Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes über die Kantonshilfskasse). So ergibt sich für die Geschädigten eine Entschädigung von 90 Prozent des Schadens. Eine eigene Überprüfung durch das Finanzdepartement findet nicht statt. Dazu fehlen das Wissen und die Ressourcen, weshalb es sich auf die Abklärungen des fondssuisse verlässt. Da die Richtlinien des fondssuisse in den letzten Jahren immer wieder angepasst wurden (z.B. bezüglich der Schadenabwicklung über ein elektronisches Portal oder der Auszahlung an die Geschädigten selbst und nicht mehr über die Gemeinde), stimmen die rechtlichen Grundlagen im Kanton St.Gallen mit der gelebten Praxis nicht mehr überein.

Auch die Finanzkontrolle hat in ihrem Revisionsbericht über die Jahresrechnung 2019 festgestellt, dass die im Rahmen der Kantonshilfskasse betriebene Praxis nicht mehr mit den gesetzlichen Grundlagen übereinstimmt. Sie hält im Revisionsbericht fest, dass in der Vollzugsverordnung noch der alte Prozessablauf vor der Digitalisierung der Abläufe durch den fondssuisse abgebildet ist. Zudem hat sie festgestellt, dass die Voraussetzungen gemäss Reglement des fondssuisse und gemäss den gesetzlichen Grundlagen des Kantons nicht in jedem Fall deckungsgleich sind. Dies könnte dazu führen, dass die Kantonshilfskasse Beiträge gewährt, die gegen ihre Richtlinien verstossen. Die Finanzkontrolle hat daher empfohlen, für eine Überarbeitung der gesetzlichen Grundlage zu sorgen und diese mit den aktuellen Prozessen in Übereinstimmung zu bringen.

Demzufolge müssen die rechtlichen Grundlagen zur Kantonshilfskasse bei einer Weiterführung in jedem Fall komplett überarbeitet werden.

Ziel dieser Evaluation ist entsprechend herauszufinden, ob sich eine umfassende Anpassung der rechtlichen Grundlagen der Kantonshilfskasse lohnt oder ob es sinnvoller ist, die Kantonshilfskasse aufzuheben. Dahingehend werden die Fragen geklärt, ob die Erlasse zur Kantonshilfskasse noch notwendig sind, ob sich der Kanton St.Gallen beteiligen muss, inwiefern ein Handlungsspielraum besteht und was mit den noch vorhandenen Mitteln passieren würde, wenn man auf die Weiterführung der Kantonshilfskasse verzichten würde.

## **2.1.2 Evaluationsergebnisse**

### **2.1.2.a Beurteilung der Notwendigkeit**

Durch übergeordnetes Recht besteht keine Verpflichtung zur Führung einer Kantonshilfskasse für nichtversicherbare Elementarschäden. Der Kanton St.Gallen ist entsprechend frei in der Entscheidung, ob er eine Entschädigung für nichtversicherbare Elementarschäden leisten will oder nicht.

Die Anzahl der Schadenfälle würde grundsätzlich auf eine Notwendigkeit hindeuten. In normalen Schadenjahren wurden seit dem Jahr 2002 jeweils weniger als 100 Fälle im Jahr bearbeitet. Nach Jahren mit grösseren Unwettern stieg die Zahl aber jeweils stark an. In den Jahren seit 2011 wurde im Durchschnitt je Fall aber jeweils nur ein Betrag von rund 1'200 Franken ausbezahlt. Die Beiträge der Kantonshilfskasse ergänzen dabei die Beiträge des fondssuisse. Die Beiträge des Kantons dürften dabei im Verhältnis zum fondssuisse von untergeordneter Bedeutung sein. Der fondssuisse steht unabhängig von einer kantonalen Regelung allen Geschädigten offen. Falls die Beiträge des fondssuisse in nächster Zeit erhöht werden (derzeit 60 Prozent des Schadens), würde sich eine Beteiligung des Kantons kaum mehr lohnen.

Es stellt sich die Frage, was eine Aufhebung des Gesetzes für den Eintritt von grösseren Notsituationen bedeutet. Diese können nach wie vor auch durch andere Gefässe des Kantons abgefangen werden, wie es in der Vergangenheit schon gemacht wurde. Im Jahr 2013 genehmigte der Kantonsrat einen Beitrag von Fr. 500'000.– aus dem Lotteriefonds für die Unwettergeschädigten des Hochwassers des 1. und 2. Juni 2013. Es sollten dabei Härtefälle abgedeckt werden, die nach Ausschöpfung aller ordentlichen Mittel verbleiben. Das Finanzdepartement schrieb nach Absprache mit der GVSG und dem Meliorationsamt alle Gemeinden an. In den Gemeinden sollten entsprechende Gesuche koordiniert und triagiert werden. Von den Gemeinden gingen vier Gesuche ein, ein Gesuch wurde direkt dem Finanzdepartement eingereicht. Es zeigte sich in der Folge, dass ein grosser Teil der Fälle durch ordentliche Mittel (Gebäudeversicherung, Forstamt, Landwirtschaftsamt [Strukturverbesserung], Wasserbau, Kantonshilfskasse, fondssuisse) aufgefangen werden konnten. Letztlich wurde in zwei Fällen ein Betrag von insgesamt Fr. 25'000.– ausbezahlt. Der restliche Betrag von Fr. 475'000.– wurde dem Lotteriefonds wieder zurückgegeben. Ein grosses Bedürfnis konnte in diesem Fall nicht festgestellt werden.

Für die Deckung von Schäden in ausgeschiedenen Notentlastungsräumen im Überlastfall nach dem WBG wurden bisher noch keine Gelder aus der Kantonshilfskasse benötigt. Ein solches Ereignis kommt statistisch auch nur ungefähr alle 300 Jahre vor. Allerdings müsste bei einer Aufhebung der Kantonshilfskasse im WBG eine alternative Schadensdeckung in Notentlastungsräumen vorgesehen werden.

*Beurteilung:* Die Notwendigkeit der Weiterführung der Kantonshilfskasse erscheint trotz der bestehenden Fälle im Hinblick auf die Deckung von nichtversicherbaren Elementarschäden nicht zwingend. Die Beträge, die eine betroffene Person erhält, sind verhältnismässig gering und es besteht weiterhin primär eine Deckung durch den fondssuisse, die voraussichtlich noch erhöht wird. Auch im Hinblick auf die Deckung von Schäden in ausgeschiedenen Notentlastungsräumen im Überlastfall nach dem WBG erscheint die Notwendigkeit aufgrund der Seltenheit der Fälle nicht zwingend. Sollte ein sehr grosses Ereignis mit entsprechenden Schäden eintreten, müsste der Bedarf für eine staatliche Unterstützung sowie die Finanzierung ohnehin separat geprüft

werden. Ein grösserer Schaden bzw. entsprechende Leistungen im grösseren Umfang könnten durch die bestehenden Mittel der Kantonshilfskasse nicht übernommen werden.

#### 2.1.2.b Beurteilung der verfassungskonformen Umsetzung der Aufgabenzuteilung an Kanton und Gemeinden

Art. 7 des Gesetzes über die Kantonshilfskasse sieht grundsätzlich vor, dass die Gemeinden beim Vollzug mitwirken und in der Regel die Kosten der Schadensschätzung tragen. Aufgrund der Abwicklung über den fondssuisse und der Tatsache, dass der Kanton lediglich noch auf dieser Grundlage die Zahlungen auslöst, sind die Gemeinden im Vollzug der Auszahlung grundsätzlich nicht mehr involviert. Bei einer Weiterführung der Kantonshilfskasse und einer entsprechenden Anpassung der rechtlichen Grundlagen müsste die Rolle der Gemeinden sicherlich geprüft werden.

*Beurteilung:* Die Rolle der Gemeinden müsste im Fall einer Weiterführung der Kantonshilfskasse neu geprüft werden.

#### 2.1.2.c Beurteilung der Wirtschaftlichkeit

Das Führen der Kantonshilfskasse (Führung des Rechnungsabschnitts, Korrespondenz) erforderte bisher etwa 3 bis 5 Stellenprozente. Dazu kommt die Zahlungsabwicklung und der Abschluss der Spezialfinanzierung durch das Amt für Finanzdienstleistungen. Es werden von Seiten des Finanzdepartementes keinerlei weitere Abklärungen zu den einzelnen Fällen getroffen. Die Zahlen des fondssuisse werden ohne Überprüfung übernommen. Die rechtlichen Grundlagen der Kantonshilfskasse für nichtversicherbare Elementarschäden müssen grundlegend überarbeitet werden, wobei dieser Aufwand auch dann erfolgen müsste, wenn auf eine weitere Äufnung verzichtet und die Kasse nur noch weiterbetrieben würde, bis die Mittel erschöpft wären.

Wie aus der Aufstellung zur Finanzierung der Kantonshilfskasse ersichtlich, hat der Bestand an finanziellen Mitteln laufend abgenommen. Das bedeutet, dass die Äufnung durch jährlich je Fr. 10'000.– von Kanton und GVSG in einigen Jahren nicht mehr genügen wird bzw. die Mittel erschöpft sein werden. Der Beitrag von Kanton und GVSG müsste entsprechend erhöht werden. Aus Sicht der GVSG wäre dabei die Frage zu klären, warum Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer Flurschäden mitbezahlen müssen.

*Beurteilung:* Die Wirtschaftlichkeit ist aufgrund der aktuellen Handhabung gegeben. Allerdings würde bei einer Weiterführung der Kantonshilfskasse ein grösserer Aufwand aufgrund der notwendigen Gesetzgebung entstehen. Zudem ist die Finanzierung längerfristig nicht sichergestellt. Dies betrifft sowohl den Bereich der Deckung von nichtversicherbaren Elementarschäden wie auch die Deckung von Schäden in Notentlastungsräumen nach dem WBG.

#### 2.1.2.d Optionen für das weitere Vorgehen

Für das weitere Vorgehen in Bezug auf die Kantonshilfskasse bestehen grundsätzlich drei verschiedene Möglichkeiten, auf die nachfolgend kurz eingegangen wird.

##### – *Unveränderte Weiterführung*

Wenn man sich für diese Option entscheidet, müssen das Gesetz und die Vollzugsverordnung an die Abläufe und Richtlinien, wie sie derzeit in Zusammenarbeit mit dem fondssuisse in der Praxis gelebt werden, angepasst werden. Dazu braucht es einen vertieften Abgleich mit den Richtlinien des fondssuisse. Es sind umfassende Anpassungen notwendig.

Zudem muss eine Lösung für die weitere Finanzierung gefunden werden, da die vorhandenen Mittel mit der aktuellen Praxis der Äufnung nur noch für wenige Jahre ausreichen würden. Entsprechend müssten voraussichtlich der Kanton sowie die GVSG höhere Beiträge leisten.

Dahingegen ist im Hinblick auf den Aufwand der Anpassungen auch zu berücksichtigen, dass der fondssuisse möglicherweise seine Beiträge auf 80 Prozent erhöht, womit ein zusätzlicher Beitrag des Kantons nicht mehr gleich relevant ist bzw. ins Gewicht fällt. Entsprechend würden die derzeitigen Mittel der Kantonshilfskasse aber auch für längere Zeit ausreichen, ohne dass Kanton und GVSG zusätzliche Zahlungen tätigen müssen.

– *Weiterführung bis die finanziellen Mittel erschöpft sind*

Die rechtlichen Grundlagen müssten bei einer Weiterführung bis die finanziellen Mittel erschöpft sind in gleichem Masse angepasst werden wie bei der unveränderten Weiterführung. Zusätzliche Zahlungen durch den Kanton und die GVSG würden dann aber wegfallen. Geklärt werden müsste, inwiefern eine allfällige Äufnung, bis die Mittel erschöpft sind, dennoch stattfinden soll.

In diesem Fall würden die neuen rechtlichen Grundlagen nur für etwa fünf bis sechs Jahre Geltung beanspruchen. Andererseits müsste die Frage nicht geklärt werden, was mit den noch vorhandenen Mitteln geschehen würde. Sofern der fondssuisse seine Beiträge aufstockt, würde es entsprechend länger dauern, bis die Mittel erschöpft sind.

Nach der Erschöpfung der finanziellen Mittel müsste das WBG geändert und eine andere Lösung für die Deckung von Schäden in ausgeschiedenen Notentlastungsräumen im Überlastfall gefunden werden.

– *Verzicht auf Weiterführung*

Wird auf die Weiterführung verzichtet, fällt der Aufwand zur Anpassung der rechtlichen Grundlagen weg und es müssten lediglich das Gesetz und die Vollzugsverordnung aufgehoben werden. Zusätzlich müsste das WBG geändert und eine andere Lösung für die Deckung von Schäden in ausgeschiedenen Notentlastungsräumen im Überlastfall gefunden werden.

Ebenso müsste entschieden werden, wie die noch vorhandenen finanziellen Mittel verwendet werden, da die bestehenden rechtlichen Grundlagen für diesen Fall keine Regelung vorsehen. Möglichkeiten sind die Verwendung für einen öffentlichen Zweck, Überführung in einen anderen Fonds oder Auflösung aus der Spezialfinanzierung und Überführung in ein Konto der laufenden Rechnung des Kantons sowie der GVSG.

#### 2.1.2.e Gesamtbeurteilung und Schlussfolgerungen

Es hat sich gezeigt, dass eine Notwendigkeit zur Weiterführung der Kantonshilfskasse nicht zwingend gegeben ist. Für die Deckung von Schäden bei nichtversicherbaren Elementarereignissen wird die Kantonshilfskasse zwar derzeit genutzt, allerdings erhalten die Betroffenen im Einzelfall einen verhältnismässig geringen Betrag. Zudem besteht gesamtschweizerisch der fondssuisse, der auch ohne Bestand der Kantonshilfskasse Beiträge leistet, die höher sind als diejenigen des Kantons und voraussichtlich noch weiter erhöht werden. Für den Kanton besteht überdies keine Pflicht, ein solches Institut zu führen. Bei ausserordentlich starken Naturereignissen könnte der Kanton immer noch anderweitig Gelder zusprechen, wie es im Jahr 2013 aus dem Lotteriefonds gemacht wurde.

Auch die Aufrechterhaltung im Hinblick auf die Deckung von Schäden in ausgeschiedenen Notentlastungsräumen im Überlastfall nach dem WBG erscheint nicht sachgerecht, da ein solches Ereignis bisher noch nicht eingetreten ist und generell nur rund alle 300 Jahre vorkommt.

Hinzu kommt, dass bei einer Weiterführung der Kantonshilfskasse ein grösserer Aufwand entsteht, da die rechtlichen Grundlagen (Gesetz und Vollzugsverordnung) in Abstimmung mit den Richtlinien des fondssuisse an die tatsächlichen Verhältnisse angepasst und entsprechend umfassend überarbeitet werden müssten.

Bei einer Weiterführung der Kantonshilfskasse müsste ausserdem die weitere Finanzierung geklärt werden, da die aktuelle Äufnung mit jährlich je Fr. 10'000.– durch Kanton und GVSG nur noch wenige Jahre ausreichen würde. Eine Aufstockung der Beiträge wäre unumgänglich.

Aus diesen Gründen wird in Aussicht genommen, die Kantonshilfskasse aufzuheben und für die Deckung von Schäden in Notentlastungsräumen nach dem WBG eine andere Finanzierung vorzusehen.

### **2.1.3 Massnahmen**

Bei einer Aufhebung der Kantonshilfskasse müssen die zugehörigen Erlasse (Gesetz und Vollzugsverordnung) aufgehoben werden. Zudem muss eine andere Lösung für die Deckung von Schäden in ausgeschiedenen Notentlastungsräumen im Überlastfall gefunden und das WBG entsprechend angepasst werden, was als Drittänderung in die Aufhebung des Gesetzes über die Kantonshilfskasse einfließen soll. Ausserdem findet sich in Art. 2 Abs. 2 GVG bei der Mittelverwendung der Gebäudeversicherung ein Vorbehalt zu den Vorschriften über die Kantonshilfskasse für nichtversicherbare Elementarschäden, der nach deren Aufhebung nicht mehr benötigt wird. Art. 24 Abs. 1 Bst. i des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei (sGS 141.3; abgekürzt GeschR) ordnet überdies die Kantonshilfskasse dem Geschäftskreis des Finanzdepartementes zu. Auch diese Regelung wird nach der Aufhebung der Kantonshilfskasse nicht mehr benötigt.

Ausgehend von den Ergebnissen der Evaluation nimmt die Regierung in Aussicht, dem Kantonsrat die Aufhebung des Gesetzes über die Kantonshilfskasse für nichtversicherbare Schäden bei Elementarereignissen sowie Drittänderungen an Art. 59 Abs. 1 Bst. b WBG und Art. 2 Abs. 2 GVG zu unterbreiten. Die Regierung wird im selben Zuge die Aufhebung der Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Kantonshilfskasse für nichtversicherbare Elementarschäden, eine Anpassung von Art. 24 Abs. 1 Bst. i GeschR sowie einen Vorschlag zur weiteren Verwendung der bestehenden Mittel vorbereiten.

## **2.2 Evaluation der unentgeltlichen Rechtspflege und Rechtsverbeiständung, insbesondere in Verfahren vor Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden**

### **2.2.1 Ausgangslage**

#### **2.2.1.a Gegenstand der Evaluation und der zu prüfenden Erlasse**

Das Recht auf unentgeltliche Rechtspflege nach Art. 29 Abs. 3 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) gehört zu den Mindestanforderungen an rechtsstaatliche Verfahren. In kantonalen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren wird dieses in Art. 4 Bst. d der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) und Art. 99 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) gewährleistet, wobei jedoch kein über das Bundesrecht hinausgehender Anspruch besteht. In Art. 99 Abs. 2 VRP wird auf die sachgemässe Anwendung der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272; abgekürzt ZPO) verwiesen, weshalb für die Beurteilung der unentgeltlichen Rechtspflege Art. 29 Abs. 3 BV und Art. 117 ff. ZPO massgeblich sind. Die unentgeltliche Rechtspflege ist ein soziales Grundrecht und soll den Zugang zum Rechtsschutz und die sachkundige Wahrung der Rechte für Rechtsunterworfenen mit bescheidenen finanziellen Mitteln gewährleisten. Sie umfasst nach Art. 118 ZPO einerseits den Teilanspruch auf Befreiung von Kostenvorschüssen, Sicherheitsleistungen und Gerichtskosten, andererseits die unentgeltliche Rechtsverbeiständung. Ein Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege besteht, wenn kumulativ die Voraussetzungen der *Mittellosigkeit* und der *Nichtaussichtslosigkeit* sowie betreffend die unentgeltliche Rechtsverbeiständung die Voraussetzung der *Notwendigkeit* vorliegen (Art. 117 ZPO).

Im spezifischen Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts finden sich in Art. 443 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB) spezialgesetzliche Verfahrensbestimmungen. Das Rechtsinstitut der unentgeltlichen Rechtspflege wird dort indessen nicht geregelt. Vielmehr verweist Art. 450f ZGB auf die kantonalen Bestimmungen und subsidiär, zwecks Vermeidung von Gesetzeslücken, auf die Bestimmungen der ZPO. Für die Beurteilung der unentgeltlichen Rechtspflege in Verfahren vor den regionalen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) sind folglich im Sinn einer Kaskade das ZGB, das Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (sGS 912.5; abgekürzt EG-KES), das VRP und sachgemäss die ZPO massgeblich (vgl. Art. 10 EG-KES). Obwohl Fachorganisationen im Rahmen der Vernehmlassung zum EG-KES die Stärkung der Betroffenenrechte und damit die Regelung der unentgeltlichen Rechtspflege explizit angeregt hatten (vgl. ABI 2011, 2877), verwies die Botschaft der Regierung zum EG-KES vom 18. Oktober 2011 auf das Bundesrecht und die subsidiär anwendbaren Verfahrensordnungen. Der Verweis auf die ZPO in Verwaltungsverfahren, insbesondere in den Verfahren vor den regionalen KESB, führt jedoch – wie noch aufzuzeigen ist – zu Unklarheiten betreffend Bewilligungskompetenz und Kostentragung durch den Kanton bzw. die KESB und deren Trägerschaften. Nachfolgend soll daher geprüft werden, ob diese Rechtslage zweckmässig ist oder ob allenfalls eine spezialgesetzliche Regelung der unentgeltlichen Rechtspflege im EG-KES bzw. im VRP angezeigt ist.

Art. 27 Abs. 2 EG-KES i.V.m. Art. 99 Abs. 3 VRP und Art. 26 Abs. 1 Bst. h<sup>ter</sup> GeschR überträgt den Entscheid über die unentgeltliche Rechtspflege vor Verwaltungsbehörden, mithin also auch für die Verfahren vor den regionalen KESB, dem zuständigen Departement, konkret dem Sicherheits- und Justizdepartement (SJD).

#### 2.2.1.b Gründe und Ziele der Evaluation

Verfahren vor den KESB sind, wie alle Verwaltungsverfahren, grundsätzlich kostenpflichtig. Auf die Erhebung amtlicher Kosten in Verwaltungsverfahren ist indessen in der Regel zu verzichten, wenn die oder der Gebührenpflichtige sozialhilfebedürftig ist, sich in einer Notlage befindet oder die Bezahlung der Gebühr für sie oder ihn eine Härte darstellen würde (Art. 97 VRP i.V.m. Art. 10 Ziff. 2 der Verwaltungsgebührenverordnung [sGS 821.1; abgekürzt VGV]). Nicht gedeckte Kosten (z.B. wegen mangelnder Leistungsfähigkeit der Eltern oder Verzichts der Kostenüberbindung) verbleiben somit aufgrund des Officialprinzips von Gesetzes wegen bei der Trägerschaft der regionalen KESB (vgl. ABI 2011, 2871). Dementsprechend sind die Gemeinden als Trägerschaften im Sinn von Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 Bst. e EG-KES gehalten, sich in einer entsprechenden Vereinbarung zu den Finanzierungsgrundsätzen und zum Schlüssel für die Aufteilung der Verwaltungs- und Verfahrenskosten zu äussern.

Wird im Rahmen eines KES-Verfahrens beim zuständigen Departement, d.h. dem SJD, ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege gestellt, kommen nach Art. 99 Abs. 2 VRP die Bestimmungen der ZPO zur Anwendung. Für die Tragung der Kosten bedeutet dies, dass im Fall der gewährten unentgeltlichen Rechtspflege die Kosten nach Art. 122 Abs. 1 Bst. b ZPO nicht mehr durch die Trägerschaft der regionalen KESB und somit die politischen Gemeinden, sondern vorläufig durch den Kanton zu tragen sind. Die Festsetzung der Verfahrenskosten wird jedoch gestützt auf Art. 25 EG-KES und Art. 94 Abs. 2 VRP weiterhin durch die in der Hauptsache zuständige Behörde, d.h. durch die KESB, vorgenommen. Mithin entscheidet die KESB über Umfang, Höhe und sämtliche weiteren rechtlichen Belange, wobei der Kanton die Kosten ohne jeglichen Einfluss über deren Festsetzung und Höhe vorläufig, d.h. solange die Betroffenen den ausgerichteten Betrag nicht zurückzuerstatten haben, zu übernehmen hat. Das Kantonsgericht erkannte diese Problematik mit Entscheid vom 4. Februar 2020 (KES.2019.23-K2 Erw. 3b), wies jedoch darauf hin, dass dieser Umstand aufgrund der gegebenen Rechtslage hinzunehmen sei.

Während die KESB im Fall der Bedürftigkeit der Verfahrensbeteiligten zunächst – im Sinn von Art. 97 VRP i.V.m. Art. 10 Ziff. 2 VGV – auf die Erhebung von Verfahrenskosten verzichtet hatten,

gingen sie seit dem erwähnten kantonsgerichtlichen Entscheid dazu über, die betroffenen Personen jeweils auf denkbare Verfahrenskosten und die Möglichkeit der unentgeltlichen Rechtspflege hinzuweisen. Dies führt nun einerseits dazu, dass sozialhilfebedürftige Personen im Rahmen der Nachzahlungspflicht und entgegen der in Art. 97 VRP i.V.m. Art. 10 Ziff. 2 VGV festgelegten Grundsätze mit Kosten belastet werden können. Andererseits werden auf diese Weise erhebliche amtliche Kosten, wie z.B. Gutachtenskosten oder Kosten für Kindesvertretungen nach Art. 314a<sup>bis</sup> ZGB, auf den Kanton überwält. Dasselbe gilt für die Kosten der unentgeltlichen Rechtsverteidigung der Verfahrensbeteiligten: Das SJD bewilligt nach den Grundsätzen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung den Beizug einer Anwältin oder eines Anwalts für die unentgeltliche Rechtsverteidigung, hat aber keinerlei Einfluss auf das bei der KESB geführte Verfahren, und wird dennoch mit der Kostenaufgabe belegt. Der Kanton sieht sich seither mit einem exponentiellen Anstieg der Auslagen für die unentgeltliche Rechtspflege in Verfahren vor den KESB konfrontiert, wobei er auf die Kostenentwicklung keinerlei Einflussmöglichkeiten hat. Zudem trägt er das Inkassorisiko im Rahmen der Nachzahlungspflicht (vgl. Art. 123 Abs. 2 ZPO).

Vorliegend sollen anhand einer Evaluation der Kostenentwicklung und einer Prognoseberechnung die Auswirkungen der derzeitigen Rechtslage und der hierzu entwickelten KESB-Praxis verdeutlicht und die herrschende Anreizproblematik aufgezeigt werden. In diesem Zusammenhang wird in Bezug auf die unentgeltliche Rechtspflege in den Verfahren vor den regionalen KESB die geltende Zuständigkeitsordnung (einschliesslich der Kostentragung) in grundsätzlicher Weise hinterfragt. Alsdann wird überprüft, ob eine Änderung der Rechtsordnung unter den Aspekten der Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit angezeigt ist.

## **2.2.2 Evaluationsergebnisse**

### **2.2.2.a Beurteilung der Notwendigkeit**

Nach Art. 26 Abs. 1 KV gilt im Verhältnis zwischen dem Kanton und den politischen Gemeinden das Subsidiaritätsprinzip. Demnach sind Staatsaufgaben grundsätzlich durch die Gemeinden zu erfüllen, es sei denn, sie seien auch in Zusammenarbeit nicht in der Lage, diese wirtschaftlich und wirksam zu erledigen (vgl. ABI 2000, 255 f.). Mit Einführung des EG-KES wurde für die neu zu schaffenden KESB unter Berücksichtigung von Art. 26 Abs. 1 KV das Modell der regionalen Verwaltungsbehörden gewählt (vgl. ABI 2011, 2853). Entsprechend wurden die behördlichen Aufgaben des Kindes- und Erwachsenenschutzes bewusst auf Gemeindeebene angesiedelt und die Gemeinden in Art. 2 EG-KES dazu aufgefordert, durch Vereinbarung je eine Trägerschaft für die regionalen KESB einzusetzen.

Die Mitglieder der KESB handeln bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unabhängig (vgl. Art. 15 EG-KES). Sie sind an keine Weisungen gebunden und entscheiden somit über sämtliche rechtliche Belange im Rahmen ihrer Verfahren autonom. Insofern bilden die Verfahren betreffend unentgeltliche Rechtspflege gleichsam einen Einbruch in diese autonome Verfahrensführung. Diese Aufgabe wurde gestützt auf Art. 27 Abs. 2 EG-KES i.V.m. Art. 99 Abs. 3 VRP und Art. 26 Abs. 1 Bst. h<sup>ter</sup> GeschR dem SJD übertragen. Unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips erscheint diese Aufgabenteilung jedoch unlogisch und unnötig: Die KESB sind interdisziplinär zusammengesetzt und haben – im Gegensatz zu den früheren Vormundschaftsbehörden – juristische Fachkenntnisse innerhalb der Behörde zwingend sicherzustellen (vgl. Art. 6 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch [sGS 911.1; abgekürzt EG-ZGB]). Folglich steht ihnen behördenintern das notwendige Fachwissen zur Beurteilung entsprechender Gesuche über die unentgeltliche Rechtspflege zur Verfügung. Darüber hinaus führen sie einen Fachdienst zur Abklärung des Sachverhalts. Dieser holt häufig Auskünfte über die finanzielle Situation der Verfahrensbeteiligten ein, weshalb die Behörden üblicherweise bereits in einem frühen Verfahrensstadium über die notwendigen Informationen zur Beurteilung eines allfälligen Gesuchs um unentgeltliche Rechtspflege verfügen. Hinzu kommt, dass ein neuestes – noch nicht rechtskräftiges – Urteil der Verwaltungsrekurskommission vom 16. März 2021 betreffend unentgeltliche Rechtspflege in KESB-Verfahren dem SJD auferlegt, bei der Beurteilung der Bedürftigkeit die

mutmasslichen Verfahrenskosten den finanziellen Verhältnissen der gesuchstellenden Person gegenüberzustellen. Der Entscheid über die unentgeltliche Rechtspflege durch das SJD setzt nach diesem Urteil inskünftig einen weiteren Einbezug der KESB voraus, die dem SJD eine Stellungnahme über die zu erwartenden Verfahrens-, Vertretungs- und Gutachterskosten einreichen muss. Dies führt zu Doppelspurigkeiten und unnötigen Verfahrensverzögerungen und ist weder notwendig noch zweckmässig.

In Anbetracht der in Art. 26 Abs. 1 KV genannten Aspekte der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit ist folglich nicht nachvollziehbar, weshalb die KESB nicht selbst über die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege befinden sollen, zumal sie aufgrund ihrer rechtlichen Ausgestaltung dazu zweifelsfrei in der Lage sind und auch aufgrund ihrer Verfahrensnähe die Voraussetzungen für die Gewährung oder Verweigerung der unentgeltlichen Rechtspflege besser beurteilen können als das mit den Dossiers materiell nicht befasste SJD. In diesem Zusammenhang ist ergänzend darauf hinzuweisen, dass die von KES-Verfahren betroffenen Personen häufig prozessunerfahren und ohnehin in einer belastenden Situation sind und infolgedessen mit der Einreichung eines Gesuchs um unentgeltliche Rechtspflege oftmals überfordert sind. Entsprechend führt eine erneute Überprüfung der Situation durch das SJD nicht nur zu Verfahrensverzögerungen, Doppelspurigkeiten und einem vermeidbaren Mehraufwand, sondern auch zu einer Zusatzbelastung bei den Verfahrensbeteiligten. Dementsprechend erscheint die derzeitige Zuständigkeitsordnung weder unter dem Aspekt der Notwendigkeit noch der Wirtschaftlichkeit sachgerecht.

#### 2.2.2.b Beurteilung der verfassungskonformen Umsetzung der Aufgabenzuteilung an Kanton und Gemeinden

Mit der derzeitigen Rechtsordnung und kantonsgerichtlichen Rechtsprechung zur unentgeltlichen Rechtspflege werden dem Kanton die amtlichen und ausseramtlichen Kosten in Verfahren vor den Gemeindebehörden und folglich auch den regionalen KESB auferlegt. Dies widerspricht dem in Art. 26 Abs. 2 KV verankerten Grundsatz der Kongruenz bzw. Äquivalenz der Aufgabenerfüllung. Demnach sind die politischen Gemeinden, die Staatsaufgaben erfüllen und mithin auch über die Art der Erfüllung entscheiden, für die Finanzierung verantwortlich. Die Botschaft zur KV äusserte hierzu klar, dass damit ein wirksamer Wettbewerb zwischen den Gemeinden bei der Aufgabenerfüllung ermöglicht werden und eine effiziente Nutzung der vorhandenen Ressourcen sichergestellt werden soll (vgl. ABI 2000, 256).

Die Überprüfung der Behördenstrukturen war ein zentrales Anliegen der Revision des ZGB. Ziel war die Schaffung einer interdisziplinären Fachbehörde, die unabhängig und weisungsungebunden arbeitet (vgl. BBI 2006, 7021 und 7073). Das EG-KES trägt dem Willen des Bundesgesetzgebers Rechnung und hält in Art. 15 EG-KES ausdrücklich fest, dass die KESB bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unabhängig handelt. In der Botschaft zum EG-KES wurde hierzu festgehalten, dass ungeachtet allfälliger Kostenfolgen kein Spielraum für eine Einflussnahme der Gemeinden oder des Kantons auf die Entscheide der KESB bestehe, da dies die angestrebte Unabhängigkeit unterminieren würde (vgl. ABI 2011, 2884). Damit gewährleistet das EG-KES nicht nur die strukturell-personelle (vgl. Art. 7 EG-KES) sowie operative Unabhängigkeit (vgl. Art. 15 EG-KES) der KESB, sondern macht auch deren sehr hohen Stellenwert deutlich. Mithin entscheiden die KESB in ihren Verfahren autonom und in eigener Verantwortung in der Hauptsache über die Art der Aufgabenerfüllung sowie über die Kostenfolgen. Nur schon diese Tatsache macht geradezu evident, dass die KESB auch über die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege befinden können und befinden sollen. Als logische Folge der Kongruenz bzw. Äquivalenz von Zuständigkeit, Aufgabenerfüllung und Finanzierung müssen damit allerdings auch die Kosten der unentgeltlichen Rechtspflege von den Trägerschaften der regionalen KESB getragen werden; es ist kein Grund ersichtlich, dass die amtlichen Verfahrenskosten (Gebühren, Kosten für Gutachten usw.) wie auch die Kosten der unentgeltlichen Rechtsverteidigung dem Kanton überbunden werden. Darüber hinaus ist erkennbar, dass die derzeitige Zuständigkeitsordnung zu Fehlanreizen bei den KESB führt, die sich in einem enormen Anstieg der dem Kanton anfallenden Kosten widerspiegelt und

damit dem Grundsatz von Art. 26 Abs. 2 KV widerspricht. Mit einer Zuweisung der Verantwortung für die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege an die regionalen KESB, verbunden mit der Kongruenz für die Kostentragung zulasten deren Trägerschaften, gewinnen die KESB Entscheidungsfreiheit in sämtlichen Belangen ihrer Verfahren; gleichzeitig können die bestehenden Fehlansätze reduziert werden, da die KESB damit ebenfalls für die von ihnen festgelegten Kosten Rechenschaft abzulegen haben.

#### 2.2.2.c Beurteilung der Wirksamkeit

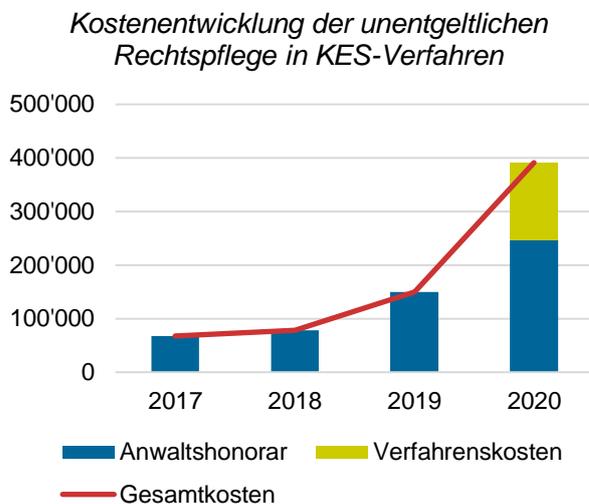
Der pauschale Verweis in Art. 450f ZGB und Art. 99 Abs. 2 VRP auf Art. 117 ff. ZPO führt zu Rechtsunsicherheiten in Bezug auf die Finanzierung der Kosten bei gewährter unentgeltlicher Rechtspflege. Das Kantonsgericht legte in seinem Entscheid vom 4. Februar 2020 (KES.2019.23-K2 Erw. 3b) Art. 122 ZPO wörtlich aus und ging somit davon aus, dass der Kanton nach dem heute geltenden Recht für die Kostenliquidation zuständig sei. Es hielt die Auswirkungen dieser Rechtslage in seinen Erwägungen zwar durchaus für fragwürdig, sah aber aufgrund des geltenden Rechts keinen Spielraum für ein abweichendes Resultat. Unter Berücksichtigung von Art. 26 KV und des darin verankerten Kongruenz- bzw. Äquivalenzprinzips sowie von Art. 450f ZGB sollte indessen die Zuständigkeit für die Kostenliquidation in den vorliegenden Konstellationen auf die Trägerschaften der regionalen KESB bzw. die politischen Gemeinden übergehen. Um die Ziele von Art. 26 KV wieder zu erreichen, erscheint eine Änderung der Rechtsordnung auch unter dem Aspekt der Wirksamkeit angezeigt.

#### 2.2.2.d Beurteilung der Wirtschaftlichkeit

Unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit ist zunächst zu berücksichtigen, dass die KESB die Entscheide betreffend unentgeltliche Rechtspflege und in diesem Zusammenhang insbesondere auch hinsichtlich der Notwendigkeit einer unentgeltlichen Rechtsverteidigung aufgrund ihrer Sach- und Fachkenntnisse einerseits unabhängig und andererseits auch deutlich effizienter fällen können als das SJD, das in die KESB-Verfahren nicht involviert ist. Gerade in Kinderschutzverfahren oder in Verfahren betreffend fürsorgliche Unterbringung nach Art. 426 ff. ZGB ist zuweilen ein schnelles Handeln der Behörde gefragt, wobei der Eingriff in das Privat- und Familienleben besonders schwer wiegt und ein rascher Entscheid bezüglich unentgeltliche Rechtsverteidigung für die Verfahrensbeteiligten und deren Rechtsvertretung essentiell ist. Die Beurteilung der Gesuche durch den Rechtsdienst des SJD führt hingegen zu vermeidbaren und aufwendigen Doppelspurigkeiten sowie kostengenerierenden Verfahrensverzögerungen. Dies gilt umso mehr, wenn – wie nach dem vorstehend erwähnten Urteil der Verwaltungsrekurskommission vom 16. März 2021 – das SJD vor dem Entscheid über die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege noch eine Stellungnahme der KESB über die mutmasslichen amtlichen und ausseramtlichen Kosten einholen muss, um diese den finanziellen Verhältnissen der Gesuchstellenden gegenüberstellen zu können.

In finanzieller Hinsicht ist sodann wesentlich, dass Gesuche um unentgeltliche Rechtspflege in den Verfahren vor den KESB mehrheitlich gutzuheissen sind, da regelmässig wesentliche Rechtsgüter betroffen sind und die Verfahren somit selten als aussichtslos betrachtet werden können. Die Verfahrensbeteiligten verfügen ausserdem häufig nicht über die erforderlichen finanziellen Mittel, um die amtlichen und ausseramtlichen Kosten selbst zu tragen. Indem die KESB gestützt auf Art. 25 EG-KES ihre Verfahrenskosten in der Verfügung über die Hauptsache selbst festlegen und die Kosten anschliessend über das Rechtsinstitut der unentgeltlichen Rechtspflege auf den Kanton auslagern können, sind die Anreize zur Wirtschaftlichkeit eher gering, auch wenn einzuräumen ist, dass die KESB in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle verantwortungsbewusst entscheiden. Aus den Geschäftsberichten der KESB lässt sich entnehmen, dass die Fall- und Dossierzahlen seit dem Jahr 2017 mehrheitlich gleichgeblieben sind und keinen wesentlichen Schwankungen unterliegen. Dennoch ist festzustellen, dass die KESB ungeachtet ihrer interdisziplinären Zusammensetzung vermehrt Gutachten in Auftrag geben, Kindesvertretungen nach Art. 314a<sup>bis</sup> ZGB errichten und den betroffenen Personen trotz geltender Officialmaxime die

Mandatierung einer Rechtsvertretung nahelegen. Dies hat zur Folge, dass der Kanton neuerdings nicht nur Verfahrenskosten zu tragen hat, sondern gleichzeitig einen massiven Anstieg der Auslagen für unentgeltliche Rechtsvertretungen verzeichnet.



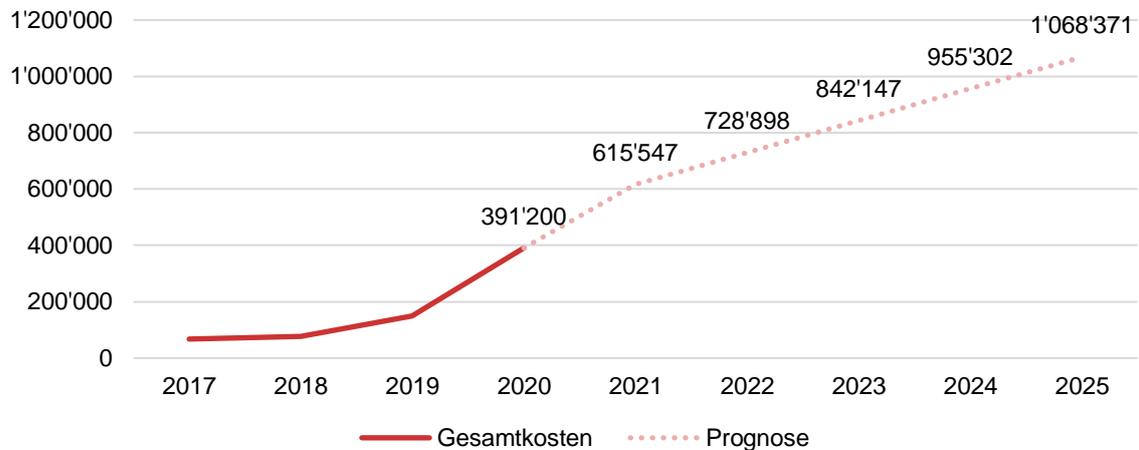
Jahr	Anwaltshonorar	Verfahrenskosten	Gesamt
2017	Fr. 67'594.18	Fr. 0	Fr. 67'594.18
2018	Fr. 78'026.45	Fr. 0	Fr. 78'026.45
2019	Fr. 149'643.46	Fr. 0	Fr. 149'643.46
2020	Fr. 247'787.95	Fr. 143'411.60	Fr. 391'199.50

Der Kanton hat aufgrund der gegebenen Rechtslage keinen Einfluss auf die Kostenentwicklung. Vielmehr trägt er das Inkassorisiko und den damit einhergehenden Aufwand, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Nachzahlungspflicht nach Art. 123 Abs. 2 ZPO zehn Jahre nach Abschluss des Verfahrens verjährt. Beschwerdeverfahren gegen die Kostenverfügungen der KESB durch den Kanton sind zeitaufwendig und kaum erfolgversprechend, zumal die Notwendigkeit einer unentgeltlichen Rechtsverteidigung bereits vorgängig durch das SJD zu prüfen war.

#### 2.2.2.e Beurteilung der Nachhaltigkeit

Bei gleichbleibender Praxis ist in den kommenden Jahren mit einem weiteren Kostenanstieg für die unentgeltliche Rechtspflege in KES-Verfahren zu rechnen, wobei aufgrund von Hochrechnungen aufgrund der derzeitigen Entwicklung davon auszugehen ist, dass bis ins Jahr 2025 jährliche Kosten zulasten des Kantons von rund Fr. 1'068'000.– generiert werden (vgl. nachfolgende Abbildung). Hierbei gilt zu berücksichtigen, dass vereinzelt regionale KESB bis anhin in gewissen Konstellationen auf die Erhebung von Verfahrensgebühren im engeren Sinn verzichteten und bei einer Änderung dieser KESB-Praxis mit einem noch schnelleren Kostenanstieg zu rechnen wäre.

### Gesamtkostenentwicklung der unentgeltlichen Rechtspflege in KES-Verfahren



#### 2.2.2.f Gesamtbeurteilung und Schlussfolgerungen

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Angliederung des Entscheids über die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege im spezifischen Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes beim zuständigen Departement sowohl in Bezug auf die Aspekte der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit als auch der Notwendigkeit und Nachhaltigkeit weder sachgerecht noch zweckmässig ist. Die interdisziplinären KES-Behörden verfügen über das nötige Sach- und Fachwissen und aufgrund ihrer gesetzlichen Ausgestaltung auch über die rechtliche und fachliche Unabhängigkeit zur Behandlung der Gesuche, weshalb eine Änderung der Zuständigkeitsordnung nur schon unter Berücksichtigung des in Art. 26 Abs. 1 KV geregelten Subsidiaritätsprinzips angezeigt ist. Darüber hinaus kann eine entsprechende Anpassung der Rechtsordnung Doppelspurigkeiten, Verfahrensverzögerungen und den daraus resultierenden finanziellen Mehraufwand vermeiden. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die «Auslagerung» der Gesuche um unentgeltliche Rechtspflege an das zuständige Departement gelegentlich zu Missverständnissen führt. Gerade in Fällen mit einer Vielzahl paralleler Verfahren scheint den KESB wie auch den beteiligten Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertretern zuweilen unklar zu sein, für welche Verfahren die unentgeltliche Rechtspflege durch das SJD bereits gewährt wurde. Durch eine selbständige Erledigung dieser Gesuche durch die KESB könnte hierbei Klarheit geschaffen werden, was bei allen Beteiligten zu mehr Rechtssicherheit führen wird. Die in Art. 15 EG-KES statuierte Unabhängigkeit der Behörde und ihrer Mitglieder – sowohl von der Trägerschaft als auch vom Kanton – stellt überdies sicher, dass über die Frage der unentgeltlichen Rechtspflege nicht nach finanziellen Aspekten, sondern ausschliesslich unter Berücksichtigung der einschlägigen Rechtsprechung entschieden werden kann. Ausserdem wird bei einer Änderung der gesetzlichen Grundlage auch eine Gleichschaltung mit der Regelung im gerichtlichen Bereich erreicht. Dort gilt bereits heute, dass das in der Sache zuständige Gericht über die unentgeltliche Rechtspflege entscheidet, in der Folge die daraus entstehenden Kosten trägt und für die Bewirtschaftung allfälliger Rückforderungsansprüche besorgt ist. Dasselbe gilt im Übrigen auch im Bereich von Strafverfahren, wo es in der Zuständigkeit der Verfahrensleitung der Staatsanwaltschaft liegt, über die Notwendigkeit und die Bewilligung einer amtlichen Verteidigung zu befinden.

Im Weiteren führt die derzeitige Rechtslage zu Rechtsunsicherheiten betreffend Finanzierungszuständigkeit zwischen dem Kanton und den politischen Gemeinden als Trägerschaften der KESB. Das Interesse der politischen Gemeinden an einer Übernahme der amtlichen und ausseramtlichen Kosten durch den Kanton ist offensichtlich, zumal gerade die Verfahren vor den KESB zuweilen mit erheblichen Auslagen verbunden sind. Aufgrund der aktuellen kantonsgerichtlichen Rechtsprechung hat der Kanton die Kosten ohne jeglichen Einfluss auf deren Festsetzung zu

übernehmen, was dem Grundsatz der Kongruenz bzw. Äquivalenz von Zuständigkeit, Aufgabenerfüllung und Finanzierung gemäss Art. 26 Abs. 2 KV widerspricht. Die hieraus entstehende Anreizproblematik ist evident und führt zu einer stark ansteigenden Kostenentwicklung. Alsdann bedingt die aktuelle Rechtslage auch für bedürftige Verfahrensbeteiligte eine unbefriedigende Situation, da ihnen im Rahmen der Nachzahlungspflicht gemäss Art. 123 ZPO Kosten auferlegt werden können, die grundsätzlich von der Trägerschaft der regionalen KESB zu tragen wären. Eine Klärung dieser Zuständigkeiten ist daher dringend erforderlich. In Anbetracht des bereits bestehenden Aufwandüberschusses des Kantons gilt es, die vorliegende Kostenentwicklung zu überprüfen, weshalb die Regierung die Änderung der Zuständigkeit und der Finanzierung im vorliegenden Sachbereich im Rahmen des Projekts «Haushaltsgleichgewicht 2022plus» einbringen wird.

### **2.2.3 Massnahmen**

Eine Änderung der Zuständigkeit bezüglich Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege und deren Finanzierung erfordert einen Nachtrag zum EG-KES. Dabei ist insbesondere der KESB die Zuständigkeit zu übertragen, Gesuche um unentgeltliche Rechtspflege und unentgeltliche Rechtsverteidigung selbständig zu behandeln. Die hieraus entstehenden Kosten werden im Sinn des Kongruenz- bzw. Äquivalenzprinzips künftig durch die Trägerschaften der regionalen KESB zu tragen sein, wobei die in Art. 15 EG-KES statuierte Unabhängigkeit der KESB selbstverständlich gewahrt bleibt. Eine solche Gesetzesanpassung beseitigt die derzeitigen Rechtsunsicherheiten bei den Verfahrensbeteiligten, ihren Rechtsvertretungen sowie zwischen Kanton und Gemeinden. Ausserdem kann auf diese Weise der derzeitigen Anreizproblematik entgegengewirkt und eine effiziente sowie wirtschaftliche Gestaltung der KES-Verfahren gewährleistet werden.

## **2.3 Evaluation des Konkordats über private Sicherheitsdienstleistungen**

### **2.3.1 Ausgangslage**

#### **2.3.1.a Gegenstand der Evaluation und der zu prüfenden Erlasse**

Am 12. November 2010 stimmte die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) dem Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen (KÜPS) zu und empfahl den Kantonen, innert zwei Jahren entweder dem KÜPS als Deutschschweizer Konkordat oder dem geltenden Westschweizer Konkordat beizutreten. Mit dem Ziel einer Rechtsvereinheitlichung bei der Zulassung von privaten Sicherheitsunternehmen und deren Dienstleistungen genehmigte der Kantonsrat zum einen am 5. Juni 2012 in Form eines Kantonsratsbeschlusses den Regierungsbeschluss vom 10. Januar 2012 über den Beitritt des Kantons St.Gallen zum KÜPS (26.12.01). Zum anderen erliess er hinsichtlich der behördlichen Zuständigkeiten gleichzeitig den IX. Nachtrag zum Polizeigesetz (sGS 451.1; abgekürzt PG) (vgl. hierzu ABI 2012, 2164 ff.). Der Beitritt mit ursprünglich beabsichtigtem Vollzugsbeginn am 1. Januar 2016 wurde nach unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist am 7. August 2012 ebenso rechtsgültig wie der IX. Nachtrag zum PG. Das KÜPS und der erwähnte IX. Nachtrag zum PG sind damit für den Kanton St.Gallen zwar rechtsgültig, werden bislang aber nicht angewendet, weil das KÜPS aus den in Abschnitt 2.3.1.b dargelegten Gründen durch die KKJPD noch nicht in Vollzug gesetzt wurde.

#### **2.3.1.b Gründe und Ziele der Evaluation**

Nachdem mehrere Kantone, darunter Zürich, Bern, Aargau und Luzern, den Beitritt zum KÜPS abgelehnt haben und die im KÜPS vorgesehene Gebührenfinanzierung in einem Gutachten der Wettbewerbskommission (WEKO) vom 5. Dezember 2016 als unzulässig erachtet wurde, beschloss die KKJPD im April 2017, das KÜPS einstweilen nicht in Kraft zu setzen, sondern zu sistieren. Weiter beschloss sie die Antwort auf die im eidgenössischen Parlament eingereichte

Motion 16.3723 «Private Sicherheitsdienstleistungen endlich schweizweit regeln» vom 28. September 2016 abzuwarten. Während die erwähnte Motion vom Ständerat als Zweitrat am 12. Dezember 2019 definitiv abgelehnt wurde, kündigten in der Zwischenzeit die dem KÜPS einst beigetretenen Kantone Basel-Stadt (per Ende 2018), Graubünden (per Ende 2019), Uri (per Ende 2020), Nidwalden (per Ende 2020), Appenzell-Innerrhoden (per Ende 2021) und Tessin (per Ende 2022) ihre Mitgliedschaft. Per 1. Januar 2023 gehören dem KÜPS somit neben dem Kanton St.Gallen nur noch die Kantone Appenzell-Ausserrhoden, Solothurn und Thurgau an. Mangels fünf beigetretenen Kantonen fehlt es dem KÜPS ab diesem Datum an der formellen Voraussetzung für die Inkraftsetzung, welche eine Mindestzahl von fünf Kantonen vorsieht (vgl. Art. 21 Abs. 1 KÜPS). Eine bundesrechtliche Lösung bei der Erbringung privater Sicherheitsdienstleistungen erscheint angesichts der erst Mitte Dezember 2019 vom Ständerat abgelehnten Motion nicht absehbar. Es stellt sich für den Kanton St.Gallen somit die Frage der Kündigung der KÜPS-Mitgliedschaft bzw. des Widerrufs des Beitritts.

### **2.3.2 Evaluationsergebnisse**

Da das KÜPS per 1. Januar 2023 die formellen Voraussetzungen für dessen Inkraftsetzung nicht mehr erfüllt und auf diesen Zeitpunkt dahinfällt, besteht kein Grund, am KÜPS festzuhalten. Die derzeit geltenden kantonalen Vorschriften haben sich auch in den letzten Jahren bewährt, weshalb diese auch weiterhin angewendet werden können. Das Ziel einer Rechtsvereinheitlichung bei der Zulassung von privaten Sicherheitsunternehmen und deren Dienstleistungen kann mit dem Dahinfallen des KÜPS nicht mehr erreicht werden.

### **2.3.3 Massnahmen**

Mit dem Dahinfallen des KÜPS per 1. Januar 2023 wird der Beitrittsbeschluss des Kantons St.Gallen hinfällig. Auf ein eigenständiges Austrittsverfahren bzw. einen Kantonsratsbeschluss zur Kündigung kann verzichtet werden; es erscheint ausreichend und zweckmässig, wenn die Regierung mit Wirkung ab 1. Januar 2023 in einem Beschluss festhält, dass der Beitritt des Kantons St.Gallen zum KÜPS hinfällig geworden ist und dies dem Kantonsrat im Rahmen des Geschäftsberichts zur Kenntnis bringt. Ebenso hinfällig wird der IX. Nachtrag zum PG, der das Ausführungsrecht zum KÜPS enthält. Diesbezüglich wird die Regierung einen feststellenden (Nicht-)Vollzugsbeschluss fällen und den IX. Nachtrag zum PG als gegenstandslos bezeichnen. Dieses Vorgehen ist sowohl zweckmässig als auch zielführend, weil andernfalls ein aufwendiges Gesetzgebungsverfahren durchzuführen wäre, welches ohnehin nichts an der entstandenen Rechtslage ändern könnte und in welchem der Kantonsrat angesichts des Dahinfallens des KÜPS ohnehin über einen sehr eingeschränkten Handlungsspielraum verfügen würde.

## **3 Prüfprogramm 2021 des Regulierungscontrollings**

### **3.1 Konzept zur Erfassung und Auswahl der Prüft Themen**

Ausgehend vom Auftrag des Kantonsrates vom 14. September 2020, das Instrument des Regulierungscontrollings zu optimieren, wurde ein Konzept erarbeitet, wie die im Rahmen des Regulierungscontrollings zu prüfenden Erlasse (Prüft Themen) künftig systematisch erfasst und anhand einheitlicher und sachlicher Kriterien ausgewählt werden sollen. Das Konzept wurde der Staatswirtschaftlichen Kommission am 13. Januar 2021 vorgestellt und von dieser gewürdigt. Das Konzept wird nachfolgend vorgestellt.

#### *In Betracht kommende Prüft Themen:*

Das Konzept sieht vor, dass sich die Auswahl der Prüft Themen in erster Linie auf Gesetze, Nachträge zu Gesetzen und zwischenstaatliche Vereinbarungen mit Gesetzesrang beschränkt, die seit dem 1. Januar 2016 in Vollzug traten. Die zeitliche Begrenzung der Erlasse soll eine systematische Erfassung und effiziente Auswahl der Prüft Themen ermöglichen. Die Wahl des 1. Januar 2016 als Stichtag orientiert sich an der Grundintention des Regulierungscontrollings, wonach

mit dem Regulierungscontrolling jeweils möglichst zeitnah überprüft werden soll, inwiefern sich der Vollzug der kantonalen Erlasse bewährt und zur gewünschten Wirkung führt bzw. ob sich ein gesetzgeberischer Korrekturbedarf abzeichnet. Damit wichtige Erlasse, die vor dem 1. Januar 2016 in Vollzug traten, ebenfalls als Prüfthemen in Betracht kommen können, haben die Departemente im Rahmen der Auswahl der Prüfthemen die Möglichkeit, Erlasse zu melden, die vor dem 1. Januar 2016 in Vollzug getreten sind.

*Kriterien zur Auswahl der Prüfthemen:*

Die Auswahl der Prüfthemen stützt sich gemäss Konzept künftig auf folgende vier Kriterien:

1. Beständigkeit des Erlasses in absehbarer Zeit;
2. erhebliche rechtliche oder politische Bedeutung des Erlasses;
3. Hinweise auf Vollzugsprobleme;
4. Fehlen eines gesetzlichen Auftrags zur Erstellung eines Wirksamkeitsberichts.

Die *Beständigkeit eines Erlasses* soll sicherstellen, dass nur fortwährende Erlasse einer Überprüfung unterzogen werden und Erlasse, die entweder bereits ausser Vollzug sind oder bei denen bereits unabhängig vom Regulierungscontrolling eine Aufhebung oder Revision geplant ist, von der Überprüfung ausgeschlossen werden. Die Beständigkeit eines Erlasses wird als gegeben eingestuft, wenn der Erlass in absehbarer Zeit noch in Vollzug ist, wobei folgende Indizien gegen eine solche Annahme sprechen:

- a) Der Erlass ist bereits ausser Vollzug.
- b) Die Geltungsdauer des Erlasses ist begrenzt.
- c) Eine baldige Aufhebung bzw. grössere Änderung des Erlasses (z.B. aufgrund von Vorhaben auf Bundesebene, hängiger Vorstösse des Kantonsrates oder sonstiger Revisionsprojekte) zeichnet sich kurzfristig ab.

Um sicherzustellen, dass ausschliesslich bedeutsame Erlasse überprüft werden, wurde als zweites Selektionskriterium die *erhebliche rechtliche oder politische Bedeutung eines Erlasses* gewählt. Einem Erlass wird dann eine erhebliche politische Bedeutung zugesprochen, wenn mehrere der folgenden Kriterien erfüllt sind:

- a) grosser Adressatenkreis;
- b) Regelung einer Vielzahl von Sachverhalten;
- c) grosse Wichtigkeit für das politische System (z.B. für die Aufgabenteilung zwischen Gemeinwesen, die Zuständigkeit von Staatsorganen oder die Ausübung von politischen Rechten);
- d) hohe Kosten bzw. beträchtliche finanzielle Auswirkungen;
- e) Umstrittenheit im politischen Prozess oder mangelnde Akzeptanz bei den Betroffenen;
- f) weitreichender Eingriff in Grundrechtspositionen.

Das *Vorliegen von Vollzugsproblemen* wurde als drittes Selektionskriterium gewählt, um sicherzustellen, dass Erlasse, bei denen Vollzugsprobleme bestehen, prioritär einer Überprüfung unterzogen werden. Bei der Beurteilung des Vorhandenseins von Vollzugsproblemen wird unter anderem auf Hinweise aus Vorstössen, aus Rückmeldungen oder Fragen von Anwendenden, Betroffenen, der Öffentlichkeit, der Politik usw. und aus kritischen Rechtsmittelentscheiden abgestellt.

Um das Regulierungscontrolling möglichst wirkungsvoll zu gestalten, wurde schliesslich festgelegt, dass im Rahmen des Regulierungscontrollings nur jene Erlasse einer Überprüfung unterzogen werden sollen, für die *kein gesetzlicher Auftrag zur Erstellung eines Wirksamkeitsberichts* besteht. Erlasse, für die hingegen von Gesetzes wegen bereits ein solcher Auftrag besteht, sollen aus Effizienzgründen von der Überprüfung ausgeschlossen werden. Das Fehlen eines gesetzlich vorgeschriebenen Wirksamkeitsberichts wird deshalb als viertes Selektionskriterium verwendet.

#### *Vorgehen zur Auswahl der Prüfthemen:*

Die Auswahl der Prüfthemen anhand der vier vorgängig präsentierten Kriterien erfolgt gemäss Konzept in einem zweistufigen Verfahren in enger Zusammenarbeit zwischen der Staatskanzlei und den Departementen. Demnach nimmt die Staatskanzlei in einem ersten Schritt eine Vorselektion der in Betracht kommenden Erlasse vor. Die Vorselektion erfolgt anhand der beiden Kriterien «Beständigkeit des Erlasses in absehbarer Zeit» und «erhebliche rechtliche oder politische Bedeutung eines Erlasses», womit all jene Gesetze, Nachträge zu Gesetzen und zwischenstaatlichen Vereinbarungen mit Gesetzesrang, die seit dem 1. Januar 2016 in Vollzug traten, aussortiert werden, die entweder nicht beständig oder nicht bedeutsam sind. In einem zweiten Schritt nehmen die Departemente eine Einschätzung der Regulierungscontrollingwürdigkeit der von der Staatskanzlei vorselektionierten und als beständig und bedeutsam eingestuften Erlasse anhand der drei Kriterien «Hinweise auf Vollzugsprobleme», «Fehlen eines gesetzlichen Auftrags zur Erstellung eines Wirksamkeitsberichts» und «Beständigkeit des Erlasses in absehbarer Zeit» vor. Die Beständigkeit des Erlasses wird von den Departementen ebenfalls beurteilt, da der Staatskanzlei im Rahmen der Vorselektion meist nicht alle Informationen für eine umfassende Beurteilung der Beständigkeit der Erlasse zur Verfügung stehen (z.B. geplante Revisionen auf Bundesebene). Ausgehend von den aufgrund der vier Selektionskriterien als regulierungscontrollingwürdig eingestuften Erlasse treffen die Departemente eine Vorauswahl der in Frage kommenden Prüfthemen, wobei die Departemente eingeladen sind, auch Erlasse als Prüfthemen vorzuschlagen, die vor dem 1. Januar 2016 in Vollzug traten und die vorgenannten Selektionskriterien erfüllen.

Das gewählte Verfahren stellt sicher, dass die Prüfthemen effizient im Rahmen der bestehenden Ressourcen erfasst und ausgewählt werden können.

## 3.2 Prüfprogramm 2021 des Regulierungscontrollings

Das Konzept zur Erfassung und Auswahl der Prüfthemen für das Regulierungscontrolling wurde bei der Auswahl der nachfolgend präsentierten Prüfthemen für das Prüfprogramm 2021 des Regulierungscontrollings erstmals angewandt. Von den 75 Erlassen, die seit dem 1. Januar 2016 in Vollzug traten, wurden im Rahmen der Vorselektion 23 Erlasse aussortiert, die entweder nicht beständig sind oder keine erhebliche rechtliche oder politische Bedeutung aufweisen. Von den 52 als beständig und bedeutend eingestuften Erlassen wurden acht Erlasse durch die Departemente als mögliche Prüfthemen für das Prüfprogramm 2021 des Regulierungscontrollings klassifiziert. Ausgehend von der Überlegung, möglichst relevante Prüfthemen zu wählen, schlägt die Regierung daraus folgende vier Prüfthemen für das Prüfprogramm 2021 des Regulierungscontrollings vor:

- XVII. Nachtrag zum Volksschulgesetz<sup>3</sup>;
- XII. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch<sup>4</sup>;
- VIII. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege<sup>5</sup>;
- II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über den Zivilschutz<sup>6</sup>.

### 3.2.1 XVII. Nachtrag zum Volksschulgesetz

#### 3.2.1.a Ausgangslage, Fragestellung und Begründung

Mit dem XVII. Nachtrag zum Volksschulgesetz vom 13. Juni 2017 (nGS 2018-043) wurde der freiwillige Instrumental- und Vokalunterricht im Grundsatz gesetzlich verankert. Art. 20<sup>bis</sup> des Volksschulgesetzes (sGS 213.1; abgekürzt VSG) schreibt den kommunalen Schulträgern seither einerseits vor, für Schülerinnen und Schüler der Volksschule und der Berufsfachschulen den Zugang

---

<sup>3</sup> nGS 2018-043.

<sup>4</sup> nGS 2016-100.

<sup>5</sup> nGS 2017-032.

<sup>6</sup> nGS 2018-067.

zu diesem Unterricht sicherzustellen (Angebotsobligatorium). Andererseits haben sie für den Unterrichtsbesuch privilegierte Tarife im Sinn von Art. 12a des eidgenössischen Kulturförderungsgesetzes (SR 442.1; abgekürzt KFG) festzulegen, was sie im Ergebnis zu subventionierten Ansätzen verpflichtet. Mit der gesetzlichen Verankerung im VSG konnte der Zugang zum freiwilligen Instrumental- und Vokalunterricht und damit die Stellung der kantonsweit 30 Musikschulen gesichert werden. Mit dem XVII. Nachtrag zum VSG wurde überdies das Mittelschulgesetz (sGS 215.1; abgekürzt MSG) um einen Art. 11<sup>bis</sup> ergänzt, mit dem Lernenden der Berufsfachschulen die Möglichkeit gewährt wird, den freiwilligen Instrumental- und Vokalunterricht alternativ an einer Mittelschule zu besuchen. Die Tarife an Mittelschulen sind ebenfalls im Rahmen von Art. 12a KFG festzulegen und entsprechend subventioniert. Die erwähnten Bestimmungen in Volksschul- und Mittelschulgesetz stehen seit dem 1. August 2018 in Vollzug.

Die Verankerung des freiwilligen Instrumental- und Vokalunterrichts in beschriebener Form war bei Erlass der erwähnten Bestimmungen grundsätzlich unbestritten und nach Wahrnehmung des Bildungsdepartementes zeigen sich in dessen Vollzug keine massgeblichen Vollzugsprobleme. Angesichts des grossen Betroffenenkreises ist der XVII. Nachtrag zum VSG aber im Rahmen des Regulierungscontrollings dennoch einer Prüfung zu unterziehen.

Im Rahmen der Überprüfung soll einerseits Art. 11<sup>bis</sup> MSG im Sinn von Art. 16j StVG auf seine Notwendigkeit, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit überprüft werden. Dabei ist insbesondere zu prüfen, wie rege das Angebot, den Vokal- und Instrumentalunterricht an einer Mittelschule zu besuchen, von Schülerinnen und Schülern der Berufsfachschulen genutzt wird und ob der dadurch für sie entstehende Nutzen in einem sinnvollen Verhältnis zum generierten Aufwand steht. Andererseits ist mit Blick auf die Interpellation 51.20.84 «Musikschulen im Kanton St.Gallen» vom 30. November 2020, die insbesondere die uneinheitliche Ausgestaltung der Tarife für den freiwilligen Instrumentalunterricht bemängelt, zu prüfen, ob die in Art. 20<sup>bis</sup> VSG getroffene Regelung den in Art. 16j StVG festgehaltenen Kriterien der verfassungskonformen Umsetzung der Aufgabenzuteilung an Kanton und Gemeinden sowie der Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit standhält.

### 3.2.1.b Prüfgegenstand

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

- XVII. Nachtrag zum Volksschulgesetz (nGS 2018-043);
- Art. 11<sup>bis</sup> des Mittelschulgesetzes (sGS 215.1).

### 3.2.1.c Für die Prüfung verantwortliches Departement

Die Überprüfung der genannten Erlasse bzw. Bestimmungen soll durch das Bildungsdepartement erfolgen.

## 3.2.2 XII. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch

### 3.2.2.a Ausgangslage, Fragestellung und Begründung

Das Bundeszivilrecht überlässt es – im Sinn eines echten Vorbehalts – den Kantonen, die Grenzabstände im Nachbarrecht zu regeln (vgl. insbesondere Art. 686 und 688 ZGB). Hintergrund dieses Vorbehalts ist, dass kantonalen Besonderheiten und historisch gewachsenen Entwicklungen im Nachbarrecht Rechnung getragen werden soll. Der Kanton St.Gallen hat in Art. 96 ff. EG-ZGB entsprechende Regelungen für privatrechtliche Grenzabstände normiert.

Am 7. Juni 2016 erliess der Kantonsrat den XII. Nachtrag zum EG-ZGB, der am 9. August 2016 rechtsgültig wurde und seit 1. Januar 2017 angewendet wird (nGS 2016-100; Kantonsratsgeschäfts 22.15.15). Zentraler Inhalt dieses Nachtrags war eine Anpassung der Grenzabstände im

Nachbarrecht. Mit der Revision sollten die Vorschriften der Grenzabstände vereinfacht, wo nötig ergänzt und den heutigen Bedürfnissen angepasst werden, mit dem Ziel, die Rechtssicherheit in diesem Bereich zu verbessern (vgl. Botschaft der Regierung vom 13. Oktober 2015 [ABI 2015, 3711 ff.]). Auch wenn der Gesetzgeber nicht umhin kam, für die verschiedenen Arten von Parzellenbegrenzungen – tote Einfriedungen, Gräben, Pflanzen – eine differenzierte Grenzabstandsregelung aufzustellen, kann festgestellt werden, dass der XII. Nachtrag zum EG-ZGB die angestrebte Klarheit, Vereinfachung und Rechtssicherheit für die nachbarrechtlichen Verhältnisse im Kanton St.Gallen grundsätzlich erreicht hat.

In der Praxis führt indessen die mit dem XII. Nachtrag zum EG-ZGB eingeführte Unverjährbarkeit der Beseitigungsansprüche zu Fragen und Unmut. Auf Antrag der vorberatenden Kommission nahm der Kantonsrat Art. 98<sup>sexies</sup> EG-ZGB ins Gesetz auf, wonach Verletzungen von Grenzabständen und Höhenbeschränkungen jederzeit geltend gemacht werden können. Die Kommission wollte damit verhindern, dass die bundesgerichtliche Rechtsprechung, die bei Fehlen einer kantonalrechtlichen Befristung die nachbarrechtlichen Beseitigungsansprüche nach 30 Jahren untergehen lässt, im Kanton St.Gallen zur Anwendung gelange (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 5D\_80/2015 vom 7. September 2015). Es wäre sonst zu befürchten, dass es jeweils kurz vor Ablauf der 30-jährigen Frist zu unbegründeten Rodungen kommen könnte (vgl. Protokoll der vorberatenden Kommission zum Kantonsratsgeschäft 22.15.15 vom 9. Februar 2016, S. 19).

In der Praxis zeigt sich nun allerdings, dass die statuierte Unverjährbarkeit ihrerseits nachbarrechtlichen Streitigkeiten Vorschub leistet und im Einzelfall die Grenzziehung zum Verbot des Rechtsmissbrauchs erschwert. Wenn Art. 98<sup>sexies</sup> EG-ZGB einer Grundeigentümerin bzw. einem Grundeigentümer keinerlei Befristung für die Geltendmachung von Beseitigungsansprüchen auferlegt, so ist sie bzw. er grundsätzlich unbesehen von konkreten Rechtsschutzinteressen berechtigt, die Entfernung von Pflanzen oder deren Rückschnitt zu verlangen, welche die vorgegebenen Grenzabstände nicht einhalten. Dies gilt unbesehen von der Dauer, während der die Nachbarin bzw. der Nachbar die Verletzung der Grenzabstände bislang toleriert hat. Das Bundesgericht führt hierzu in einem den Kanton St.Gallen betreffenden Urteil vom 20. Mai 2020 (5A\_968/2019, Erw. 4.3.2) immerhin aus, es gelte «[...] der vom Kantonsgericht genannte Grundsatz, wonach Rechtsmissbrauch bei langem Tolerieren von Nachbarpflanzen erst bei Vorliegen von besonderen Umständen angenommen wird.» Für das Bundesgericht – wie auch für das Kantonsgericht – ist es somit denkbar, dass eine missbräuchliche Rechtsausübung dem Beseitigungsanspruch entgegenstehen kann; dies setzt aber, wie der zitierten Erwägung zu entnehmen ist, das Vorliegen besonderer Umstände voraus und wird somit nur sehr restriktiv anzunehmen sein. Die hieraus resultierenden Nachbarschaftsstreitigkeiten sind mit sehr viel Ärger und Frustrationen verbunden und finden auch den Weg in die Öffentlichkeit<sup>7</sup>.

### 3.2.2.b Prüfgegenstand

Bei dieser Rechtslage stellt sich die Frage, ob die Unverjährbarkeit der Beseitigungsansprüche nach Art. 98<sup>sexies</sup> EG-ZGB auf Akzeptanz stösst. Es ist zu klären, ob die Bestimmung allenfalls der Modifikation bedarf, sei es in Bezug auf die räumliche Anwendung (z.B. Befristung in dicht überbauten Gebieten), sei es mit der Einführung einer allgemeinen Befristungsregel, oder sei es mit der ersatzlosen Streichung der Bestimmung, die alsdann – analog zu dem vom Bundesgericht beurteilten, das aargauische Recht betreffenden Fall 5D\_80/2015 – zur stillschweigenden Annahme eines Rechtsmissbrauchs nach 30 Jahren führen würde.

---

<sup>7</sup> Vgl. z.B. die Berichterstattung in der Linth-Zeitung vom 23. Januar 2021, 6. Februar 2021 und 13. Februar 2021 über die Beseitigung eines Baums in Rapperswil-Jona.

### 3.2.2.c Für die Prüfung verantwortliches Departement

Die Überprüfung des genannten Erlasses soll durch das SJD erfolgen. Dabei wird auch die Relevanz der Fragestellung durch entsprechende Abklärungen bei den Kreisgerichten und beim Kantonsgericht zu überprüfen sein. Zudem sollen die St.Galler Gemeinden über die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) zu ihren Erfahrungen mit der Frage der Unverjährbarkeit der Beseitigungsansprüche befragt werden.

## 3.2.3 VIII. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege

### 3.2.3.a Ausgangslage, Fragestellung und Begründung

Mit dem VIII. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (nGS 2017-032, Kantonsratsgeschäft 22.15.16) nahm der Gesetzgeber zum einen verschiedene Modifikationen an der verwaltungsexternen (d.h. gerichtlichen) Verwaltungsrechtspflege vor: zweites hauptamtliches Präsidium und weitgehende Dreierbesetzung beim Verwaltungsgericht; Stärkung der administrativen Stellung des Versicherungsgerichtes; Neugliederung des Zuständigkeitskatalogs der Verwaltungsrekurskommission. Diese Rechtsänderungen sind angesichts der Unabhängigkeit der Justiz kein Thema für das Regulierungscontrolling durch die Regierung, und ohnehin scheinen sie sich, soweit für die Regierung beurteilbar, bestens zu bewähren. Zum andern beschloss der Kantonsrat mit dem VIII. Nachtrag zum VRP aber auch, nebst einer Präzisierung der Ausstandsregelung (Art. 7 VRP) und einer Änderung bei der Sprungbeschwerde (Art. 43<sup>ter</sup> VRP), verschiedene Änderungen an der verwaltungsinternen Rechtspflege. Zwar folgte der Kantonsrat im Grundsatz der Absicht der Regierung, die verwaltungsinterne Rechtspflege – auch aufgrund eines gemeinsamen Berichts der Staatswirtschaftlichen Kommission und der Rechtspflegekommission vom 1. April 2015 (82.15.09) – weiterzuführen; doch tat er sich mit der Absicht zur vollständigen Übertragung der Rechtsprechungsbefugnisse von der Regierung auf die Departemente sowie mit der Frage der politischen Legitimation und Verantwortung der departementalen Rechtsmittelentscheide schwer. Daher beschloss der Kantonsrat auf Antrag der vorberatenden Kommission, bei der Rechtspflege durch die Departemente ein «Unmittelbarkeitsprinzip» einzuführen, indem die Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher verstärkt auf die Bearbeitung der Rechtsmittelverfahren in den Departementen Einfluss nehmen sollten. Insbesondere wurden sie bei der Sachverhaltsermittlung, namentlich bei Beweiserhebungen, vermehrt in die Pflicht genommen. Sodann verlangte der Kantonsrat, dass die Regierung auf dem Verordnungsweg Vorschriften zur einheitlichen Bearbeitung von Rekursverfahren erlasse und damit für eine grössere Kohärenz unter den Departementen Sorge (Art. 43<sup>bis</sup> VRP, neue Absätze 2 und 3). Die Regierung erliess in der Folge am 9. Oktober 2018 die Verordnung über die Bearbeitung von Rekursverfahren vor den Departementen (sGS 951.11; abgekürzt RekV).

Für die Vorsteherinnen und Vorsteher der Departemente erweisen sich die Vorgaben des VRP betreffend Einbezug in die departementalen Rechtsmittelverfahren im Grundsatz als unproblematisch. Eine grössere Inkonsistenz ergibt sich allerdings daraus, dass der Geltungsbereich von Art. 43<sup>bis</sup> Abs. 2 und 3 VRP ausdrücklich auf die Rekursverfahren *vor den Departementen* beschränkt ist. Die Regelung trägt somit dem Umstand nicht Rechnung, dass verwaltungsinterne Rekursverfahren beispielsweise auch vor den Gemeindebehörden oder vor den obersten Verwaltungsbehörden selbständiger öffentlich-rechtlicher Anstalten, z.B. dem Universitätsrat, geführt werden (vgl. Art. 40 VRP). In diesen Fällen kommen die verfahrensrechtlichen Vorgaben von Art. 43<sup>bis</sup> Abs. 2 VRP wie auch die auf Art. 43<sup>bis</sup> Abs. 3 VRP abgestützte RekV ebenso wenig zum Tragen wie bei den spezialgesetzlich geregelten Rekursverfahren, etwa vor den Rekursstellen Volksschule oder vor dem Bildungsrat.

Nicht in jeder Hinsicht nachvollziehbar ist sodann der Katalog jener erstinstanzlichen Departementalverfügungen, die an die Verwaltungsrekurskommission weitergezogen werden können (Art. 41<sup>quater</sup> Bst. a VRP). Hier öffnet sich ein Spannungsfeld zwischen Verfahrensökonomie und Zweistufigkeit des Rechtsschutzes, der einer Überprüfung zugeführt werden sollte. Ebenso kann hinterfragt werden, ob die Weiterziehbarkeit von Verfügungen und Entscheiden selbständiger

öffentlich-rechtlicher Anstalten mit Rekurs an das zuständige Departement nach Art. 43<sup>bis</sup> Abs. 1 VRP kohärent geregelt ist: So sind Verfügungen und Entscheide des Verwaltungsrates der Spitalverbunde mit Rekurs an das zuständige Departement weiterziehbar, nicht aber solche des Universitätsrates oder des Verwaltungsrates der Gebäudeversicherung.

### 3.2.3.b Prüfgegenstand

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

- VIII. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (nGS 2017-032), soweit dieser nicht die verwaltungsexterne (gerichtliche) Rechtspflege betrifft, und damit zusammenhängende weitere Bestimmungen des VRP;
- Verordnung über die Bearbeitung von Rekursverfahren vor den Departementen (sGS 951.11).

### 3.2.3.c Für die Prüfung verantwortliches Departement

Die Überprüfung der genannten Erlasse bzw. Bestimmungen soll durch das SJD erfolgen.

## 3.2.4 II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über den Zivilschutz

### 3.2.4.a Ausgangslage, Fragestellung und Begründung

Die schweizerische Sicherheitspolitik war und ist im Wandel. Nicht mehr kriegerische Auseinandersetzungen, sondern Naturgefahren, Pandemien, Migrationsbewegungen, Beeinträchtigungen der Infrastruktur oder technische Ereignisse (einschliesslich Cyberattacken) stehen im Brennpunkt der sicherheitspolitischen Herausforderungen. Mit dem Projekt «Zivilschutz 2015+», dessen Schlussbericht die Regierung im Mai 2014 genehmigte, stellte der Kanton St.Gallen frühzeitig die Weichen, um die Zivilschutzorganisation für diese veränderten Herausforderungen fit zu machen.

Aufgrund der Erkenntnisse des Projekts «Zivilschutz 2015+» unterbreitete die Regierung am 11. August 2015 dem Kantonsrat den Entwurf (Kantonsratsgeschäft 22.15.09) eines II. Nachtrags zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über den Zivilschutz (sGS 413.1; nachfolgend EG-ZSG). Hauptzielsetzungen dieser Revision bildeten insbesondere:

- die Neuausrichtung der Aufgaben des Zivilschutzes auf Katastrophen- und Nothilfe, und dabei auf die wahrscheinlichsten (nicht mehr auf die gefährlichsten) Bedrohungen;
- damit verbunden eine signifikante Bestandesreduktion der Angehörigen des Zivilschutzes mit gleichzeitiger Erhöhung der Mobilität;
- die Reduktion der Zahl der Regionalen Zivilschutzorganisationen (RZSO) von zwanzig auf acht;
- die Stärkung der Steuerung, Führung und Kontrolle des Zivilschutzes durch den Kanton.

Der Kantonsrat erliess den II. Nachtrag zum EG-ZSG am 7. Juni 2016. Das Gesetz wurde am 8. August 2016 rechtsgültig und steht seit 1. Januar 2019 in Vollzug (nGS 2018-067). Auf den gleichen Zeitpunkt trat der von der Regierung am 20. November 2018 erlassene IV. Nachtrag zur Verordnung zum EG-ZSG (sGS 413.11; nachfolgend EV-ZSG) in Vollzug, der verschiedene Ausführungsbestimmungen zum geänderten Gesetzesrecht enthält (nGS 2019-011).

### 3.2.4.b Prüfgegenstand

Nach gut zweijährigem Vollzug der geänderten Zivilschutzgesetzgebung soll im Rahmen des Regulierungscontrollings überprüft werden, ob die vom II. Nachtrag zum EG-ZSG angestrebten Zielsetzungen erreicht wurden. Dabei sind namentlich auch die Erkenntnisse aus der Bewältigung der Covid-19-Epidemie zu berücksichtigen, die insbesondere seitens der Staatswirtschaftlichen Kommission wie auch im Rahmen der Bearbeitung der Motion 42.20.18 «Optimierungen im Bevölkerungsschutzgesetz aufgrund der Covid-19-Epidemie» und des Postulats 43.20.03 «Der

Kanton St.Gallen bereitet sich auf künftige Pandemien vor» gewonnen werden können. Kann der Kanton – insbesondere mit dem Kantonalen Steuerausschuss – die geforderte verstärkte Führungs- und Kontrollfunktion wahrnehmen? Sind die kantonale Zivilschutzformation und die acht RZSO richtig «aufgestellt», um die gewandelten sicherheitspolitischen Herausforderungen im Zivilschutz zu meistern? Stimmen die Bestände und die geografische Gliederung der RZSO? Funktioniert die Zusammenarbeit mit den Partnern im Bevölkerungsschutz wie auch mit den anderen Kantonen und allenfalls mit dem benachbarten Ausland? Besteht allenfalls verstärkter Koordinationsbedarf in der vertikalen Führung zwischen Kanton und RZSO? Diese und weitere Fragen sollen im Rahmen einer Evaluation des II. Nachtrags zum EG-ZSG unter den Aspekten der Wirksamkeit, der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, der Wirtschaftlichkeit usw. analysiert werden.

### 3.2.4.c Für die Prüfung verantwortliches Departement

Die Überprüfung des genannten Erlasses soll durch das SJD erfolgen. Zweckmässigerweise wird die VSGP in die Gesetzesevaluation einzubeziehen sein.

## 3.3 Vorgemerkte Prüfthemen für das Prüfprogramm 2025

Im Rahmen der Auswahl der Prüfthemen für das Prüfprogramm 2021 des Regulierungscontrollings wurden folgende sechs Erlasse für das Prüfprogramm 2025 vorgemerkt, da diese für das Prüfprogramm 2021 noch eine zu kurze Anwendungsdauer aufgewiesen hatten:

Das Departement des Innern betreffende Prüfthemen:

- Gesetz über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung (nGS 2020-108, seit dem 1. Januar 2021 in Vollzug);
- V. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung (nGS 2021-019, seit dem 1. Januar 2021 bzw. 1. April 2021 in Vollzug).

Das Finanzdepartement betreffende Prüfthemen:

- XV. Nachtrag zum Steuergesetz (STAF<sup>8</sup>-Umsetzung; nGS 2019-042, seit dem 19. Mai 2019 bzw. dem 1. Januar 2020 in Vollzug).

Das Baudepartement betreffende Prüfthemen:

- Geoinformationsgesetz (nGS 2019-035, seit dem 1. Juni 2019 in Vollzug).

Das Sicherheits- und Justizdepartement betreffende Prüfthemen:

- Gesetz über den Feuerschutz (nGS 2019-104, seit dem 1. Januar 2021 in Vollzug).

Das Gesundheitsdepartement betreffende Prüfthemen:

- Hundegesetz (nGS 2019-093, seit dem 1. Januar 2020 in Vollzug).

---

<sup>8</sup> STAF = Steuerreform und AHV-Finanzierung.

### 3.4 Zeitplan

Es ist vorgesehen, dass das Prüfprogramm und der Prüfbericht des Regulierungscontrollings dem Kantonsrat jeweils alternierend alle zwei Jahre in der Junisession vorgelegt werden. Der Zeitplan sieht deshalb folgende nächste Schritte vor:

- |   |  |
|---|--|
| – Beratung des Prüfberichts zum Prüfprogramm 2020 des Regulierungscontrollings durch den Kantonsrat     | Septembersession 2021                                    |
| – Beratung und Beschlussfassung zum Prüfprogramm 2021 des Regulierungscontrollings durch den Kantonsrat | Septembersession 2021                                    |
| – Beratung des Prüfberichts zum Prüfprogramm 2021 des Regulierungscontrollings durch den Kantonsrat     | Junisession 2023 /<br>Septembersession 2023 <sup>9</sup> |
| – Beratung und Beschlussfassung zum Prüfprogramm 2025 des Regulierungscontrollings durch den Kantonsrat | Junisession 2025   |

### 3.5 Inhalt des Kantonsratsbeschlusses über das Prüfprogramm 2021 des Regulierungscontrollings

Im Entwurf des Kantonsratsbeschlusses über das Prüfprogramm 2021 des Regulierungscontrollings werden in Ziff. 1 die Prüfthemen festgelegt. In Ziff. 2 wird der Auftrag an die Regierung zur Unterbreitung des Prüfberichts an den Kantonsrat gemäss dem oben dargestellten Zeitplan formuliert.

## 4 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, einzutreten auf:

- den Prüfbericht zum Prüfprogramm 2020 des Regulierungscontrollings;
- den Kantonsratsbeschluss über das Prüfprogramm 2021 des Regulierungscontrollings.

Im Namen der Regierung

Bruno Damann  
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk  
Staatssekretär

---

<sup>9</sup> 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 2021 des Regulierungscontrollings

Entwurf der Regierung vom 6. April 2021

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 6. April 2021 Kenntnis genommen und  
erlässt

in Ausführung von Art. 16j des Staatsverwaltungsgesetzes vom 16. Juni 1994<sup>10</sup>

als Beschluss:

### I.

#### Ziff. 1

<sup>1</sup> Das Prüfprogramm 2021 des Regulierungscontrollings umfasst folgende Themen:

- a) XVII. Nachtrag zum Volksschulgesetz<sup>11</sup>;
- b) XII. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch<sup>12</sup>;
- c) VIII. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege<sup>13</sup>;
- d) II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über den Zivilschutz<sup>14</sup>.

#### Ziff. 2

<sup>1</sup> Die Regierung wird eingeladen, bis im Jahr 2023 den Prüfbericht zum Prüfprogramm 2021 des Regulierungscontrollings vorzulegen und dem Kantonsrat allfällige Anträge zu unterbreiten.

### II.

*[keine Änderung anderer Erlasse]*

---

<sup>10</sup> sGS 140.1; abgekürzt StVG.

<sup>11</sup> nGS 2018-043.

<sup>12</sup> nGS 2016-100.

<sup>13</sup> nGS 2017-032.

<sup>14</sup> nGS 2018-067.

### **III.**

*[keine Aufhebung anderer Erlasse]*

### **IV.**

Dieser Erlass wird ab Rechtsgültigkeit angewendet.