

Interpellation Müller-Lichtensteig / Hess-Balgach / Bärlocher-Eggersriet (40 Mitunterzeichnende)
vom 26. November 2018

Fortschrittliche Deregulierungsmassnahmen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 8. Januar 2019

Mathias Müller-Lichtensteig, Sandro Hess-Balgach und Christoph Bärlocher-Eggersriet erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 26. November 2018, wo der Kanton St.Gallen im Vergleich mit anderen Kantonen in Bezug auf die Anzahl Erlasse steht. Zudem möchten die Interpellanten wissen, wie sich die Regierung zu verschiedenen Massnahmen zur Bremsung der Regulierung stellt und ob sie bereit sei, die Thematik gesamtheitlich zu betrachten und Vor- und Nachteile sowie das Potenzial einzelner Massnahmen abzuwägen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Mit Gutheissung der Motion 42.16.05 «Einführung eines Regulierungscontrollings» in der Junisession 2016 wurde die Regierung eingeladen, dem Kantonsrat eine Gesetzesvorlage zu unterbreiten, wonach die Regierung die Notwendigkeit, die Wirksamkeit und die wirtschaftlichen Folgen von kantonalen Erlassen nach einem vom Kantonsrat festgelegten Prüfprogramm überprüft, dem Kantonsrat wenigstens einmal je Amtsdauer Bericht über die Prüfung erstattet und Antrag auf Anpassung von Erlassen stellt. Dieser Auftrag wurde mit der Vorlage eines XII. Nachtrags zum Staatsverwaltungsgesetz (sGS 140.1; abgekürzt StVG) umgesetzt (22.18.03). Der Kantonsrat beschloss die Vorlage in der Junisession 2018. Sie wurde nach unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist am 14. August 2018 rechtsgültig und ist am 1. Januar 2019 in Vollzug getreten.¹ Die neue Bestimmung in Art. 16j StVG («Regulierungscontrolling») sieht vor, dass eine nachträgliche Evaluation von Erlassen gestützt auf ein vom Kantonsrat festgelegtes Prüfprogramm erfolgt. Soweit sinnvoll und notwendig, wird die Regierung im Rahmen der Prüfung von im Prüfprogramm enthaltenen Erlassen auf Gesetzesstufe auch das zugehörige Verordnungsrecht in die Prüfung einbeziehen und darüber berichten.

Im Kanton St.Gallen wurde mit der Einführung eines Regulierungscontrollings ein neues Instrument zur qualitativen Beurteilung und Steuerung der kantonalen Regulierungen geschaffen. Aufgrund der unterschiedlichen Gründe für eine Regulierung und aufgrund des unterschiedlich grossen Gestaltungsspielraums für die Exekutive und die Legislative in Bezug auf einzelne Regulierungen erscheint ein differenziertes Regulierungscontrolling als zweckmässiger und pragmatischer Ansatz, die Beurteilung und Steuerung der Regulierungstätigkeit zu verbessern. Ein dem Rechtsetzungsprozess nachgelagertes Regulierungscontrolling trägt zudem dem Umstand Rechnung, dass die Wirkungen von Regulierungen in aller Regel erst aufgrund praktischer Erfahrungen verlässlich ermittelt werden können.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Der Kanton St.Gallen hat rund 900 Erlasse in der Gesetzessammlung veröffentlicht. Diese Zahl erweist sich im Vergleich zu anderen Kantonen als eher hoch. Durch das neue Publikationsgesetz (22.18.01), das am 1. Juni 2019 in Vollzug treten wird, können jedoch rund 300 Erlasse aus der Gesetzessammlung entfernt werden, da diese durch Vollzug überholt sind

¹ XII. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz, nGS 2018-059.

oder aufgrund der klaren Vorgaben im Publikationsgesetz zum Inhalt der Gesetzessammlung nicht mehr darin zu veröffentlichen sind. Auf diese Weise wird die Übersichtlichkeit der Gesetzessammlung deutlich verbessert und die Zahl der im Kanton St.Gallen veröffentlichten Erlasse entspricht der auch für andere Kantone üblichen Zahl.

Festzuhalten ist, dass die Zahl der in einer Gesetzessammlung veröffentlichten Erlasse keine verlässliche Auskunft über die Regulierungsdichte in einem Kanton gibt. Die Kantone verfügen über unterschiedliche Standards in Bezug auf den Kreis der Erlasse, die in der Gesetzessammlung veröffentlicht werden. Der Kanton St.Gallen ist beispielsweise darum bemüht, wichtige zwischenstaatliche Vereinbarungen (mit und ohne Gesetzesrang) sowie rechtsetzende Erlasse seiner Institutionen möglichst umfassend zu veröffentlichen. Dadurch steigt nicht die Regulierungsdichte, sondern lediglich die Transparenz in Bezug auf die bestehenden Rechtsgrundlagen. Ein alleiniger Vergleich der Anzahl der in einer Gesetzessammlung veröffentlichten Erlasse erscheint daher wenig aussagekräftig. In Bezug auf die in einzelnen Kantonen ausserhalb einer Gesetzessammlung bestehenden Erlasse (Verordnung, Weisungen, Richtlinien, Kreisschreiben, Erlasse von Institutionen, interkantonale Verwaltungsvereinbarungen usw.) liegen keine Zahlen vor.

2.–4. Der Bundesrat hat am 7. Dezember 2018 in Erfüllung des Postulats Caroni 15.3421 den Bericht «Regulierungsbremse: Möglichkeiten und Grenzen unterschiedlicher Ansätze und Modelle» veröffentlicht.² Der Bundesrat gelangt gestützt auf eine Analyse zahlreicher Vorschläge für Massnahmen zur Begrenzung der Regulierung zu folgenden Schlussfolgerungen:

«Die Ausgestaltungsmöglichkeiten der unterschiedlichen Regulierungsbremsen sind vielfältig und es sind auch Kombinationen mehrerer Modelle denkbar. Jedes Modell hat seine Vorteile, bringt jedoch auch entsprechende schwer abschätzbare Nebenwirkungen mit sich. Der Bericht zeigt, dass je enger und je mechanischer eine Regel ausgestaltet ist, desto eher ist mit unerwünschten Nebenwirkungen und Ausweichreaktionen zu rechnen. Beispielsweise könnten die Regeln Anreize setzen, dass kostenintensive Regulierungen erst auf tieferen Normstufen oder auf kantonaler Ebene konkretisiert werden. Möglich ist auch, dass Regulierungen so ausgestaltet werden, dass anstatt der Unternehmen die Konsumenten oder andere Akteure, welche nicht im Fokus der Regulierungsbremsenregel stehen, die Kosten tragen. Diese Verhaltensanpassungen würden die Effizienz der Regulierung schmälern.

Die Ausführungen zeigen auch, dass eine Einbindung einer Regulierungsbremse in den schweizerischen Kontext komplex wäre und dass sich die ausländischen Regulierungsbremsen nicht ohne Weiteres in das staatspolitische Gefüge der Schweiz übertragen lassen. Je nach Ausgestaltung haben die Modelle tiefgreifende Folgen für den Gesetzgebungsprozess. Bei der Gesetzesvorbereitung und der Gesetzesarbeit auf Stufe Bundesrat und Parlament müsste mit grösseren Anpassungen der geltenden Prozesse gerechnet werden. Einige Modelle würden zudem eine Verfassungsänderung bedingen. Die Analysen zeigen auch, dass Regulierungsbremsen kaum ohne eine Selbstverpflichtung von Bundesrat und Parlament funktionieren können, da kaum wirksame Durchsetzungsmechanismen vorstellbar sind.

Aus Sicht des Bundesrates sind starre Regulierungsbremsen mit reinem Kostenfokus wenig zweckmässig. Es ist immer auch der Nutzen einer Regulierung zu berücksichtigen, und die Kosten (bspw. für die Unternehmen) müssen immer im Verhältnis zum Nutzen für die Gesamtbevölkerung betrachtet werden. Als sinnvoll erachtet er hingegen eine verbesserte Transparenz durch systematischere und bessere ex-ante und ex-post Evaluationen.»

² Abrufbar unter <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news.msg-id-73332.html>.

Die Regierung schliesst sich diesen Schlussfolgerungen des Bundesrates an. Eine Verbesserung der ex-post-Evaluation, wie sie im Kanton St.Gallen mit der Einführung des Regulierungscontrollings angestrebt wird, ist demnach am ehesten dazu geeignet, einen Beitrag zur Beurteilung, Steuerung und sinnvollen Begrenzung der Regulierungstätigkeit zu leisten.

Im Kanton St.Gallen sind zudem verschiedene Aspekte, die als mögliche Massnahmen zur Begrenzung der Regulierungstätigkeit genannt werden, bereits umgesetzt. Der Kanton verfügt intern über einen klar strukturierten Rechtsetzungsprozess, der eine unabhängige Überprüfung von Erlassentwürfen einschliesst. Die Dienststelle Recht und Legistik der Staatskanzlei überprüft jeden Erlass in legistischer Hinsicht und ist je nach Projekt auch bereits in die Erarbeitung von Erlassentwürfen eingebunden. Als Grundlage für die Bearbeitung von Erlassentwürfen besteht ein einheitlicher Rechtsetzungsleitfaden.

Mit der Überweisung der Motion 42.18.07 «Einbezug des Kantonsrates beim Verordnungsrecht» wurde die Regierung eingeladen, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, die vorsieht, dass die Regierung dem Kantonsrat mit der Vorlage für einen Gesetzeserlass im Rahmen der Botschaft auch die Grundzüge des angedachten zugehörigen Verordnungsrechts unterbreitet. Die Umsetzung dieses Auftrags wird dazu beitragen, dass die Regulierungstätigkeit im Nachgang zu einem Gesetzgebungsverfahren abnehmen wird. So ist bereits für Erlasse, die im Jahr 2018 vom Kantonsrat beschlossen wurden, erkennbar, dass auf Verordnungsrecht soweit wie möglich verzichtet wird. Namentlich für das neue Publikationsgesetz, das Gesetz über Wahlen und Abstimmungen sowie das Gesetz über E-Government ist kein Verordnungsrecht vorgesehen.

Aufgrund der im Kanton St.Gallen bereits umgesetzten oder aufgegleisten Massnahmen sowie der umfassenden Evaluation der Vor- und Nachteile unterschiedlicher Ansätze und Modelle für eine Regulierungsbremse durch den Bund erachtet die Regierung eine weitergehende Analyse durch den Kanton gegenwärtig nicht als erforderlich. Im Vordergrund steht nun die Umsetzung des neuen Instruments des Regulierungscontrollings. Dabei erscheint es angezeigt, dass auch die Wirkung des Regulierungscontrollings nach einer gewissen Zeit evaluiert und die Form sowie der Inhalt des Regulierungscontrollings allenfalls einer Anpassung unterzogen wird. Je nach Beurteilung des Regulierungscontrollings können in diesem Rahmen auch wieder weitere Massnahmen für eine wirksame Steuerung der Regulierungstätigkeit geprüft werden.