Kantonsratsbeschluss über das Prüfprogramm 2025 des Regulierungscontrollings

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 25. März 2025

Inhaltsverzeichnis

1	**Ausgangslage**	**2**
1.1	Hintergrund des Regulierungscontrollings	2
1.2	Gesetzlicher Auftrag	3
1.3	Durchführung des Regulierungscontrollings	3
1.4	Konzept zur Erfassung und Auswahl der Prüfthemen	3
2	**Prüfprogramm 2025 des Regulierungscontrollings**	**5**
2.1	II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur eidgenössischen Waldgesetzgebung	6
2.1.1	Ausgangslage, Fragestellung und Begründung	6
2.1.2	Prüfgegenstand	7
2.1.3	Für die Prüfung verantwortliches Departement	7
2.2	Gesetz über Elternschaftsbeiträge	7
2.2.1	Ausgangslage, Fragestellung und Begründung	7
2.2.2	Prüfgegenstand	8
2.2.3	Für die Prüfung verantwortliches Departement	8
2.3	II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht	8
2.3.1	Ausgangslage, Fragestellung und Begründung	8
2.3.2	Prüfgegenstand	9
2.3.3	Für die Prüfung verantwortliches Departement	9
2.4	Vorgemerkte Prüfthemen aus dem Prüfbericht zum Prüfprogramm 2021	9
2.5	Zeitplan	10
2.6	Inhalt des Kantonsratsbeschlusses über das Prüfprogramm 2025 des Regulierungscontrollings	10
3	**Antrag**	**10**
Entwurf (Kantonsratsbeschluss über das Prüfprogramm 2025 des Regulierungscontrollings)		**11**

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. Diesem Auftrag wird mit dieser Vorlage entsprochen.

Das Prüfprogramm 2025 bezeichnet folgende Prüfthemen:
- *II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur eidgenössischen Waldgesetzgebung;*
- *Gesetz über Elternschaftsbeiträge;*
- *II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht.*

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

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des Kantonsratsbeschlusses über das Prüfprogramm 2025 des Regulierungscontrollings.

1 Ausgangslage

1.1 Hintergrund des Regulierungscontrollings

Das Regulierungscontrolling geht auf die Motion 42.16.05 «Einführung eines Regulierungscontrollings» der SVP-Fraktion, der FDP-Fraktion und der CVP-EVP-Fraktion 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[1] zum Staatsverwaltungsgesetz (sGS 140.1; abgekürzt StVG) umgesetzt, der am 1. Januar 2019 in Vollzug trat.

[1] nGS 2018-059.

1.2 Gesetzlicher Auftrag

Das Regulierungscontrolling ist in Art. 16j StVG geregelt:

> *Art. 16j Regulierungscontrolling*
>
> [1] Die Regierung überprüft für Gesetze und zwischenstaatliche Vereinbarungen mit Gesetzesrang sowie zugehörige Verordnungen periodisch und gestützt auf ein Prüfprogramm Notwendigkeit, verfassungskonforme Umsetzung der Aufgabenzuteilung an Kanton und Gemeinden sowie Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit (Regulierungscontrolling).
>
> [2] Sie unterbreitet dem Kantonsrat wenigstens einmal je Amtsdauer:
> a) das Prüfprogramm des Regulierungscontrollings zur Beschlussfassung;
> b) einen Bericht über die Ergebnisse des Regulierungscontrollings und die eingeleiteten Massnahmen.

Die Koordination des Regulierungscontrollings wurde der Staatskanzlei und dabei der Dienststelle Politische Planung, Controlling und Führungsunterstützung (PPC-F) übertragen. Mit dem vorliegenden Prüfzyklus wechselte die interne Zuständigkeit in der Staatskanzlei für die Koordination von PPC-F zur Dienststelle Recht und Legistik (RELEG). Dies insbesondere, weil das Regulierungscontrolling in erheblichem Masse Fragen der Rechtsetzung betrifft, die eng mit dem Aufgabenbereich von RELEG verbunden sind.

1.3 Durchführung des Regulierungscontrollings

Das Regulierungscontrolling mit den Schritten nach Art. 16j Abs. 2 StVG (Prüfprogramm und Prüfbericht) wurde bislang zweimal durchgeführt (32.20.05, 32.21.05A, 32.21.05B, 32.23.05A). Das dabei erarbeitete Vorgehenskonzept hat sich bewährt und wurde auch für die Erstellung des vorliegenden Prüfprogramms angewendet. Danach bezeichnet das Prüfprogramm die Prüfthemen und die zu prüfenden Erlasse (Prüfgegenstände), einschliesslich einer Begründung, weshalb die Themen geprüft werden sollen. Als Prüfgegenstände in Frage kommen nach Art. 16j Abs. 1 StVG Gesetze, zwischenstaatliche Vereinbarungen mit Gesetzesrang sowie zugehörige Verordnungen. Prüfkriterien sind nach Art. 16j Abs. 1 StVG Notwendigkeit, verfassungskonforme Umsetzung der Aufgabenzuteilung an Kanton und Gemeinden, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit. Die zu prüfenden Erlasse wurden in einem mehrstufigen Verfahren von den Departementen in Zusammenarbeit mit der Staatskanzlei eruiert, in der Generalsekretäre-Konferenz besprochen und schliesslich von der Regierung beschlossen.

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

1.4 Konzept zur Erfassung und Auswahl der Prüfthemen

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 (Prüfthemen) systematisch erfasst und anhand einheitlicher und sachlicher Kriterien ausgewählt werden sollen. Das vorliegend angewendete Konzept zur Erfassung und Auswahl der Prüfthemen wurde bereits für das Prüfprogramm 2021 entwickelt und von der Staatswirtschaftlichen Kommission positiv gewürdigt. Eckpunkte sind die folgenden:

In Betracht kommende Prüfthemen:
Das Konzept sieht vor, dass sich die Auswahl der Prüfthemen in erster Linie auf Gesetze, Nachträge zu Gesetzen und zwischenstaatliche Vereinbarungen mit Gesetzesrang beschränkt, die seit dem 1. Januar 2016 in Vollzug getreten sind. Die zeitliche Begrenzung der Erlasse soll eine systematische Erfassung und effiziente Auswahl der Prüfthemen ermöglichen. Die Wahl des 1. Januars 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 getreten sind, ebenfalls als Prüfthemen in Betracht kommen können, haben die Departemente im Rahmen der Auswahl der Prüfthemen die Möglichkeit, auch solche Erlasse zu melden.

Kriterien zur Auswahl der Prüfthemen:
Die Auswahl der Prüfthemen stützt sich gemäss Konzept 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.

Das Selektionskriterium der *Beständigkeit eines Erlasses* soll sicherstellen, dass nur fortdauernde 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. sowie aus 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 und die Staatskanzlei in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich eine Einschätzung der «Regulierungscontrollingwürdigkeit» der von der Staatskanzlei vorselektionierten sowie 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 und die Staatskanzlei eine Vorauswahl der in Frage kommenden Prüfthemen, wobei die Departemente und die Staatskanzlei wie erwähnt eingeladen sind, auch Erlasse als Prüfthemen vorzuschlagen, die vor dem 1. Januar 2016 in Vollzug getreten sind und die vorgenannten Selektionskriterien erfüllen.

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

2 Prüfprogramm 2025 des Regulierungscontrollings

Das Konzept zur Erfassung und Auswahl der Prüfthemen für das Regulierungscontrolling wurde bei der Auswahl der nachfolgend präsentierten Prüfthemen für das Prüfprogramm 2025 des Regulierungscontrollings angewandt. Von den 142 Erlassen mit Gesetzesrang, die seit dem 1. Januar 2016 in Vollzug traten, wurden im Rahmen der Vorselektion 63 Erlasse aussortiert, die entweder nicht beständig sind oder keine erhebliche rechtliche oder politische Bedeutung aufweisen. Von den 79 als beständig und bedeutend eingestuften Erlassen wurden 6 Erlasse durch die Departemente und die Staatskanzlei als mögliche Prüfthemen für das Prüfprogramm 2025 des Regulierungscontrollings klassifiziert. Ausgehend von der Überlegung, möglichst relevante Prüfthemen zu wählen, schlägt die Regierung daraus folgende 3 Prüfthemen für das Prüfprogramm 2025 des Regulierungscontrollings vor:
– II. Nachtrag[2] zum Einführungsgesetz zur eidgenössischen Waldgesetzgebung (sGS 651.1);
– Gesetz über Elternschaftsbeiträge (sGS 372.1; abgekürzt GEB);
– II. Nachtrag[3] zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (sGS 912.5).

2 nGS 2023-010.
3 nGS 2019-018.

2.1 II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur eidgenössischen Waldgesetzgebung

2.1.1 Ausgangslage, Fragestellung und Begründung

Die jüngste Anpassung der kantonalen Waldgesetzgebung wurde mit dem grossen öffentlichen Interesse an der Erhaltung der jeweiligen Waldfunktionen begründet. Daraus ergab sich die Notwendigkeit, geeignete Planungs- und Entscheidungsgrundlagen für die Erfüllung dieser Aufgabe zu schaffen.

Mit dem II. Nachtrag[4] zum Einführungsgesetz zur eidgenössischen Waldgesetzgebung (sGS 651.1; abgekürzt EG-WaG) wurden u.a. die Beitragstatbestände in Art. 30 EG-WaG erweitert bzw. präzisiert. Neu sind die Beitragstatbestände an Massnahmen zur Entwicklung und Erhaltung stabiler sowie dem Klima angepasster Wälder (Abs. 1 Bst. e) und zur Verhütung von Schäden am Wald, die durch Naturereignisse und Schadorganismen verursacht werden (Abs. 1 Bst. f). Art. 30 Abs. 1 Bst. e EG-WaG ist auf den neu eingefügten Art. 26bis EG-WaG zurückzuführen, wonach die für den Wald zuständige Stelle des Kantons Massnahmen trifft, die den Wald darin unterstützen, seine Funktionen auch unter veränderten klimatischen Bedingungen dauernd erfüllen zu können. Art. 27 EG-WaG wurde mit dem Begriff der «Waldverjüngungssituation» ergänzt. Die bisherige Formulierung, dass vom Kantonsforstamt periodisch die Wildschadensituation erhoben wird, war inhaltlich zu einseitig auf das Wild und dessen Schäden fokussiert. Als fundiertere Grundlage zur Erarbeitung von Konzepten zur Verhütung von Wildschäden und zur Verbesserung der Situation der Waldverjüngung bedarf es einer breiteren Perspektive. Dieser soll mit der periodischen Erfassung der Waldverjüngungssituation Rechnung getragen werden. Zusätzlich kann der Kanton im Rahmen der vom Kantonsrat bewilligten Kredite Massnahmen für Werbung und Förderung der Nutzung, des Absatzes und der Verwendung einheimischen Holzes fördern (Art. 30 Abs. 3 Ziff. 2 EG-WaG). Die bisherigen Einschränkungen, wonach diese Massnahmen zur Absatzförderung lediglich befristet, gemeinsam mit der Holzwirtschaft und bei aussergewöhnlichem Holzanfall zulässig waren, wurden aufgehoben.

Der jeweilige Höchstbeitragssatz (einschliesslich Bundesanteil) für die Beiträge nach Art. 30 EG-WaG wird auf Verordnungsstufe festgelegt (vgl. Art. 35ter der Verordnung zum Einführungsgesetz zur eidgenössischen Waldgesetzgebung [sGS 651.11; abgekürzt Vo EG-WaG]). Aufgrund des II. Nachtrags zum EG-WaG wurde die Verordnung wie folgt geändert (zum V. Nachtrag vgl. nGS 2023-077):

– Von den beitragsberechtigten Kosten der Schutzwaldpflege übernahmen Bund und Kanton nach bisherigem Recht und gestützt auf die NFA[5]-Programmvereinbarung «Wald» 80 Prozent. Im Rahmen des II. Nachtrags zum EG-WaG sollten zur Entlastung der Eigentümerinnen und Eigentümer die restlichen 20 Prozent bzw. jährlich rund 1,6 Mio. Franken den politischen Gemeinden angelastet werden (Art. 35 Abs. 2 und 3 des Entwurfs, vgl. Botschaft, S. 18). Die Kostentragung durch die politischen Gemeinden fand im Kantonsrat keine Mehrheit, die vollständige Ausfinanzierung der Schutzwaldpflege hingegen schon. Im Rahmen der Budgetdebatte im November 2022 erhöhte der Kantonsrat deshalb das Budget des Kantonsforstamtes um 1,6 Mio. Franken mit dem Ziel, damit den Beitragssatz bei der Schutzwaldpflege auf 100 Prozent zu erhöhen. Er unterstrich damit das grosse öffentliche Interesse, die in der Schutzwaldstrategie St.Gallen 2020 identifizierten Pflegerückstände im Schutzwald innert nützlicher Frist abzubauen. Dieser Auftrag wurde durch eine Anpassung von Art. 35ter Abs. 1 Bst. a und b Vo EG-WaG umgesetzt. Der Beitragssatz für Massnahmen zur Erhaltung und Pflege des Schutzwaldes beträgt heute 100 Prozent.

---

4 nGS 2023-010.

5 Nationaler Finanzausgleich (Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen).

– Für die beiden neuen Beitragstatbestände «Massnahmen zur Entwicklung und Erhaltung stabiler sowie dem Klima angepasster Wälder» und «Massnahmen zur Verhütung und Behebung von Schäden am Wald, die durch Naturereignisse oder Schadorganismen verursacht werden», wurden die höchst zulässigen Beitragssätze auf 80 Prozent festgelegt (vgl. Art. 35ter Abs. 1 Bst. a Vo EG-WaG).
– Die übrigen inhaltlichen Änderungen von Art. 30 EG-WaG bleiben auf das Verordnungsrecht bzw. die bereits festgelegten Beitragssätze ohne Einfluss.

Der II. Nachtrag zum EG-WaG trat am 1. Juli 2023 in Vollzug (nGS 2023-010), der V. Nachtrag zur Vo EG-WaG am 1. Januar 2024 (nGS 2023-077).

2.1.2 Prüfgegenstand

Mit den beiden Nachträgen wurden dem Kantonsforstamt neue Aufgaben zugewiesen, bestehende Finanzhilfen ausgebaut und neue Fördertatbestände eingeführt. Gegenstand der Überprüfung ist in erster Linie, ob das Kantonsforstamt den Vollzug mit geeigneten Mitteln sicherstellt und ausreichende Anreize schafft, dass die Waldeigentümerinnen und Waldeigentümer die im öffentlichen Interesse liegenden waldbaulichen Massnahmen ergreifen. Zudem sollen erste Aussagen zu Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Beiträge getroffen werden; dies im Wissen darum, dass die Bestimmungen erst seit Anfang 2024 vollständig in Vollzug sind. Es ist abzuschätzen, wie effektiv die Ausweitung der Finanzhilfen ist und welche Auswirkungen sie auf die Waldleistungen, die von grossem öffentlichen Interesse sind (z.B. Schutz vor Naturgefahren und Erhalt eines vitalen und anpassungsfähigen Walds) hat.

2.1.3 Für die Prüfung verantwortliches Departement

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

2.2 Gesetz über Elternschaftsbeiträge

2.2.1 Ausgangslage, Fragestellung und Begründung

Das Gesetz über Elternschaftsbeiträge (sGS 372.1) ist seit Mitte des Jahres 1986 in Vollzug. Es wurde letztmals per 1. Januar 2018 mit dem IV. Nachtrag[6] zum Sozialhilfegesetz (sGS 381.1) geändert, in dem vornehmlich die Begrifflichkeit angepasst wurde und das Gesetz von «Gesetz über die Mutterschaftsbeiträge» in «Gesetz über die Elternschaftsbeiträge» umbenannt wurde. Inhaltlich wurde mit dem Nachtrag angepasst, dass Personen, die unmittelbar vor der Geburt des Kindes Sozialhilfeleistungen beziehen, vom Anspruch auf Elternschaftsbeiträge ausgeschlossen sind. Die Begründung war, dass die Sozialhilfe genügend Möglichkeiten biete, Eltern nach der Geburt eines Kinds situationsgerecht zu unterstützen. Die Anzahl der bewilligten Gesuche sank nach dem Vollzug dieser Änderung stark. Gleichzeitig wurde deutlich, dass die politischen Gemeinden bei der Umsetzung des Gesetzes Schwierigkeiten haben. Daraufhin wurde im Jahr 2023 vom Amt für Soziales eine Praxishilfe für die Umsetzung des Gesetzes mit Fallbeispielen erarbeitet und es wurden regionale Informationsveranstaltungen für politische Gemeinden und Fachstellen durchgeführt. Eine weitere Anpassung wurde im Rahmen des XIII. Nachtrags[7] zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung (sGS 331.11; abgekürzt EG-KVG) bereits beschlossen; sie tritt am 1. Januar 2026 in Vollzug. Damit wurde die langjährige Praxis, nach der Beziehenden von Elternschaftsbeiträgen gestützt auf Art. 14a EG-KVG eine individuelle Prämienverbilligung (IPV) in der Höhe der IPV für Sozialhilfebeziehende gewährt wird, gesetzlich verankert.

6 nGS 2017-064.
7 nGS 2024-030.

Die Regierung äusserte sich in ihrer Antwort vom 8. März 2022 auf die Einfache Anfrage «Elternschaftsbeiträge – gerät eine wertvolle Unterstützung von Familien in Vergessenheit?» zu den Elternschaftsbeiträgen. Sie hielt fest, dass diese nach wie vor ein probates Mittel zur Verhinderung von Familienarmut seien. Die Wirkung und Ausgestaltung des Instruments sei aber zu überprüfen. So bestünden derzeit Anspruchsvoraussetzungen, die dessen Wirkung schmälerten. Z.B. seien die Beiträge daran gebunden, dass sich eine Person vollumfänglich der Kinderbetreuung widme. Durch diese Vorgabe würden armutsgefährdete Familien benachteiligt, bei denen sich kein Elternteil vollumfänglich der Betreuungsaufgabe widme (z.B. Vollzeit-Working-Poor-Familien oder Familien mit Elternteilen in Ausbildung). Die Regierung griff die Thematik sodann in ihrem Bericht 40.23.05 «Grundlagen der Familienpolitik im Kanton St.Gallen» wieder auf. Sie nannte als eine Massnahme zur Bekämpfung der Familienarmut, die vorgelagerte Bedarfsleistung der Elternschaftsbeiträge weiterzuentwickeln. Dazu müssten diese den aktuellen gesellschaftlichen Gegebenheiten angepasst werden, die Umsetzung in den Gemeinden optimiert und eine Ausweitung der Leistungen geprüft werden. Die Regierung stellte im Rahmen der Beratung des Berichts zur Familienpolitik in Aussicht, dass sie eine Familienstrategie für den Kanton St.Gallen erarbeiten möchte, um die Thematik gezielt anzugehen. Der Kantonsrat stimmte diesem Vorgehen zu und richtete zusätzliche Erwartungen an die Regierung; insbesondere sollen bestehende Instrumente, wie auch die Elternschaftsbeiträge, betreffend Wirkung analysiert und wo nötig verbessert werden.

2.2.2 Prüfgegenstand

Prüfgegenstand ist das Gesetz über die Elternschaftsbeiträge (sGS 372.1). Zu überprüfen ist insbesondere seine Wirksamkeit zur Bekämpfung von Familienarmut. Die Schlussfolgerungen daraus werden im Rahmen der geplanten Familienstrategie berücksichtigt.

2.2.3 Für die Prüfung verantwortliches Departement

Die Überprüfung der genannten Erlasse bzw. Bestimmungen soll durch das Departement des Innern erfolgen.

2.3 II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht

2.3.1 Ausgangslage, Fragestellung und Begründung

Der II. Nachtrag[8] zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (sGS 912.5; abgekürzt EG-KES) basiert auf einem umfassenden Wirkungsbericht zur Organisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB). Der Wirkungsbericht attestierte dem System im Grundsatz eine gute Wirksamkeit und sah von einer umfassenden Reorganisation der KESB ab. Vielmehr wurden etablierte Lösungen in einzelnen oder mehreren Regionen für den ganzen Kanton adaptiert, um generelle Verbesserungen und eine breitere Akzeptanz über den Kanton hinweg zu erreichen. Insbesondere erfolgten Anpassungen bei den Einzelzuständigkeiten und bei der Zusammenarbeit mit der finanzierenden Behörde. Der Kantonsrat verzichtete auf eine von der Regierung vorgesehene Stärkung der Weisungsfunktion der kantonalen Aufsichtsbehörde. Ziel dieser war eine grössere Vereinheitlichung der Prozesse der KESB. Das Anliegen der Vereinheitlichung wurde zwar anerkannt, es sollte aber im Rahmen der bestehenden Aufsicht der kantonalen Behörde mittels Weiterbildungen erreicht werden. Entsprechend ist zu überprüfen, ob die gesetzlichen Anpassungen Wirkung entfalten konnten, und auch, ob die gewünschte Angleichung der Prozesse über die KESB-Regionen hinweg stattgefunden hat.

8 nGS 2019-018.

In den letzten Jahren stellten sich drei weitere rechtliche Fragen, zu deren Überprüfung sich das Regulierungscontrolling eignet. Erstens ist zu prüfen, ob den KESB die Möglichkeit zum Erlass von Ordnungsbussen zu übertragen ist. Zweitens, ob das Rückgriffsrecht des Kantons auf die Trägerschaften bei Schadenersatz- und Genugtuungsansprüchen nach Art. 9 EG-KES gegen Bundesrecht verstösst. Und drittens, ob die Anzahl Beschwerdeinstanzen nach Art. 11 EG-KES zu verkleinern ist.

Der II. Nachtrag zum EG-KES war das Resultat eines ersten Wirkungsberichts zu den kantonalrechtlichen Grundlagen.[9] Der Wirkungsbericht zeigte auf, dass die Organisation der KESB im Kanton St.Gallen im Wesentlichen gut funktioniert und Optimierungen ohne grosse gesetzliche Anpassungen erreicht werden können. Es ist vorgesehen, die Wirkung des EG-KES erneut in einem Wirkungsbericht zu überprüfen. Es geht dabei um eine ganzheitliche Überprüfung des Systems des Kindes- und Erwachsenenschutzes im Kanton. Die vorliegende Überprüfung fokussiert daher auf die im Rahmen des II. Nachtrags geänderten Bestimmungen sowie drei Spezialthemen.

2.3.2 Prüfgegenstand

Prüfgegenstand sind:
– die im Rahmen des II. Nachtrags zum EG-KES geänderten Bestimmungen;
– die Möglichkeit zum Erlass von Ordnungsbussen;
– das Rückgriffsrecht nach Art. 9 EG-KES;
– die Beschwerdeinstanzen nach Art. 11 EG-KES.

2.3.3 Für die Prüfung verantwortliches Departement

Die Überprüfung des genannten Nachtrags bzw. der genannten Bestimmungen soll durch das Departement des Innern unter situativem Beizug des Bildungsdepartementes erfolgen.

2.4 Vorgemerkte Prüfthemen aus dem Prüfbericht zum Prüfprogramm 2021

Im Prüfbericht zum Prüfprogramm 2021 des Regulierungscontrollings wurden zudem folgende Erlasse für das Prüfprogramm 2025 vorgemerkt und aus nachfolgenden Gründen nicht ins Prüfprogramm 2025 aufgenommen:
– Gesetz über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung (sGS 221.1): Dieses Gesetz wird aktuell totalrevidiert.
– V. Nachtrag[10] zum Gesetz über die Pflegefinanzierung: Dieser Nachtrag steht in enger Verbindung zur einheitlichen Finanzierung ambulanter und stationärer Leistungen (EFAS); die Auswirkungen sind noch offen.
– XV. Nachtrag[11] zum Steuergesetz (STAF[12]-Umsetzung) (sGS 811.1): Zurzeit liegen noch keine Daten zur STAF-Umsetzung vor. Allenfalls bietet sich eine Überprüfung dieses Nachtrags zu einem späteren Zeitpunkt an.
– Geoinformationsgesetz (sGS 760.1): Der Aufbau der technischen Geodateninfrastruktur tGDI befindet sich in Umsetzung. Erste Teilabnahmen sind für dieses Jahr vorgesehen. Der Projektabschluss ist für das erste Semester 2026 geplant. Es ist deshalb zu früh, das Gesetz bereits jetzt zu überprüfen. Allenfalls könnte es in das Prüfprogramm 2029 aufgenommen werden.
– Gesetz über den Feuerschutz (sGS 871.1): Bei der Überprüfung dieses umfangreichen Erlasses stellen sich Fragen, die für das Gefäss des Regulierungscontrollings zu weitgehend sind.

---

9 Es besteht kein gesetzlicher Auftrag für einen solchen Wirkungsbericht. Daher entspricht der vorliegende Erlass dem vierten Selektionskriterium des Konzepts zur Auswahl und Erfassung der Prüfthemen (vgl. Abschnitt 1.4).

10 nGS 2021-019.

11 nGS 2019-042.

12 STAF = Steuerreform und AHV-Finanzierung.

Das Sicherheits- und Justizdepartement wird prüfen, inwieweit zum Gesetz über den Feuerschutz ein eigenes Überprüfungs- bzw. Revisionsprojekt initiiert werden soll.
– Hundegesetz (sGS 456.1): Die Regierung sieht bei diesem Gesetz keinen Anpassungsbedarf. Sie hat dies in ihrer Antwort vom 20. August 2024 auf die Einfache Anfrage 61.24.42 «Braucht es eine Anpassung des St.Galler Hundegesetzes?» festgehalten.

2.5 Zeitplan

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

– Beratung des Prüfberichts zum Prüfprogramm 2025 des Regulierungscontrollings durch den Kantonsrat	Herbstsession 2027[13]
– Beratung des Prüfprogramms 2029 des Regulierungscontrollings durch den Kantonsrat	Herbstsession 2029

2.6 Inhalt des Kantonsratsbeschlusses über das Prüfprogramm 2025 des Regulierungscontrollings

Im Entwurf des Kantonsratsbeschlusses über das Prüfprogramm 2025 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.

3 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Kantonsratsbeschluss über das Prüfprogramm 2025 des Regulierungscontrollings einzutreten.

Im Namen der Regierung

Susanne Hartmann
Präsidentin

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

[13] 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 2025 des Regulierungscontrollings

Entwurf der Regierung vom 25. März 2025

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 25. März 2025 Kenntnis genommen und

erlässt

in Ausführung von Art. 16j des Staatsverwaltungsgesetzes vom 16. Juni 1994[14]

als Beschluss:

I.

Ziff. 1

[1] Das Prüfprogramm 2025 des Regulierungscontrollings umfasst folgende Themen:
a) II. Nachtrag[15] zum Einführungsgesetz zur eidgenössischen Waldgesetzgebung;
b) Gesetz über Elternschaftsbeiträge[16];
c) II. Nachtrag[17] zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht.

Ziff. 2

[1] Die Regierung wird eingeladen, bis im Jahr 2027 den Prüfbericht zum Prüfprogramm 2025 des Regulierungscontrollings vorzulegen und dem Kantonsrat allfällige Anträge zu unterbreiten.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

14 sGS 140.1; abgekürzt StVG.
15 nGS 2023-010.
16 sGS 372.1.
17 nGS 2019-018.

IV.

Dieser Erlass wird ab Rechtsgültigkeit angewendet.