

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 7. Dezember 2021

731

EINGANG GR			
12. Jan. 2022			
GRG Nr.	20	WE 5	249

Antrag gemäss § 52 der Geschäftsordnung des Grossen Rates von Brigitte Kaufmann vom 21. November 2018 „Regulierungsbremse“

Bericht

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

In Erfüllung des erheblich erklärten Antrages gemäss § 52 der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GOGR; RB 171.1) von Brigitte Kaufmann „Regulierungsbremse“ (GR 16/AN 12/292) unterbreitet Ihnen der Regierungsrat einen

Bericht zur Prüfung der Einführung einer kantonalen Regulierungsbremse

1. Ausgangslage

Am 21. November 2018 wurde mit dem Antrag gemäss § 52 GOGR gefordert, der Regierungsrat sei zu beauftragen, einen Bericht zur Prüfung der Einführung einer Regulierungsbremse zu erstellen. Der Vorstoss wurde damit begründet, dass sowohl Bürgerinnen und Bürger als auch die KMU-Wirtschaft die zunehmende Regulierungsdichte als Belastung empfänden. Ausserdem führe die Dichte an Bestimmungen zu einem Vertrauensverlust in Verwaltung und Behörden. Bei der Prüfung einer kantonalen Regulierungsbremse durch den Regierungsrat seien verschiedene Massnahmen denkbar, etwa die Festlegung eines verbindlichen Maximums an zusätzlichen Regulierungen oder die sogenannte „one-in, one-out“-Regelung.

Der Regierungsrat wies in seiner Beantwortung vom 1. Oktober 2019 darauf hin, dass im Kanton Thurgau keineswegs ein ungebremses Regulierungswachstum herrsche. Darüber hinaus würden Regulierungen nicht zum Eigennutz des Staates erfolgen, sondern zur Klärung von Rechten und Pflichten. Er verwies auch auf einen bereits auf Bundesebene bestehenden Bericht zum Postulat Andrea Caroni (Geschäftsdatenbank Curia Vista des Bundes, 15.3421).

Die Antragstellerin und mit ihr die Mehrheit des Grossen Rates erachten indessen zusätzliche Massnahmen als notwendig. Sie wiesen darauf hin, dass die Prüfung einer Regulierungsbremse auch als Chance für die Entwicklung einer kohärenten und zukunftsweisenden Regulierungspolitik betrachtet werden könne. Der Antrag wurde daher vom Grossen Rat am 18. Dezember 2019 mit 60:52 Stimmen erheblich erklärt.

Der vorliegende Bericht behandelt die Situation im Kanton Thurgau und geht danach auf die Erfahrungen in anderen Kantonen sowie beim Bund ein. Zusätzlich werden Erkenntnisse aus wissenschaftlichen Studien umrissen. Anschliessend erfolgen eine Wirkungsanalyse und Schlussfolgerungen zur Umsetzung des Antrags zur Einführung einer Regulierungsbremse im Kanton Thurgau.

2. Aktuelle Situation im Kanton Thurgau

Wie bereits einleitend erwähnt, präsentiert sich die Situation in quantitativer Hinsicht massvoll. Die Zahl der im Thurgauer Rechtsbuch enthaltenen Erlasse ist seit dem Jahr 2003 von 494 Erlassen auf heute 454 Erlasse (Stand Dezember 2021) gar etwas gesunken. Auch im interkantonalen Vergleich ist die Anzahl Erlasse des Kantons Thurgau zu relativieren. Während die meisten Kantone deutlich mehr Erlasse aufweisen, sind es einzig die Kantone Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Graubünden, Schwyz und Uri, die weniger Erlasse zählen. Diese Tatsache entkräftet die Aussage, dass Bürgerinnen und Bürger sowie die KMU-Wirtschaft mit einer zunehmenden Dichte an Regulierungen konfrontiert seien.

Obwohl der Kanton Thurgau bis anhin keine Regulierungsbremse anwendet, orientiert man sich an Rechtsetzungsrichtlinien. Diese sind in der Verordnung des Regierungsrates über das Vernehmlassungsverfahren (TG VIV; RB 170.21) geregelt. So erfolgt gemäss § 2 TG VIV im Rahmen der Vorbereitung kantonalen Erlasse, insbesondere zu Verfassungs- und Gesetzesänderungen, jeweils ein Vernehmlassungsverfahren. Selbst bei Verordnungsentwürfen, parlamentarischen Vorstössen, Vorhaben, Konzepten und Informationsprojekten erfolgt ein solches, wenn sie von grosser politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite sind. Nach § 4 TG VIV ist jede Person und jede Organisation berechtigt, sich am Verfahren zu beteiligen.

Die Praxis zeigt, dass bereits heute seitens Regierungsrat bei allen Vorlagen grosser Wert auf eine entsprechende Beurteilung gelegt wird. Entsprechend der fachlichen Nähe obliegt gemäss § 5 TG VIV dem jeweils zuständigen Departement die Verantwortung. Dieses berücksichtigt die Rückmeldungen und schätzt aufgrund der in § 2 TG VIV aufgeführten Aspekten die Tragweite einer Regulierung ab.

3. Erfahrungen in anderen Kantonen

3.1. Allgemeiner Überblick

Die Bestrebungen zum Abbau der administrativen Belastung sind eine Herausforderung, die nebst dem Bund auch die Kantone fordern. Deren Handlungsspielraum ist allerdings eingeschränkt, denn Bundesrecht geht entsprechendem kantonalen Recht vor (Art. 49 Abs. 1 Bundesverfassung [BV; SR 101]). Somit verbleibt den Kantonen oftmals

nur der Vollzug der Bundesgesetzgebung. Besteht hingegen keine Regulierung auf Stufe Bund, sei dies aufgrund einer entsprechenden Kompetenzdelegation oder einer Lücke in der Bundesgesetzgebung, sind die Kantone ermächtigt, eigene Normen zu erlassen. Hier besteht die Möglichkeit, durch geeignete Massnahmen und Instrumente auf die Anzahl und Qualität der Regulierungen Einfluss zu nehmen.

Die Kantone St. Gallen, Zürich und Basel-Landschaft haben in den vergangenen Jahren im Bereich der Regulierungspolitik Anstrengungen unternommen. In der Folge sollen Erkenntnisse für den Kanton Thurgau ausgearbeitet werden. Welche Massnahmen wurden tatsächlich umgesetzt? Welche Erfahrungen wurden gemacht? Welchen Impact haben die Instrumente auf die Regulierungspolitik?

3.2. Beispiel Kanton St. Gallen

Im Kanton St. Gallen wurde im Jahr 2016 ein Antrag zur Prüfung der Einführung einer Regulierungsbremse auf Kantonsebene eingereicht. Der Antrag wurde vom Kantonsrat allerdings mit der Begründung abgelehnt, dass das Parlament auch ohne die Einführung einer allgemeinen Regulierungs- und Bürokratiebremse die Möglichkeit hat, wirksam auf die Regulierungsdichte einzuwirken.

Im Jahr 2019 wurde eine Motion mit dem Titel „Regulierungscontrolling“ gutgeheissen. Hierzu wurde das Staatsverwaltungsgesetz (StVG; sGS 140.1) um den Artikel 16j ergänzt. Erlasse werden seither auf ihre Notwendigkeit, Verfassungskonformität, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit jeweils einmal je Amtsdauer überprüft. In der Folge unterbreitet die Regierung dem Kantonsrat einen Bericht über die Ergebnisse des Regulierungscontrollings und die eingeleiteten Massnahmen. Sodann besteht die Möglichkeit, eine Anpassung oder Aufhebung von Erlassen zu beantragen.

Zusätzlich zum Regulierungscontrolling verabschiedete der Kanton St. Gallen einen Rechtsetzungsleitfaden. Dieser Rechtsetzungsleitfaden wird auf alle Arten von Erlassen im Geschäftskreis der Regierung und des Kantonsrates angewendet. Er dient zur sachgemässen Anwendung bei Erlassen von Departementen und der Staatskanzlei sowie Organisationen mit kantonaler Beteiligung.

Nach Auskunft der Stabsstelle Politische Planung, Controlling und Führungsunterstützung des Kantons St. Gallen liegen noch keine Erfahrungswerte zur Wirkung vor.

3.3. Beispiel Kanton Zürich

Als Gegenvorschlag zur kantonalen „KMU-Entlastungsinitiative“ beschloss der Zürcher Kantonsrat 2009 das Gesetz zur administrativen Entlastung der Unternehmen (EntlG; ZH-Lex 930.1). Dieses soll gemäss § 1 Abs. 1 EntlG den administrativen Aufwand der Unternehmen bei der Erfüllung von Vorschriften möglichst geringhalten und den Anliegen der KMU Rechnung tragen. Hierfür wurde unter anderem eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) eingeführt. Darüber hinaus wurde eine Informations- und Koordinationsstelle geschaffen, die den Unternehmen als Ansprechpartnerin dient (vgl. § 4 und § 5 EntlG).

Die Erfahrungen im Kanton Zürich haben gezeigt, dass die Prüfung des geltenden Rechts verhältnismässig wenige Beanstandungen ergeben hat. Nicht einzelne Normen, sondern die Summe aller Vorschriften (Bund, Kanton, Gemeinde) führten zu administrativer Belastung.

Als weitere Massnahme zur Eindämmung der Regulierung liess der Kanton Zürich eine Machbarkeitsanalyse zur Regulierungsbremse erstellen, in der die unterschiedlichen Instrumente evaluiert wurden. Diese Evaluation zeigt die Stärken und Schwächen der verschiedenen Instrumente und legt dar, dass keines der Instrumente einem anderen deutlich überlegen ist. Die Studie geht daher davon aus, dass eine gezielte Kombination der Instrumente am meisten zur Senkung der Regulierungsbelastung beitragen könnte.

3.4. Beispiel Kanton Basel-Landschaft

Im Kanton Basel-Landschaft besteht seit dem 5. Juni 2005 ebenfalls ein Gesetz über die Reduktion der Regelungsdichte und den Abbau der administrativen Belastung für die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU-Entlastungsgesetz; SGS 541). Dabei verfolgt der Kanton neben dem Abbau von Vorschriften und der Sicherstellung der KMU-Verträglichkeit von Erlassen auch explizit die Vereinfachung und Beschleunigung von Verfahren (beispielsweise durch Vereinfachung von Formularen oder die Festlegung von Bearbeitungsfristen).

Das gesetzliche Massnahmenpaket (vgl. § 4 - 6 KMU-Entlastungsgesetz) zur Sicherstellung einer nachhaltigen KMU-Entlastung umfasst dabei folgende Instrumente:

- Regulierungsfolgeabschätzung (RFA) zur Überprüfung und Gewährleistung der KMU-Verträglichkeit aller bestehenden und zukünftigen Erlasse
- KMU-Forum als beratendes Organ für den Regierungsrat
- Anlaufstelle für Unternehmen (One-Stop-Shop) im Sinne einer Informations- und Koordinationsstelle in der öffentlichen Verwaltung

Gewählt wurde bewusst ein dualer Strategieansatz. Retrospektiv sind die administrativen KMU-Belastungen, die aus den bestehenden Erlassen hervorgehen, zu ermitteln. Auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse sind geeignete Massnahmen zu ergreifen, um die Regulierungen zu vereinfachen oder abzubauen. Prospektiv gilt es, die administrativen Auswirkungen neuer Erlasse frühzeitig erkennen und abschätzen zu können, um die Regulierung möglichst KMU-verträglich gestalten oder alternative Ansätze vermeiden zu können. Wie der Kanton Zürich kommt auch der Kanton Basel-Landschaft zum Schluss, dass einzig das Zusammenspiel aller Instrumente zum Ziel führen kann.

3.5. Fazit der Erfahrungen aus anderen Kantonen

Die wichtigsten Erkenntnisse aus der Analyse der Kantone St. Gallen, Zürich und Basel-Landschaft lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Der Handlungsspielraum der Kantone beschränkt sich im Grundsatz auf kantonales Recht (aufgrund der derogatorischen Kraft des Bundesrechts).
- Nicht einzelne Normen, sondern das Geflecht aus vielen Regulierungen (Bund, Kanton, Gemeinden) führen zu einem Regulierungsdickicht und zu administrativen Belastungen für Bürgerinnen und Bürger sowie für die KMU-Wirtschaft.
- Es gibt nicht „die eine Lösung“ (vgl. Ansätze der Kantone Zürich und Basel-Landschaft).
- Idealerweise wählt man ein – den Bedürfnissen angepasstes – Massnahmenpaket, das sowohl retrospektiv als auch prospektiv ausgestaltet ist.

Die folgende Grafik illustriert den dualen Strategieansatz des Kantons Basel-Landschaft:

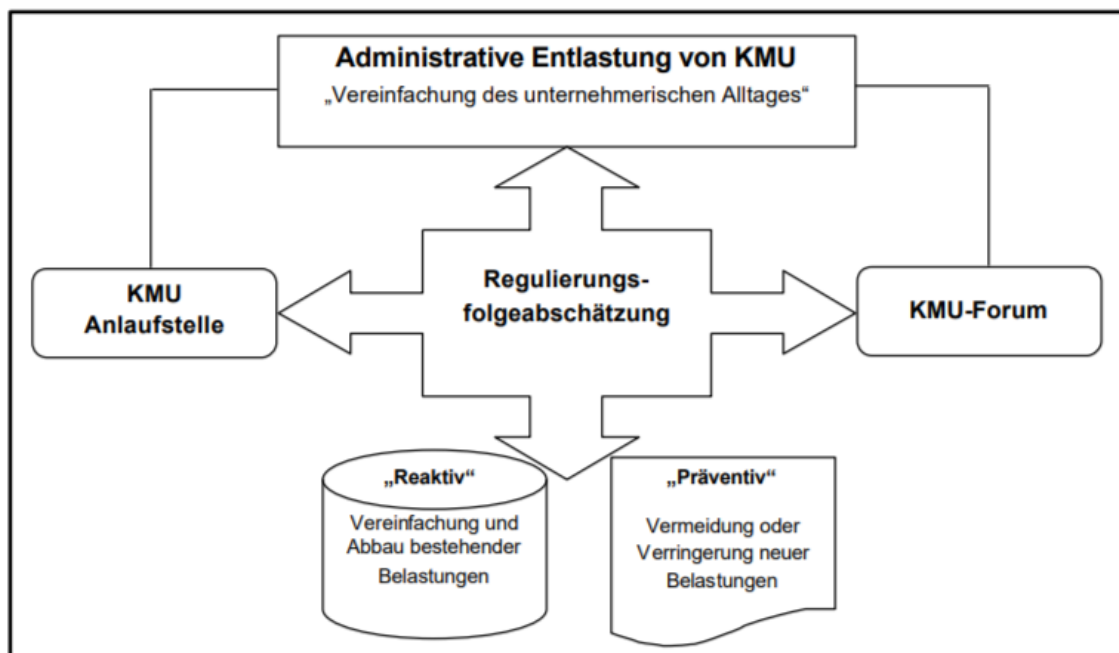


Abbildung 1: Dualer Strategieansatz Kanton Basel-Landschaft

4. Situation auf Bundesebene

Um die „Legiferitis“ zu bekämpfen, fordern Politiker und Verbände seit mehreren Jahren eine Regulierungsbremse auf Bundesebene. In seinem bereits zitierten Bericht zum Postulat Andrea Caroni vom 7. Dezember 2018 präsentiert der Bundesrat eine Auslegeordnung an möglichen Regulierungsbremsen. Diese lassen sich drei Kategorien zuordnen. Bei den Budgetmodellen werden eine Art „Regulierungsbudget“ erstellt und

quantitative Ziele gesetzt. Diese Regeln können unterschiedlich streng ausgestaltet werden und beispielsweise nur mit einer Berichterstattungspflicht verbunden sein oder aber gar zur Blockade von Projekten führen. Zu dieser Kategorie zählen unter anderem Budget- oder Reduktionsziele sowie die „one-in, one-out“-Regelung. Letztere verlangt, dass für jedes neue Gesetz ein vergleichbares altes abgeschafft wird. Als zweite Kategorie gelten Regeln im Gesetzgebungsprozess, welche die Hürden für kostspielige Regulierungen erhöhen und dadurch die Regulierungstätigkeit bremsen sollen. Dazu werden das Erfordernis eines qualifizierten Mehrs, das Vetorecht des Parlaments bei Verordnungen sowie Sunset-Klauseln gezählt (zeitlich beschränkte Regelungen). Die dritte Kategorie stellen Transparenzinstrumente wie die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA), Regulierungskostenmessungen und Ex-post-Evaluationen dar. Sie sollen faktenbasierte Entscheidungen ermöglichen sowie das Bewusstsein für die Kosten stärken und dadurch regulierungsbremsend wirken.

Das beschriebene Arsenal von Massnahmen und dessen schrittweise Stärkung auf allen Staatsebenen ist zweifellos die Grundvoraussetzung zum Abbau administrativer Hürden. Der Bericht des Bundesrates zeigt jedoch auch, dass Regulierungsbremsen auch Nebenwirkungen und Fehlanreize zur Folge haben können. Wenn zum Beispiel Bundesgesetze bewusst offen formuliert werden, damit die kostspieligen Pflichten erst auf Verordnungsstufe oder im kantonalen Vollzug genau definiert werden, dürfte dies kaum im Sinne einer Regulierungsbremse sein. Gerade bei starren Instrumenten besteht die Gefahr, dass strategische Pakete geschnürt werden, um die Regel zu umgehen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Je nachdem, wo man den Verursacher und die Gründe für die zunehmende Regulierung ausmacht, kann ein anderes Instrument zielführend sein. Es gibt – wie bereits ausgeführt – kein Allheilmittel. Unbestritten ist jedoch, dass Selbstdisziplin aller regulierenden Akteure unerlässlich ist, damit die Regulierungsbelastung im Griff zu halten ist. Es braucht also den Willen der Exekutive und auch der Legislative, die Regulierungsproblematik effektiv anzugehen und dafür gewisse Einschränkungen im Gestaltungsspielraum in Kauf zu nehmen.

5. Wissenschaftliche Studien

Auch die Wissenschaft hat sich bereits mehrfach mit dem Thema Regulierungsbremse befasst. Die Büro Vatter AG, Politikforschung & -beratung, publizierte im Jahr 2016 im Auftrag der Schweizerischen Bankiersvereinigung die Studie „Konzeptionelle Grundlagen einer unabhängigen Regulierungsprüfstelle“.

Das Konzept zeichnet sich durch das Zusammenspiel dreier Akteure und ihrer je eigenen Kontrollaufgaben aus: Internes Regulierungscontrolling der Fachbehörden, Einbezug der betroffenen Kreise und externes Regulierungscontrolling durch eine unabhängige Prüfstelle. Das Zusammenwirken dieser drei Ebenen soll dafür sorgen, dass die für Regulierungen zuständigen Fachbehörden über praxisnahe Informationen verfügen, transparent und bedürfnisgerecht regulieren, fundierte und gewissenhafte Abklärungen zu den wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen von Regulierungen treffen und die Qualität ihrer Regulierungsvorhaben gegenüber einer unabhängigen Instanz vertei-

digen müssen. So soll darauf hingewirkt werden, dass Regulierungen zweckmässig und in der beabsichtigten Weise wirksam, in ihrer konkreten Ausgestaltung zugleich aber verhältnismässig und kostengünstig sind.

Die folgende Grafik zeigt das Zusammenspiel der drei Akteure und die drei Ebenen (Zweckmässigkeitsschleuse, Regulierungskostenbremse, Ex post-Evaluation) der Regulierungspolitik. Entscheidend an diesem Ansatz ist die Zweckmässigkeitsschleuse. Die zuständige Fachbehörde muss die Frage beantworten, ob zur Behebung eines identifizierten Problems eine neue Regulierung zweckmässig ist oder ob das Problem auch auf anderem Weg oder innerhalb des bestehenden Regulierungsrahmens angegangen werden kann. Im Sinne eines „quick check“ soll die Fachbehörde bereits zu diesem Zeitpunkt eine erste grobe Abschätzung der Wirkungen und der möglichen unbeabsichtigten Nebenwirkungen der Regulierung vornehmen.

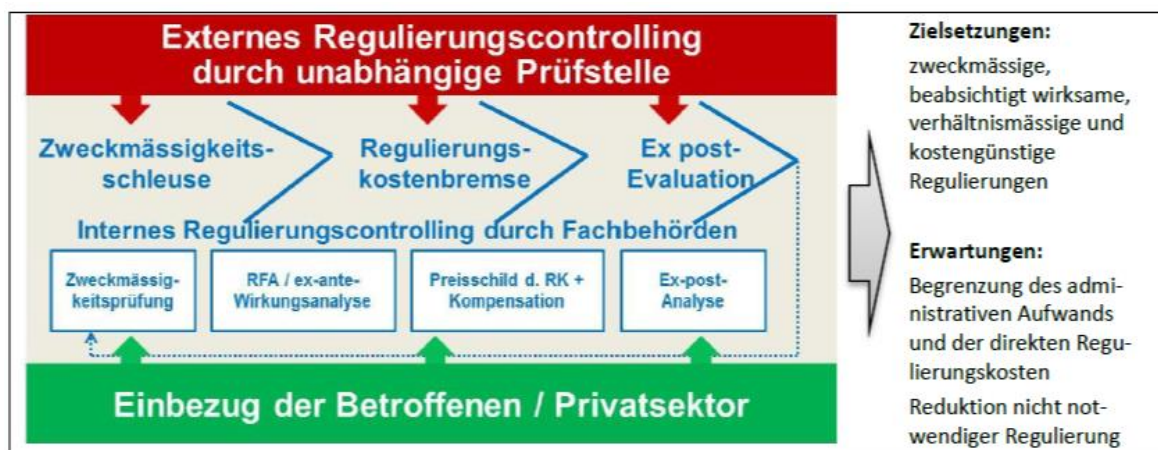


Abbildung 2: Konzept Regulierungspolitik

Ebenfalls 2016 veröffentlichte Avenir Suisse einen Beitrag „Auswege aus dem Regulierungsdickicht II“. Darin schlagen die Autoren unter anderem vor, in der Schweiz verbindliche Regulierungsbremsen einzuführen. Die Autoren empfehlen dabei die Umsetzung der „one-in, one-out“-Regelung: Die Abschaffung einer Regulierung im Gegenzug für eine neue sollte immer innerhalb desselben Departementes erfolgen, damit die Belastung innerhalb eines Regulierungsbereichs konstant bleibt. Des Weiteren müssten Regulierungen nach einer vorgegebenen Zeit evaluiert und allenfalls aufgehoben werden (Sunset-Klauseln). KMU und Start-ups sollten zusätzlich vor einem zu grossen Regulierungsaufwand geschützt werden, indem sie von einer bestimmten Regulierung ausgenommen würden (Opting-Out-Klausel). Schliesslich sollte eine dauerhafte Regulierungsbremse installiert werden. Den Autoren schweben zwei mögliche Ansätze vor: Zum einen könnte ein einmaliges Reduktionsziel deklariert werden. Zum anderen könnte die Entwicklung der Regulierungskosten deklariert werden. Beide Ansätze hätten eine Inventarisierung sämtlicher Regulierungen und der damit verbundenen direkten und indirekten Kosten zur Folge. Da insbesondere die indirekten Kosten für die Bürgerinnen und Bürger sowie für die Unternehmen schwierig abzuschätzen sind, erscheint die Einführung einer gesamtwirtschaftlichen Regulierungsbremse allerdings als eher utopisch.

Eine weitere Forderung sind klare Governance-Strukturen im Regulierungsprozess: Analog der Studie der Büro Vatter AG soll in einer frühen Phase die Einführung eines Quality-Checks erfolgen. Dieser gibt Aufschluss über Ziele, Effektivität, Effizienz und Anreizstruktur der neuen Regulierung. Regulierungsfolgenabschätzungen (RFA) sollen fokussiert und standardisiert ablaufen und sich auf wirtschaftliche Auswirkungen konzentrieren. Zudem soll zur Qualitätskontrolle eine unabhängige Prüfstelle mit klarem Auftrag geschaffen werden.

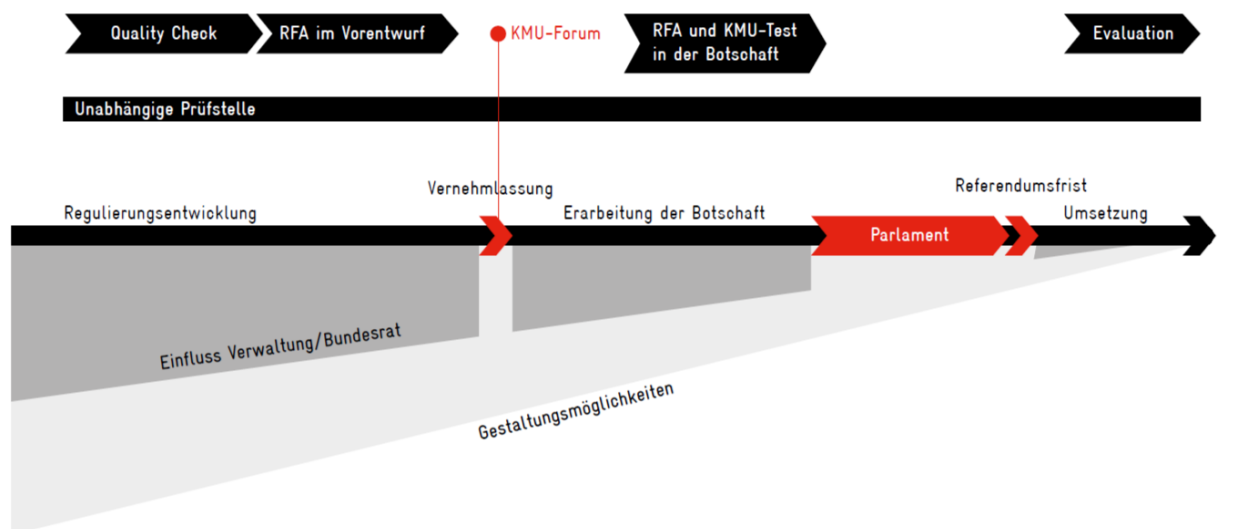


Abbildung 3: Einbettung der geforderten Massnahmen im Gesetzgebungsprozess

6. Wirkungsanalyse und Folgerungen für den Kanton Thurgau

Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass zur Eindämmung einer vermeintlichen Regulierungsflut eine Mehrzahl an Instrumenten zur Verfügung steht. Neben Budgetmodellen, in denen bestimmte Reduktionsziele festgelegt werden (z.B. „one-in, one-out“), gibt es Regeln im Gesetzgebungsprozess, welche die Hürden für kostspielige Regulierungen erhöhen (z.B. Vetorecht des Parlaments). Als dritte und letzte Kategorie sollen Transparenzinstrumente wie die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) das Bewusstsein für die Kosten stärken und dadurch regulierungsbremkend wirken.

Eine Standardlösung, die für den Kanton Thurgau unverändert adaptiert werden kann, gibt es nicht. Zu unterschiedlich sind die jeweiligen kantonalen Voraussetzungen und zu starr erscheinen die einzelnen Instrumente. Ausgehend von dieser Tatsache gilt es, die auf die Bedürfnisse des Kantons Thurgau abgestimmten Massnahmen zu eruieren. Mögliche Ansätze finden sich sowohl bei den Kantonen St. Gallen, Zürich und Basel-Landschaft, als auch in den vorgeschlagenen Governance-Strukturen der Büro Vatter AG und von Avenir Suisse.

6.1. Regelungscontrolling

Der Regierungsrat orientiert sich an den in der TG VIV festgehaltenen Rechtsetzungsrichtlinien. Diese regeln das Vernehmlassungsverfahren und geben Anhaltspunkte, wel-

che Aspekte bei Verfassungs- und Gesetzesänderungen mitberücksichtigt werden sollen. Dabei handelt es sich um eine prospektive Betrachtung.

Neu könnte – analog dem Kanton St. Gallen – ein „Regulierungscontrolling“ eingeführt und auf Gesetzesstufe verankert werden. Ziel wäre es, retrospektiv Erlasse auf ihre Notwendigkeit, Verfassungskonformität, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit jeweils einmal pro Amtsdauer zu überprüfen. Ein entsprechender Ergebnisbericht zuhänden des Grossen Rats würde Handlungsempfehlungen (z.B. Aufhebung eines bestimmten Erlasses) beinhalten.

Der Vorteil dieser Massnahme liegt in der relativ einfachen Umsetzbarkeit. Geregelt würde das Regulierungscontrolling auf Verordnungsstufe. Demgegenüber steht ein grosser personeller und finanzieller Aufwand. Neben Datenerhebungen über sämtliche Regulierungsbereiche bräuchte es Expertenschätzungen und Unternehmerinterviews. Aus Ressourcengründen kommt eine alle vier Jahre wiederkehrende Überprüfung der gesamten Thurgauer Erlasse nicht in Frage. Der Regierungsrat kann sich im Rahmen der nächsten Legislaturplanung zwei Varianten einer Überprüfung vorstellen:

- Überprüfung der gesamten Rechtssammlung als einmaliges Projekt in der nächsten Legislatur.
- Periodische Überprüfung speziell ausgewählter Bereiche, in denen ein entsprechend grosses Entlastungspotenzial vermutet wird.

Der Regierungsrat empfiehlt aus den dargelegten Gründen, das Instrument eines regelmässigen Regulierungscontrollings pro Amtsperiode nicht weiterzuverfolgen. Hingegen ist der Regierungsrat bereit, im Rahmen der nächsten Legislaturplanung eine der beiden oben geschilderten Varianten vorzusehen.

6.2. „One-in, one-out“-Regelung verbunden mit einem numerischen Preisschild

Mit der „one-in, one-out“-Regelung müsste für jede neue Regulierung eine bestehende abgeschafft werden. Da allein die Anzahl an Erlassen noch nichts über die damit verbundenen Belastungen für die Bevölkerung und die Unternehmen aussagt, müssten die Kosten der verschiedenen Erlasse genau beziffert werden, um eine kostenäquivalente Kompensation sicherstellen zu können. Idealerweise wäre also die „one-in, one-out“-Regelung mit einem numerischen Preisschild zu kombinieren, damit die Erlasse anhand konkreter Berechnungen verglichen werden könnten und die Regulierungsbelastung konstant gehalten oder sogar gesenkt werden könnte.

Numerische Preisschilder, welche die Kosten eines Erlasses ausweisen, beruhen immer auf Schätzungen. Aktuell existiert keine Methode, mit der die Regulierungskosten auf einfache, aber präzise Art beziffert werden können. Zu bedenken ist auch, dass neben den Kosten auch der Nutzen einer Regulierung mitberücksichtigt werden müsste. Nur so kann ein umfassendes (ökonomisches) Bild entstehen. Darüber hinaus gilt es zu beachten, dass Regulierungskosten auch aus dem Zusammenspiel von verschiedenen

Erlassen entstehen, was bei einer reinen Fokussierung auf die Kosten einzelner Erlasse nicht berücksichtigt würde.

Der Regierungsrat empfiehlt aus den dargelegten Gründen, die „one-in, one-out“-Regelung verbunden mit dem Instrument des numerischen Preisschildes im Rahmen der Vorstossumsetzung nicht weiterzuverfolgen.

6.3. KMU-Forum

Der Kanton Basel-Landschaft verfügt über ein KMU-Forum, das als beratendes Organ gegenüber dem Regierungsrat fungiert. Es ist als ausserparlamentarische Expertengruppe konstituiert und setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltung und der Wirtschaft zusammen. Zu den Kernaufgaben des Forums gehören insbesondere:

- die Prüfung administrativer Belastungen und Einschränkungen unternehmerischer Freiheiten von KMU, die aus dem Vollzug neuer und bestehender Regulierungen hervorgehen
- das Verfassen von Stellungnahmen im Rahmen der Vernehmlassungen zu kantonalen Erlassen, welche die Sicht der KMU wiedergeben
- Abgabe von Empfehlungen zuhanden des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung zur Vereinfachung des unternehmerischen Alltags und alternativer Regulierungen

Obwohl das KMU-Forum keine eigentliche Regulierungsbremse ist, birgt es bezüglich Einflussnahme, Unabhängigkeit und Legitimation einige Vorzüge. Die Auswirkungen einzelner Erlasse für die Wirtschaft können von Expertinnen und Experten sowie Unternehmerinnen und Unternehmern frühzeitig überprüft werden. Diese könnten sodann Änderungen oder Vereinfachungen vorschlagen und sich in sämtlichen Verfahrensständen aktiv einbringen.

Trotz der erwähnten Vorteile einer unabhängigen Kontrollinstanz gelangt der Regierungsrat zum Schluss, dass die Schaffung einer solchen neuen „Behörde“ im Kanton Thurgau mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden wäre. Ausserdem besteht bereits heute gemäss § 4 TG VIV für interessierte Kreise die Möglichkeit, sich an den jeweiligen Vernehmlassungsverfahren zu beteiligen.

Aufgrund des Mehraufwandes empfiehlt der Regierungsrat, das Instrument eines KMU-Forums als unabhängige Kontrollstelle im Rahmen der Vorstossumsetzung nicht weiterzuverfolgen.

6.4. Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)

Die RFA verfolgt das Ziel, sämtliche bestehenden und zukünftigen Erlasse auf ihre KMU-Verträglichkeit zu prüfen. Bestehende Erlasse werden retrospektiv beurteilt. Als Kriterium wird die administrative KMU-Belastung ermittelt. Auf der Grundlage der ge-

wonnenen Erkenntnisse werden geeignete Massnahmen vorgeschlagen. Auch hier ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei der Ermittlung der KMU-Belastung lediglich um Schätzungen handelt (vgl. Ausführungen unter Kap. 6.2). Prospektiv gilt es, die administrativen Auswirkungen neuer Erlasse frühzeitig zu erkennen. Auch dieses Unterfangen erweist sich bei näherer Betrachtungsweise als äusserst schwierig. Zwar können sogenannte Regulierungs-Checklisten als zusätzliche Hilfestellung dienen. Anhand dieser sind die federführenden Departemente und Ämter angehalten, bereits am Anfang des Prozesses Überlegungen im Sinne der Regulierungsbremse anzustellen. Die Problematik bleibt allerdings unverändert bestehen. Analog den Ausführungen unter Kap. 6.1 ist auch bei der RFA auf den grossen personellen und finanziellen Aufwand hinzuweisen. Sowohl bei der Ex-post-Evaluation als auch im Rahmen einer prospektiven Beurteilung braucht es Datenerhebungen über sämtliche Erlasse sowie Expertenschätzungen und Unternehmerinterviews. Wie bereits erwähnt, sollten deshalb umfangreiche Erlass-Überprüfungen aus Ressourcengründen als einmaliges Projekt oder nur in ausgewählten Bereichen mit Entlastungspotenzial in Angriff genommen werden.

Der Regierungsrat empfiehlt aus den dargelegten Gründen, das Instrument der Regulierungsfolgenabschätzung im Rahmen der Vorstossumsetzung nicht weiterzuverfolgen.

6.5. Strategie Digitale Verwaltung Thurgau

Der Regierungsrat hat im Herbst 2020 die „Strategie Digitale Verwaltung“ verabschiedet. Das übergeordnete Ziel ist es, für die Bevölkerung, die Wirtschaft und die Verwaltung einen Mehrwert zu erzielen. Mit der Automatisierung der Arbeitsabläufe, der medienbruchfreien Bearbeitung von Daten (Prozessoptimierung) und der Elimination von Doppelspurigkeiten sollen die Effizienz und auch die Qualität verbessert werden.

Gerade die Wirtschaft soll von den Möglichkeiten der digitalen Transformation der Kantonalen Verwaltung Thurgau (KVTG) profitieren. Geschäftsprozesse sollen mit Hilfe technischer Hilfsmittel und Lösungen verbessert und effizienter ausgestaltet werden, sodass für die Kundschaft ein Mehrwert resultiert. Dabei sollen die Unternehmen insbesondere bezüglich Zeit- und Arbeitsaufwand entlastet werden. Darüber hinaus gilt es, administrative Hürden abzubauen und hierdurch einen flexibleren und agileren Umgang mit staatlichen Leistungen zu gewährleisten. Denkbar ist ein sogenannter „Single Point of Entry“, also eine Einstiegsstelle, wo die Kundschaft zu allen Dienstleistungen der KVTG Zugang findet. Mit EasyGov.swiss wird auf Bundesebene bereits eine solche Plattform angeboten. Sie erlaubt die Abwicklung erster Verwaltungsaufgaben online über einen einzigen Zugang und wird schrittweise weiterentwickelt. Ihre Nutzung würde gemäss einer Analyse des Instituts für systemisches Management und Public Governance der Universität St. Gallen einen markanten Nutzen für die Unternehmen bringen.

Der Regierungsrat ist bestrebt, die Chancen, welche die digitale Transformation hinsichtlich dem Abbau von administrativen Hürden für Unternehmen birgt, konsequent anzupacken und im Rahmen der Operationalisierung der Strategie Digitale Verwaltung Thurgau umzusetzen.

7. Fazit

Der Kanton Thurgau verfügt im interkantonalen Vergleich über eine moderate Anzahl Erlasse (vgl. Ausführungen unter Kap. 2). Rein quantitativ sind die Thurgauer Bevölkerung und die KMU-Wirtschaft also nicht mit einer Regulierungsflut konfrontiert. In Anbetracht dieser Tatsache muss der Handlungsbedarf zur Einführung einer Regulierungsbremse relativiert werden.

Dennoch greift einzig die Betrachtung der Anzahl Erlasse zu kurz. Es sind nicht nur einzelne Erlasse, die zu einem Regulierungsdickicht führen, sondern die Verflechtung unterschiedlicher Normen. Die direkten Einflussmöglichkeiten eines Kantons beschränken sich auf seine eigene Rechtsetzung. Die derogatorische Kraft des Bundesrechts erlaubt den Kantonen oft nur den Vollzug der Erlasse. So verbleibt ein vergleichsweise kleiner Gestaltungsspielraum. Gerade bei Erlassen, welche die Wirtschaft betreffen, handelt es sich oftmals um Bundesgesetzgebung. Als prominentes Beispiel dient das Arbeitsrecht.

In jenen Bereichen, in denen der Kanton die regulatorische Hoheit innehat, gilt es die „Legiferitis“ zu verhindern. Der vorliegende Bericht hat aufgezeigt, dass es dagegen kein Allheilmittel gibt. Bei vielen Regulierungsinstrumenten ist die Wirkung unklar, und die unerwünschten Nebenwirkungen sind erheblich. Zudem dürfte der bürokratische Aufwand zur Bewirtschaftung, insbesondere bei strengen und starren Regeln, nicht zu vernachlässigen sein.

Chancen bietet die Digitalisierung, von der elektronischen Abwicklung bestimmter Geschäftsprozesse bis hin zur umfassenden digitalen Transformation. Das Ziel der Digitalisierung in der KVTG muss es dabei sein, einen Mehrwert für die Bevölkerung und für die Unternehmen zu generieren. Dies verlangt von der Verwaltung, dass sie Dienstleistungen kostengünstiger, effizienter und kundenfreundlicher anbietet. Damit leistet sie einen zentralen Beitrag zum Abbau administrativer Hürden und stärkt gleichzeitig die Thurgauer Wirtschaft und ihre Wettbewerbsfähigkeit.

Im Bewusstsein der Problematik empfiehlt der Regierungsrat deshalb, auch zukünftig auf die Einführung von starren Regulierungsinstrumenten zu verzichten und so den Handlungsspielraum möglichst gross zu halten. Dabei setzt er auf Selbstdisziplin und den Willen sämtlicher Beteiligter, auch zukünftig einen schlanken Staatsapparat im Thurgau aufrechtzuerhalten. Für die nächste Legislatur wird der Regierungsrat ein einmaliges Projekt zur Überprüfung des kantonalen Rechts im Sinne des Antrags gemäss § 52 GOGR vorsehen, entweder generell oder beschränkt auf einzelne Bereiche mit besonderem Entlastungspotenzial. Daneben obliegt es aber insbesondere auch dem Parlament als gesetzgebende Gewalt, darüber zu wachen, dass die Erlasssammlung des Kantons Thurgau massvoll weiterentwickelt wird.

8. Antrag

Der Regierungsrat hat mit dem vorliegenden Bericht den Auftrag aus dem erheblich erklärten Antrag gemäss § 52 GOGR von Brigitte Kaufmann „Regulierungsbremse“ erfüllt.

Wir beantragen Ihnen deshalb, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, vom Bericht Kenntnis zu nehmen.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Der Staatsschreiber