

XXII. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates

Botschaft und Entwurf des Präsidiums vom 5. November 2021

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	1
2	Zulässigkeit der Zertifikatspflicht	2
2.1	Jüngste Entwicklungen	2
2.2	Bundesrechtliche Vorgaben	2
2.3	Frage der Verhältnismässigkeit	3
3	Rechtliche Umsetzung	4
3.1	Änderung des Geschäftsreglements des Kantonsrates	4
3.2	Allgemein gehaltene Bestimmung versus «Lex Covid»	4
3.3	Einführung der Zertifikatspflicht «light»	5
4	Finanzielle Auswirkungen	6
5	Antrag	6
	Entwurf (XXII. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates)	7

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des XXII. Nachtrags zum Geschäftsreglement des Kantonsrates.

1 Ausgangslage

Der Ausbruch der Covid-19-Epidemie hat sich ganz erheblich auf die Sitzungsgestaltung der kantonalen Parlamente ausgewirkt – auch im Kanton St.Gallen. Um die mit Blick auf die epidemiologische Lage geltenden Abstands- und Hygienevorschriften einhalten zu können, haben nach der Februarsession 2020 keine Sessionen des Kantonsrates mehr im angestammten Kantonsratssaal stattgefunden; stattdessen wurden die Sessionen «extra muros» auf das Areal der Olma Messen St.Gallen verlegt. Auch die Sitzungen der verschiedenen Organe und Gremien des Kantonsrates fanden in grösseren Sitzungsräumen statt; für die Sitzungen der ständigen und der vorberatenden Kommissionen wich man z.B. in der Regel vom bisher üblichen Tafelzimmer neu in den Kantonsratssaal aus.

Trotz des Ausweichens in grössere Sitzungsräumlichkeiten und der damit verbundenen grösseren Abstände mussten begleitend weitere Massnahmen beschlossen werden, um den Gesundheitsschutz der Anwesenden gewährleisten zu können. Für die Sessionen des Kantonsrates und die Sitzungen seiner Organe und Gremien wurde deshalb – vorbehältlich eines ärztlich bestätigten Maskentragdispenses – teils eine ständige und generelle Maskentrapflicht verordnet, teils konnte auf die Maskentrapflicht am eigenen Sitzplatz verzichtet werden. Diese Massnahmen waren Teil des Schutzkonzepts und hatten ihren Ursprung teils in Beschlüssen des Präsidiums, teils in Vorgaben, die unabhängig vom Kontext der fraglichen Sitzungen die Sitzungsräumlichkeiten an sich betrafen.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, in welchen Fällen und unter welchen Voraussetzungen der Zutritt zu Sitzungen des Kantonsrates und seiner Organe an Auflagen geknüpft werden kann. Mögliche Auflagen im Bereich des Gesundheitsschutzes sind die Pflicht zum Tragen einer geeigneten Maske und seit wenigen Monaten – analog zu anderen Bereichen des öffentlichen Lebens – auch die Pflicht zum Besitz und Vorzeigen des sogenannten Covid-19-Zertifikats¹. Letzteres erachtet das Präsidium unter den aktuell herrschenden epidemiologischen und rechtlichen Bedingungen als zwingende Voraussetzung, um für die Sessionen des Kantonsrates in den Kantonsratssaal zurückzukehren, ohne dass dies mit einer ständigen und generellen Maskentrapflicht verbunden werden müsste.

2 Zulässigkeit der Zertifikatspflicht

2.1 Jüngste Entwicklungen

Ob die Einführung einer Covid-19-Zertifikatspflicht für die Teilnahme von Ratsmitgliedern an parlamentarischen Sitzungen grundsätzlich zulässig ist, ist Gegenstand einer Debatte, die bereits längere Zeit andauert, seit September 2021 jedoch eine neue Wendung genommen hat. Ursächlich für diese Wendung sind zum einen die Einführung der sog. Zertifikatspflicht «light»² im Bundesparlament bzw. im Parlamentsgebäude³ und zum anderen verschiedene rechtliche Abklärungen in Bezug auf die Kantonsparlamente.

Jüngst kommen gleich zwei Gutachten im Auftrag von Kantonsparlamenten⁴ zum Schluss, dass die Einführung einer Covid-19-Zertifikatspflicht durch und für Kantonsparlamente grundsätzlich zulässig ist. Weder stehen die Vorgaben des Bundesrechts einer Einführung entgegen noch das Recht und die Pflicht von gewählten Ratsmitgliedern zur Teilnahme an parlamentarischen Sitzungen. Die Einführung einer Covid-19-Zertifikatspflicht für Kantonsparlamente ist allerdings an gewisse Bedingungen geknüpft. Zu den Erwägungen der beiden Gutachten finden sich im Folgenden einige zusammenfassende Ausführungen.

2.2 Bundesrechtliche Vorgaben

Die institutionelle Eigenständigkeit von Parlamenten ist von den Exekutiven zu respektieren. Damit dürfen die Exekutiven – selbst zur Gefahrenabwehr, z.B. mittels geeigneter Massnahmen zur Pandemiebekämpfung – nicht in die Regelungen über den Zutritt zu parlamentarischen Sitzungen

¹ Covid-19-Zertifikat nach Art. 6a des Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz) (SR 818.102).

² Zertifikatspflicht «light» bedeutet, dass Ratsmitglieder, die kein Zertifikat vorweisen, Zutritt erhalten, sofern sie in den Räumlichkeiten des Parlaments eine geeignete Maske tragen.

³ Änderung des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz) (SR 171.10; abgekürzt ParlG) vom 1. Oktober 2021, dringlich in Kraft gesetzt per 2. Oktober 2021.

⁴ F. Uhlmann / M. Wilhelm, Kurzgutachten zuhanden des Ratsbüros des Grossen Rats des Kantons Basel-Stadt betreffend Covid-19-Zertifikatspflicht im Parlamentsgebäude vom 4. Oktober 2021; Rechtsdienst des Regierungsrats des Kantons Aargau, Kurzgutachten zur Anfrage des Grossratspräsidenten betreffend Handlungsspielraum zur Einführung einer Zertifikatspflicht im Grossen Rat vom 22. Oktober 2021.

und zu den Räumlichkeiten von Parlamenten eingreifen, solange die Parlamente selbst in der Lage sind, für Sicherheit und Ordnung zu sorgen. Es ist daher den Parlamenten selbst überlassen, ihr «Hausrecht» festzulegen und auszuüben. Dazu gehören nicht nur Fragen des Zutritts zu den Räumlichkeiten des Parlamentes, sondern auch, wie in diesen Räumlichkeiten das Verhalten geregelt, durchgesetzt und sanktioniert wird.⁵

In diesem Zusammenhang für einigen Auslegungsbedarf gesorgt hat die Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung besondere Lage) (SR 818.101.26). Zum einen nimmt Art. 19 Abs. 1 Bst. a der Covid-19-Verordnung besondere Lage unter anderem die Kantonsparlamente von den geltenden Beschränkungen der Personenzahl aus. Zum anderen erklärt Art. 19 Abs. 3 die Art. 14 bis 17 derselben Verordnung für «nicht anwendbar» und nimmt damit die Kantonsparlamente von der Zertifikatspflicht für Veranstaltungen aus. In den Erläuterungen des Eidgenössischen Departementes des Innern wird die Bestimmung im Art. 19 dahingehend ausgelegt, dass eine Zertifikatspflicht in Kantonsparlamenten «unzulässig» sei (S. 24).

Das Gutachten von Uhlmann / Wilhelm kommt hingegen zum Schluss, dass die Covid-19-Verordnung besondere Lage der Einführung der Zertifikatspflicht durch und für ein Kantonsparlament nicht entgegenstehe. Diese Schlussfolgerung entspreche der Haltung des Bundesparlamentes, das kürzlich für sich bzw. für das Parlamentsgebäude eine Zertifikatspflicht beschlossen hat, aber auch der Sichtweise des Bundesrates. Dieser habe in seiner Stellungnahme zur Parlamentarischen Initiative 21.482 «Covid-Zertifikatspflicht im Parlamentsgebäude» ausdrücklich festgehalten, dass es «in erster Linie Sache des Parlaments [ist], wie es den Zutritt zum Parlamentsgebäude sowie die Organisation und die Durchführung seiner Kommissionberatungen und Sessionen regelt». Im Übrigen, so das Gutachten von Uhlmann / Wilhelm, aber auch das Gutachten des Rechtsdienstes des Regierungsrates des Kantons Aargau, wäre eine andere Auslegung des Bundesrechts gar nicht verfassungskonform, denn sie würde unter anderem die institutionelle Eigenständigkeit von Parlamenten und Kantonen missachten.⁶

2.3 Frage der Verhältnismässigkeit

Mitglieder eines Parlamentes dürfen nicht daran gehindert werden, ihre Rechte und Pflichten als Ratsmitglieder wahrzunehmen. Andernfalls wäre ihr passives Wahlrecht ebenso beeinträchtigt wie das aktive Wahlrecht der Stimmberechtigten. Im Parlamentsrecht dürfen jedoch die Rechte und Pflichten der Ratsmitglieder weiter detailliert werden. Dazu gehören auch Ausstandspflichten, Unvereinbarkeiten, Zutritts- und Verhaltensregeln sowie Disziplinarmassnahmen. Einschränkungen der Möglichkeit, an parlamentarischen Entscheidungen mitzuwirken, bedürfen allerdings einer genügenden rechtlichen Grundlage und müssen verhältnismässig sein.

Eine Zertifikatspflicht stellt zweifellos eine gewisse Erschwerung der Möglichkeit dar, an parlamentarischen Entscheidungen mitzuwirken. Eine Zertifikatspflicht erscheint aber nicht per se unzulässig, sofern allen Ratsmitgliedern ermöglicht wird, ohne grössere Beeinträchtigungen an den Sessionen und Sitzungen teilzunehmen. Dem Parlament steht es somit frei, eine rechtliche Grundlage für eine Zertifikatspflicht zu schaffen, sofern sich die getroffene Regelung als verhältnismässig erweist. Die Verhältnismässigkeit muss auch im Hinblick auf weitere Personenkreise gewahrt sein, die vor Ort Zutritt zum Parlament haben oder wünschen (Mitglieder der Regierung, Mitarbeitende von Parlamentsdiensten und Staatsverwaltung, Medienschaffende, Publikum).

⁵ Siehe Gutachten von Uhlmann / Wilhelm, S. 6 f.

⁶ Siehe Gutachten von Uhlmann / Wilhelm, S. 10, und Gutachten des Rechtsdienstes des Regierungsrates des Kantons Aargau, S. 4.

Das Gutachten von Uhlmann / Wilhelm bejaht die Verhältnismässigkeit einer Zertifikatspflicht für Kantonsparlamente und schliesst sich in dieser Frage den Ausführungen der Staatspolitischen Kommissionen von Nationalrat und Ständerat an. Die Kommissionen führten aus, dass die Zertifikatspflicht dann nicht verhältnismässig wäre, wenn das Zertifikat nur mit grossem Aufwand, allenfalls verbunden mit Kosten, erhalten werden könnte. Doch die Hürden für den Erhalt eines Covid-19-Zertifikats seien gering. Entscheidend für Uhlmann / Wilhelm bei der Beurteilung dieser Frage ist, dass sich die Einschränkungen für die Ratsmitglieder und für weitere Personenkreise (siehe oben) «im Hinblick auf die verfolgten Interessen als verhältnismässig, d.h. geeignet, erforderlich und zumutbar erweisen». Dies könne bejaht werden.⁷

3 Rechtliche Umsetzung

3.1 Änderung des Geschäftsreglements des Kantonsrates

Für die Schaffung einer rechtlichen Grundlage für die Zertifikatspflicht für die Sitzungen des Kantonsrates und seiner Organe kommen grundsätzlich eine spezialgesetzliche Bestimmung, also eine Bestimmung in einem neu zu schaffenden formellen Gesetz, oder eine Änderung bzw. eine Ergänzung des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR) in Frage. Aus der Sicht des Präsidiums sind es mehrere Gründe, die für eine neue Bestimmung im Geschäftsreglement des Kantonsrates sprechen.

Das Geschäftsreglement des Kantonsrates ist zwar kein Gesetz im formellen Sinn, die Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) sieht jedoch ausdrücklich vor, dass wesentliche Inhalte in Bezug auf die Verfahren und die Organisation des Kantonsrates in dem durch ihn selbständig zu erlassenden Geschäftsreglement zu regeln sind.⁸ Das Geschäftsreglement des Kantonsrates hat aufgrund dieser verfassungsrechtlichen Grundlage in weiten Teilen keinen Vollzugs-, sondern gesetzvertretenden Charakter.

Das Geschäftsreglement des Kantonsrates enthält deshalb bereits heute Bestimmungen zu verwandten Themen wie den Ausstandspflichten (Art. 32 GeschKR), Verhaltensregeln (Art. 31 und Art. 36 Abs. 2 GeschKR) und Disziplinar massnahmen (Art. 36 Abs. 2 und 3 GeschKR), darunter auch die (Weg-)Weisung eines Ratsmitglieds aus dem Sitzungssaal. Eine Regelung des Zutritts zu den Sitzungen des Kantonsrates und seiner Organe fehlt jedoch. Das Präsidium kommt daher zum Schluss, dass das Geschäftsreglement des Kantonsrates um eine Bestimmung, die den Zutritt regelt, ergänzt werden sollte.

3.2 Allgemein gehaltene Bestimmung versus «Lex Covid»

Angesichts dessen, dass das Geschäftsreglement des Kantonsrates bislang keine Bestimmung über den Zutritt zu den Sitzungen des Kantonsrates und seiner Organe kennt, beantragt das Präsidium, eine solche Bestimmung zu schaffen. Dabei möchte es sich nicht – wie z.B. das Bundesparlament – auf die Regelung des Einzelfalls beschränken und detaillierte Bestimmungen spezifisch zur Einführung des Covid-19-Zertifikats («Lex Covid») erlassen.

Vielmehr soll eine allgemein gehaltene Bestimmung festlegen, für welche Zwecke das Präsidium den Zutritt zu den Sitzungen des Kantonsrates und seiner Organe an Auflagen knüpfen kann. Die neue Bestimmung in Art. 49^{bis} GeschKR schafft grundsätzlich und unabhängig von der Covid-19-Epidemie die Möglichkeit für das Präsidium, sofern erforderlich, (weitere) Auflagen zur Wahrung der Sicherheit, zum Schutz der Gesundheit und zur Sicherstellung eines ungestörten Sitzungsbetriebs zu beschliessen.

⁷ Siehe Gutachten von Uhlmann / Wilhelm, S. 12.

⁸ Siehe Art. 64 Bst. a KV in Bezug auf die Wahl der Organe des Kantonsrates, Art. 65 Bst. d KV in Bezug auf die parlamentarischen Instrumente und Art. 66 Abs. 2 KV in Bezug auf die erforderlichen Mehrheiten im Kantonsrat.

Dass die Auflagen verhältnismässig – d.h. geeignet, erforderlich und zumutbar – sein müssen, ergibt sich aus den allgemeinen Rechtsgrundsätzen und muss nicht eigens in die Bestimmung aufgenommen werden. Das Präsidium wird bei der Prüfung möglicher Auflagen stets gehalten sein, das mildeste Mittel zur Erreichung des jeweiligen Zwecks zu wählen. Auch nicht eigens in die Bestimmung aufgenommen werden muss, dass Entscheide des Präsidiums an den Kantonsrat weitergezogen werden können. Dies ist bereits in Art. 7 Abs. 2 GeschKR festgehalten.

3.3 Einführung der Zertifikatspflicht «light»

Auch wenn die neue Bestimmung in Art. 49^{bis} GeschKR ausdrücklich nicht nur die Covid-19-Epidemie und die Einführung der Covid-19-Zertifikatspflicht betrifft, wird dies aller Voraussicht nach der erste Anwendungsfall der neuen Bestimmung sein. Das Präsidium hat deshalb bereits entschieden, dass es – falls der XXII. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates in der vorliegenden Fassung erlassen wird und falls die wichtigsten epidemiologischen Parameter sich nicht massgeblich ändern – für den Zutritt zu den Sitzungen des Kantonsrates und seiner Organe auf den 1. Januar 2022 die Zertifikatspflicht «light» einführen wird.

Die Gründe für die Einführung der Zertifikatspflicht liegen für das Präsidium auf der Hand. Mit der Zertifikatspflicht ist die Gefahr einer Ansteckung mit Covid-19 als gering zu beurteilen. Damit sind auch Ansteckungen unter Sitznachbarinnen und -nachbarn wenig wahrscheinlich, was z.B. dem Risiko entgegenwirkt, dass sich innerhalb einzelner Fraktionen gleich mehrere Ratsmitglieder in Isolation begeben müssen. Auf diese Weise hilft die Zertifikatspflicht, die Handlungsfähigkeit und die Repräsentativität des Kantonsrates zu gewährleisten.

Hinzu kommt, dass mit der Zertifikatspflicht die geltenden Schutzvorkehrungen wie z.B. die Maskentragpflicht oder Abstandsvorschriften teils aufgehoben oder gelockert werden können. Dies erleichtert die Zusammenarbeit und Kommunikation innerhalb des Kantonsrates. Überdies würde es für die Sessionen des Kantonsrates die Rückkehr in den Kantonsratssaal ermöglichen, ohne dass aufwändige bauliche Massnahmen wie z.B. Plexiglaswände zwischen den Sitzplätzen getroffen werden müssen.

Nicht zuletzt möchte das Präsidium mit der Einführung der Zertifikatspflicht für die Sitzungen des Kantonsrates und seiner Organe auch die Vorbildfunktion des Kantonsrates stärken, indem sich der Kantonsrat bei den Regeln, die ihn selbst betreffen, an jenen Regeln zur Pandemiebekämpfung orientiert, die aktuell für viele Branchen und weite Teile des öffentlichen Lebens gelten. Dies betrifft insbesondere auch die breite Anwendung der Zertifikatspflicht.

Damit der Zutritt insbesondere für die Ratsmitglieder im Sinn der Verhältnismässigkeit nicht an schwer zu erfüllende Auflagen geknüpft wird, nimmt das Präsidium zwei Erleichterungen in Aussicht. Zum einen wird den Ratsmitgliedern für die Sessionen des Kantonsrates in der Nähe zum Tagungsort ein kostenloses Testangebot zur Verfügung gestellt. Das Präsidium kann zudem das kostenlose Testangebot auch auf weitere Personenkreise ausweiten, die Zutritt zu den Räumlichkeiten des Kantonsrates haben oder wünschen.

Zum anderen möchte das Präsidium, dass auch jene Ratsmitglieder, die kein Zertifikat vorweisen, Zutritt erhalten, sofern sie in den Räumlichkeiten des Kantonsrates ständig eine Maske tragen (Zertifikatspflicht «light»⁹). Zu diesem Zweck führen die Parlamentsdienste zuhanden des Weibeldienstes und des Sicherheitspersonals eine Liste jener Ratsmitglieder, die ständig eine

⁹ Während das Gutachten von Uhlmann / Wilhelm eine Abschwächung der Zertifikatspflicht in Sinne einer Zertifikatspflicht «light» nicht als rechtlich geboten, sondern primär als politische Entscheidung erachtet, hält das Gutachten des Rechtsdienstes des Regierungsrates des Kantons Aargau fest, dass «die Einführung einer Zertifikatspflicht für die Ratsmitglieder ohne ergänzende Regelungen wie zum Beispiel eine Teilnahmemöglichkeit mit Maske nicht empfohlen werden» kann.

Maske¹⁰ tragen müssen oder aber über einen ärztlich bestätigten Maskentragdispens verfügen. Nur auf diese Weise ist eine angemessene Kontrolle möglich, ob die geltenden Zutrittsregeln eingehalten werden.

Klar ist, dass das Präsidium die Zertifikatspflicht bzw. die Zertifikatspflicht «light» wieder aufheben wird, sobald es die epidemiologischen und rechtlichen Bedingungen erlauben.

4 Finanzielle Auswirkungen

Direkte finanzielle Auswirkungen hat die neue Bestimmung im Geschäftsreglement des Kantonsrates nicht. Führt das Präsidium, wie beabsichtigt, per 1. Januar 2022 die Zertifikatspflicht «light» für die Sitzungen des Kantonsrates und seiner Organe ein, stehen den geringen Kosten für das kostenlose Testangebot an den Sessionen des Kantonsrates die erheblich grösseren Einsparungen gegenüber, die durch die Rückkehr des Sessionsbetriebs in den Kantonsratsaal erzielt werden können. Im Jahr 2021 werden die Mehraufwendungen für die Sessionen «extra muros» auf dem Areal der Olma Messen St.Gallen rund 1 Mio. Franken betragen. Bei einer an die Einführung der Zertifikatspflicht «light» geknüpften Rückkehr in den Kantonsratsaal entfallen diese Mehraufwendungen.

5 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf den XXII. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates einzutreten.

Im Namen des Präsidiums

Claudia Martin
Präsidentin

Lukas Schmucki
Leiter Parlamentsdienste

¹⁰ Welche Arten von Masken den nötigen Schutz bieten und aus diesem Grund von der Auflage erfasst sind, richtet sich nach den Empfehlungen des Bundesamtes für Gesundheit (abrufbar unter <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/masken.html>).

XXII. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates

Entwurf des Präsidiums vom 5. November 2021

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft des Präsidiums vom 5. November 2021¹¹ Kenntnis genommen und erlässt:

I.

Der Erlass «Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 24. Oktober 1979»¹² wird wie folgt geändert:

Art. 49^{bis} (neu) Zutritt

¹ Zur Wahrung der Sicherheit, zum Schutz der Gesundheit und zur Sicherstellung eines ungestörten Sitzungsbetriebs kann das Präsidium beschliessen, den Zutritt zu den Sitzungen des Kantonsrates und seiner Organe an Auflagen zu knüpfen.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Dieser Erlass wird ab 1. Januar 2022 angewendet.

¹¹ ABI 2021-••.

¹² sGS 131.11.