

Berichterstattung 2021 der Staatswirtschaftlichen Kommission (Bewältigung der «Corona-Krise»)

Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 25. März 2021

Inhaltsverzeichnis

1	Prüfungsauftrag	2
2	Prüfung der Amtsführung von Regierung und Verwaltung: Bewältigung der «Corona-Krise» im Zeitraum von Anfang Januar bis Ende Juni 2020	2
2.1	Prüfungspunkt	2
2.2	Ablauf der Prüfungstätigkeit	3
2.3	Würdigung und Bewertung	3
2.3.1	Ausgangslage	3
2.3.2	Grundlagen	4
2.3.3	Strukturen und Gremien	6
2.3.4	Handlungsfähigkeit von Regierung, Kantonsrat und Präsidium	9
2.3.5	Kommunikation	10
2.3.6	Dringlichkeitsrecht und Dringlichkeitsbeschlüsse	11
2.4	Auftrag und Empfehlung	16
3	Antrag	17
	Abkürzungsverzeichnis	18
	Anhang	
	Gutachten Dringlichkeitsrecht im Kanton St.Gallen vom 22. Januar 2021	19

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht nimmt die Staatswirtschaftliche Kommission Stellung zur Bewältigung der «Corona-Krise» durch die Regierung im Zeitraum vom Januar bis Juni 2020, d.h. für die Dauer der sogenannten ersten Welle der Covid-19-Epidemie.

1 Prüfungsauftrag

Im Rahmen der Behördenorganisation und Zuständigkeitsordnung normiert die Kantonsverfassung, dass der Kantonsrat Regierung und Staatsverwaltung beaufsichtigt.¹ Unter den Bestimmungen über Organisation und Befugnisse legt das Geschäftsreglement des Kantonsrates² fest, dass die Staatswirtschaftliche Kommission unter anderem die Amtsführung der Regierung und der ihr nachgeordneten Behörden und Dienststellen prüft. Die Staatswirtschaftliche Kommission ist damit beauftragt, in diesem Bereich die parlamentarische Aufsicht umzusetzen. Die Prüfung erfolgt aufgrund von Berichten und durch eigene Kontrollen. Dabei überprüft sie die Rechtmässigkeit der Aufgabenerfüllung, die Zweckmässigkeit z.B. bei der Führung einer Einheit und die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen. Weitere Kriterien für sind die Transparenz, Angemessenheit und Effizienz. Die Prüfung erfolgt stets nachgelagert.

2 Prüfung der Amtsführung von Regierung und Verwaltung: Bewältigung der «Corona-Krise» im Zeitraum von Anfang Januar bis Ende Juni 2020

2.1 Prüfungspunkt

Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) rief am 30. Januar 2020 im Zusammenhang mit dem neuen Coronavirus einen sogenannten «Public Health Emergency of International Concern» aus. Dies bedeutet, dass eine gesundheitliche Notlage von internationaler Tragweite besteht. Die Staatswirtschaftliche Kommission beschloss aufgrund der immer noch anhaltenden Krisensituation sowie der strukturellen und organisatorischen Herausforderungen im Kanton, das Thema «Lehren und Bewältigung aus der Corona-Krise» zu einem ihrer Prüfungspunkte 2020/2021 zu machen. Dabei wurden die folgenden Themenbereiche untersucht: rechtliche Vorgaben, Pandemieplanung, Organisation und Zusammenarbeit der verschiedenen Gremien (Regierung, Kantonaler Führungsstab [KFS], Regionale Führungsstäbe [RFS], Kantonsärztin, Armee und Präsidium des Kantonsrates [PräsKR]), Kommunikation (verwaltungsintern und -extern), Dringlichkeitsrecht und -beschlüsse sowie das Aussetzen der parlamentarischen Tätigkeit und mögliche parlamentarische Instrumente. Die Staatswirtschaftliche Kommission prüfte die verschiedenen Themenfelder gestützt auf die Gesetze, Verordnungen, Regierungsbeschlüsse, Berichte, weitere Unterlagen und diverse Befragungen.

Die Prüfung beschränkt sich auf den Zeitraum von Anfang Januar bis Ende Juni 2020. Aufgrund der Entwicklungen der Corona-Pandemie im Herbst 2020 und Frühjahr 2021 während der Prüfungstätigkeit flossen diese Erkenntnisse teilweise in die Würdigung und in die Empfehlungen ein, waren jedoch nicht Kern der Prüfungstätigkeit.

Ebenso verzichtete die Staatswirtschaftliche Kommission auf die Prüfung und Bewertung einzelner Entscheide der Regierung und der einzelnen Departemente sowie weiterer Gremien. Dies aufgrund der Tatsache, dass eine Würdigung je nach politischer Wertung unterschiedlich ausfällt und es nicht Aufgabe der Staatswirtschaftlichen Kommission ist, politisch zu agieren. Einige Fallbeispiele (z.B. der Entscheid zum Halbklassenunterricht) dienten jedoch dem besseren Gesamtverständnis.

¹ Art. 65 Bst. j der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV).

² Art. 15 Abs. 1 Bst. a des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR).

2.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Aufgrund der immensen Auswirkungen der Corona-Pandemie und der kurzzeitigen Aussetzung der parlamentarischen Tätigkeit sowie der grossen Anzahl von parlamentarischen Vorstössen³ hat die Staatswirtschaftliche Kommission beschlossen, die Prüfungstätigkeit wie folgt zu gliedern: Einführung und umfassende Information durch die Regierung, Detailprüfung der einzelnen Gremien, Schlussbesprechung mit einer Vertretung der Regierung. Vorab wurden allen Befragten jeweils die Erwartungen und die Fragen der Staatswirtschaftlichen Kommission schriftlich mitgeteilt.

Die mit der Prüfung beauftragte Subkommission der Staatswirtschaftlichen Kommission liess sich am 11. September 2020 vom Vorsteher des Sicherheits- und Justizdepartementes, dem «Bündelglied» der Regierung zum KFS, sowie vom Staatssekretär umfassend informieren. Aufgrund der Ausführungen wurde der Prüfungstag für die Detailprüfung ausgearbeitet. Am 19. Oktober 2020 befragte die Subkommission eine Vertretung des Präsidiums (die Kantonsratspräsidenten der Amtsjahre 2019/2020 und 2020/2021 sowie den Geschäftsführer), den Chef und den Stabschef des KFS, den Stabschef des RFS St.Gallen-Bodensee, die Kantonsärztin sowie den Chef des kantonalen Territorial-Verbindungsstabs St.Gallen der Armee (KTVS SG). Aufgrund der Erkenntnisse aus den Detailprüfungen und weil der Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission dem Kantonsrat erst später zugestellt werden kann, beschloss die Kommission am 5. November 2020, die Motion 42.20.18 «Optimierungen im Bevölkerungsschutzgesetz aufgrund der Covid-19-Epidemie» einzureichen. Zudem beauftragte sie Prof. Felix Uhlmann mit einem Expertengutachten zum Thema «Dringlichkeitsrecht im Kanton St.Gallen» (siehe Anhang). Die Schlussbesprechung der Subkommission fand am 12. November 2020 mit dem Regierungspräsidenten, der zugleich Vorsteher des Gesundheitsdepartementes ist, und dem Staatssekretär statt.

Am 24. März 2021 wurden dem Regierungspräsidenten bzw. dem Vorsteher des Gesundheitsdepartementes, dem Vorsteher des Sicherheits- und Justizdepartementes sowie dem Staatssekretär die Ergebnisse sowie die Empfehlungen der Prüfung mündlich präsentiert. Die Ergebnisse der Diskussion sind in dieser Berichterstattung berücksichtigt.

Die Staatswirtschaftliche Kommission beschloss an ihrer Klausursitzung im Januar 2021, dass dem Kantonsrat in einem eigenständigen Bericht über die Prüfung Bericht erstattet werden soll. Somit kann der grossen Bedeutung der Thematik angemessen nachgekommen werden. Am 25. März 2021 verabschiedete die Staatswirtschaftliche Kommission den Bericht zuhanden des Kantonsrates.

2.3 Würdigung und Bewertung

2.3.1 Ausgangslage

Aufgrund der Situation im Frühjahr 2020 und der Ausbreitung des Coronavirus hat der Bundesrat die Situation in der Schweiz als «besondere Lage» nach Art. 6 des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (SR 818.101; abgekürzt EpG) eingestuft. Mit der eidgenössischen Verordnung vom 28. Februar 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (SR 818.101.24; abgekürzt V-COVID-19) hat der Bundesrat, einstweilen befristet bis 15. März 2020, Massnahmen beschlossen. Am 16. März 2020 hat der Bundesrat die Situation in der Schweiz als «ausserordentliche Lage» nach Art. 7 EpG eingestuft. Der Bundesrat konnte somit für das ganze Land oder für einzelne Landesteile die notwendigen Massnahmen anordnen. Diese «ausserordentliche Lage» dauerte bis am 18. Juni 2020. Der Bund erliess in dieser Phase am 13. März 2020 die eidgenössische Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (SR 818.101.24; abgekürzt V2-COVID-19). Per 19. Juni 2020 hat der Bund die ausserordentliche Lage nach Art. 7 EpG in die «besondere Lage» nach Art. 6 EpG zurückgeführt.

³ Im Zeitraum von Januar bis Juni 2020: 16 parlamentarische Vorstösse; im Zeitraum von Januar 2020 bis 25. März 2021: 35 parlamentarische Vorstösse.

Im Kanton St.Gallen haben das Gesundheitsdepartement (GD) und der KFS bereits am 28. Januar 2020 die damalige Lage sowie mögliche Entwicklungen besprochen und erste Massnahmen eingeleitet. Am 28. Februar fand ein erster Rapport des Kernstabs I des KFS statt, unter Beizug des Moduls Gesundheit (dem insbesondere Vertreterinnen und Vertreter des GD angehören), des Fachbereichsleiters Polizei und Zivilschutz sowie von Vertretungen der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP), des Personalamtes, des Baudepartementes (BD), des Bildungsdepartementes (BLD) und des Dienstes für Informatikplanung (DIP). In Weiterführung der V-COVID-19 erliess das GD am 28. Februar 2020 Weisungen zu Veranstaltungen im Kanton St.Gallen mit weniger als 1'000 Teilnehmenden. Im Zentrum standen dabei die Eigenverantwortung aller und die vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) empfohlenen Hygienemassnahmen. Im Kanton St.Gallen trat die erste laborbestätigte Coronavirus-Infektion am 2. März 2020 auf. Nach der Rückführung in die «besondere Lage» nach Art. 6 EpG per 19. Juni 2020 lag die Zuständigkeit für epidemiologische Massnahmen im Wesentlichen wieder beim Kanton. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die St.Galler Regierung bei der Anordnung von Massnahmen dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit folgte. So wurden nebst Notwendigkeit und Zweckmässigkeit der Massnahme auch die Auswirkungen für Bevölkerung und Wirtschaft, die Akzeptanz in der Gesellschaft, die Durchsetzbarkeit sowie allfällige regionale Unterschiede berücksichtigt.

2.3.2 Grundlagen

2.3.2.a Rechtliche Vorgaben

Folgende rechtlichen Grundlagen zur Bewältigung der Corona-Krise sind zentral:

- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101; abgekürzt BV);
- Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen ([Epidemiengesetz], SR 818.101; abgekürzt EpG);
- eidgenössische Verordnung über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen ([Epidemiieverordnung], SR 818.101.1; abgekürzt EpV);
- Verfassung des Kantons St.Gallen (sGS 111.1; abgekürzt KV);
- Gesundheitsgesetz (sGS 311.1; abgekürzt GesG);
- Vollzugsverordnung zur eidgenössischen Gesetzgebung über übertragbare Krankheiten (sGS 313.1; abgekürzt VEpG);
- Bevölkerungsschutzgesetz (sGS 421.1; abgekürzt BevSG).

Der Kanton St.Gallen hat vom 14. März bis Ende Juni 2020 zusätzlich 21 dringliche Verordnungen, dringliches veröffentlichtes Ordnungsrecht sowie dringlich in Vollzug gesetzte Erlasse des Kantonsrates im Rahmen der Corona-Krise erlassen. Davon wurden acht Verordnungen (Stand 5. Oktober 2020) bereits wieder ausser Vollzug gesetzt. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Regierung ihre Aufgabe zur Umsetzung von dringlichem Ordnungsrecht vollumfänglich wahrgenommen hat und teilweise äusserst schnell Regelungen erlassen hat. Sie stellt auch fest, dass häufig viel Sisyphusarbeit geleistet werden musste, da der Bund sehr spät oder nur unvollständig kommunizierte. Dies bedeutete, dass Verordnungen schnell und kurzfristig wieder geändert und beschlossen werden mussten.

Mit dem Epidemiengesetz wurden die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen genauer geregelt. Der Bund erhält eine stärkere Rolle bei der Führung, der Zielfestlegung, der Aufsicht und der Koordination, während die Kantone für den Vollzug zuständig bleiben. Dadurch können Krisensituationen effizienter vorbereitet und besser bewältigt werden. Zudem lassen sich Epidemien wirksamer bekämpfen:

- *Aufgaben des Bundes:* Bereitstellung von Information, Strategieentwicklung, Festlegung von Richtwerten für den Vollzug von Massnahmen (Vorgaben, Empfehlungen) und Koordination kantonsübergreifender Prozesse. Das BAG ist zuständig für die Definition von Richtwerten für die Vorbereitung und Bewältigung einer Pandemie (Vorgaben, Empfehlungen und die Koordination kantonsübergreifender Prozesse);

- *Aufgaben der Kantone:* Organisation des kantonalen Gesundheitssystems und insbesondere des Vollzugs von Massnahmen. Eine detaillierte Beschreibung der jeweils nötigen Strukturen und Prozesse im Rahmen ihrer Einsatz- und Notfallpläne liegt in ihrer Verantwortung.

Die Dreiteilung der normalen, besonderen und ausserordentlichen Lage ist im neuen EpG festgehalten (Art. 6 und 7). Früher gab es nur zwei Unterscheidungen (normale Lage und ausserordentliche Umstände). Die verschiedenen Phasen haben unterschiedliche Kompetenzen zur Folge. Die normale Lage ist der Regelzustand – alles, was nicht durch Bundesrecht vorgegeben wird, liegt in der Zuständigkeit der Kantone. Der Übergang zur besonderen Lage wird in Art. 6 EpG geregelt. Daraus resultiert eine Kompetenzdelegation an den Bundesrat. Er kann nach Art. 30 bis 39 EpG Massnahmen gegenüber einzelnen Personen erlassen oder z.B. nach Art. 40 EpG einzelne Schulen schliessen, das Betreten von Gebäuden einschränken oder Impfungen für bestimmte Berufsgruppen für verbindlich erklären. Der Bund muss dabei die Kantone anhören (Art. 6 Abs. 2 EpG). Unklar ist, ob dies über kantonale Konferenzen, deren Präsidien oder alle Kantonsregierungen erfolgen müsste. Der Unterschied zwischen besonderer und ausserordentlicher Lage generell ist unklarer. Erstere bezieht sich auf beschränkte Gebiete, wohingegen der Bund in einer ausserordentlichen Lage nach Art. 7 EpG für das ganze Land Massnahmen verordnen kann. Hier bestehen aber unterschiedliche rechtliche Interpretationen. Nach Art. 40 EpG obliegt es den zuständigen kantonalen Behörden, Massnahmen zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten anzuordnen. Die Kantone können in der besonderen Lage strengere Massnahmen ergreifen, müssen aber wenigstens die Massnahmen des Bundes durchsetzen. In der ausserordentlichen Lage hat der Bund vollständige Regelungsbefugnisse.

2.3.2.b Pandemieplanung

Der Pandemieplan Kanton St.Gallen vom Mai 2016 stützt sich auf den Influenza-Pandemieplan Schweiz aus dem Jahr 2015 (4. Auflage) ab. Beide Pandemiepläne bauen auf den Erfahrungen und Erkenntnissen der Pandemie aus dem Jahr 2009 (Schweinegrippe) auf und berücksichtigen die Bestimmungen und Elemente des im Jahr 2016 revidierten EpG. Der Influenza-Pandemieplan Schweiz bildet die Grundlage für die Erstellung von Einsatz- und Notfallplänen auf kantonomer, regionaler und lokaler Ebene. Er definiert die Arbeitsteilung zwischen Bund und Kantonen und ermöglicht eine gesamtschweizerisch kohärente Massnahmenplanung. Der kantonale Pandemieplan beschreibt vor allem die spezifischen Anliegen u.a. Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten im Kanton St.Gallen. Er konkretisiert und integriert die Empfehlungen des Bundes auf kantonomer Ebene (siehe Checklisten im kantonalen Pandemieplan) und dient allen Institutionen als Grundlage, um die notwendigen Vorbereitungen im Hinblick auf eine mögliche Pandemie treffen und dadurch die Aufrechterhaltung der lebenswichtigen Bereiche des öffentlichen Lebens in einer Krisensituation sichern zu können. Die Verantwortung für die Umsetzung der im Pandemieplan vorgesehenen Massnahmen liegt bei den Fachämtern bzw. dem GD.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass der Pandemieplan den relevanten Personen und Gremien grundsätzlich bekannt ist und die Planungen aus dem Jahr 2012 nicht grundsätzlich falsch waren. Sie nimmt aber auch zur Kenntnis, dass der Pandemieplan in gewissen Punkten, insbesondere bei Vollzugsfragen, überarbeitet werden muss. Die Krisensituation hat einige Schwachstellen aufgezeigt. Die Überarbeitung ist aufgrund der zweiten Welle der Corona-Pandemie etwas in den Hintergrund gerückt, soll aber eine hohe Priorität erhalten. Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet, dass die Überarbeitung des Pandemieplans zeitnah erfolgt und der Kantonsrat in geeigneter Weise darüber in Kenntnis gesetzt wird.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Empfehlungen des Pandemieplans von gewissen Institutionen nur mässig oder gar nicht umgesetzt wurden. So musste beispielsweise der KFS seine 1,4 Mio. Masken, die er für die Mitarbeitenden des Kantons an Lager hatte, an verschiedene Gesundheitsinstitutionen abtreten, da diese nicht über die nötige Anzahl Masken ver-

fügten oder auf Lager hatten. Im kantonalen Pandemieplan wäre auch die Bevölkerung aufgefordert gewesen, einen Vorrat von wenigstens 50 Hygienemasken pro Person zu halten. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt in diesem Zusammenhang fest, dass die Kommunikation der Empfehlung nicht stattgefunden hat. Bei der Überarbeitung des kantonalen Pandemieplans ist deshalb zu prüfen, ob anstatt mit Empfehlungen neu mit konkreten Verpflichtungen gearbeitet werden soll. Nach Ansicht des Kantonsarztamtes wären diese insbesondere für ambulante und stationäre Gesundheitsinstitutionen nötig. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst diese Weiterentwicklung und weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass eine präzise und verständliche Kommunikation gegenüber der Bevölkerung und den betroffenen Institutionen zwingend ist.

2.3.3 Strukturen und Gremien

Die strategische Führung in einer Krisensituation liegt bei der Regierung, die fachliche Führung beim GD und die operative Vorbereitung und Umsetzung der Beschlüsse beim KFS. Die Führungs- und Entscheidungsstruktur wurde für die erste Phase am 10. März 2020 mittels Regierungsbeschluss festgehalten und für die zweite Phase mit Regierungsbeschluss vom 4. Juli 2020 präzisiert.

Dem *Gesundheitsdepartement (GD)*⁴ obliegt der Vollzug des EpG und damit die Anordnung der in diesem Gesetz vorgesehenen Massnahmen (Art. 3 Abs. 1 Bst. B und Abs. 2 GesG sowie Art. 1 Abs. 1 Bst. A VEpG). Die GD-interne Aufteilung der Aufgaben und Kompetenzen folgt aus Art. 2 Abs. 1 VEpG. Das *Kantonsarztamt* verfügt dabei in abschliessender Aufzählung bezogen auf Einzelfälle über ärztliche Überwachungen, Quarantäne (Absonderung), Anstaltseinweisungen, Verpflichtung zu ärztlichen Untersuchungen, epidemiologische Abklärungen, Tätigkeits- und Berufsverbote, Impfungen, Umgebungsuntersuchungen sowie Therapiekontrollen. Dem *Kantonalen Führungsstab (KFS)* obliegt es nach Art. 13 Abs. 1 BevSG, die Führungstätigkeit der kantonalen Behörden sicherzustellen. Er erfüllt insbesondere die Aufgaben nach Art. 4 des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und Zivilschutz (SR 520.1; abgekürzt BZG). Der Einfluss des KFS ist stark auf die Umsetzung der strategischen bzw. politischen Entscheidungen ausgerichtet sowie auf die Koordination der Kommunikation. Daneben kann der KFS im Sinne der Eventual- und Folgeplanung Massnahmen erarbeiten, die jedoch letztlich vom GD strategisch bzw. von der Regierung politisch sanktioniert werden müssen. Der KFS ist kein Entscheid-, sondern ein Führungs-, Beratungs-, Vorbereitungs- und Koordinationsgremium zuhanden der sachlich zuständigen Behörden. Er untersteht der Aufsicht der Regierung. Die *Regionalen Führungsstäbe (RFS)* kommen bei Grossereignissen zum Einsatz und unterstützen als Hilfsorgan die Bevölkerungsschutzkommissionen bzw. die Exekutive der Gemeinden in ihrer Führungsaufgabe durch Information und Beratung. Sie unterstehen der Aufsicht der kommunalen Bevölkerungsschutzkommissionen. Der *kantonale Territorial-Verbindungsstab St.Gallen (KTVS SG)* besteht aus erfahrenen Offizieren. Sie stellen die Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Krisenführungsorganisationen und der Territorialdivisionen der Armee sicher. Bei Ereignissen beraten sie die Kantone bezüglich möglicher Unterstützung durch die Armee und koordinieren allfällige Unterstützungsgesuche. Im Einsatz garantieren sie die Verbindung der Armee zu den Kantonen und deren Führungsorganisationen.

⁴

Auszug aus dem kantonalen Pandemieplan: «Gemäss Geschäftsreglement der Regierung und der Staatskanzlei (sGS 141.3) fallen in den Geschäftskreis des Gesundheitsdepartementes Massnahmen gegen übertragbare Krankheiten. Laut Gesundheitsgesetz (sGS 311.1) des Kantons St.Gallen trifft das Gesundheitsdepartement zur Abwehr und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten befristete gesundheitspolizeiliche Massnahmen (Art. 3) und vollzieht die eidgenössischen, interkantonalen und kantonalen Erlasse (Art. 3). In der Vollzugsverordnung zur eidgenössischen Gesetzgebung über übertragbare Krankheiten (sGS 313.1) vollzieht das Gesundheitsdepartement das eidgenössische Epidemiengesetz (Art. 1), wobei die Kantonsärztin/der Kantonsarzt u.a. (Artikel 2) die ärztliche Überwachung, die Absonderung, die Anstaltseinweisung oder epidemiologische Abklärungen verfügen kann.»

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass das Kantonsarztamt durch die Pandemie stark ausgelastet war, aber durch den Einbezug von Personen aus anderen Ämtern bzw. Departementen zu einem gewissen Grad entlastet werden konnte. Um das Kantonsarztamt angemessen zu unterstützen, hat das GD verschiedene Arbeiten (nicht dringliche Arbeiten) zurückgestellt (z.B. Überarbeitung Pandemieplan, Erstellung einer Apotheker-Impf-Verordnung, Überarbeitung Gesundheitsgesetz). Hilfreich war weiter der Beizug eines Stabsoffiziers, der das Amt bei der Organisation unterstützte und dadurch mithalf, die einzelnen Aufgaben der Stabsarbeit in einem strukturierten Prozess zu vereinen. Ein departementales Amt «Corona» wurde von der Regierung abgelehnt, die Staatswirtschaftliche Kommission unterstützt diesen Entscheid. Sie weist aber darauf hin, dass die Möglichkeit zu prüfen ist, in Krisensituationen kurzfristig zusätzliches Personal aus anderen Verwaltungseinheiten anzubieten. Die Staatswirtschaftliche Kommission würde es begrüßen, wenn die interamtliche und interdepartementale Personalumlagerung in Krisenzeiten vereinfacht und somit verstärkt werden könnte.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass zu Beginn die Zuständigkeitsabgrenzungen, Rollenverteilungen und Führungsstrukturen zwischen dem GD und dem KFS zu grossen Reibungsverlusten geführt haben, was sich wiederum negativ auf die Zusammenarbeit mit weiteren Gremien (RFS und KTVS SG) auswirkte. Die Schwierigkeiten sind zum einen auf Unklarheiten bezüglich Kompetenzverteilung sowie unterschiedliche Interpretationen des GD und des KFS über die Zuständigkeiten, personelle Probleme (u.a. unfallbedingte Abwesenheit des Chefs des KFS) und die ausserordentlichen Umstände der Pandemie (Geschwindigkeit, Ausmass und Breite) zurückzuführen. Der KFS war aus diesen Gründen zu Beginn nur eingeschränkt handlungsfähig, obwohl er operativ stets einsatzfähig gewesen wäre. Die Staatswirtschaftliche Kommission kann das Erstaunen verschiedener Gremien deshalb nachvollziehen, nicht stärker auf die bestehenden Strukturen des KFS zurückzugreifen und dem GD trotz fehlender Erfahrung und fehlender personeller Ressourcen die operative Führungsverantwortung zu überlassen. Seit im Jahr 2012 der KFS modernisiert und neu modular geführt wird, hätte das GD sowieso eine zentrale Rolle übernommen und wäre stark eingebunden gewesen. Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt zur Kenntnis, dass sich die Situation durch die Abgrenzung und Definition der Zuständigkeiten und Führungsverantwortungen durch die beiden Regierungsbeschlüsse verbessert hat. Der erste Beschluss weist der Regierung die strategische Führung, dem GD die fachliche Führung und dem KFS die Verantwortung für die operative Vorbereitung und Umsetzung der Beschlüsse zu. Trotz weiterer Präzisierungen im zweiten Beschluss ist die Staatswirtschaftliche Kommission der Ansicht, dass das Bevölkerungsschutzgesetz Lücken aufweist und gewisse Teile angepasst werden müssen. Es braucht Optimierungen z.B. in Bezug auf die klaren Aufgabenzuordnungen (politisch, strategisch und operativ). Nach Ansicht der Staatswirtschaftlichen Kommission ist eine genaue Definition der Rolle der Regierung (strategisch-politische Führung) und des KFS (operative Umsetzung; Führungsunterstützung) sowie seiner Module (Konsultationsgremien) angebracht. Der KFS soll als Krisenmanagement-Instrument festgelegt und die Regierung als Entscheidungsgremium agieren und so wahrgenommen werden. Weiter braucht es einen Stufenplan mit unterschiedlichen Kompetenzen beim Übergang der Verantwortungen in der normalen, besonderen oder ausserordentlichen Lage und daraus abgeleitet eine Regelung des Durchgriffs des KFS auf Leistungen der Staatsverwaltung sowie eine Bereinigung der Strukturen und Schaffung einer Kongruenz in den Bevölkerungsschutzregionen⁵ (Polizei, Gesundheit, Zivilschutz, Feuerwehr, Führung). Die Staatswirtschaftliche Kommission hat zu diesen Punkten am 5. November 2020 die Motion 42.20.18 «Optimierungen im Bevölkerungsschutzgesetz aufgrund

⁵

Im Verbund-System Bevölkerungsschutz sieht es momentan folgendermassen aus:

- der Kanton gliedert sich in vier Polizeiregionen und vier Spitalregionen, die nicht miteinander übereinstimmen und auch nicht mit den regionalen Zivilschutzorganisationen (RZSO) bzw. Führungsstäben (RFS);
- acht Feuerwehrregionen, die räumlich weitgehend mit den regionalen Zivilschutzorganisationen übereinstimmen, ausser im Grossraum zwischen Gossau-St.Gallen-St.Margrethen;
- die Zivilschutzorganisationen und die regionalen Führungsstäbe sind nicht kongruent im Rheintal (2 RFS und 1 RZSO), in der Region Sarganserland-Walensee (2 RFS, 1 RZSO), im Linthgebiet (3 RFS, 1 RZSO) und im Raum Wil-Uzwil (2 RFS, 1 RZSO).

der Covid-19-Epidemie» beschlossen und eingereicht. Die Staatswirtschaftliche Kommission ist weiter der Meinung, dass dem Chef KFS und der Kantonsärztin in einer besonderen und ausserordentlichen Lage an den Sitzungen der Regierung ein kurzes Zeitfenster zur Orientierung des Gesamtremiums zur Verfügung gestellt werden sollte. Die Staatswirtschaftliche Kommission ist auch der Ansicht, dass der KFS im Rahmen seiner gegebenen Kompetenzen entschlossener auftreten soll. Inwiefern dies für die «zweite Welle» für die Zeit ab Juli 2020 bis dato aufgenommen und umgesetzt wurde, hat die Staatswirtschaftliche Kommission nicht geprüft.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Bewertung der Handlungsfähigkeit des KFS je nach Gremium sehr unterschiedlich ausfällt. Während die Regierung der Meinung ist, dass der KFS an sich zwar gut aufgestellt, jedoch eher auf regionale Krisen ausgerichtet und deshalb zu Beginn der Krise überfordert und nur eingeschränkt handlungsfähig gewesen sei, sieht der KFS selbst den Grund für seine eingeschränkte Handlungsfähigkeit in der unzulänglich definierten Kompetenz- und Aufgabenverteilung zwischen GD und KFS. Beide Gremien sind der Meinung, dass zu Beginn ein Missverständnis bezüglich der Rolle des KFS vorlag. Die Staatswirtschaftliche Kommission kann beide Argumente nachvollziehen, sie stellt zudem einen grossen Kompetenzkonflikt auf allen Ebenen fest. In diesem Kontext weist sie darauf hin, dass der Einbezug der VSGP in den KFS und die RFS von den Gremien unterschiedlich bewertet wurde. Der KFS wertet den Beizug der VSGP als positiv, da den Gemeinden in der Krise eine wichtige Aufgabe zukomme. Ein regelmässiger Austausch ist dabei unabdingbar. Die RFS kritisieren jedoch gewisse Kompetenz- und Aufgabenüberschneidungen, speziell bezüglich der Kommunikation mit den Gemeinden. Die Kommunikation gegenüber den Gemeinden wurde vom Präsidenten der VSGP übernommen. Diese läge aus Sicht der RFS jedoch in ihrer Kompetenz. Mit dem Einbezug einer RFS-Verbindungsperson konnten viele Probleme gelöst werden. Zudem wird seitens der RFS bemängelt, dass der zeitliche Vorlauf für Massnahmen äusserst eng bemessen, die Unterstützung des KFS nicht umfassend und die Beantwortung der Fragen schleppend waren. Die Staatswirtschaftliche Kommission ist der Ansicht, dass die betroffenen Gremien die Detailfragen zum Ablauf, zur Kommunikation und zur Zusammenarbeit selber klären müssen, denn die Strukturen und Prozesse sind grundsätzlich vorhanden.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass der Einbezug der Armee im Kanton St.Gallen im interkantonalen Vergleich spät und auf einem tiefen Niveau stattfand. Der KFS sieht in Krisensituationen eine enge Zusammenarbeit mit der Armee vor. Die Übernahme der Führung durch das GD erschwerte aus Sicht der Armee die Kommunikation untereinander. Die Staatswirtschaftliche Kommission weist darauf hin, dass die Armee in Zukunft besser frühzeitig über den KFS miteinbezogen werden sollte, da auch die Armee teilweise zeitintensive interne Abläufe hat – z.B. für das Aufgebot von Angehörigen der Armee (AdA) – die befolgt werden müssen. Relativ kurzfristig wurden dann im Kanton St.Gallen 40 AdA für den medizinischen Transport aufgeboden.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass das Contact Tracing in der ersten Phase (ab Mai 2020) nicht überlastet und der Erfolg dadurch ersichtlich war, dass Indexpersonen gut beraten wurden. Für das Contact Tracing und die Info-Line meldete sich eine grosse Zahl an Freiwilligen, die teilweise kurzfristig wieder absprangen, was gewisse Schwierigkeiten bereitete. Für die Mitarbeitenden des Contact Tracings war eine zweitägige Einführung vorgesehen, dennoch setzt die Arbeit zu einem gewissen Grad medizinisches Wissen voraus, da eine intensive medizinische Beratung der Betroffenen erwartet wird. Aufgeboden wurden deshalb spezifisch Studierende, Pensionierte und Arbeitslose aus dem Gesundheitsbereich. Auch der Zivilschutz mit gut ausgebildeten Betreuerinnen und Betreuer konnte schnell aufgeboden werden, wobei hier eine gewisse Zurückhaltung ausgeübt wurde, da diese Personen in anderen Bereichen gefehlt hätten. Für weiteres externes Personal, allenfalls auch zur Entlastung in den Spitälern, wurden Listen geführt. Die Spitäler gaben jedoch an, lieber mit eingespieltem Personal zu arbeiten, was den Einsatz von Externen begrenzte. Die Inanspruchnahme des Contact Tracings war im geprüften Zeitraum sehr gering.

2.3.4 Handlungsfähigkeit von Regierung, Kantonsrat und Präsidium

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Handlungsfähigkeit der Regierung über die Krisenmonate hinweg sichergestellt war. Durch den erhöhten Sitzungsrythmus (zusätzliche Sitzungen am Samstag) konnte der Austausch innerhalb der Regierung angemessen intensiviert werden. Die teilweise neu aufgebaute technische Infrastruktur ermöglichte eine kurzfristige Sitzungseinberufung und Beschlussfassung. Die Möglichkeit von Dringlichkeits-, Zirkulations- und Präsidialbeschlüssen (Art. 23 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [sGS 951.1; abgekürzt VRP]) erlaubt ein rasches Handeln (vgl. Geschäftsordnung der Regierung [sGS 141.2]). Gemäss Konstituierungsbeschluss der Regierung vertreten sich die Mitglieder der Regierung gegenseitig, was die Handlungsfähigkeit auch bei einem Ausfall einzelner Regierungsmitglieder sicherstellen würde. Eventualplanungen für einen Totalausfall der Regierung wurden nicht für nötig erachtet. Die Stelle des Staatssekretärs birgt ein zusätzliches Risiko, da viele Aufgaben und Kompetenzen auf eine Person zentriert sind. Mit einer guten Stellvertreter-Regelung kann dieser Gefahr entgegengewirkt werden. Eine Stellvertretung war bereits vor der Corona-Krise sichergestellt, mit der Neubesetzung am 1. Juni 2020 fehlte seitens Regierung eine offizielle Stellvertretung, welche erst im Herbst 2020 wieder bestimmt wurde. Schliesslich stellte die Staatswirtschaftliche Kommission fest, dass die Regierung mit dem Bund, den weiteren Kantonen sowie dem nahen Ausland in regelmässigem Kontakt war. Sie begrüsst das Vorgehen und den Austausch mit den Nachbarkantonen und -ländern.

Der regelmässige Austausch zwischen der Regierung, den weiteren relevanten Gremien und dem Präsidium des Kantonsrates war über den Staatssekretär und den Leiter Parlamentsdienste sichergestellt. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass das Präsidium durch die Einführung von Telefon- und Videokonferenzen, wöchentlichen Sitzungen und die Möglichkeit von Zirkulationsbeschlüssen (Art. 57 GeschKR) jederzeit handlungsfähig war. Die kantonale Pandemieplanung schreibt dem Kantonsrat und somit indirekt dem Präsidium keine direkte Rolle in der Bewältigung von Pandemien zu, die Staatswirtschaftliche Kommission sieht hier keinen Handlungsbedarf. Die vorübergehende Aussetzung der parlamentarischen Sitzungen und die Absage der Aprilsession 2020, welche vom Präsidium einstimmig beschlossen wurde, schränkte die parlamentarischen Einbringungsmöglichkeiten kurzzeitig ein. Das Präsidium war der Ansicht, dass man mit dieser Massnahme einen Beitrag dazu leistet, die Gesundheit der 120 Ratsmitglieder, ihres persönlichen Umfelds und mithin der ganzen Bevölkerung zu schützen. Zudem war dann zumal nicht absehbar, unter welchen Rahmenbedingungen Sessionen von Kantonsparlamenten stattfinden können. Dasselbe galt für die Sitzungen von parlamentarischen Gremien und Kommissionen. Die zeitnahe Wiederaufnahme des Parlamentsbetriebs war dem Präsidium wichtig, denn ein reibungsloses Funktionieren des Staates bedingt ein handlungsfähiges Parlament. Das Präsidium entschied weiter, in einer ersten Phase Zurückhaltung zu üben und lediglich dringliche Geschäfte zu beraten, um Regierung und Kantonsrat nicht weiter zu belasten. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass es die Regierung schätzte, sich zu Beginn völlig auf die Lösung der Krise konzentrieren zu können und begrüsst, dass nur die dringlichsten Geschäfte im Kantonsrat behandelt wurden. Das Präsidium stand interkantonal auf der Ebene der Leitung der Parlamentsdienste in telefonischem Kontakt. Am intensivsten war der Austausch zwischen den Kantonen im Rahmen der Konferenz der Ratssekretärinnen und Ratssekretäre (KoRa). Über die Grenzen hinweg beschäftigt sich die Internationale Parlamentarische Bodensee-Konferenz (IPBK) mit der Bewältigung der Corona-Krise.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass das Parlament weitgehend machtlos ist, wenn die Regierung entscheidet, bei dringlichen Verordnungen, die weniger als zwei Jahre in Kraft sind, keine nachträgliche Gesetzesvorlage zuhanden des Kantonsrates auszuarbeiten. Denn der Kantonsrat kann nur über eine bestehende Vorlage beraten (Art. 91 Abs. 1 GeschKR). Mit den heutigen Regelungen gilt folgender Grundsatz: «keine Beratung ohne Geschäft». Zudem gibt es keine Fachkommissionen oder Delegationen wie auf eidgenössischer Ebene, welche die

Beschlüsse der Regierung aktiv begleiten und prüfen können. Weiter weist die Staatswirtschaftliche Kommission darauf hin, dass der Kantonsrat die entsprechenden Änderungen im Bericht 81.19.01 «Tätigkeit des Parlamentes 2014 bis 2018» zu Art. 91 Abs. 2 GeschKR ausdrücklich zugestimmt hat, dass Präsidium und ständige Kommissionen zwar selbständig Vorlagen einbringen dürfen, sie sich allerdings dabei im Rahmen ihres Auftrags bewegen müssen. Es ist deshalb zulässig, dass das Präsidium Änderungen der Geschäftsordnung des Kantonsrates vorschlägt, weil dies nach Art. 7 Abs. 1 Bst. f GeschKR zu den Aufgaben des Präsidiums gehört. Hingegen ist es nicht zulässig (und auch nicht zweckmässig), dass die Rechtspflegekommission, die Staatswirtschaftliche Kommission oder die Finanzkommission selbständig Vorlagen in jedweden Bereich kantonaler Zuständigkeit einbringen können. Vielmehr bleibt die jeweilige ständige Kommission auch hier an ihren Auftrag gebunden. Weiter ist der Sitzungsrhythmus des Kantonsrates grundsätzlich nicht auf eine beschleunigte Beschlussfassung ausgelegt, kann aber bei Bedarf beschleunigt werden (zur Beschleunigung siehe unten Abschnitt 2.3.6a). Es stellt sich aber die Frage, wie ein solcher Ablauf ist und wie kurzfristig eine Session stattfinden kann. Ausserhalb der Sessionen sind die Instrumente des Kantonsrates stark eingeschränkt. Als parlamentarisches Instrument stehen einzig die Einfache Anfrage sowie Motionen und Postulate des Präsidiums und der ständigen Kommissionen zur Verfügung. Technisch könnten Sitzungen von Kommissionen und Präsidium ohne physisches Zusammentreffen durchgeführt werden, wobei der Vertraulichkeit der Beratungen besondere Beachtung geschenkt werden müsste. Ob Sitzungen des Plenums ohne physisches Zusammentreffen ebenfalls eine Option wären, ist zu prüfen; das Geschäftsreglement sieht dies nicht vor (Art. 48 Abs. 1 GeschKR). Die Sessionen extra muros auf dem OLMA Gelände sind in diesem Kontext keine Ausnahme, denn auch sie finden als physisches Zusammentreffen statt. Für die Beratungsfähigkeit des Kantonsrates ist die Anwesenheit von 61 (von 120) Mitgliedern notwendig, was in einer Pandemie oder einer anderen Krisensituation von Bedeutung sein kann. Es stellt sich die Frage, ob Ratsmitglieder, die einer Risikogruppe angehören, von der Teilnahme an der Session ausgeschlossen werden dürften.

Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet, dass die Regierung jeweils gut begründet, warum eine befristete dringliche Verordnung ohne unverzügliche Zuleitung einer Gesetzesvorlage erlassen wird. Als Instrument zur Erhöhung der Handlungsfähigkeit des Parlamentes soll darum ein parlamentarisches Instrument und Mittel bei Dringlichkeitsbeschlüssen eingeführt werden (siehe ausführlich unten Abschnitt 2.3.6a). Weiter ist die Staatswirtschaftliche Kommission der Ansicht, dass über die enge Definition von Art. 91 Abs. 2 GeschKR erneut diskutiert werden soll. Das Parlament und seine Kommissionen müssen auch in Krisenzeiten voll handlungsfähig bleiben. In diesem Kontext ist die Einführung von Fachkommissionen (in einer Krisensituation) neu zu analysieren. Denn eine kluge Lösung kann es diesbezüglich nur mit Fachkommissionen geben oder der klaren Zuordnung, dass lediglich eine der heutigen ständigen Kommission oder das Präsidium in Notsituationen selbständig Vorlagen ausarbeiten und zuleiten darf.

Zur besseren zeitnahen Überprüfung des Krisenmanagements hält die Staatswirtschaftliche Kommission fest, dass die ständigen Kommissionen des Kantonsrates in einer Krise ihre Mittel und Instrumente mehr ausschöpfen können und sollen, z.B. im Sinne eines «Sounding Boards». Es bestünden keine abschliessenden Entscheidungsbefugnisse, die Entscheide und Massnahmen der Regierung könnten aber aus einer parlamentarischen Sicht zeitnah bewertet werden. Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt die Corona-Krise deshalb zum Anlass, ihre Organisation, Abläufe und Prozesse kritisch zu überprüfen.

2.3.5 Kommunikation

Das im Jahr 2019 verabschiedete Kommunikationskonzept des Kantons hält die Zuständigkeiten und Aufgaben sowohl für die Staatsverwaltung als auch für den Kantonsrat fest. Die externe Kommunikationsverantwortung liegt bei der Regierung, zusammen mit der Dienststelle Kommunikation (KOM) der Staatskanzlei und dem KFS. Der KFS liefert die Themen, die Departemente arbeiten die Medienmitteilungen aus und die Regierung fällt die Kommunikationsentscheid. Durch

die KOM konnte die externe Kommunikation zentriert und dadurch grösstenteils einheitlich kommuniziert werden, was widersprüchliche Aussagen der Departemente und Gremien mehrheitlich verhinderte. Die Information der Öffentlichkeit über Angelegenheiten von Kantonsrat und Präsidium ist Aufgabe der Parlamentsdienste (Art. 45^{ter} GeschKR). Auskunftgebende Person war in der Regel der Kantonsratspräsident, für rechtliche und organisatorische Belange zusätzlich der Leiter der Parlamentsdienste.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt erfreut fest, dass die externe, d.h. die Kommunikation an die Öffentlichkeit, grundsätzlich gut funktioniert hat. Dies wurde dank der klaren Zuordnung der Kompetenzen im Kommunikationskonzept ermöglicht. Besonders die Online-Informationstools waren ein grosser Vorteil. Zusätzlich gab es regelmässige Medienkonferenzen der Regierung oder Medienmitteilungen des Kantonsrates. Die Kommunikationsorgane der Regierung und des Kantonsrates haben die Krisensituation gut, d.h. sicher, pragmatisch und umsichtig bewältigt. Da es trotzdem noch teilweise zur eigenmächtigen Kommunikation von Departementen kam, sollte aus Sicht der Staatswirtschaftliche Kommission in Zukunft noch konsequenter versucht werden, einheitlich über die KOM zu kommunizieren. Zudem erachtet es die Staatswirtschaftliche Kommission als Gratwanderung, wenn die Regierung oder einzelne Regierungsräte Entscheide des Bundesrats öffentlich kritisieren, dann einen Rückzieher machen und schliesslich die Meinung und den Entscheiden des Bundesrats unterstützen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt weiter fest, dass die interne Kommunikation mehr Probleme bereitete und dementsprechend kritisiert wird – im KFS wussten die einzelnen Gremien/Personen nicht, wer über was hätte informiert werden müssen. Die Kommunikationswege waren einzelnen Personen unklar oder die Aufgaben wurden bewusst nicht wahrgenommen. Dadurch wurde teilweise unzureichend oder sogar fehlerhaft kommuniziert. Die Probleme konnten durch den Einbezug verschiedener Personen in den KFS verbessert werden. Um die Kommunikation mit der Regierung zu verbessern, nahmen der Staatssekretär und der Leiter KOM sowie nach dem RRB 2020/564 der Vorsteher des GD, des Sicherheits- und Justizdepartementes (SJD) und des Finanzdepartementes (FD) Einsitz im KFS. Die Kommunikation zwischen dem KFS, RFS und VSGP konnte durch den Beizug eines Single Point of Contact (SPOC) im KFS klar verbessert und Doppelspurigkeiten abgebaut werden. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellte ausserdem fest, dass die verwaltungsinterne Kommunikation beispielsweise durch das Personalamt hätte wahrgenommen werden müssen, diese aber zu Beginn in allen Departementen unterschiedlich ablief. Schliesslich wurden die Informationen für die Verwaltungsangestellten gemeinsam über E-Mail oder die interne Online-Infoseite kommuniziert. Weiter stellt die Staatswirtschaftliche Kommission fest, dass die Kommunikation zwischen dem GD und dem Amt für Soziales (AfSO) des Departements des Innern (DI), welches für die Alters- und Pflegeheime sowie Institutionen für Menschen mit Behinderung verantwortlich ist, Schwierigkeiten bereitete. Letztere sind für die Aufsicht zuständig, verfügen aber über kein umfangreiches Wissen im Pflegebereich. Die Situation wird von der Regierung zurzeit überprüft, eine allfällige Anpassung der Departementsorganisation läge in ihrer Kompetenz.

2.3.6 Dringlichkeitsrecht und Dringlichkeitsbeschlüsse

2.3.6.a Dringlichkeitsrecht

Der Kanton St.Gallen kennt kein Notrecht. Die Regierung kann auch keinen Notstand ausrufen, aber sie hat nach Art. 75 KV die Möglichkeit, Dringlichkeitsrecht zu erlassen: «Soweit unaufschiebbarer Regelungsbedarf besteht und das ordentliche Verfahren wegen zeitlicher Dringlichkeit nicht durchgeführt werden kann, setzt die Regierung durch Verordnung vorläufig Recht. Sie stellt dem Kantonsrat ohne Verzug Antrag auf Erlass gesetzlicher Bestimmungen. Die Verordnung wird längstens zwei Jahre angewendet.»

Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt zur Kenntnis, dass mit der Ausrufung der ausserordentlichen Lage nach Art. 7 EpG durch den Bundesrat und den darauffolgenden, kurzfristigen

Entscheiden auf Bundesebene sowie weiteren dringenden Entscheiden auf kantonaler Ebene der Erlass von Dringlichkeitsrecht nach Art. 75 KV nötig wurde. Die teilweise kurzen Fristen und die Dringlichkeit der Massnahmen machten einen vorgängigen Einbezug des Kantonsrates schwierig. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass es aufgrund der Häufigkeit neuen Bundesrechts fast nicht möglich war, dieser Flut in der kantonalen Gesetzgebung nachzukommen; insbesondere nicht auf dem ordentlichen Weg unter Miteinbezug des Kantonsrates und möglicherweise auch der Stimmberechtigten. Es war äusserst anspruchsvoll, diese Menge neuer Erlasse zu verarbeiten und zu bewältigen. Die Staatswirtschaftliche Kommission würdigt diesbezüglich den Einsatz und die Umsetzung durch die Staatskanzlei und weitere involvierte Stellen positiv.

Die Staatswirtschaftliche Kommission erachtet die Einführung einer Art Notrecht bzw. die Möglichkeit der Ausrufung des Notstands für nicht notwendig. Sie stellt jedoch fest, dass Art. 75 KV mehrere ungeklärte Fragen aufwirft, die eine Präzisierung der Bestimmung notwendig scheinen lassen: Was bedeutet «unaufschiebbarer Regelbedarf»? Was fällt unter «das ordentliche Verfahren»? Was passiert, wenn der Kantonsrat auf eine dringliche Vorlage der Regierung nicht eintritt? Was heisst «ohne Verzug»? Ist die Anwendungsfrist dringlicher Verordnungen von zwei Jahren notwendig und angemessen? Wann muss die Regierung dem Kantonsrat einen Antrag auf Erlass gesetzlicher Bestimmungen stellen? In welchen Fällen ist es vertretbar, dass die Regierung auf eine Vorlage zuhanden des Kantonsrates verzichtet? Die Staatswirtschaftliche Kommission hat bezüglich dieser Fragen im November 2020 ein Expertengutachten bei Prof. Dr. Felix Uhlmann in Auftrag gegeben (siehe Anhang).

Die Anwendung von Art. 75 KV kann nur dann gerechtfertigt sein, wenn unaufschiebbarer Regelungsbedarf besteht und die Durchführung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nicht möglich ist. Unaufschiebbarer Regelungsbedarf bedeutet eine sachliche Rechtfertigung des Ausserkraftsetzens der Mitwirkungsrechte des Kantonsrates und der Stimmberechtigten. Der Rückgriff auf Dringlichkeitsrecht rechtfertigt sich nur, wenn wichtige Rechtsgüter unmittelbar in erheblichem Ausmass bedroht sind; es muss die Ausnahme bleiben.

Unter ordentlichem Gesetzgebungsverfahren wird auch das Dringlichkeitsverfahren des Kantonsrates nach Art. 68 KV verstanden, was bedeutet, dass in Bezug auf den Zeitbedarf des Gesetzgebungsverfahrens nur Antrag und Beratung im Kantonsrat zu berücksichtigen sind, nicht aber allfällige Verzögerungen aufgrund eines Referendums. Zeitlicher Massstab der Dringlichkeit ist also der parlamentarische Prozess. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die sachlichen Voraussetzungen für die Anwendung von Dringlichkeitsrecht im Kanton St.Gallen nicht beschränkt sind; anders als in den Vergleichskantonen⁶ wird das kantonale Dringlichkeitsrecht auf den Fall der polizeilichen Generalklausel oder auf soziale Notstände bezogen. Ebenso fällt auf, dass nicht ausdrücklich eine besondere Schwere der eingetretenen oder drohenden Störung des relevanten Schutzgutes vorausgesetzt wird. Diese Voraussetzung ergibt sich aus den Materialien zwar dennoch, doch könnte eine ausdrückliche Erwähnung einer Notsituation in Art. 75 KV dies noch verdeutlichen. Weiter nimmt die Staatswirtschaftliche Kommission zur Kenntnis, dass die Kantonsverfassung keine Pflicht des Kantonsrates statuiert, auf die Vorlage der Regierung einzutreten. Dazu gelten die Bestimmungen nach Art. 93 Abs. 4 GeschKR. Was geschieht, wenn der Kantonsrat auf die dringliche Vorlage der Regierung nicht eintritt, ist nicht genau geklärt. Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet, dass die Regelungslücke der Folgen des Nichteintretens auf eine Vorlage der Regierung geschlossen wird. Dabei teilt sie die Ansicht des Gutachtens, dass ein Nichteintreten auf die Vorlage einer Ablehnung des von der Regierung erlassenen Dringlichkeitsrechts gleichkommt.

⁶ Für das Gutachten wurden folgende Vergleichskantone definiert: Aargau, Appenzell Innerrhodens, Appenzell Ausserrhodens, Bern, Basel-Stadt, Graubünden, Luzern, Solothurn, Thurgau und Zürich.

«Ohne Verzug» bedeutet, dass die Vorlage so rasch als möglich auszuarbeiten und dem Parlament vorzulegen sei. Mit der Formulierung wird eine hohe Dringlichkeit zum Ausdruck gebracht. Aus Sicht des Gutachters ist diese Frist weniger grosszügig als die sechs Monate, die auf Bundesebene für diesen Vorgang vorgesehen sind. Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet, dass die Regierung nach der Verabschiedung einer dringlichen Verordnung bis zur nächsten Session des Kantonsrates eine Vorlage ausarbeitet und dem Kantonsrat zuleitet. Keine Vorlage zuhanden des Kantonsrates auszuarbeiten ist nur in ganz seltenen Fällen zulässig – eigentlich nur, wenn die Regelung zum Zeitpunkt des Inkrafttretens schon wieder obsolet geworden wäre.⁷ Beim Verzicht auf eine Vorlage wird das Parlament seiner Kontroll- und Legitimationsfunktion weitgehend beraubt.⁸ Die Staatswirtschaftliche Kommission fordert zudem, dass ein Instrument für den Kantonsrat zu schaffen ist, das die Anwendung von dringlichen Verordnungen der Regierung aussetzen kann, sofern der Kantonsrat der Ansicht ist, dass die Regierung eine Vorlage nicht «ohne Verzug» zugeleitet hat. Dieses Instrument ist nicht als Genehmigungspflicht des dringlichen Ordnungsrechts zu verstehen, sondern soll die Verpflichtung der Regierung erhöhen, dem Kantonsrat «ohne Verzug» eine Vorlage vorzulegen, damit sich dieser materiell einbringen kann. Keinen Antrag auf Erlass eines formellen Gesetzes muss die Regierung stellen, wenn sie nur vollziehende Ordnungsbestimmungen erlässt, die kein Dringlichkeitsrecht, sondern Vollzugsrecht im Sinne von Art. 73 Bst. a Ziff. 1 KV darstellen.

Durch die lange Lauffrist von zwei Jahren sollen Regelungslücken überbrückt werden, da das Gesetzgebungsverfahren manchmal länger als ein Jahr dauere.⁹ Für die Staatswirtschaftliche Kommission ist jedoch unklar, welche Regelungslücken überhaupt entstehen können, wenn die Regierung pflichtgemäss ohne Verzug eine Vorlage ausarbeitet, der Kantonsrat Gesetze dringlich in Kraft setzt (Art. 68 KV) und er sich gegebenenfalls nach Art. 69 GeschKR ausserordentlich versammelt und beide Lesungen in einer Session durchführt (Art. 98 Abs. 2 GeschKR). Weiter kann bei Dringlichkeit das Präsidium direkt über die Kommissionsbestellung befinden (Art. 21 Abs. 2 GeschKR). Die Frist von zwei Jahren soll deshalb nur in denjenigen Fällen zur Anwendung kommen, in denen der Kantonsrat das Dringlichkeitsrecht nicht gänzlich ablehnt, sondern – z.B. mittels einer Rückweisung – eine andere Lösung verlangt. Hierzu wäre aus Sicht der Staatswirtschaftlichen Kommission eine Präzisierung der Bestimmungen zum Dringlichkeitsrecht von Vorteil.

Dringlichkeitsrecht kommt nur dann zur angedachten Anwendung gemäss KV, wenn die Staatsgewalten nach Treu und Glauben einvernehmlich zusammenarbeiten. Voraussetzung einer verfassungskonformen Anwendung von Dringlichkeitsrecht ist damit, dass die Regierung ihre Befugnisse schonend ausübt, d.h. dass sie nicht unnötig vollendete Tatsachen schafft und dem Kantonsrat sowie den Stimmberechtigten die notwendigen Entscheidungsbefugnisse belässt. Soweit der Kantonsrat der Auffassung sein sollte, dass seine Mitwirkung ungenügend ist, stellt sich die Frage, ob der Kantonsrat aus eigener Initiative tätig werden und entsprechendes Dringlichkeitsrecht erlassen kann. Selbstredend verfügt der Kantonsrat nicht über die gleiche Infrastruktur zum Erlass von Gesetzen wie die Regierung, sollte aber über seine Kommissionen und den Beizug von Verwaltungspersonal (Art. 4 des Staatsverwaltungsgesetzes [sGS 140.1; abgekürzt StVG]) und Dritten wenigstens in ausserordentlichen Lagen ausreichend rasch handeln können. Dem steht allerdings der Umstand entgegen, dass das st.gallische Parlamentsrecht das Instrument der parlamentarischen Initiative nicht vorsieht. Nach Art. 91 Abs. 2 GeschKR können das Präsidium und die ständigen Kommissionen zwar selbständig Vorlagen einbringen. Allerdings dürfen

⁷ Aus diesen Gründen erachtet das Gutachten den Verzicht der Regierung auf die Ausarbeitung einer Vorlage zur kantonalen Verordnung zur Eidgenössischen Covid-19-Gesetzgebung im Kulturbereich vom 20. Oktober 2020 (sGS 571.201; abgekürzt CVKU) als nicht verfassungskonform.

⁸ Die Einschränkung des Parlaments ist auch von den jeweiligen Umständen abhängig: Je konkreter das Bundesrecht regelt, desto kleiner ist der Spielraum der Regierung beim Erlassen von Dringlichkeitsrecht – entsprechend werden die Rechte des Parlaments auch weniger beschnitten.

⁹ Zwei von zehn Vergleichskantonen (AG und LU) kennen ebenfalls eine Zweijahresfrist, sieben eine Einjahresfrist (AR, BE, BS, GR, SO, TG, ZH) und ein Kanton (AI) kennt gar kein Dringlichkeits- bzw. Notverordnungsrecht der Regierung.

sie dies nur «im Rahmen ihres Auftrags» tun. Mangels eigentlicher Sachbereichskommissionen (vgl. Art. 12 ff. GeschKR) besteht nach der Praxis des Kantonsrates im Wesentlichen nur ein Initiativrecht hinsichtlich des eigenen Geschäftsreglements. Das Gutachten stellt Rechtsvergleichend fest, dass dem St.Galler Kantonsrat im Fall eines Konflikts mit der Regierung tendenziell eine schwächere Stellung zukäme als den Parlamenten in Kantonen, in denen die Nichtgenehmigung einer Notverordnung diese ex nunc ausser Kraft treten lässt, und auch als dem Bundesparlament, das Notverordnungen des Bundesrates bei Bedarf mit eigenen Notverordnungen übersteuern könnte. Die Staatswirtschaftliche Kommission ist der Ansicht, dass die Möglichkeit zum Erlass von Dringlichkeitsrecht auf Initiative des Parlamentes und seiner Gremien möglich sein soll und reicht dazu die Motion 42.21.06 «Handlungsfähigkeit des Kantonsrates sicherstellen» ein. Verfassungsrechtlich erscheint ein entsprechendes Initiativrecht im Übrigen zumindest zulässig, wenn nicht geboten. Die Regierung bereitet nach Art. 73 Bst. a KV lediglich «in der Regel» die Geschäfte des Kantonsrates vor, wozu insbesondere Erlass, Änderung und Aufhebung von Gesetzen zählen (Art. 65 Bst. b KV). In der Botschaft zur Kantonsverfassung ist denn auch zu lesen: «Die Kompetenz zur Verfassungs- und Gesetzgebung gemäss Bst. a und b umschliesst namentlich auch die Befugnis das Verfahren einzuleiten [...] sowie Aufträge an die Regierung in Form von Motionen und Postulaten zu erteilen.»¹⁰

Sollte der Kantonsrat eine unmittelbare Mitwirkung beim Erlass von Dringlichkeitsrecht durch die Regierung nach Art. 75 KV anstreben, so müsste eine Lösung geprüft werden, bei der eine Delegation des Parlamentes unmittelbar in den Erlass von dringlichem Verordnungsrecht der Regierung einbezogen wird – wobei die Repräsentativität einer solchen Delegation stets fragwürdig bleibt. Eine solche Anpassung würde eine Verfassungsänderung voraussetzen. Die Staatswirtschaftliche Kommission erachtet den Weg über den Einbezug einer Delegation des Kantonsrates jedoch als nicht nötig. Vielmehr werden die ständigen Kommissionen ermuntert, ihre Aufgaben und Funktionen als parlamentarische Obergewalt stärker wahrzunehmen. Zudem wird erwartet, dass die Regierung gleichzeitig ihre Befugnisse schonend ausübt. Weiter hat die Motion 42.21.06 «Handlungsfähigkeit des Kantonsrates sicherstellen» zum Ziel eine rechtliche Grundlage zu schaffen, damit der Kantonsrat bei Bedarf auf eigene Veranlassung dringlich Recht setzen kann. Zudem ist dem Kantonsrat die Befugnis einzuräumen, die Anwendung dringlicher Verordnungen oder einzelner Bestimmungen von dringlichen Verordnungen auszusetzen, sofern es die Regierung unterlässt, dem Kantonsrat nach Art. 75 KV ohne Verzug Antrag auf Erlass gesetzlicher Bestimmungen zu stellen (siehe oben).

Ist die Behandlung einer Vorlage dringlich, beschliesst das Präsidium über die Kommissionsbestellung (Art. 21 Abs. 2 GeschKR). Zur weiteren Beschleunigung der parlamentarischen Beratung kann der Kantonsrat jederzeit eine ausserordentliche Session einberufen (Art. 69 Abs. 2 GeschKR), er kann zwei Lesungen in einer Session durchführen (Art. 98 Abs. 2 GeschKR), und er kann Erlasse und Beschlüsse sofort in Vollzug setzen (Art. 68 KV). Um beraten und beschliessen zu können, ist der Kantonsrat aber auf einen Entwurf der Regierung angewiesen (Art. 91 Abs. 1 GeschKR). Legt die Regierung dem Kantonsrat keinen Entwurf vor, sind die Handlungsoptionen des Kantonsrates stark eingeschränkt (siehe oben). Das Präsidium kann kein Recht setzen, sondern lediglich das Verfahren beschleunigen, z.B. kann es von sich aus eine Session aussetzen oder absagen, allerdings nicht gegen den ausdrücklichen Willen von Regierung oder Kantonsrat. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass für eine zusätzliche Beschleunigung der parlamentarischen Beratung kein rechtlicher Handlungsbedarf besteht. Wie rasch sich notfalls der Kantonsrat zu einer ausserordentlichen Session treffen könnte, ist letztlich mehr eine praktisch-organisatorische als eine rechtliche oder politische Frage.

¹⁰ Botschaft Kantonsverfassung, a.a.O., S. 169/333.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Dringlichkeitsregelungen im Kanton St.Gallen praktikabel sind. Wichtig ist die Einhaltung der Kantonsverfassung, was unbestritten ist. Abschliessend ist zu bemerken, dass eine exakte Regelung des Dringlichkeitsrechts ausserordentlich schwierig ist, weil Dringlichkeitsrecht per Definition in ausserordentlichen Situationen zur Anwendung kommt, deren Eintritt und Beschaffenheit nicht oder nicht präzise genug vorhergesehen werden kann. Auch eine Definition inhaltlicher Schranken über das Grundsätzliche hinaus erscheint schwierig. Einer exakten Regelung zugänglich sind vor allem Verfahrensfragen, z.B. was eine Rückweisung einer gesetzlichen Lösung durch den Kantonsrat für die Regierung bedeutet (siehe oben).

2.3.6.b Dringlichkeitsbeschlüsse

Anhand der Verordnung über die Gewährung von ergänzenden Krediten und Solidarbürgschaften infolge des Coronavirus vom 4. April 2020 (sGS 571.101; nachfolgend COVID-19-Solidarbürgschaftsverordnung) und der Verordnung zur eidgenössischen COVID-19-Gesetzgebung im Kulturbereich vom 20. Oktober 2020 (sGS 571.201; abgekürzt CVKU) wurde die Verfassungsmässigkeit der Dringlichkeitsbeschlüsse geprüft. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Regierung dem Erfordernis der Vorlage eines Gesetzesentwurfs «ohne Verzug» nachgekommen ist, indem sie am 4. April 2020 die COVID-19-Solidarbürgschaftsverordnung erliess und bereits am 21. April 2020 dem Kantonsrat eine entsprechende Gesetzesvorlage unterbreitete (vgl. Botschaft der Regierung 22.20.07 / 23.20.02 «Bekämpfung des Coronavirus: Liquiditätshilfe in Härtefällen»). Die Regierung hat verfassungsmässig und schnell gehandelt und aufgezeigt, wie die Bestimmungen in Art. 75 KV nach Ansicht der Staatswirtschaftlichen Kommission gehandhabt und umgesetzt werden sollen.

Eine komplett andere Feststellung macht die Staatswirtschaftliche Kommission in Bezug auf die CVKU. Zwar ist der Regierung anfänglich zügiges Vorgehen zu attestieren, da sie bereits am 20. Oktober 2020 die CVKU erlassen hat, jedoch ist der darauffolgende Verzicht auf eine Vorlage an das Parlament nicht mit Art. 75 KV vereinbar. Die Regierung erwog sinngemäss, dass angesichts des Spielraums der Kantone bei der Beteiligung an den Finanzhilfen eine Regelung mit Gesetzesrang grundsätzlich angezeigt sei. Eine vorgängige Vorlage an den Kantonsrat würde aber die nötige rasche Anschlusslösung verunmöglichen. Die Argumente der Regierung für einen Verzicht auf eine Gesetzesvorlage kann die Staatswirtschaftliche Kommission nur bedingt nachvollziehen. Wenn dem Kanton neu ein relevanter Spielraum bei der Umsetzung der Bundesregelung zukommt und es sich bei den vom Kanton eingesetzten Mitteln neu nicht mehr um gebundene Ausgaben handelt, so bleibt unklar, wieso dieser Spielraum nicht vom Parlament genutzt werden können soll. Fraglich ist auch, ob der Beschluss über die gebundene Ausgabe finanzieller Mittel eine tragfähige Grundlage darstellt, um dieselben, im Rahmen ihrer gebundenen Verwendung nicht aufgebrauchten Mittel, ungebunden zu verwenden. Schliesslich ist es keineswegs zwingend, dass vier bis sechs Monate verstreichen müssen, bis ein entsprechendes Gesetz in Kraft treten würde. So sind im Fall der Liquiditätshilfe in Härtefällen (22.20.07) weniger als zwei Monate verstrichen. Da die Frage einer Gesetzesvorlage zur CVKU keinen weiteren Aufschub duldet, bat die Staatswirtschaftliche Kommission am 3. Dezember 2020 das Präsidium, die Regierung einzuladen, ohne weiteren Verzug dem Kantonsrat eine Vorlage zuzuleiten, damit das Geschäft in der Februarsession 2021 behandelt werden kann. Zudem sollte das Präsidium seinerseits den parlamentarischen Prozess beschleunigen. Die Regierung beschloss sodann am 8. Dezember 2020, dass dem Kantonsrat zeitnah eine Vorlage zur CVKU zugeleitet werden soll. Angestrebt wurde, dass die Vorlage Ende Januar oder Anfang Februar 2021 von der Regierung verabschiedet und dem Kantonsrat zugeleitet werden kann. Schliesslich verabschiedete die Regierung das Geschäft 22.21.03 «Gesetz über die Umsetzung der eidgenössischen Covid-19-Gesetzgebung im Kulturbereich» erst am 23. Februar 2021, somit nach der Februarsession 2021. Der Kantonsrat wird die Vorlage folglich in der Aprilsession 2021 behandeln können. Der Verzicht auf eine Vorlage an das Parlament war nicht mit Art. 75 KV vereinbar. Die Staatswirtschaftliche Kommission verzichtet darauf, eine gerichtliche Klärung des Falls anzustreben. Nach Ansicht der

Staatswirtschaftlichen Kommission ist es aber nicht nachvollziehbar, warum der Gesetzesentwurf derart lange auf sich warten liess – die finanziellen Mittel sind bis im April 2021 mehrheitlich bereits ausgeschöpft. Zudem ist nicht nachvollziehbar, warum die Zuleitung der Botschaft durch die Regierung derart lange dauerte und dann Druck auf den Kantonsrat ausgeübt wird, das Geschäft in einer Session in erster und zweiter Lesung zu behandeln. Die Staatswirtschaftliche Kommission wehrt sich nicht dagegen, das Geschäft rasch zu behandeln, sie hat aber bereits Ende November 2020 eine Vorlage gefordert. Die CVKU stellt somit ein negatives Beispiel zur Verwendung von Dringlichkeitsrecht durch die Regierung dar und zeigt auf, dass der Kantonsrat ein Instrument und ein Mittel benötigt, um bei Bedarf die Umsetzung einer dringlichen Verordnung aussetzen zu können (siehe oben). Die Intervention der Staatswirtschaftlichen Kommission soll durchaus als sprichwörtlicher «Schuss vor den Bug» verstanden werden. Sie erwartet, dass die Regierung ihre Befugnisse schonend ausübt, d.h. dass sie nicht unnötig vollendete Tatsachen schafft, sondern dem Kantonsrat und den Stimmberechtigten die notwendigen Entscheidungsbefugnisse belässt.

Die Staatswirtschaftliche Kommission erkundigte sich weiter kritisch nach gewissen Massnahmen (Gesamtregierungs- sowie Präsidialbeschlüsse) wie der Entscheidung über den Halbklassenunterricht vom 29. April 2020, die Streichung der Tourismusabgaben sowie die Aussetzung der Matura- und Lehrabschlussprüfungen, die im Zusammenhang mit der Pandemie gefällt wurden. Sie stellt fest, dass die rechtlichen Voraussetzungen soweit ersichtlich eingehalten und die jeweils zuständigen Gremien (Regierung, Bildungsrat usw.) über die Entscheide orientiert wurden. Die Entscheidung über die Einführung des Halbklassenunterrichts zeigt, dass der Vorsteher des Bildungsdepartementes die Regierung zweimal über die Entscheidung informierte und den Erziehungsrat dabei vorab konsultierte. Aufgrund der Dringlichkeit wurde der Erlass dann formell präsidial gefällt. Die Regierung ihrerseits nahm die Ausführungen zu Kenntnis, fällte aber keinen Beschluss, da dieser in der Zuständigkeit des Erziehungsrates bzw. ab 1. Juni 2020 des Bildungsrates liegt. Wie und wann der Präsident des Erziehungsrates den Erziehungsrat informierte oder ihn in die Entscheidungsfindung miteinbezog, wurde nicht geprüft, weshalb die Staatswirtschaftliche Kommission auch auf eine abschliessende Würdigung verzichtet.

2.4 Auftrag und Empfehlung

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt keine Anträge, macht aber die folgenden Empfehlungen:

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt:

- a) die Pandemieplanung zeitnah zu überarbeiten und dabei festzulegen, was Empfehlungscharakter hat und was konkrete Vorgaben sind und wie die entsprechende Kontrolle gewährleistet wird.
- b) die Rolle des KFS als Krisenmanagement-Instrument und die Rolle der Regierung als Entscheidungsorgan zu konzipieren. Der modulare Aufbau des KFS ist beizubehalten und je nach Notlage anzupassen;
- c) die neue Rollenverteilung sowie die neuen Zuständigkeiten und Führungsstrukturen im KFS zu etablieren;
- d) die interne Kommunikation (z.B. die Kommunikation gegenüber den Gemeinden und dem Verwaltungspersonal) gemeint in Krisenzeiten zu präzisieren sowie klare Kompetenzen und Aufgabenbereiche zu definieren;
- e) Personalumlagerungen zwischen Ämtern und Departementen in Krisenzeiten zu vereinfachen und generell zu verstärken;
- f) den Postulatsauftrag 43.20.03 «Der Kanton St.Gallen bereitet sich auf künftige Pandemien vor» zeitnah zu erfüllen und die Motion 42.20.18 «Optimierungen im Bevölkerungsschutzgesetz aufgrund der Covid-19-Epidemie» gutzuheissen;

- g) sicherzustellen, dass Dringlichkeitsbeschlüsse durch die Regierung zurückhaltend eingesetzt werden und dass bei unaufschiebbarem Regelbedarf dem Kantonsrat gemäss Kantonsverfassung «ohne Verzug» Antrag auf Erlass einer gesetzlichen Bestimmung gestellt wird. Die verfassungsmässigen Zuständigkeiten sind auch in ausserordentlichen Lagen aufrechtzuerhalten;
- h) zeitnah gute und nachvollziehbare Begründungen zuhanden des Kantonsrates abzugeben, wenn eine dringliche Verordnung ohne unverzügliche Zuleitung einer Gesetzesvorlage zuhanden des Kantonsrates erlassen wird;
- i) die Kompetenz zum Erlass von Dringlichkeitsrecht durch die Regierung schonend auszuüben, nicht unnötig vollendete Tatsachen zu schaffen und dem Kantonsrat sowie den Stimmberechtigten die notwendigen Entscheidungsbefugnisse zu belassen;
- j) Voraussetzungen für und Verfahren beim Erlass von Dringlichkeitsrecht nach Art. 75 KV wie folgt zu präzisieren:
 - Folgen des Nichteintretens oder der Rückweisung einer Vorlage gemäss den Erwägungen der Staatswirtschaftlichen Kommission;
 - Überprüfung der Fristen, insbesondere der Fristen für die Zuleitung «ohne Verzug» und die maximale Anwendungsdauer dringlicher Verordnungen von zwei Jahren;
- k) die Einführung von Fachbereichskommissionen unter dem Blickwinkel von Notsituationen zu prüfen und im Bericht «Tätigkeit des Parlamentes 2018–2022» des Präsidiums Bericht zu erstatten. Ebenso sind die offenen Auslegungsfragen betreffend Sessionsort, physischer Präsenz, virtueller Teilnahme und Abstimmung sowie Abläufen zur Einberufung einer ausserordentlichen Session zu klären.

3 Antrag

Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, auf die Berichterstattung 2021 der Staatswirtschaftlichen Kommission (Bewältigung der «Corona-Krise») vom 25. März 2021 einzutreten.

Im Namen der Staatswirtschaftlichen Kommission

Dominik Gemperli
Präsident

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AdA	Angehörige(r) der Armee
AfSO	Amt für Soziales, Departement des Innern
Art.	Artikel
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BevSG	Bevölkerungsschutzgesetz (sGS 421.1)
BLD	Bildungsdepartement
Bst.	Buchstabe
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101)
BZG	Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und Zivilschutz (SR 520.1; Bevölkerungsschutzgesetz)
bzw.	beziehungsweise
Covid	Corona Virus Disease (Coronavirus-Krankheit)
CVKU	Verordnung zur eidgenössischen Covid-19-Gesetzgebung im Kulturbereich (sGS 751.201)
d.h.	das heisst
DI	Departement des Innern
DIP	Dienst für Informatikplanung, Finanzdepartement
EpG	Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (SR 818.101; Epidemiengesetz)
EpV	eidgenössische Verordnung über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (SR 818.101.1; Epidemienverordnung)
FD	Finanzdepartement
GD	Gesundheitsdepartement
GeschKR	Geschäftsreglement des Kantonsrates (sGS 131.11)
GesG	Gesundheitsgesetz (sGS 311.1)
IPBK	Internationale Parlamentarische Bodensee-Konferenz
KFS	Kantonaler Führungsstab
KOM	Dienststelle Kommunikation, Staatskanzlei
KoRa	Konferenz der Ratssekretärinnen und Ratssekretäre (KoRa)
KTVS SG	Kantonaler Territorial-Verbindungsstab St.Gallen
KV	Verfassung des Kantons St.Gallen (sGS 111.1)
Mio.	Million(en)
PräskR	Präsidium des Kantonsrates
RFS	Regionaler Führungsstab
SJD	Sicherheits- und Justizdepartement
V-COVID-19	eidgenössische Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus vom 28. Februar 2020 (SR 818.101.24)
V2-COVID-19	eidgenössische Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus vom 13. März 2020 (SR 818.101.24)
VEpG	Vollzugsverordnung zur eidgenössischen Gesetzgebung über übertragbare Krankheiten (sGS 313.1)
vgl.	vergleiche
VRP	Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1)
VSGP	Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten
WHO	World Health Organisation (Weltgesundheitsorganisation)
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer

Anhang

Gutachten Dringlichkeitsrecht im Kanton St.Gallen vom 22. Januar 2021

[siehe separates Dokument]