

Optimierungen bei der Vorbereitung auf künftige Pandemien

und

Nachtrag zum Bevölkerungsschutzgesetz

Bericht sowie Botschaft und Entwurf der Regierung vom 17. Oktober 2023

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Einleitung	7
1.1 Auftrag	7
1.2 Methodisches Vorgehen	9
1.3 Phasen der Covid-19-Pandemie	9
1.3.1 Erste Anzeichen und Massnahmen von Bund und Kanton	9
1.3.2 Zweite Welle im Herbst 2020 und Impfungen	9
1.3.3 Weitere Corona-Wellen und Virusmutationen	10
1.3.4 Rückkehr zur normalen Lage	10
1.4 Belastungen und Einschränkungen für die Gesellschaft	11
1.5 Berichterstattung als Rückblick und Ausblick	11
2 Grundlagen für das Krisenmanagement	11
2.1 Rechtsgrundlagen	11
2.2 Gefährdungs- und Risikoanalyse	14
2.3 Pandemieplan des Kantons St.Gallen	14
2.4 Erkenntnisse aus nationalen, kantonalen und kommunalen Übungen	15
2.5 Grundlagen für die Kommunikation und Lagedarstellung	16
2.6 Grundlagen zur Priorisierung von Aufgaben und betriebliche Pandemievorsorge	16
3 Organisation und Umsetzung des Krisenmanagements	17
3.1 Strategische Zielsetzungen der Regierung	17
3.1.1 Handlungsprinzipien im Allgemeinen	17
3.1.2 Gesundheitswesen	18
3.1.3 Bildung	18
3.1.4 Wirtschaft	19
3.1.5 Gesellschaftliches Zusammenleben	19
3.1.6 Kultur	20
3.2 Organisation der Führungsstruktur	21
3.2.1 Beschlussfassung und Rechtsetzung der Regierung	21
3.2.2 Kantonaler Führungsstab	21
3.3 Zusammenarbeit	24
3.3.1 Zusammenarbeit mit dem Parlament	24

3.3.2	Zusammenarbeit in der Verwaltung	25
3.3.3	Zusammenarbeit mit den Gemeinden	26
3.3.4	Zusammenarbeit mit verwaltungsexternen Akteuren	26
3.3.5	Zusammenarbeit mit dem Bund	27
3.3.6	Zusammenarbeit mit anderen Kantonen	28
4	Massnahmen des Krisenmanagements	29
4.1	Gesundheitswesen	29
4.1.1	Sicherstellung der Gesundheitsversorgung	29
4.1.2	Vermeidung von Ausbrüchen	30
4.1.3	Schutz der Bevölkerung	32
4.2	Bildung	33
4.2.1	Allgemeines	33
4.2.2	Volksschule	34
4.2.3	Sekundarstufe II	36
4.2.4	Hochschulstufe	37
4.3	Wirtschaft	37
4.3.1	Kurzarbeitsentschädigung	37
4.3.2	Härtefallmassnahmen für Unternehmen	38
4.3.3	Corona-Erwerbsersatzentschädigung	39
4.3.4	Unterstützung der Genossenschaft Olma Messen St.Gallen	39
4.3.5	Öffentlicher Verkehr	39
4.3.6	Weitere	40
4.4	Soziale Sicherung und Beratung	40
4.4.1	Soziale Sicherung	40
4.4.2	Sozialberatung und -unterstützung	41
4.5	Soziale Einrichtungen	41
4.5.1	Betagten- und Pflegeheime	41
4.5.2	Einrichtungen für Menschen mit Behinderung	44
4.5.3	Familien- und schulergänzende Kinderbetreuungsangebote	44
4.6	Kultur	45
4.6.1	Massnahmen des Bundes	45
4.6.2	Kantonale Unterstützungsmassnahmen	45
4.6.3	Schliessung kantonaler Institutionen (Kantonsbibliothek und Staatsarchiv)	47
4.7	Sport	47
4.8	Versammlungen, Veranstaltungen, öffentlicher Raum	47
4.9	Kantonale Verwaltung	48
4.9.1	Personalrechtliche Anordnungen	48
4.9.2	Informatik	49
4.9.3	Ämter und Aufgabenbereiche mit Publikumsverkehr	50
4.9.4	Liegenschaften der kantonalen Verwaltung	50
4.9.5	Personalinformation	51
4.10	Externe Kommunikation	52
5	Wirkungen	52

5.1	Infektionsgeschehen und Gesundheitssystem	53
5.1.1	Fallzahlen	53
5.1.2	Isolation und Quarantäne	54
5.1.3	Hospitalisationen	54
5.1.4	Impfrate	56
5.2	Betagten- und Pflegeheime	57
5.2.1	Entwicklung von Auslastung und Infektionsgeschehen	57
5.2.2	Entwicklung der Todesfallzahlen	57
5.3	Bildung	59
5.4	Wirtschaft	60
5.5	Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung	61
5.6	Sport und Vereinstätigkeit	61
5.7	Bevölkerung	61
5.7.1	Wirtschaftliche Folgen	61
5.7.2	Psychische Belastungen	62
5.7.3	Kinder und Jugendliche	62
5.7.4	Akzeptanz der Corona-Regeln	64
5.7.5	Homeoffice	64
5.8	Öffentlicher Verkehr	65
6	Finanzielle Auswirkungen für den Kanton St.Gallen	65
7	Bisherige Auswertungen und Erkenntnisse	68
7.1	Aus Sicht des Kantonalen Führungsstabes	68
7.1.1	Interne Beurteilung	68
7.1.2	Externe Beurteilung	69
7.2	Aus Sicht der politischen Gemeinden	70
7.3	Aus Sicht der Staatswirtschaftlichen Kommission	70
7.4	Aus Sicht der kantonalen Finanzkontrolle	72
7.5	Aus Sicht der Gesundheitsversorger	72
7.6	Aus Sicht der Wirtschaft	73
7.7	Aus Sicht der Bildungsakteure	74
7.7.1	Beurteilung von Zusammenarbeit und Massnahmen	74
7.7.2	Zuständigkeit für gesundheitspolizeiliche Anordnungen im Schulbereich	75
8	Gesamtbeurteilung und Massnahmen	76
8.1	Gesamtbeurteilung des Krisenmanagements	76
8.1.1	Planungs- und Vorbereitungsarbeiten	76
8.1.2	Führungsstrukturen	77
8.1.3	Personelle Ressourcen	78
8.1.4	Interdepartementale Zusammenarbeit	79
8.1.5	Zusammenarbeit mit verwaltungsexternen Akteuren	80
8.1.6	Digitalisierung	80
8.2	Handlungsfelder und Massnahmen	81

8.2.1	Rechtsetzung und Beschlussfassung	81
8.2.2	Zusammenwirken mit dem Parlament	81
8.2.3	Pandemieplanung	82
8.2.4	Digitalisierung	82
8.2.5	Verwaltungsübergreifende Allokation von Personal	83
8.2.6	Priorisierung der Verwaltungsaufgaben (Business Continuity Management)	83
8.2.7	Finanzhaushaltsrecht	83
8.2.8	Revision des Bevölkerungsschutzgesetzes	84
8.2.9	Kommunikation	84
8.2.10	Task Force Bildungsbereich	85
8.2.11	Anpassung der Bildungsgesetze	85
9	Nachtrag zum Bevölkerungsschutzgesetz	85
9.1	Bevölkerungsschutzgesetz vom 29. Juni 2004	85
9.2	Anpassungsbedarf	85
9.2.1	Lage- und ereignisbezogene Zuständigkeiten, Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten	85
9.2.2	Anpassung der Führungsorganisation	86
9.2.3	Anpassung der regionalen Gliederung der Bevölkerungsschutzorganisationen	87
9.2.4	Verordnungsrecht	88
9.2.5	Verzicht auf Vernehmlassung	88
9.2.6	Weiterer Regelungsbedarf	88
9.3	Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen	89
10	Änderung der Bildungsgesetze	91
11	Finanzielle Auswirkungen	91
12	Rechtliches	92
13	Antrag	92
	Entwurf (Nachtrag zum Bevölkerungsschutzgesetz)	93

Zusammenfassung

Ende Januar 2020 rief die Weltgesundheitsorganisation im Zusammenhang mit dem Coronavirus eine Pandemie, das heisst eine gesundheitliche Notlage von internationaler Tragweite, aus. Einen Monat später erreichten das Virus und seine gesundheitlichen Auswirkungen auch die Schweiz. Die erste laborbestätigte Corona-Infektion trat im Kanton St.Gallen am 2. März 2020 auf. Die Regierung leitete, unterstützt durch den Kantonalen Führungsstab und die Departemente, notwendige Massnahmen ein. Sie setzte sich für ihr Handeln drei strategische Ziele: eine Überlastung des Gesundheitswesens und der Gesundheitsinfrastrukturen im Kanton zu verhindern, die Auswirkungen der Massnahmen auf Wirtschaft und Gesellschaft des Kantons St.Gallen möglichst gering sowie die Zahl der Ansteckungen und Krankheitsfälle tief zu halten.

In der Junisession 2020 hiess der Kantonsrat das Postulat «Der Kanton St.Gallen bereitet sich auf künftige Pandemien vor» gut und lud die Regierung ein, Bericht über die Bewältigung der Covid-19-Pandemie sowie den Handlungsbedarf und die Massnahmen für spätere Pandemie-

situationen zu erstatten. Zudem hiess der Kantonsrat in der Aprilsession 2021 die Motion «Optimierungen im Bevölkerungsschutzgesetz aufgrund der Covid-19-Epidemie» und in der Septembersession 2022 das Postulat «Das Bildungsdepartement bereitet sich auch auf künftige Pandemien vor» gut.

Mit dem vorliegenden Bericht unterbreitet die Regierung dem Kantonsrat, in Umsetzung der parlamentarischen Aufträge, eine umfassende Beurteilung des Krisenmanagements während der Corona-Pandemie, zeigt den Handlungsbedarf auf und legt eine Änderung des Bevölkerungsschutzgesetzes vor.

Den Ausgangspunkt der Berichterstattung bildet eine Darlegung der Grundlagen, die auf kantonaler Ebene für das Krisenmanagement zur Verfügung standen. Danach werden die Strukturen und Prozesse der Krisenorganisation im Kanton St.Gallen beschrieben. Dabei wird unter anderem auf die Zusammenarbeit mit dem Kantonsrat, den Gemeinden, den Akteuren des Gesundheits- und des Bildungswesens sowie der Wirtschaft eingegangen. Weiter werden die Massnahmen zur Eindämmung der Pandemie und zur Abfederung der wirtschaftlichen und der gesellschaftlichen Folgen beschrieben und im Hinblick auf deren Zweckmässigkeit beurteilt. Zudem wird auf die Wirkungen der Pandemie sowie der vom Kanton getroffenen Massnahmen für die Bevölkerung, die Wirtschaft und die Gesellschaft des Kantons St.Gallen eingegangen, und es werden die finanziellen Auswirkungen für den Kanton beschrieben. Bevor die Regierung abschliessend eine Gesamtbeurteilung der Pandemiebewältigung vornimmt und Massnahmen im Hinblick auf das kantonale Krisenmanagement vorschlägt, werden die zentralen Erkenntnisse bisheriger Auswertungen kantonaler Akteure, etwa des Kantonalen Führungsstabes (KFS), der politischen Gemeinden, der Gesundheitsversorger, der Wirtschaft und der Bildungsakteure, zusammengefasst. Den Abschluss bildet der Nachtrag zum Bevölkerungsschutzgesetz mit der Konkretisierung des Anpassungsbedarfs.

Auch wenn die Covid-19-Pandemie für die Bevölkerung des Kantons St.Gallen mit viel Leid, Schmerzen, Ängsten, Entbehrungen und Einschränkungen verbunden war, ist die Regierung der Ansicht, dass der Kanton St.Gallen insgesamt gut durch die Pandemie gekommen ist. Dies wird auch durch die verschiedenen Auswertungen und Stellungnahmen mehrheitlich bestätigt. Die zu Beginn der Krise festgelegten strategischen Zielsetzungen konnten weitgehend erreicht werden. Auch wenn im Kanton 879 Todesfälle zu beklagen und 7'645 Hospitalisationen in St.Galler Akutspitälern zu verzeichnen waren, konnte eine Überlastung des Gesundheitswesens und der Gesundheitsinfrastrukturen im Kanton jederzeit verhindert werden. Die Versorgung von Covid-19-Patientinnen und -Patienten wie auch der übrigen Bevölkerung war immer gewährleistet. Zu keinem Zeitpunkt mussten Personen mit dringlichem Intensivpflegebedarf unversorgt abgewiesen werden. Die Auswirkungen der Massnahmen auf Wirtschaft und Gesellschaft des Kantons St.Gallen wurden mit zahlreichen Unterstützungsangeboten so weit wie möglich abgedeckt.

Die Pandemie hat im Kanton St.Gallen Kosten von rund 1'147,3 Mio. Franken verursacht. Davon hat der Bund rund 999,8 Mio. Franken und der Kanton rund 147,5 Mio. Franken getragen. In finanzieller Hinsicht hat die Covid-19-Pandemie beim Kanton keine einschneidenden Spuren hinterlassen. Dies liegt insbesondere daran, dass auf das besondere Eigenkapital, das durch die ausserordentliche Ausschüttung der Schweizerischen Nationalbank im Jahr 2020 von 79,3 Mio. Franken zusätzlich geäufnet wurde, zurückgegriffen werden konnte. Die pandemiebedingten Kosten belasteten folglich den allgemeinen Haushalt nicht.

Die Pandemie hat auch Schwachstellen im Krisenmanagement des Kantons aufgezeigt. Die Regierung ortet Handlungsbedarf in folgenden Bereichen:

1. Die Regierung räumt ein, dass sie der Pflicht zur unverzüglichen Einleitung des ordentlichen Gesetzgebungsprozesses nicht konsequent nachkommen konnte. Sie begrüsst daher, dass Anpassungen im Geschäftsreglement des Kantonsrates die Abläufe präzisieren. Zudem wird die Regierung in ihrer Geschäftsordnung die Möglichkeit nachtragen, Beschlüsse der Regierung auch mittels Telefon- oder Videokonferenz fassen zu können.
2. Die Regierung begrüsst die vom Kantonsrat getroffene Regelung, wonach das Präsidium des Kantonsrates im Krisenfall – bei unaufschiebbarem Regelungsbedarf – eine besondere Kommission bestellen kann. Sie sieht dies als Chance, sich mit dieser Kommission über die politische Verträglichkeit der zu treffenden Beschlüsse austauschen zu können.
3. Die Regierung teilt die Einschätzung, dass die Pandemieplanung des Kantons St.Gallen zu aktualisieren ist. Insbesondere die pandemie-spezifischen Führungsstrukturen, die Vorgaben betreffend Materialbeschaffung und Vorratshaltung und die Bekanntmachung des Pandemieplans bei Bevölkerung, Institutionen des Gesundheits- und Sozialwesens sowie Wirtschaft müssen präzisiert werden. Zudem muss der kantonale Pandemieplan eine kantonale gesetzliche Grundlage erhalten, welche die darin definierten Vorhalte- und Vorbereitungsmaßnahmen als verbindlich erklärt.
4. Im Bereich der Digitalisierung besteht Handlungsbedarf mit Blick auf die Verfügbarkeit statistischer Daten und deren digitale Zugänglichkeit. Zudem ist eine Verpflichtung für Mitarbeitende des Kantons zu schaffen, den KFS im Krisenfall mittels personeller Ressourcen – auch im IT-Bereich – zu unterstützen.
5. Während der Pandemie zeigte sich, dass einzelne Ämter ihre Aufgaben auf ein Minimum herunterfahren mussten, während andere über zu wenig personelle Ressourcen verfügten. Zum besseren Ausgleich von Engpässen und Kapazitäten sieht die Regierung in ähnlichen Krisenfällen die frühzeitige Einrichtung einer Personaldrehscheibe vor. Dazu ist eine ausreichende Rechtsgrundlage sowohl für die Unterstützung des KFS als auch für einen «Personalpool» zur Bewältigung von Aufgaben in überlasteten Ämtern erforderlich.
6. Der Kanton St.Gallen verfügte bei Pandemiebeginn über keine klare Priorisierung von Aufgaben der Verwaltung in ausserordentlichen Lagen. Vor dem Hintergrund einer allfälligen Energiemangellage wurde ein solches Business Continuity Management mit einer entsprechenden Priorisierung erstellt. Diesbezüglich besteht Handlungsbedarf darin, dieses aktuell zu halten.
7. Die Regierung erachtet es als zweckmässig, dem KFS eine gewisse Finanzkompetenz zur Finanzierung dringlicher Ausgaben einzuräumen, damit der KFS jeweils zeitnah handlungsfähig ist.
8. Die Pandemie hat deutlich gemacht, dass das Bevölkerungsschutzgesetz revidiert werden muss. Insbesondere sollen die Lagebilder definiert, die Führungsorganisation in Abhängigkeit von den Lagebildern aufgebaut, die Zuständigkeiten der Führungsstruktur präzisiert, die Aufgaben und Zuständigkeiten der regionalen Bevölkerungsschutzorganisationen, der politischen Gemeinden und der regionalen sowie kommunalen Führungsstäbe geklärt und die regionale Gliederung der Bevölkerungsschutzorganisationen konsolidiert werden.
9. Während der Covid-19-Pandemie zeigte sich im Bereich der Kommunikation ein gewisser Mangel an Koordination. Dieser soll behoben werden. Ein Krisenkommunikationskonzept soll Prozesse definieren, Checklisten enthalten und Handlungsempfehlungen in Bezug auf die Krisenkommunikation formulieren.
10. Die Regierung lädt das Bildungsdepartement ein, die von ihm in Zusammenarbeit mit den entsprechenden Akteuren der Volksschule geschaffene und im Einsatz bewährte Task Force dauerhaft zu installieren, so dass darauf im nächsten Krisenfall erneut zurückgegriffen werden kann.
11. In Reaktion auf die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes betreffend Anordnung von gesundheitspolizeilichen Massnahmen im Bildungsbereich und die Schnittstelle zwischen Bildungs- und Gesundheitsbehörden erachtet es die Regierung als angezeigt, die entsprechende Zuständigkeit mit Ergänzung der Bildungsgesetze neu der Regierung zuzuweisen.

Kennzahlen der Covid-19-Pandemie im Kanton St.Gallen

Fälle	laborbestätigte Fälle	244'851
	Todesfälle	879
	Hospitalisationen in St.Galler Akutspitälern	7'645
Tests	Anzahl Tests	1'032'602
	Anteil positiver PCR-Tests	22,5 %
	Anteil positiver Antigen-Schnelltests	4,4 %
Impfungen	Personen mit nur einer Impfung	1'653
	Personen mit zwei Impfungen (ohne Auffrischimpfung)	129'844
	Personen mit zwei Impfungen und mindestens einer Auffrischimpfung	197'919
	Total geimpfte Personen	329'416
Zertifikate	Total Anzahl ausgestellte Zertifikate	585'910
Unterstützungsmassnahmen	Härtefallprogramm (A-fonds-perdu-Beiträge / beanspruchte Solidarbürgschaften)	156,6 Mio. Franken (Anteil Kanton 34 Mio. Franken)
	Entschädigung der Ertragsausfälle Spitäler	42,17 Mio. Franken
	Ausfallentschädigungen Kultur	23,45 Mio. Franken (Anteil Kanton 11,78 Mio. Franken)
	öffentlicher Verkehr: regionaler Personenverkehr, Ortsverkehr	7,2 Mio. Franken (Anteil Kanton 3,6 Mio. Franken)
	Tourismusorganisationen	0,29 Mio. Franken

Datenquellen: Bundesamt für Gesundheit – Informationssystem Meldungen (ISM), Vaccination Monitoring Data Lake (VMDL), Aktualisierungsdatum: 28. März 2023, Meldestand: 27. März 2023, 24.00 Uhr; Bundesamt für Statistik: Medizinische Statistik (Stand Ende 2022); Datenquelle Impfzertifikate: wir-impfen.ch (Stand 31. Dezember 2022); Datenquelle Unterstützungsmassnahmen: Volkswirtschaftsdepartement

Datenaufbereitung: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir erstatten Ihnen mit dieser Vorlage Bericht zu Optimierungen bei der Vorbereitung auf künftige Pandemien und unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf des Nachtrags zum Bevölkerungsschutzgesetz.

1 Einleitung

1.1 Auftrag

In der Septembersession 2020 hiess der Kantonsrat das Postulat 43.20.03 «Der Kanton St.Gallen bereitet sich auf künftige Pandemien vor» mit folgendem Wortlaut gut:

«Die Regierung wird eingeladen, Bericht über die Bewältigung der Covid-19-Pandemie sowie den Handlungsbedarf und die Massnahmen für spätere Pandemiesituationen zu erstatten. Besonderer Betrachtung bedürfen hierbei die im Pandemieplan des Bundes und

des Kantons St.Gallen festgehaltenen Aspekte der Führungsstrukturen, der Entscheidungsverantwortlichkeiten, der Rolle des Kantonalen Führungsstabs und der Regionalen Führungsstäbe, der Kommunikation und der Vorbereitung des Gesundheitssystems im ambulanten und stationären Bereich. Dabei sollen insbesondere folgende Aspekte und Schwerpunkte analysiert und überprüft werden:

- Führungsstrukturen, Rolle der Departemente, des Kantonalen Führungsstabs und der Regionalen Führungsstäbe sowie deren Koordination untereinander;
- die Gesundheitsversorgung im ambulanten und stationären Bereich unter besonderer Berücksichtigung von Infrastruktur, Personal, Medikamenten und Zusammenarbeit;
- Kommunikation des Kantons gegenüber den Akteuren und der Bevölkerung;
- welche Lehren für die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ethischen Aspekte der Krisenbewältigung gezogen und in Vorbereitungsmaßnahmen umgesetzt werden können.»

Gestützt auf die Berichterstattung der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 5. November 2020 hiess der Kantonsrat sodann in der Aprilsession 2021 die von dieser Kommission eingereichte Motion 42.20.18 «Optimierungen im Bevölkerungsschutzgesetz aufgrund der Covid-19-Epidemie» mit folgendem Wortlaut gut:

«Die Regierung wird eingeladen, einen Entwurf des Bevölkerungsschutzgesetzes vorzulegen, der die politischen, strategischen und operativen Aufgabenzuordnungen klar festhält, die normale, besondere und ausserordentliche Lage definiert und zugleich die Kompetenzen und Zuständigkeiten in einem Stufenplan festhält, den Durchgriff des Kantonalen Führungsstabes auf die Leistungen der Staatsverwaltung regelt sowie die Bevölkerungsschutzregionen in Übereinstimmung bringt.»

Im Weiteren hiess der Kantonsrat in der Septembersession 2022 das Postulat 43.22.01 «Das Bildungsdepartement bereitet sich auch auf künftige Pandemien vor» mit folgendem Wortlaut gut:

«Die Regierung wird eingeladen, ergänzend zum Auftrag gemäss Postulat 43.20.03, Bericht zu erstatten über die im Bildungsbereich relevanten Vorgänge und Zuständigkeiten bei der Bewältigung der Covid-19-Pandemie sowie die Lehren daraus für allfällige spätere Pandemiesituationen.»

Mit dem vorliegenden Bericht unterbreitet die Regierung dem Kantonsrat, in Umsetzung der parlamentarischen Aufträge, eine Beurteilung des Krisenmanagements während der Covid-19-Pandemie¹, zeigt den Handlungsbedarf auf und legt eine Änderung des Bevölkerungsschutzgesetzes (sGS 421.1; abgekürzt BevSG) vor. Nicht Gegenstand der Vorlage ist die Motion 42.21.06 «Handlungsfähigkeit des Kantonsrates sicherstellen», die der Kantonsrat in der Septembersession 2021 gutgeheissen hatte. Die Umsetzung dieser Motion erfolgte im Rahmen des XXIV. Nachtrags zum Geschäftsreglement des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR), den der Kantonsrat am 14. Juni 2023 erliess (nGS 2023-038). Der neue Art. 21^{ter} erlaubt dem Präsidium, bei unaufschiebbarem Regelungsbedarf eine besondere Kommission zu bestellen, und mit dem neuen Art. 118^{bis} kann der Kantonsrat, ebenfalls bei unaufschiebbarem Regelungsbedarf, die Regierung mit einer Motion beauftragen, ihm eine Vorlage so zu unterbreiten, dass diese in der nächsten Session behandelt werden kann.²

¹ In dieser Vorlage wird grundsätzlich der Begriff «Covid-19-Pandemie» verwendet. Dies insbesondere aufgrund der Einstufung als «Pandemie» durch die Weltgesundheitsorganisation (WHO) [vgl. Abschnitt 1.3.1]. Wird auf Rechtstexte, Dokumente usw. verwiesen, die andere Bezeichnungen verwen(de)ten, werden diese Begriffe auch in der vorliegenden Vorlage verwendet.

² Vgl. Bericht sowie Botschaft und Entwürfe des Präsidiums vom 11. Januar 2023 zum XXIV. und XXV. Nachtrag zum GeschKR (81.23.01 / 27.23.01 / 27.23.02, insbesondere Abschnitt 6.3.4).

1.2 Methodisches Vorgehen

Die Regierung hat die Erarbeitung des vorliegenden Berichts dem Sicherheits- und Justizdepartement, unter Einbezug der anderen Departemente und der Staatskanzlei, übertragen. Nach Erarbeitung der Grundlagen wurde anfangs 2023 in Absprache mit der Regierung entschieden, das Beratungsunternehmen Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern und Lausanne, zur Unterstützung bei der Fertigstellung des Berichts beizuziehen. Interface hat ähnliche Evaluationen auch für andere Kantone verfasst und verfügt somit über interkantonale Vergleichsdaten. Ausserdem wurde das Unternehmen beauftragt, Gespräche mit verwaltungsexternen Personen aus den Bereichen Wirtschaft, Gesundheitsversorgung und Bildung zu führen und deren Beurteilung des Krisenmanagements sowie Optimierungsvorschläge in den Berichtsentwurf zu integrieren. Anschliessend wurde der Bericht unter Einbezug der Einschätzungen der Regierung bereinigt.

1.3 Phasen der Covid-19-Pandemie

1.3.1 Erste Anzeichen und Massnahmen von Bund und Kanton

Ende Januar 2020 rief die Weltgesundheitsorganisation (WHO) im Zusammenhang mit dem neuen Coronavirus einen sogenannten «Public Health Emergency of International Concern» aus, d.h. eine gesundheitliche Notlage von internationaler Tragweite. Einen Monat später erreichten das Virus und seine gesundheitlichen Auswirkungen auch die Schweiz. Im Kanton St.Gallen analysierten das Gesundheitsdepartement und der KFS bereits am 28. Januar 2020 die Lage, worauf am 28. Februar 2020 erste Weisungen zu Veranstaltungen und zur Einhaltung der vom Bund empfohlenen Hygienevorgaben erlassen wurden. Die erste laborbestätigte Corona-Infektion trat im Kanton St.Gallen am 2. März 2020 auf.

Erste rigide Massnahmen traf der Bundesrat am Freitag, 13. März 2020, u.a. die unangekündigte und kurzfristige Schliessung von Schulen ab dem 16. März 2020, die Begrenzung der Besucherzahlen an Veranstaltungen und in Restaurants sowie Einreisebeschränkungen für Personen aus Italien. Am 16. März 2020 erklärte der Bundesrat sodann, gestützt auf Art. 7 des eidgenössischen Epidemieggesetzes (SR 818.101; abgekürzt EpG), die «ausserordentliche Lage». Hauptziel war, die Bevölkerung vor Ansteckungen zu schützen und eine Überlastung des schweizerischen Gesundheitswesens zu verhindern. Mit strengen Einschränkungen des privaten und des öffentlichen Lebens gelang es, den Anstieg der Infektionszahlen zu brechen. Der «Preis» hierfür war die Schliessung nahezu aller öffentlich zugänglichen Einrichtungen (Schulen, Geschäfte, Restaurants) sowie der Landesgrenzen. Sämtliche Veranstaltungen wurden schweizweit abgesagt (Fasnacht, Sechseläuten, Fussballspiele usw.). Die Schweiz befand sich im «Lockdown».

Mit dem Rückgang der Fallzahlen lockerte der Bundesrat die Einschränkungen schrittweise, ehe er am 19. Juni 2020 entschied, die Situation auf die «besondere Lage» im Sinn von Art. 6 EpG zurückzustufen. Damit verschoben sich die Kompetenzen zur Krisenbewältigung wieder verstärkt auf die Kantone, wobei der Bundesrat dennoch – nach Anhörung der Kantone – teils detaillierte Vorgaben machte. Im Übrigen aber konnten die Kantone eigenständig die für sie notwendigen und zweckmässigen Massnahmen zur Eindämmung der Verbreitung des Virus festlegen.

1.3.2 Zweite Welle im Herbst 2020 und Impfungen

Während die Ansteckungszahlen nach Beendigung des Lockdowns von Frühsommer bis Frühherbst 2020 auf tiefem Niveau schwankten und die Kapazitäten im Gesundheitswesen wenig belastet waren, stiegen sie im Herbst 2020 wieder exponentiell an: Eine «zweite Welle» hatte die Schweiz – wie fast alle europäischen Staaten – erfasst. Mit verschiedenen Änderungen des

Verordnungsrechts³ schränkte der Bundesrat das wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben schrittweise ein (Maskentragpflicht, Einschränkungen / Verbot von Veranstaltungen, Regelungen zum Wintersport, Schliessung von Restaurants und Einkaufsgeschäften usw.).

Im Januar 2021 konnte mit ersten Covid-19-Impfungen im Kanton St.Gallen gestartet werden. Aufgrund der beschränkten Verfügbarkeit der beiden zugelassenen mRNA-Impfstoffe wurden zunächst besonders gefährdete Personen über 75 Jahre sowie das Gesundheitspersonal geimpft. Ab April stieg die Impfstoffverfügbarkeit langsam an und die Priorisierung konnte aufgehoben werden. Im Juni wurde ein mRNA-Impfstoff für Kinder ab 12 Jahren zugelassen. Die Impfung dürfte dazu beigetragen haben, den Anstieg der Fallzahlen zu brechen bzw. die Fallzahlen zu senken, so dass der Bundesrat ab März 2021 die Einschränkungen schrittweise lockern konnte.

1.3.3 Weitere Corona-Wellen und Virusmutationen

Die Durchimpfungsrate in den Risikogruppen verhinderte zwar bei diesen übermässige Ansteckungs- und Todesfälle. Die noch nicht ausreichende Immunisierung der Bevölkerung führte indessen dazu, dass ab Mitte Juli 2021 schweizweit ein erneuter Anstieg der Infektionszahlen beobachtet wurde. Die Spitäler kamen Mitte August 2021 an ihre Versorgungsgrenzen im Intensivbereich. Die grosse Mehrheit der hospitalisierten Personen bestand aus nicht geimpften Ferienerückreisenden. Schweizweit war eine hohe Auslastung der Intensivstationen zu beobachten, die durch den internationalen Druck, Anfang September 2021 80 im Ausland auf Intensivstationen hospitalisierte und in der Schweiz wohnhafte Personen zu repatriieren, noch verstärkt wurde.

In der Folge zeigte sich ab Herbst 2021 ein stetes Auf und Ab der Infektionszahlen. Die insgesamt gute Durchimpfungsrate der Bevölkerung und die teils einschränkenden, teils wieder gelockerten Massnahmen des Bundes führten dazu, dass die Krankheitsverläufe insgesamt milder blieben als in den ersten Wellen, dass die Versorgungskapazitäten der Gesundheitseinrichtungen nicht mehr an ihre Belastungsgrenzen stiessen und dass auch in den Betagten- und Pflegeheimen wie auch unter den Risikogruppen insgesamt die Auswirkungen der Covid-19-Erkrankungen weniger gravierend waren als zu Beginn der Pandemie.

Allerdings war auch festzustellen, dass Mutationen des SARS-Cov-2-Virus den Impfschutz leichter durchbrechen konnten, zumal die Immunisierung durch die Impfstoffe mit der Zeit ohnehin nachlässt. Dennoch konnte der Bundesrat, in Übereinstimmung mit den Kantonen, im März 2022 von einer insgesamt entspannten und normalisierten epidemiologischen Entwicklung Kenntnis nehmen.

1.3.4 Rückkehr zur normalen Lage

Seit 19. Juni 2020 befand sich die Schweiz in der «besonderen Lage» nach Art. 6 EpG. Aufgrund der Entwicklung der Fallzahlen und der Entlastung der Situation in den Gesundheitseinrichtungen beschloss der Bundesrat am 16. Februar 2022, alle Massnahmen gegenüber der Bevölkerung gemäss Covid-19-Verordnung besondere Lage per Ende März 2022 aufzuheben. Damit erfolgte mit Wirkung ab 1. April 2022 die Rückkehr in die normale Lage. Mehrere Bestimmungen des Covid-19-Gesetzes blieben aber – im Sinn vorbehaltener Entschlüsse und zur weiteren Abfederung der Auswirkungen der Pandemie – noch weiterhin in Kraft. Dies ermöglicht dem Bundesrat, bei Bedarf und gegebener Notwendigkeit die im Gesetz vorgesehenen Massnahmen kurzfristig auf dem Verordnungsweg (wieder) einzuführen.

³ Vgl. hierzu nachstehend Abschnitt 2.1.1.a.

1.4 Belastungen und Einschränkungen für die Gesellschaft

Während der Covid-19-Pandemie spielten Zahlen, Statistiken, Auslastungs- und Belegungsquoten eine wichtige Rolle. Sie boten Orientierungshilfe, um den weiteren Verlauf der Krise und die damit verbundenen Risiken einschätzen zu können sowie entsprechende Massnahmen zu beschliessen. Hinter all diesen Zahlen und Werten stecken aber vor allem menschliche Schicksale, die mit viel Leid, Schmerzen, Ängsten, Entbehrungen und Einschränkungen verbunden waren. Wegen der Erkrankung an oder mit Covid-19-Infektionen verloren auch im Kanton St.Gallen zahlreiche Menschen ihr Leben oder litten – und leiden teilweise noch immer – unter schweren und mittelschweren Krankheitsverläufen mit Long-Covid-Schädigungen und Long-Covid-Beeinträchtigungen. Die Regierung drückt den von Todesfällen betroffenen Angehörigen ihre Anteilnahme aus und wünscht den nach wie vor gesundheitlich beeinträchtigten Mitmenschen rasche und vollständige Genesung.

1.5 Berichterstattung als Rückblick und Ausblick

Wenn die Regierung mit dem vorliegenden Bericht eine Bilanz über die strategischen Zielsetzungen, über die getroffenen Massnahmen, über deren Wirkung und über den erkannten Handlungsbedarf zieht, ist stets im Auge zu behalten, dass diese Bilanz weitgehend aus einer Retrospektive erfolgt. Die Regierung, die Departemente, die involvierten Amtsstellen, die Mitglieder des Kantonalen Führungsstabes wie auch die Akteure des Gesundheitswesens, des Schulbereichs, der Wirtschaft usw. mussten ihre Entscheidungen während der Pandemie vor dem Hintergrund grosser Ungewissheiten und äussersten Zeitdrucks treffen. Die Entwicklung der Pandemie oder der Kenntnisstand von WHO, Bundesbehörden, Fachexpertinnen und -experten usw. enthielt zahlreiche unbekannte Elemente. Auch wenn im heutigen Zeitpunkt der Kenntnisstand deutlich grösser ist, ist bei der Beurteilung des Vorgehens und der getroffenen Massnahmen dieser Aspekt der damaligen Unsicherheit und extremen Dringlichkeit zu berücksichtigen. Die vorliegende Berichterstattung will daher nicht primär als rückblickende Aufarbeitung im Sinn eines Selbstzwecks verstanden werden, sondern aus den getroffenen Erkenntnissen den Blick in die Zukunft richten und den entsprechenden Handlungsbedarf herleiten, um für künftige Krisenfälle besser gewappnet zu sein.

2 Grundlagen für das Krisenmanagement

2.1 Rechtsgrundlagen

2.1.1.a Bundesebene

Zentrale Rechtsgrundlage auf Bundesebene ist das bereits einleitend erwähnte EpG⁴. Während dieses in der ordentlichen Lage die gesundheitspolitischen Aufgaben in der Kompetenz der Kantone belässt und die gegenseitige Information, Koordination, Prävention und Ausbruchsbekämpfung regelt, räumt es dem Bundesrat in der «besonderen Lage» nach Art. 6 EpG weitgehende und in der «ausserordentlichen Lage» nach Art. 7 EpG umfassende Kompetenzen ein, um die notwendigen Massnahmen anzuordnen. Eine «besondere Lage» ist gegeben, wenn die ordentlichen Vollzugsorgane den Ausbruch und die Verbreitung einer übertragbaren Krankheit nicht verhüten oder bekämpfen können und besondere Ansteckungs- oder Gefährdungsrisiken bestehen, oder wenn die Weltgesundheitsorganisation (WHO) eine entsprechende, für die Schweiz relevante, Feststellung getroffen hat. In der besonderen Lage nach Art. 6 EpG hat der Bundesrat, bevor er Massnahmen anordnet, die Kantone anzuhören. Bei einer ausserordentlichen Lage kann der Bundesrat für das ganze Land oder einzelne Landesteile ohne weitere Anhörungen die notwendigen Massnahmen anordnen. In beiden Fällen behalten die Kantone ihre gesundheitspolitischen Zuständigkeiten, soweit ihnen der Bundesrat entsprechenden Spielraum belässt, mithin keine abschliessende Regelung trifft.

⁴ Vgl. vorstehend Abschnitt 1.3.1.

Gestützt auf Art. 6 und 7 EpG hat der Bundesrat in den Jahren 2020 und 2021 in hoher Kadenz Verordnungsrecht erlassen und – der sich verändernden Lage folgend – angepasst und jeweils sehr kurzfristig in Vollzug gesetzt. Eine erste «Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus» erliess der Bundesrat bereits am 28. Februar 2020 (AS 2020, 573), wo er insbesondere Veranstaltungen mit mehr als 1'000 Teilnehmenden verbot. Kurz vor der Ausrufung der ausserordentlichen Lage erliess er am 13. März 2020 die «Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus» (AS 2020, 773), deren Massnahmen zunächst mehrfach verschärft und dann mehrfach gelockert wurden. Sodann erliess der Bundesrat in verschiedenen Sachgebieten Verordnungen, um spezifische Themenfelder zu regeln, so z.B.

- die Verordnung vom 16. April 2020 über die Durchführung der Qualifikationsverfahren der beruflichen Grundbildung 2020 im Zusammenhang mit dem Coronavirus (AS 2020, 1241);
- die Verordnung vom 29. April 2020 über die Durchführung der kantonalen gymnasialen Maturitätsprüfungen 2020 angesichts der Pandemie des Coronavirus (AS 2020, 1399);
- die Verordnung vom 2. Juli 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) im Bereich des internationalen Personenverkehrs (AS 2020, 2737), ersetzt durch Verordnungen vom 27. Januar 2021 (AS 2021, 61) und 23. Juni 2021 (AS 2021, 380).

Mit der Rückkehr zur besonderen Lage erliess der Bundesrat am 19. Juni 2020 einerseits eine neue «Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie» (AS 2020, 2213), mit der Massnahmen betreffend Einrichtungen und Veranstaltungen (Schutzkonzept, Kontaktdaten usw.) sowie Arbeitsschutzmassnahmen geregelt wurden; andererseits wurde gleichentags die «Verordnung 3 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus» erlassen (AS 2020, 2195; abgekürzt Covid-19-Verordnung 3), die sich nicht auf Art. 6 EpG abstützte und Regelungen zum Grenzübertritt, zur Versorgung mit wichtigen medizinischen Gütern, zur Gesundheitsversorgung, zu Versammlungen von Gesellschaften sowie zum Schutz besonders gefährdeter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer enthielt. Mit der vorübergehenden Entspannung der Ansteckungszahlen ersetzte der Bundesrat am 23. Juni 2021 die Verordnung vom 19. Juni 2020 durch eine neue «Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie» (AS 2021, 379), die ihrerseits durch eine neue Verordnung vom 16. Februar 2022 ersetzt wurde (AS 2022, 97).

Mit Beschluss vom 25. September 2020 erliess die Bundesversammlung das «Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie» (AS 2020, 3835 [SR 818.102]; abgekürzt Covid-19-Gesetz) und erklärte dieses als dringlich. In der Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 stimmten die Stimmberechtigten diesem Gesetz zu. Es schafft die formell-gesetzliche Grundlage für jene Massnahmen des Bundesrates, die nicht unmittelbar auf Art. 6 EpG abgestützt werden konnten, und ermöglicht insbesondere einschränkende Massnahmen im Bereich der Gesundheitsversorgung, im Bereich des Arbeitnehmerschutzes, im Ausländer- und Asylbereich, in Bezug auf justizielle Verfahren, im Bereich von Versammlungen von Gesellschaften, im Kulturbereich usw. Die vorerwähnte Covid-19-Verordnung 3 erhielt damit eine formell-gesetzliche Grundlage.

Mit der Änderung des Covid-19-Gesetzes am 19. März 2021 (AS 2021, 153) hat das Parlament Finanzhilfen auf Betroffene ausgeweitet, die bis dahin nicht oder zu wenig unterstützt werden konnten. Das Contact Tracing zum Unterbrechen der Ansteckungsketten wurde weiterentwickelt und es wurde festgelegt, dass der Bund Covid-Tests fördert und deren Kosten übernehmen kann. Das Parlament schuf zudem die formell-gesetzliche Grundlage für das Covid-Zertifikat für Genesene, Geimpfte und Getestete, um bestimmte Veranstaltungen zu ermöglichen, Restaurantbesuche zuzulassen, Auslandsreisen zu erleichtern usw. In der Referendumsabstimmung vom 28. November 2021 wurde diese Gesetzesrevision ebenfalls angenommen.

Am 16. Dezember 2022 änderten die eidgenössischen Räte das Covid-19-Gesetz erneut (AS 2022, 817). Im Zentrum dieser Revision steht insbesondere die Verlängerung der Bestimmungen

zu Medikamenten-Importen, zum Covid-Zertifikat, zum Gesundheitsschutz von Arbeitnehmenden sowie zu den Einreisebeschränkungen für Grenzgängerinnen und Grenzgänger. In der Volksabstimmung vom 18. Juni 2023 stimmte die Bevölkerung der Gesetzesrevision wiederum zu.

Der Bund unterstützte zudem seit März 2020 die Wirtschaft bei der Bewältigung der ökonomischen Folgen der Covid-19-Pandemie. Zu den Massnahmen gehörten Kurzarbeitsentschädigungen, Härtefallprogramme, Corona-Erwerbssersatz sowie verschiedene branchenspezifische Unterstützungsmassnahmen.

Die vom Bundesrat erlassenen Verordnungen fielen mit dem Übergang zur normalen Lage (vgl. vorstehend Abschnitt 1.3.4) weitgehend dahin. Gestützt auf das Covid-19-Gesetz könnte der Bundesrat bei Bedarf die erforderlichen und vom Gesetz abgedeckten Verordnungsbestimmungen erneut erlassen.

2.1.1.b Kantonale Ebene

Das Gesundheitsgesetz (sGS 311.1; abgekürzt GesG) weist dem Gesundheitsdepartement insbesondere die Überwachung der öffentlichen Gesundheitspflege und die Gesundheitspolizei zu. Es beauftragt das Gesundheitsdepartement zudem mit der Abwehr und der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten, wozu es befristete gesundheitspolizeiliche Massnahmen treffen kann. Das Gesundheitsdepartement ist sodann auch nach der Vollzugsverordnung zur eidgenössischen Gesetzgebung über übertragbare Krankheiten (sGS 313.1; abgekürzt VEpG) für den Vollzug des EpG zuständig. Dem Kantonsarztamt obliegen nach Art. 2 VEpG in Einzelfällen die Anordnung von ärztlicher Überwachung, Quarantäne, epidemiologischen Abklärungen, Tätigkeitsverboten usw.

Für die Führungsunterstützung der ordentlichen Linienorganisation des Kantons sieht Art. 12 BevSG die Einsetzung eines Kantonalen Führungsstabes vor. In Analogie zu Art. 7 des eidgenössischen Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes (SR 520.1; abgekürzt BZG) obliegt dem KFS:

- a) Koordination der Vorsorgeplanungen, der Vorbereitungen und der Einsätze spezialisierter Einsatzorganisationen sowie der weiteren Stellen und Organisationen;
- b) Sicherstellung der Führungsfähigkeit;
- c) Sicherstellung der Kommunikation zwischen Bund, Kantonen, Betreiberinnen kritischer Infrastrukturen und Behörden im Ausland;
- d) Sicherstellung des Lageverbands zwischen Bund, Kantonen, Betreiberinnen kritischer Infrastrukturen und Behörden im Ausland;
- e) Sicherstellung des Managements ziviler Ressourcen.

Angesichts der hohen Kadenz, in welcher der Bundesrat die bundesrechtlichen Vorgaben auf Verordnungsebene erliess, musste der Kanton St.Gallen insbesondere zur Regelung der Zuständigkeiten ebenso rasch das kantonale Vollzugsrecht erlassen: Am 6. Juni 2020, am 12. Dezember 2020 (mit jeweiligen Nachträgen) und am 29. Juni 2021 erliess die Regierung sich ablösende Vollzugsverordnungen zur eidgenössischen Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (sGS 313.2; nGS 2020-009, nGS 2020-107, nGS 2021-062). Die letztgenannte Verordnung vom 29. Juni 2021 setzte auch die bundesrechtlichen Vorschriften im Bereich des internationalen Personenverkehrs um, wurde mit insgesamt vier Nachträgen revidiert und mit dem V. Nachtrag vom 16. Februar 2022 bis auf eine Zuständigkeitsbestimmung im Bereich des internationalen Personenverkehrs aufgehoben (nGS 2022-016).

Im Weiteren erliessen Kantonsrat und Regierung fachspezifische Gesetze und Verordnungen, um insbesondere die Auswirkungen der Pandemie auffangen zu können. Hierzu wird auf die Darstellung zu den einzelnen Fachbereichen in Abschnitt 0 verwiesen.

2.2 Gefährdungs- und Risikoanalyse

In den Jahren 2016 bis 2018 führte der Kanton St.Gallen, gestützt auf die Vorgaben des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz, eine breite Gefährdungs- und Risikoanalyse durch. In dieser wurden einerseits die relevanten Risiken für den Kanton erhoben (Phase I) und andererseits der aktuelle Stand zur Bekämpfung dieser Risiken bzw. die entsprechenden Defizite analysiert (Phase II).⁵ Als relevant beurteilt wurden Gefährdungen, die massgebliche Teile der St.Galler Bevölkerung und deren Lebensgrundlagen erheblich und nachhaltig beeinträchtigen oder schädigen und/oder die St.Galler Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes im Verbund stark fordern oder teilweise gar überfordern. Unter den 19 als relevant eingestuftem Gefährdungen aus den Bereichen Natur, Technik und Gesellschaft wurde eine schwerwiegende Pandemie für den Bevölkerungsschutz des Kantons St.Gallen als das grösste Risiko – bezogen auf die Relation zwischen Eintretenswahrscheinlichkeit und Schadensausmass – identifiziert. Für dieses Risiko wurde, auch aufgrund der Annahmen des Bundes, folgendes Referenzszenario zugrunde gelegt: «Influenza-Epidemie in ganz Europa: 25 Prozent der Bevölkerung erkranken, bis zu 2,5 Prozent werden hospitalisiert, 0,4 Prozent sterben. Hohe Ausfälle bei Beschäftigten.»⁶ Die Covid-19-Pandemie hat zwar die getroffenen Annahmen bezüglich Erkrankungen, Hospitalisationen und Todesfällen nicht erreicht, wohl aber die angenommene Dauer von zwölf Wochen deutlich überschritten.

In der Gefährdungs- und Risikoanalyse wurden mit Abschluss der Phase II im Oktober 2018 insbesondere folgende Punkte als klärungsbedürftig erachtet:

- Der Vorrat an Schutzmasken für das Staatspersonal wurde als ausreichend erachtet. Die Empfänger wurden indessen nicht im Voraus definiert.
- Eine schweizweite elektronische Impferfassung steht nicht zur Verfügung.
- Die Kühlung und Zwischenlagerung grosser Impfstoffmengen ist nur am Kantonsspital St.Gallen vorsorglich geplant; die Feinverteilung an andere Spitäler und alsdann die Einzeldosierung sind nicht geklärt.
- Die Unterstützung des Pflege- und Rettungswesens bei Personalmangel durch andere Organisationen ist unklar.
- Der Standort von Impfzentren ist zu definieren.

Die Klärung dieser offenen Punkte wurde dem Gesundheitsdepartement zugewiesen und in den ordentlichen Überprüfungsprozess der Gefährdungs- und Risikoanalyse aufgenommen.

2.3 Pandemieplan des Kantons St.Gallen

Gestützt auf den «Influenza-Pandemieplan Schweiz», der im Nachgang zum Erlass des EpG mit Vollzugsbeginn am 1. Januar 2016 im Dezember 2015 aktualisiert worden war, adaptierte das Gesundheitsdepartement des Kantons St.Gallen die kantonale Pandemieplanung im Mai 2016. Der «Pandemieplan Kanton St.Gallen – Version Mai 2016» verfolgt folgende Zielsetzungen:

- Konkretisierung der Empfehlungen aus dem nationalen Pandemieplan auf kantonaler Ebene;
- Integration der Empfehlungen in die bestehenden kantonalen Strukturen mit dem Ziel einer Kongruenzschaffung;
- Aufrechterhaltung der lebenswichtigen Bereiche des öffentlichen Lebens in einer Krisensituation.

⁵ Die Berichte zur Gefährdungs- und Risikoanalyse (Phasen I und II) sind abrufbar unter <https://www.sg.ch/sicherheit/militaer-zivilschutz/bevoelkerungsschutz0/koordinationsstelle-bevoelkerungsschutz.html> (→ «Risiken SG»).

⁶ Gefährdungs- und Risikoanalyse (siehe Fussnote 5), Phase I, S. 27, und Anhang A4 «Gefährdungsdossiers» → G1.

Der Pandemieplan orientiert sich an drei Ablauf-Phasen: der präpandemischen, der pandemischen und der postpandemischen Phase. Er enthält Ausführungen zur Führungsorganisation und zu fachspezifischen Arbeitsgruppen, zur Kommunikation, zur Überwachung, zum Kontaktmanagement, zu Schulschliessungen und Veranstaltungsverböten, zur medizinischen Versorgung usw. Im Weiteren beschreibt der Pandemieplan die Vorgehensweise bei Personen mit Pandemieverdacht (Erstbetreuung, Hospitalisation), Impfungen sowie Vorgaben und Empfehlungen für betriebliche Massnahmen.

2.4 Erkenntnisse aus nationalen, kantonalen und kommunalen Übungen

Im Jahr 2014 wurde unter Führung des Bundes eine gesamtschweizerische Sicherheitsverbundübung (SVU-14) durchgeführt. Ziel dieser Übung war, das Zusammenspiel der verschiedenen Bevölkerungsschutz-Organisationen im Sinn einer Stabsrahmenübung zu überprüfen, Schnittstellen zu evaluieren und Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Im komplexen Übungsszenario war – nebst flächendeckender Strommangellage – auch das Auftreten einer Pandemie enthalten. Die Auswertung der SVU-14 brachte in Bezug auf die schweizweite Pandemieplanung einige wichtige Erkenntnisse. Insbesondere zeigte sich, dass zwischen Bund und Kantonen der politische und operative Dialog zwingend zu verbessern ist. Es wurde die Einrichtung einer direkten Kommunikationsmöglichkeit «Rotes Telefon» empfohlen. Daneben wurden die Kantone angehalten, die Pandemieplanungen anzupassen und umzusetzen.

Der Kanton St.Gallen hat den Pandemieplan empfehlungsgemäss angepasst. Im Übrigen fokussieren die meisten Empfehlungen auf die Bewältigung der Strommangellage. In Bezug auf die politische und operative Kommunikation zwischen Bund und Kantonen zeigt sich, dass insbesondere die netzunabhängige Notkommunikation (Ablösung des Systems «Vulpus») auf Seiten des Bundes nicht schnell genug vorankommt. Dass sich bei der Bewältigung der Covid-19-Pandemie allerdings in erster Linie inhaltlich-kommunikative (und nicht primär technische) Defizite gezeigt haben, die allenfalls mit einem «Roten Telefon» hätten verhindert oder verringert werden können, hängt nicht mit den Erkenntnissen aus der Sicherheitsverbundübung 14 zusammen.

Das Verbundsystem Bevölkerungsschutz zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen war durch das Szenario der Sicherheitsverbundübung 19 (SVU-19) mit einer länger andauernden Terrorbedrohung nicht eigentlich gefordert. Dennoch konnten durch die Teilnahme der meisten relevanten Partner von Bund und Kantonen die personellen, organisatorischen und technischen Netzwerke überprüft werden. Wesentliche Erkenntnisse und Empfehlungen im Schlussbericht betrafen insbesondere:

- die Bedeutung und die Rolle des Bundesstabes Bevölkerungsschutz;
- die Einbindung der kantonalen Direktorenkonferenzen in die Entscheidungsprozesse des Bundes;
- die Krisenkommunikation des Bundes;
- die Lagedarstellung auf nationaler Ebene.

Die Übungsleitung der SVU-19 gab, nach Auswertung der Übung und unter Einbezug der Rückmeldungen der Kantone, Empfehlungen zur Optimierung der Instrumente des Bundes ab.⁷ Verschiedene Empfehlungen bezüglich Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen betrafen Punkte, die auch in der Covid-19-Pandemie in Erscheinung getreten sind. So weist der Bericht in seinem Fazit insbesondere darauf hin, dass die für die Kommunikation auf der politischen

⁷ Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, Sicherheitsverbundsübung 2019, Schlussbericht, Bern 2020; abrufbar unter: <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/64817.pdf>.

Stufe verantwortlichen Ansprechpartner beim Bund gefehlt hätten. Eine realitätsnahe Übung müsse auch die politische Ebene des Bundes umfassen; nur so könne der Verbundgedanke zwischen Bund und Kantonen gestärkt und weiterentwickelt werden.⁸

Seit der SVU-14 wurden seitens KFS keine weiteren pandemiebezogenen Übungen mehr durchgeführt. Der KFS hat jedoch jährlich Führungsübungen und Stabstrainings zu verschiedenen Themen durchgeführt. Zudem hat er den Gemeinden bzw. regionalen Führungsstäben regelmässig Übungen und Schulungen in der Bewältigung von komplexen Ereignissen mit dem Hauptfokus auf Strommangellage, Überschwemmungen und Trockenheit angeboten und diese auch durchgeführt.

2.5 Grundlagen für die Kommunikation und Lagedarstellung

Die Krisenkommunikation basierte auf dem Konzept «Integrierte Kommunikation im Kanton St.Gallen», das die Regierung im April 2019 genehmigt hatte. Kurz vor der Pandemie war geplant worden, die Entwicklung eines Krisenkommunikationskonzepts anzugehen. Die entsprechenden Planungen und Arbeiten mussten jedoch verschoben werden. Demgemäss orientierte sich der KFS an den Kommunikationsgrundsätzen der Staatskanzlei. Basierend auf den Erfahrungen der Ereignisse der vergangenen Jahre (Covid-19-Pandemie, Flüchtlingskrise, Trockenheit) verstärkte sich die Notwendigkeit, ein spezifisches Kommunikationskonzept für den KFS zu entwickeln. Die Erarbeitung unter Leitung der Dienststelle Kommunikation der Staatskanzlei erfolgt derzeit.

Während der Covid-19-Pandemie wurden regelmässig Lagedarstellungen für die Regierung, die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP), die Mitglieder des KFS, den Bund usw. erstellt. Die Lagedarstellung beruhte auf einem Mix von Informationen aus den Medien, von statistischen Daten, von Bundes-, Kantons- und Gemeindebehörden sowie weiteren Quellen. Besonders relevant war dabei die Lagedarstellung des Koordinierten Sanitätsdienstes des Bundes. Eine allgemeingültige Vorgabe, wie eine Lagedarstellung auszusehen hat, gibt es jedoch nicht. Über allem stand die Ausrichtung der Informationen und Nachrichten auf die Führungsrelevanz.

2.6 Grundlagen zur Priorisierung von Aufgaben und betriebliche Pandemievorsorge

Die Verwaltung des Kantons St.Gallen verfügte über kein systematisches Business Continuity Management (BCM). Dies bedeutet, dass zu Beginn der Pandemie keine Grundlagen dafür bestanden, welche Tätigkeiten oder Prozesse im Fall einer Krise zu priorisieren sind und wie deren Aufrechterhaltung ohne Unterbrechung oder ernsthafte Schäden sichergestellt werden kann. Die Pandemievorsorge der Ämter musste daher, basierend auf den Erkenntnissen aus der SVU-14 bzw. dem resultierenden Pandemieplan, weitgehend ad hoc vorgenommen werden.

Seitens KFS wird standardmässig bei jedem Einsatz eine Pendenzen- bzw. Aufgabenliste geführt. Diese ist Grundlage für Kontrolle und Steuerung der Aufgaben und Aufträge. Die entsprechende Priorisierung erfolgt an den ordentlichen Rapporten des KFS auf Antrag des Stabschefs durch Entscheid der Regierung auf politischer Ebene, der zuständigen Departementsvorsteherin oder des zuständigen Departementsvorstehers auf strategischer Ebene oder des Chefs KFS auf operativer Ebene.

⁸ A.a.O., S. 53.

Im Rahmen der Arbeiten des KFS zur Verhinderung bzw. Bewältigung einer Strommangellage im Winter 2022/2023 beauftragte die Regierung die kantonalen Departemente, ihre unerlässlichen Kernprozesse zu erfassen und die zu deren Sicherstellung notwendigen Vorbereitungsarbeiten zu identifizieren. Wenngleich diese Erhebungen vor dem Hintergrund unterbrochener Stromversorgung bzw. alternierender Netunterbrüche durchgeführt wurden, liegen demgemäss mittlerweile bei allen Departementen die Grundlagen eines Business Continuity Managements vor.

3 Organisation und Umsetzung des Krisenmanagements

3.1 Strategische Zielsetzungen der Regierung

3.1.1 Handlungsprinzipien im Allgemeinen

Ähnlich wie der Bundesrat legte auch die Regierung des Kantons St.Gallen frühzeitig ihre strategischen Stossrichtungen für die erforderlichen Massnahmen fest. Sie setzte sich für ihr Handeln drei strategische Ziele:

- eine Überlastung des Gesundheitswesens und der Gesundheitsinfrastrukturen im Kanton zu verhindern;
- die Auswirkungen der Massnahmen auf Wirtschaft und Gesellschaft des Kantons St.Gallen möglichst gering zu halten;
- die Zahl der Ansteckungen und Krankheitsfälle tief zu halten.

Von Anfang an war der Regierung bewusst, dass der Kanton St.Gallen die Covid-19-Pandemie nicht im Alleingang bewältigen könne. Die horizontale Kooperation (d.h. insbesondere mit den Nachbarkantonen) wie auch die vertikale, staatsebenenübergreifende Kooperation, einerseits mit dem Bund, andererseits mit den politischen Gemeinden und den Schulträgerschaften, waren leitende Handlungsprinzipien. Dies galt für die Prüfung, den Erlass und die Umsetzung der einzelnen Massnahmen, für die Stellungnahmen gegenüber dem Bund in den Konsultationsverfahren, für die Kommunikation usw.; stets wurde angestrebt, das Vorgehen interkantonal und insbesondere mit den Nachbarkantonen abzustimmen. Darüber hinaus war der Austausch mit dem benachbarten Ausland bedeutsam, um beispielsweise die Grenzgängerthematik und Gesundheitsmassnahmen zu diskutieren.

Wie bei jedem staatlichen Handeln – insbesondere wo Einschränkungen der persönlichen Freiheit oder von anderen Grundrechten angeordnet werden müssen – war für die Regierung der Grundsatz der *Verhältnismässigkeit* selbstverständliche Richtschnur ihrer Beschlüsse. In diesem Sinn mussten die staatlichen Massnahmen:

- geeignet sein, um die angestrebten Ziele zu erreichen;
- erforderlich sein, um die angestrebten Ziele zu erreichen, aber nicht weitergehen, als zur Zielerreichung notwendig ist;
- verhältnismässig i.e.S. sein, d.h. in einem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen.⁹

Dabei stand für die Regierung ausser Frage, dass sie dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit auch verpflichtet war, soweit sie rechtsetzend tätig war.¹⁰ Einschränkungen bezüglich der Gesundheitsversorgung, der Volkswirtschaft, des Bildungswesens oder des gesellschaftlichen Zusammenlebens hatten sich daher stets an der Prämisse zu orientieren, dass sie nicht weitergehen durften, als dies zur Zielerreichung notwendig und für die Bevölkerung zumutbar war. Dass

⁹ Vgl. B. Schindler, in: B. Ehrenzeller et al. (Hrsg.), St.Galler Kommentar zur Bundesverfassung, 4. Aufl., Zürich / St.Gallen 2023, N 56 zu Art. 5; ebenso R.J. Schweizer / A. Krebs, in: B. Ehrenzeller et al. (Hrsg.), St.Galler Kommentar zur Bundesverfassung, 4. Aufl., Zürich / St.Gallen 2023, N 53 ff. zu Art. 36.

¹⁰ Vgl. B. Schindler, a.a.O., N 57 zu Art. 5.

diese Prämisse angesichts der zahlreichen Unsicherheiten, die der Corona-Pandemie inhärent waren, nicht immer einfach anzuwenden war, liegt auf der Hand; die Regierung musste ihre Entschiede sehr häufig bei unsicherer Informationslage fällen.

3.1.2 Gesundheitswesen

Die Sicherstellung der Gesundheitsversorgung während der ganzen Pandemie war eines der drei strategischen Ziele der Regierung. Dabei stellten sich verschiedene Herausforderungen:

- Aufrechterhaltung der Tätigkeit der ambulanten Strukturen, v.a. der Arztpraxen;
- Sicherstellung der allgemeinen Notfallversorgung in den Spitälern;
- maximale Ausschöpfung der stationären Hospitalisationskapazitäten auf Betten- und Intensivstationen für Covid-19-Patientinnen und -Patienten unter Einbezug der Geriatrischen Klinik sowie der Rehabilitationskliniken;
- Sicherstellung einer Maximalzahl von Beatmungsgeräten und -plätzen für Covid-19-Patientinnen und -patienten;
- frühzeitiges Impfangebot für besonders gefährdete Personen ausserhalb und in Betagten- und Pflegeheimen sowie Mitarbeitende in Spitälern.

Ein zweites strategisches Ziel stellte die Vermeidung von Ausbrüchen und das Brechen des exponentiellen Anstiegs der Pandemiekurve, hauptsächlich durch Social Distancing und Impfungen, dar. Dazu gehörte auch, die Mortalitätsrate durch maximalen Schutz der bekannten Risikogruppen möglichst tief zu halten.

Um die Verbreitung der Krankheit zu bremsen, setzte die Regierung weitgehend auf Früherkennung und Abstand. Daher wurden einerseits alle symptomatischen Personen einem Erregernachweis unterzogen, andererseits wurden alle neu auftretenden Infektionsfälle im Rahmen des kantonalen Contact Tracing (CT) erfasst. Mit Hilfe des CT konnten entstehende Infektionsherde schnell identifiziert und mit gezielten Massnahmen limitiert werden. Sowohl national wie auch kantonal war eine Durchseuchung der Bevölkerung nie eine Handlungsoption.

3.1.3 Bildung

Das verfassungsmässige Sozial- bzw. Staatsziel der Bildung (Art. 41 Abs. 1 Bst. f der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV], Art. 10 der Kantonsverfassung [sGS 111.1; abgekürzt KV]) und der verfassungsrechtliche Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht (Art. 19 BV, Art. 2 Bst. m KV) besteht auch in Krisensituationen. Vorrangiges strategisches Ziel der Regierung und des Bildungsrates war es deshalb, dieses Ziel auch in der Krise so gut als vor dem Hintergrund der unumgänglichen Gesundheitsprävention möglich zu erreichen bzw. diesen Rechtsanspruch zu erfüllen. Sie nahmen in diesem Sinn eine grundsätzlich liberale Haltung ein und richteten sich nach dem Grundsatz «so viel schulische Normalität wie immer möglich, so viel schulische Einschränkungen wie gesundheitspräventiv zwingend nötig».

Die schlagartige Umstellung auf Fernunterricht auf allen Schulstufen, die «über Nacht» erfolgen musste (der Bundesrat kündigte die Schulschliessungen am Freitagnachmittag, 13. März 2020, mit Wirkung ab Montag, 16. März 2020, an, was aufgrund vorgängiger Kontakte nicht zu erwarten gewesen war), stellte Familien wie auch Lehrpersonen und Schulleitungen organisatorisch vor grosse Herausforderungen. Inhaltlich basiert erfolgreicher Unterricht auf zwischenmenschlicher Interaktion, die sich mit virtuellen Mitteln als nur sehr begrenzt möglich erwiesen hat. Für die psychische Gesundheit von Kindern und Jugendlichen ist zudem der unmittelbare Kontakt zu Gleichaltrigen von hoher Bedeutung. Der Regierung und dem Bildungsrat war es deshalb im Sinn der strategischen Zielsetzung, die Auswirkungen von Massnahmen für die Gesellschaft und die Schule möglichst gering zu halten (Verhältnismässigkeit und liberale Haltung, vgl. vorstehend Abschnitt 3.1.1 und vorstehender Absatz) wichtig, Fernunterricht wenn immer möglich

zu verhindern. In der Zeit des vom Bundesrat angeordneten Fernunterrichts verfolgten Regierung und Bildungsrat das Ziel, Rahmenbedingungen zu setzen bzw. zu optimieren, mit denen auch unter erschwerten Bedingungen unterrichtet bzw. wenigstens ansatzweise neue Lerninhalte vermittelt werden konnten.

3.1.4 Wirtschaft

Die behördlich angeordnete Schliessung von Verkaufsgeschäften, der Umsatzrückgang in der Reisebranche aufgrund der Grenzschiessungen, aber auch die wirtschaftlichen Unsicherheiten angesichts der Einschränkungen des gesellschaftlichen Lebens führten bei zahlreichen Unternehmen und Selbständigerwerbenden zu erheblichen Umsatz- und damit Einkommenseinbussen. Um auf diese wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie zu reagieren, haben der Bund und die Kantone verschiedene Massnahmen ergriffen, um Unternehmen zu unterstützen. Die Regierung beteiligte sich von Beginn weg an den Massnahmen des Bundes zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Ausbreitung des Coronavirus und unterbreitete dem Kantonsrat die notwendigen Vorlagen für die Schaffung der kantonalen Rechtsgrundlagen (Gesetz über die Gewährung von ergänzenden Krediten und Solidarbürgschaften infolge des Coronavirus [sGS 571.1] und Gesetz über die wirtschaftliche Unterstützung von Unternehmen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie [sGS 571.3]).

Im Vordergrund standen zu Beginn die rasche und unbürokratische Sicherung der Liquidität bei Selbständigerwerbenden sowie bei kleineren und mittleren Unternehmen über Bankkredite, ergänzend zum Bund, sowie teilweise weitere Massnahmen, um Härtefälle zu vermeiden. In einem zweiten Schritt wurden die Grundlagen geschaffen, um die vom Bund beschlossene Härtefallunterstützung für Unternehmen, die aufgrund der Natur ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit von den Folgen der Corona-Krise besonders betroffen waren, zu vollziehen. Im Fokus standen namentlich Betriebe, die nach den Vorschriften des Bundes behördlich geschlossen wurden und solche, die in diesem Zusammenhang von einem Umsatzrückgang von mindestens 40 Prozent betroffen waren. Im Rahmen von Spezialregelungen wurden auch die Spitäler, die Seilbahnen sowie die Tourismusorganisationen finanziell unterstützt. Schliesslich wurden im Sommer 2021 die Grundlagen geschaffen, um den Schutzschirm für Publikumsanstalten von überkantonaler Bedeutung zu vollziehen. Weiter hat sich der Kanton an der Defizitdeckung des Bundes für den öffentlichen Verkehr (öV) beteiligt. In den Bereichen Kurzarbeit und Arbeitslosenentschädigung war der Kanton für den Vollzug im Rahmen der Vorgaben des Bundes verantwortlich (siehe Abschnitt 4.3). Bei der Corona-Erwerbsersatzentschädigung zahlte die Sozialversicherungsanstalt St.Gallen (SVA) im Auftrag des Kantons die Beiträge des Bundes aus.

3.1.5 Gesellschaftliches Zusammenleben

Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie zeigten sich im gesellschaftlichen Zusammenleben in verschiedenster Hinsicht. Zentral für die Regierung war von Anfang an, alle Betroffenen mit genügenden und adressatengerechten Informationen zu versorgen, wobei gewisse Bevölkerungsgruppen (z.B. Menschen mit Migrationshintergrund) nicht immer einfach zu erreichen waren. Auch mussten besonders vulnerable Gruppen (z.B. betagte oder eng beieinander lebende Personen) gut geschützt werden.

3.1.5.a Betagten- und Pflegeheime, Einrichtungen für Menschen mit Beeinträchtigung

Weil Betagten- und Pflegeheime besonders stark von der Pandemie betroffene Risikogruppen beherbergen, musste die Regierung hier rasch den strategischen Rahmen abstecken. Vorrangiges Ziel war der Schutz der Bewohnenden bei gleichzeitiger Wahrung der Lebensqualität. Um der Verhältnismässigkeit Rechnung zu tragen, setzte die Regierung auf eine sorgfältige Abwägung zwischen der Einschränkung der persönlichen Freiheitsrechte und dem Schutz der Gesundheit der Bewohnenden. Den Verantwortlichen für Betagten- und Pflegeheime sowie für

Einrichtungen für Menschen mit Beeinträchtigung sollte zudem eine möglichst grosse Entscheidungsfreiheit zugestanden werden, da diese die lokalen Gegebenheiten am besten kennen. Gleichzeitig zu den strategischen Zielen der Regierung mussten selbstverständlich die zwingenden Vorgaben und Rahmenbedingungen seitens des Bundes berücksichtigt werden, ebenso die bestehenden kantonalen und kommunalen Zuständigkeiten bei der Aufsicht. Auch waren Absprachen mit den Branchenverbänden von grosser Bedeutung, da sie eine bessere Umsetzbarkeit und Einbindung der Praxis gewährleisten.

3.1.5.b Kinder und Jugendliche

Für Kinder und Jugendliche stellte die Covid-19-Pandemie eine besondere Belastung dar. Sie hatte grossen Einfluss auf deren psychische Gesundheit und schränkte ihre Entwicklungsmöglichkeiten in einer sehr wichtigen Phase ihres Lebens massiv ein. Für die Regierung war daher die Aufrechterhaltung des Angebots der Fachstellen der offenen Kinder- und Jugendarbeit sowie auch die Stärkung der betroffenen Stellen im Bereich des Kinderschutzes besonders wichtig.

Bei den Kindertagesstätten bzw. den Angeboten der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung verpflichtete der Bundesrat mit Ausrufung der ausserordentlichen Lage am 16. März 2020 die Kantone, für die notwendigen Betreuungsangebote zu sorgen. Damit stuft er diese Institutionen als systemrelevant ein und gab den strategischen Rahmen vor. Gleichzeitig empfahl er jedoch den Familien, die Kinderbetreuung privat zu organisieren, was für die Angebote finanzielle Einbussen zur Folge hatte, weil viele Eltern diesem Aufruf folgten. Damit ergaben sich Fragestellungen zur Deckung der Ausfälle. Für die Regierung war es wichtig, die wirtschaftlichen Konsequenzen dieser Entscheide frühzeitig zu erkennen und passende Massnahmen zu etablieren, damit die oft privatrechtlich organisierten Kindertagesstätten nicht gefährdet würden.

3.1.5.c Soziale Sicherheit

Neben den Einrichtungen war das Sozialwesen auch auf Stufe der Individuen stark von der Covid-19-Pandemie betroffen. Verschiedene gesellschaftliche Gruppen hatten mit unmittelbaren wirtschaftlichen Auswirkungen zu kämpfen, die ein starkes Armutrisiko für sie darstellten und ihre Teilhabe am gesellschaftlichen Zusammenleben gefährdeten. Hier ging es der Regierung in erster Linie darum zu verhindern, dass durch die Covid-19-Pandemie Lücken im sozialen Sicherungssystem entstehen. Die soziale Sicherung der Menschen im Kanton St.Gallen sollte weiterhin gewährleistet werden.

3.1.5.d Demokratische Institutionen

Zum gesellschaftlichen Zusammenleben gehört auch das Funktionieren der demokratischen Beschlussfassung. Zeitweise war es nicht erlaubt, Bürgerversammlungen abzuhalten. Möglicherweise hätten viele Personen von einer Teilnahme ohnehin abgesehen und freiwillig auf ihre demokratischen Mitwirkungsrechte verzichtet. Für die Regierung war es daher wichtig, demokratisch abgestützte Ersatzlösungen zuzulassen, was mit der Möglichkeit zur Durchführung von Urnenabstimmungen anstelle von Bürgerversammlungen gewährleistet werden konnte.

3.1.6 Kultur

Das kulturelle Leben war aufgrund der staatlichen Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie stark eingeschränkt. Mehrmonatige Schliessungen von Kultureinrichtungen, Schutzmassnahmen wie Besucherobergrenzen, das Erfordernis von Schutzkonzepten sowie die zum Teil mehrmalige Verschiebung und Absage, aber auch die Nicht-Programmierung kultureller Veranstaltungen und Projekte infolge des Verbotens bedrohten die Existenz einer Vielzahl von Kulturinstitutionen und -schaffenden. Um eine nachhaltige Schädigung der St.Galler Kulturlandschaft zu verhindern und die kulturelle Vielfalt zu erhalten sowie die wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie für Kulturunternehmen mit Sitz und für Kulturschaffende mit Wohnsitz im Kanton St.Gallen abzumildern, sorgte der Kanton St.Gallen ab März 2020 für

Finanzhilfen im Kulturbereich. Die Notwendigkeit solcher Massnahmen für Institutionen, Publikum und die kulturelle Betätigung der breiten Bevölkerung wurde u.a. in den Studien von «L'Œil du public», die im Auftrag des Bundesamts für Kultur, der Konferenz der kantonalen Kulturbefragten (KBK) sowie dem Generalsekretariat der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) erstellt wurden, dokumentiert. Die vier umfangreichen Befragungen (insgesamt rund 4'500 Befragungen) zwischen Juni 2020 und November 2022, bestätigen den generellen Publikumsrückgang, nennen Hauptgründe dafür¹¹ und zeigen auch einen allgemeinen Rückgang der kulturellen Tätigkeit im Amateurbereich auf¹².

3.2 Organisation der Führungsstruktur

3.2.1 Beschlussfassung und Rechtsetzung der Regierung

Die Regierung hat ihren Sitzungsrhythmus insbesondere nach Beginn der vom Bundesrat erklärten ausserordentlichen Lage intensiviert und sich regelmässig, nebst der ordentlichen wöchentlichen Regierungssitzung, an Samstagen zu ausserordentlichen Regierungssitzungen getroffen, um zeitnah auf die Veränderungen reagieren zu können. Dabei hat sie einerseits das für den Vollzug der bundesrechtlichen Verordnungsbestimmungen erforderliche Ausführungsrecht erlassen, daneben aber auch – im Sinn der in Abschnitt 3.1.1 aufgezeigten Drei-Säulen-Strategie – die notwendigen und zweckmässigen Massnahmen im Interesse der Bevölkerung und der Wirtschaft getroffen. Wo nötig hat sie, gestützt auf Art. 75 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV), gesetzesvertretendes Verordnungsrecht auf dem Dringlichkeitsweg erlassen oder dem Kantonsrat Antrag auf Erlass gesetzlicher Bestimmungen gestellt. Die Handlungs- und Einsatzfähigkeit der Regierung war – auch dank technischer Infrastruktur, wie der Möglichkeit zu Videokonferenzen – jederzeit sichergestellt.

Allerdings haben sich gewisse Grenzen der teilweise äusserst kurzfristigen Rechtsetzung gezeigt. So haben die engen Zeitpläne die Ressourcen der betroffenen Mitarbeitenden zum Teil übermässig beansprucht, was das Risiko von Personalausfällen mit sich brachte. Zudem konnte eine zu wenig vertiefte Vorbereitung der Rechtsetzung zu Vollzugsproblemen führen.

3.2.2 Kantonaler Führungsstab

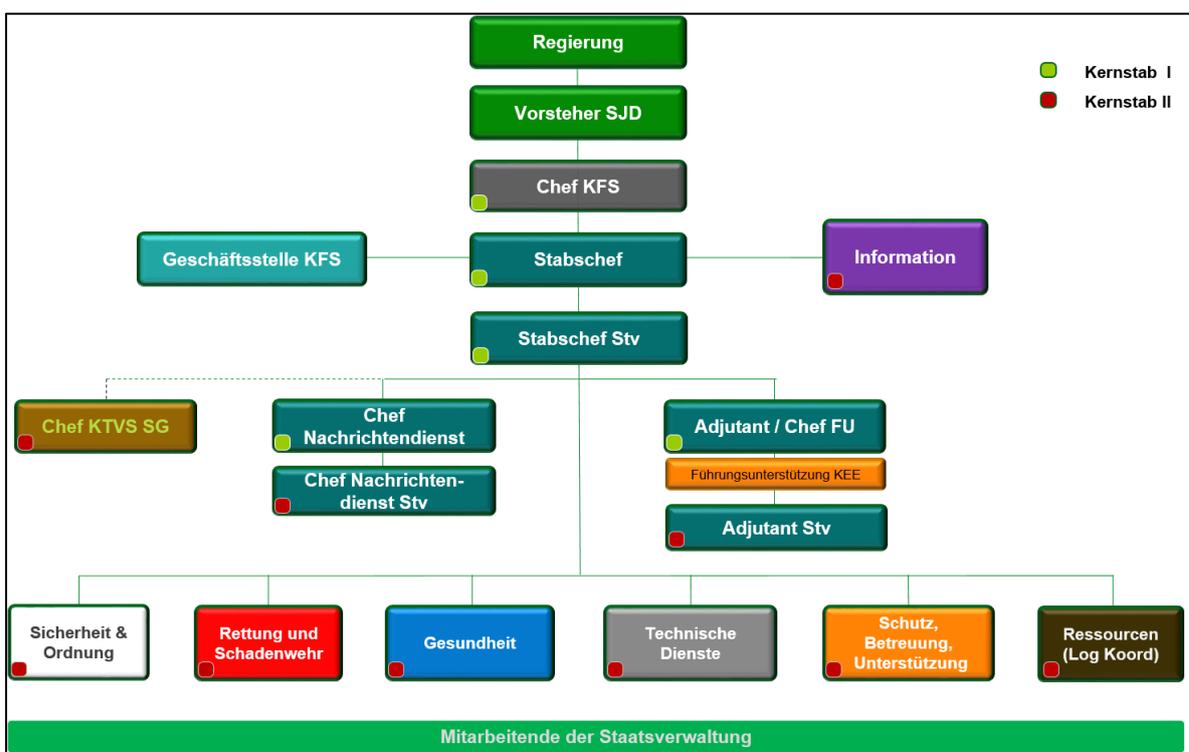
Nach Art. 13 BevSG stellt der KFS die Führungstätigkeit der Behörden sicher. Der KFS ist damit nach geltendem Recht ein koordinierendes, beratendes und unterstützendes Gremium. Modular aufgebaut mit lagebedingten Fachgruppierungen (zusammengesetzt aus Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung wie auch der Privatwirtschaft), vereint er das notwendige Fachwissen, um auf kurzen Wegen die relevanten Informationen zusammenzutragen, Handlungsalternativen zu erarbeiten, Konsequenzen von Entscheidungen abzuschätzen und zweckmässige Anträge zu formulieren. Der KFS ist in der Lage, benötigte Ressourcen – z.B. den Einbezug weiterer Fachpersonen der kantonalen Verwaltung, die Unterstützung durch Angehörige von Armee und Zivilschutz, aber auch kantonsinterne Infrastruktur wie etwa Notebooks – zu bündeln und bei den zuständigen Stellen zu beantragen.

¹¹ «53% haben sich durch die Krise daran gewöhnt, zu Hause zu bleiben und gehen jetzt weniger oft aus. 41% sagen, dass sie seltener kulturelle Einrichtungen besuchen als vor der Krise (vor allem Ältere)» (L'Œil du Public. Kulturbesuche in Zeiten von Corona, 4. Befragung. November 2022, abrufbar unter https://loeildupublic.com/wp-content/uploads/2022/12/Kulturbesuche-in-Zeiten-von-Corona-in-der-Schweiz-Nov-22_DE.pdf).

¹² «18% derjenigen, die kulturelle Tätigkeiten im Amateurbereich ausübten, haben diese seit der Krise aufgegeben» (L'Œil du Public. Kulturbesuche in Zeiten von Corona, 4. Befragung. November 2022, abrufbar unter https://loeildupublic.com/wp-content/uploads/2022/12/Kulturbesuche-in-Zeiten-von-Corona-in-der-Schweiz-Nov-22_DE.pdf).

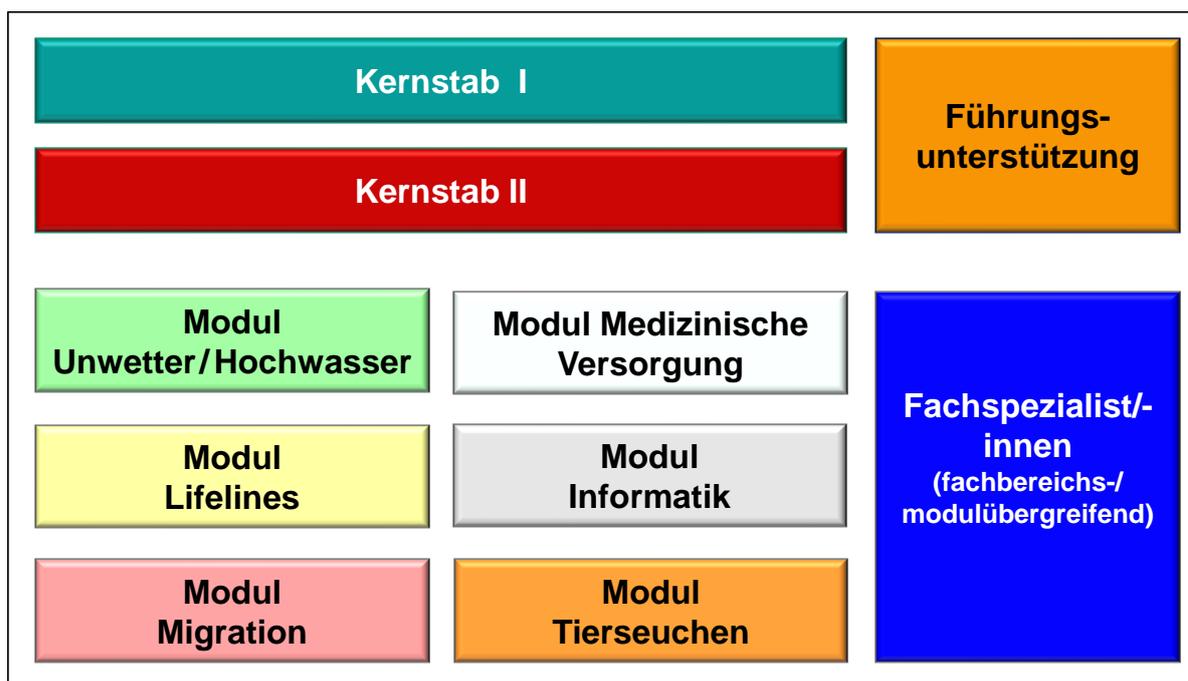
Die Struktur des KFS beruht auf einem Beschluss der Regierung vom 22. Mai 2012. Der KFS stützt sich im Grundsatz auf das Fachwissen der Regelstrukturen der Departemente und Ämter. Ein «Kernstab I» mit fünf Mitgliedern deckt die eigentliche Pikett-Organisation rund um die Uhr ab. Lage- und ereignisbezogen bietet dieser die benötigten Mitglieder des «Kernstabs II» (zwölf Mitglieder) auf, welche die Fachbereiche Information, Sicherheit und Ordnung, Rettung und Schadenwehr, Gesundheit, Technische Dienste usw. abdecken. Die Fachmitglieder des Kernstabs II sorgen alsdann für den Beizug der jeweiligen Module, die für die Bewältigung des anstehenden Ereignisses erforderlich sind. Nach Art. 14 Abs. 1 BevSG und Art. 7 der Personalverordnung (sGS 143.11; abgekürzt PersV) kann der KFS die im Einzelfall benötigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beiziehen; diese haben den KFS bei Bedarf auch über die Dienst- und wöchentliche Arbeitszeit hinaus zu unterstützen. Das Organigramm des KFS und sein Einsatz im Modulprinzip präsentieren sich wie folgt:

Organigramm des Kantonalen Führungsstabes



Legende: SJD = Sicherheits- und Justizdepartement; KFS = Kantonaler Führungsstab; Stv = Stellvertretung; KTVS = Kantonaler Territorial-Verbindungsstab; C FU = Chef Führungsunterstützung; KEE = kantonales Einsatzelement des Zivilschutzes

Einsatz des KFS im Modulprinzip (ereignisbezogen)



Der Kernstab I ist insbesondere zuständig für:

- die permanente Lageverfolgung;
- das Sicherstellen der Pikettorganisation;
- das Einleiten von Sofortmassnahmen;
- den Aufwuchs des KFS durch das Aufbieten des Kernstabs II, der Module und weiterer Elemente des KFS;
- die Stabsführung;
- die Warnung und Alarmierung der Bevölkerung.

Die Aufgaben des Kernstabs II (einschliesslich Kernstab I und Module) umfassen:

- die Umsetzung der Vorgaben der Regierung;
- die Sicherstellung der Führung in besonderen und ausserordentlichen Lagen;
- die Koordination von regionen- und/oder grenzüberschreitenden Einsätzen;
- die Sicherstellung der Unterstützung der Einsatzkräfte in besonderen und ausserordentlichen Lagen sowie die Zusammenarbeit mit der Armee;
- die Information der Bevölkerung über Massnahmen und das Erteilen von Verhaltensanweisungen;
- die Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für die Regierung;
- die Vorbereitung der Aufgabenerfüllung in besonderen und ausserordentlichen Lagen.

Mit Beschluss vom 10. März 2020 bestätigte die Regierung frühzeitig – im Sinn der Führung in den Regelstrukturen – die koordinierende und unterstützende Rolle des KFS zugunsten des primär für die Pandemiebekämpfung im Fokus stehenden Gesundheitsdepartementes. Gleichzeitig hat sie den KFS beauftragt, auch die Regierung sowie die anderen Departemente und Ämter zu beraten und allfällige Massnahmen – die ausserhalb des EpG ergriffen werden sollten – vorzuschlagen, zu koordinieren oder von diesen abzuraten.

In Ergänzung und Präzisierung dieses Beschlusses hielt die Regierung mit Beschluss vom 4. Juli 2020 sodann fest, dass die strategische Führung in der – damals langsam anlaufenden – «zweiten Welle» bei der Regierung, die fachliche Führung beim Gesundheitsdepartement und die operative Vorbereitung und Umsetzung der Beschlüsse beim KFS liege. Für die Anordnung

von Massnahmen (Prävention wie Intervention) sollten im Grundsatz weiterhin die Regelstrukturen gelten, d.h. die ordentlichen Zuständigkeiten nach kantonalem Recht. Zur Wahrung der Verhältnismässigkeit legte die Regierung im Sinn einer Eventualplanung Zuständigkeiten und «Auslösekriterien» in einer Entscheidungsmatrix fest, wobei sie sich von verschiedenen Eskalationsstufen leiten liess: Prävention in Eigenverantwortung → Ausbruchsbekämpfung durch Gesundheitsbehörden → weitreichende Eingriffe durch Regierung. Mit dieser Zuständigkeitsmatrix sollte insbesondere vermieden werden, dass weitere kantonale Stellen eigenständige Massnahmen anordneten; die Koordination und Antragstellung sollte stets über den KFS und das Gesundheitsdepartement zuhanden der Regierung erfolgen. Als politisches Bindeglied zwischen KFS und Regierung wurde überdies ein Fachausschuss, bestehend aus den Vorstehern des Gesundheitsdepartementes, des Finanzdepartementes sowie des Sicherheits- und Justizdepartementes eingesetzt.

Bei der Bewältigung der Covid-19-Pandemie zeigte sich, dass in Ergänzung und teilweiser Abweichung vom stringenten Stabsaufbau gemäss vorstehenden Organigrammen regelmässig weitere Personen – insbesondere politische Behördenmitglieder, Vertretungen von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Unternehmen, externe Expertinnen und Experten – beigezogen werden mussten, um im KFS integral über das notwendige Fachwissen verfügen zu können. Diese Ergänzungen des modulartigen Aufbaus des KFS haben sich sehr bewährt, auch wenn hierdurch die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten teilweise etwas verwischt wurden. Vor dem Hintergrund, dass die politischen Entscheidungen letztlich aber immer in den Regelstrukturen, d.h. durch Regierung und zuständige Departemente, getroffen und verantwortet wurden, konnte dies ohne Weiteres in Kauf genommen werden.

Als Führungsunterstützung für Katastrophen und Notlagen von kommunaler Bedeutung setzt die politische Gemeinde einen Gemeindeführungsstab ein (Art. 11 Abs. 1 BevSG). Dessen Aufgaben sind – im Rahmen der Führungsunterstützung des politisch verantwortlichen Gemeinde- oder Stadtrates – im Wesentlichen identisch mit jenen des KFS: Betrieb von Führungsstandorten, Lagewesen sowie Sicherstellung und Bedienung der Telematikmittel (Art. 15 BevSG). Wo eine wirksame Aufgabenerfüllung und ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz es verlangen, setzen politische Gemeinden durch Vereinbarung einen regionalen Führungsstab ein. Die kommunalen bzw. regionalen Führungsstäbe kommen zum Einsatz und stellen die Führungstätigkeit der Behörden sicher, wo sich die Auswirkungen einer Katastrophe oder Notlage auf die betreffende Gemeinde bzw. Region beschränken. Bei überregionalen, kantonsweiten Ereignissen handelt der KFS. Dabei liegt auf der Hand, dass ein kantonsweites Ereignis stets auch die kommunalen und regionalen Führungsorganisationen fordert. Diese sind vor Ort, gegenüber ihren Behörden und ihrer Bevölkerung, ebenso gefordert, um die notwendigen Massnahmen lokal und regional vorzubereiten und umzusetzen.

3.3 Zusammenarbeit

3.3.1 Zusammenarbeit mit dem Parlament

Nachdem die Aprilsession 2020 des Kantonsrates auf Beschluss des Präsidiums abgesagt worden war und der Kantonsrat den ordentlichen Sessionsbetrieb ab der Junisession 2020 mit Sessionen «extra muros» wiederaufnahm, reichten die Mitglieder des Kantonsrates eine grosse Zahl parlamentarischer Vorstösse im Zusammenhang mit der Bewältigung der Covid-19-Pandemie ein. Von der ersten Einfachen Anfrage (61.20.18 «Massnahmen des Kantons St.Gallen gegen die wirtschaftlichen Folgen der Ausbreitung des Coronavirus» vom 9. März 2020) bis heute wurden der Regierung in dieser Thematik rund 80 parlamentarische Vorstösse zur Beantwortung unterbreitet; zwölf davon wurden dringlich eingereicht. Die Regierung hat Verständnis für das Bedürfnis der Parlamentarierinnen und Parlamentarier, aus erster Hand über das Krisenmanagement und die aktuellen Einschätzungen informiert zu werden, und sie war auch bestrebt, die parlamentarischen Vorstösse zeitgerecht zu beantworten. Es war für sie bzw. die

mit der Vorbereitung beauftragten Mitarbeitenden indessen nicht immer einfach, neben kurzfristigen Entschlussfassungen zur Bekämpfung der Pandemie und neben dem Alltagsgeschäft der Exekutive die grosse Zahl der parlamentarischen Vorstösse zu bewältigen – namentlich auch, wenn wiederholt gleiche oder ähnliche Fragestellungen eingereicht wurden.

Wo die Regierung während der Covid-19-Pandemie rechtsetzend tätig war, sei es als Verordnungsgeberin bei der Umsetzung der bundesrechtlichen Erlasse, sei es im Bereich der dringlichen Rechtsetzung nach Art. 75 KV, wurde der Kantonsrat nicht formal einbezogen. Allerdings gab es informelle Konsultationen mit Parlamentsvertretungen, wie beispielsweise bei den Diskussionen über das Härtefallgesetz, bei der alle Fraktions- und Parteispitzen eingeladen wurden. Das geltende Recht sah kein Zusammenwirken der beiden Staatsgewalten vor. In ihrer Berichterstattung vom 25. März 2021 zur Bewältigung der Corona-Krise bestätigt und bedauert dies die Staatswirtschaftliche Kommission (Geschäft 82.21.03; vgl. dazu vertieft nachstehend Abschnitt 7.3). Mit der gutgeheissenen Motion 42.21.06 «Handlungsfähigkeit des Kantonsrates sicherstellen», die von der Staatswirtschaftlichen Kommission eingebracht worden war, beauftragte der Kantonsrat das Präsidium, das Zusammenspiel von Regierung und Verwaltung im Bereich der dringlichen Gesetzgebung einer Regelung zuzuführen. Auch für die Regierung wäre es gelegentlich wünschenswert gewesen, wenn ihr auf parlamentarischer Seite ein geeignetes Gremium zur Verfügung gestanden hätte, mit dem sie sich – bei selbstverständlicher Wahrung von Gewaltentrennung und Vertraulichkeit – über die politische Verträglichkeit der zu treffenden Beschlüsse hätte austauschen können. Mit der am 14. Juni 2023 beschlossenen Ergänzung des GeschKR (Art. 21^{ter}, vgl. Geschäft 27.23.01) besteht nun die Möglichkeit, in Fällen unaufschiebbaren Regelungsbedarfs eine besondere Kommission zu bestellen. Die Regierung informiert das Präsidium und die besondere Kommission über Massnahmen zur Bewältigung der Situation, insbesondere über den Erlass von dringlichem Ordnungsrecht; und die besondere Kommission berät die dem Kantonsrat im Zusammenhang mit der Bewältigung der Situation unterbreiteten Vorlagen vor.

3.3.2 Zusammenarbeit in der Verwaltung

Die Arbeit der Verwaltung erfolgte weitgehend in den Regelstrukturen. Dies konnte bedeuten, dass einzelne Dienststellen während der Pandemie zum Beispiel infolge des Lockdowns deutlich weniger Arbeit hatten oder gar mit gänzlichen Betriebseinstellungen konfrontiert waren. Andere Dienststellen waren dagegen überlastet, weil sie beispielsweise Aufgaben wie Info-Line oder Contact Tracing zu bewältigen hatten. Mit dem Ziel, diese Unterschiede mindestens teilweise auszugleichen, wurden durch einen im KFS eingerichteten Teilstab Mitarbeitende mit freien Kapazitäten innerhalb der Verwaltung an Dienststellen mit Engpässen vermittelt.

Es hat sich gezeigt, dass die Arbeit in den Regelstrukturen Vor- wie auch Nachteile mit sich brachte. So waren die Prozesse zwar eingespielt, gleichzeitig war der KFS jedoch nicht in der gesamten Verwaltung im selben Mass verankert. Dies führte dazu, dass die Teilnahme an den Lagesitzungen des KFS nicht von allen Departementen als gleich wichtig erachtet wurde. Da der KFS innerhalb der Verwaltung keine prozessuale Entscheidungshoheit besass (anders als z.B. im Kanton Graubünden), konnten Beschlüsse der Departemente auch ohne Einbezug des KFS in die Regierung gebracht werden. Dies erschwerte ein koordiniertes Krisenmanagement. Zudem erwies sich die in der Personalverordnung vorgesehene Mitwirkung von Verwaltungsmitarbeitenden im KFS als verbesserungsfähig. Die Zurverfügungstellung notwendiger Leistungen, die nicht generisch im Amt für Militär und Zivilschutz bzw. im Sicherheits- und Justizdepartement vorhanden sind, funktionierte nicht optimal.

3.3.3 Zusammenarbeit mit den Gemeinden

Sowohl der Präsident als auch der Geschäftsführer der VSGP wurden ab Beginn der Pandemie sehr rasch in die Rapporte des KFS wie auch in die Stabsarbeit und Entscheidungsfindung auf operativer und strategischer Ebene integriert. Die Kooperation betraf auch die Krisenkommunikation, die über die Vertretung der VSGP und den Leiter Kommunikation innerhalb der Lagesitzungen des KFS abgestimmt wurde. Die enge Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden erwies sich als notwendig und zweckmässig, da viele Einrichtungen, Anspruchsgruppen und Tätigkeiten (z.B. Schulen, Heime, Spitex oder auch wirtschaftspolizeiliche Aufsichtspflichten) im Verantwortungsbereich der Gemeinden liegen. Zur Zusammenarbeit mit den kommunalen Trägern der Volksschule siehe unten Abschnitt 3.3.4.d.

3.3.4 Zusammenarbeit mit verwaltungsexternen Akteuren

3.3.4.a Gesundheit

Die Gesundheitsversorger im Kanton St.Gallen, insbesondere das Kantonsspital St.Gallen (KSSG), die Hausärzteschaft und die Apotheken, waren in das Krisenmanagement eingebunden und standen mit dem Gesundheitsdepartement im Austausch. Der Einbezug dieser Akteure erfolgte vor allem durch das Gesundheitsdepartement und dessen Ämter und Dienststellen. Die Gesundheitsversorger wurden im Rahmen von Expertenrunden und Begleitgremien, zum Beispiel zur kantonalen Impfstrategie, konsultiert. Zudem hatten sie eine permanente Vertretung im KFS. Dies wurde von den Beteiligten als angemessen und wertvoll beurteilt.

3.3.4.b Wirtschaft

Die Akteure aus der Wirtschaft wurden mit Beginn der Pandemie im Rahmen der «St.Galler Wirtschaftsgipfel» in das kantonale Krisenmanagement einbezogen. Diese wurden als Austauschgefäss zwischen dem Volkswirtschaftsdepartement (insbesondere dem Amt für Wirtschaft und Arbeit) und den Wirtschaftsverbänden genutzt. Am Wirtschaftsgipfel haben die Beteiligten Massnahmen erörtert und konnten ihre Positionen einbringen. Weiter fand ein regelmässiger Austausch mit verschiedenen externen Partnern zu fachspezifischen Themen statt (z.B. betreffend Voranmeldung / Auszahlung Kurzarbeit, Kontrolle von Schutzkonzepten usw.).

3.3.4.c Kultur

Vom 6. April 2020 bis zum 31. Juli 2022 konnten Kulturschaffende und Kulturunternehmen über ein Gesuchsportal einen finanziellen Schaden geltend machen, der aus einer Absage, Verschiebung oder eingeschränkten Durchführung von Veranstaltungen und Projekten oder aufgrund betrieblicher Einschränkungen entstanden ist. Im Rahmen der Gesuchsbearbeitung pflegte das Amt für Kultur einen reaktiv-informativen Austausch mit Gesuchstellenden, wobei die jeweiligen Gesuchsphasen sowohl via Webpage als auch via E-Mail-Versand aktiv kommuniziert wurden. Daneben lud das Amt für Kultur während der Gesuchsphase die aktiven Kulturschaffenden wie auch Vertreterinnen und Vertreter von Kulturinstitutionen zweimal zu einem gemeinsamen Online-Austausch ein (siehe dazu auch Abschnitt 4.6.2).

3.3.4.d Bildung

Sobald die initialen, nicht zu erwartenden und jeglichem kantonalen und kommunalen Einfluss entzogenen Sofortmassnahmen des Bundes in Umsetzung standen, hat das Bildungsdepartement unter Einbezug des Bildungsrates insbesondere für den Volksschulbereich eine Task Force ins Leben gerufen, in der mit den verschiedenen kantonalen und kommunalen Stakeholdern Erlassentwürfe diskutiert und Umsetzungsfragen geklärt werden konnten (vgl. nachstehend Abschnitt 4.2.2). Da die Volksschule im Kanton St.Gallen im Rahmen der kantonalen Vorgaben von den kommunalen Schulträgern geführt wird, besteht in diesem Bereich die Tradition, die Schulwelt bei der Vorbereitung von Erlassen intensiv einzubeziehen. In Fortführung dieser Tradition hat sich dieser Einbezug auch für die Bewältigung der Folgen der Pandemie für die Volksschule bewährt. Die Task Force hat sich auch kontinuierlich mit dem Kantonsarztamt im

Gesundheitsdepartement vernetzt und ausgetauscht. Ihr Support erfolgte mit grossem Ressourceneinsatz durch das Amt für Volksschule sowie den Dienst für Recht und Personal des Bildungsdepartementes.

Die Anliegen der Sekundarstufe II (Mittelschulen und Berufsfachschulen) wurden durch die zuständigen Ämter, die situativ ebenfalls in die erwähnte Task Force eingebunden wurden, in die Massnahmenplanung einbezogen. Zudem konnte auf die etablierten kantonalen Rektorinnen- und Rektorenkonferenzen zurückgegriffen werden.

Im Hochschulbereich wurden die massgeblichen Vorschriften ohne kantonalen Spielraum vom Bund erlassen. Deren Umsetzung erfolgte durch die als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten organisierten Hochschulen im Kanton St.Gallen in eigener Kompetenz und Verantwortung. Es fand ein enger Austausch zwischen den Verwaltungsdirektionen der Hochschulen statt. Der Informationsaustausch mit dem Bildungsdepartement bzw. der Regierung war sichergestellt.

3.3.5 Zusammenarbeit mit dem Bund

Der KFS, die Departemente und die Regierung standen in einem regen Austausch mit den zuständigen Bundesbehörden und -ämtern. Wichtigster Ansprechpartner für das Gesundheitsdepartement war das Bundesamt für Gesundheit (BAG), im weiteren Sinn auch Swissmedic als Zulassungsbehörde für Arzneimittel und Impfstoffe.

Im Bildungsdepartement fand ein Austausch im Bereich der Berufsbildung mit dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) und im Bereich des Sports mit dem Bundesamt für Sport (BASPO) statt. Das Volkswirtschaftsdepartement tauschte sich in den Bereichen Arbeitslosenversicherung und Härtefallprogramm mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) aus.

Der KFS verfügte über eine eingespielte Zusammenarbeit mit der Armee via Kantonalem Territorialverbindungsstab (KTVS) sowie mit dem Zivildienst-Regionalzentrum Rüti (ZH).

Auf Bundesebene wurden die Vernehmlassungen des Bundes zeitweise über die Schweizerische Gesundheitsdirektorenkonferenz eingeholt. Dies hat sich angesichts unterschiedlicher Interessenlagen der Kantone nicht bewährt. Zusätzlich erschwerte wurde die Kooperation mit dem Bund, weil verschiedentlich Bundesämter und -gremien direkt zu spezifischen Aspekten kantonale Stellen kontaktierten. So erfolgten beispielsweise Informationen zu Impfstofflogistik, Covid-19-Zertifikat oder Covid-19-Impfmonitoring direkt zu den Kantonsärztinnen und Kantonsärzten oder anderen kantonalen Stellen, was die Herausforderungen für den innerkantonalen Informationsaustausch und -abgleich noch vergrösserte.

Aufgrund der durch das Eidgenössische Departement des Innern aufgestellten Krisenorganisation konnte der Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB) seine Rolle als Single Point of Contact (SPOC) zur Unterstützung der kantonalen Führungsorganisationen nicht wahrnehmen. Als Folge davon wurden die kantonalen Führungsorganisationen zu wenig in die Entscheidungsfindungen des Bundes einbezogen.

Ein weiteres Problem waren die kurzen Fristen zur Organisation der operativen Umsetzung von Massnahmen wie beispielsweise den Kontrolltätigkeiten in Gastwirtschaftsbetrieben, auf Skipisten usw. Auch sehr kurzfristige Anpassungen von Isolations- und Quarantänevorschriften stellten grosse Herausforderungen dar, zumal die Bevölkerung die unmittelbare Umsetzung erwartete. Dank vorausschauender Planung konnten die Änderungen jedoch in der Regel innert den vorgegebenen Fristen umgesetzt werden, auch wenn dies jeweils einen zusätzlichen personellen Effort bedingte.

Vergleichsweise besser war der Austausch zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Bevölkerungskommunikation, wobei hier – insbesondere zu Beginn der Pandemie – auffiel, dass die Kommunikation der Bundesbehörden nicht immer konsistent war. So kam es wiederholt vor, dass Informationen aus bundesrätlichen Medienkonferenzen nicht mit den zeitgleich veröffentlichten Vorschriften des BAG oder von Swissmedic übereinstimmten. Der Leiter Kommunikation des Kantons nahm jeweils an den Telefonkonferenzen der Bundeskanzlei teil, in denen kommunikative Aspekte mitgeteilt wurden und Fragen zur Kommunikation an die Bundesbehörden gestellt werden konnten. Allerdings erwies sich die Nichtteilnahme der Bundeskanzlei an den Sicherheitsverbundübungen 14 und 19 im Kommunikationsbereich als nachteilig. So wurden die Kantone oft sehr spät über Massnahmen des Bundes informiert, häufig waren diese sogar schon in den Medien publik, bevor die Kantone über zuverlässige Informationen verfügten. Die kurzen Fristen zwischen Entscheid und Umsetzung von Massnahmen erschwerten auch die inhaltliche und terminliche Abstimmung der Informationen von Bund und Kantonen.

3.3.6 Zusammenarbeit mit anderen Kantonen

Der KFS, die Departemente und die Regierung standen in einem regen Austausch mit anderen Kantonen und mit den interkantonalen Fachkonferenzen. Auf interkantonomer Ebene stimmte die Regierung des Kantons St.Gallen ihre Massnahmen wie auch die Stellungnahmen zuhanden des Bundes mit den Nachbarkantonen Thurgau sowie Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden inhaltlich ab, um interkantonale Divergenzen möglichst zu vermeiden. Diese Koordination mit den Nachbarkantonen nahm im Laufe der Pandemie an Intensität zu. Erfolgte sie anfangs nur punktuell, war sie später ein fester Bestandteil (wöchentlich mindestens einmal) der Vorbereitung von Entscheidungen und der anschliessenden Kommunikation. Telefon- und Videokonferenzen sowie fachorientierte Ad-hoc-Arbeitsgremien erleichterten zeitnahe und inhaltliche Abstimmungen der jeweiligen kantonalen Positionen.

Im Kulturbereich war die Zusammenarbeit mit anderen Kantonen besonders intensiv. Der Bundesrat erliess am 20. März 2020 die Verordnung über die Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus (COVID-19) im Kultursektor (COVID-Verordnung Kultur [AS 2020, 855]). Die äusserst intensive Zusammenarbeit mit der Delegation Covid-Massnahmen Kultur der Konferenz der kantonalen Kulturbeauftragten (KBK) und dem Bundesamt für Kultur (BAK) führte dazu, dass bereits am 6. April 2020 das erste Gesuch um Covid-Ausfallhilfe digital entgegen genommen werden konnte. Die Zusammenarbeit der Kantone war in dieser Phase geprägt von einem extrem hohen Austauschrhythmus, der angesichts der Situation und des enormen Zeitdrucks sehr gut koordiniert und begleitet wurde.

Im Bildungsbereich spielten die Zusammenarbeit mit anderen Kantonen sowie die Koordination innerhalb der EDK in der Pandemiebewältigung eine eher untergeordnete Rolle. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass der Bund den Bildungsbereich bei der Aufstellung seiner Führungsorganisation gleichsam «vergessen» und während mehrerer Monate nicht in seine Task Force einbezogen hat (vgl. dazu auch vorstehend, Abschnitt 3.1.3). Die massgeblichste Koordination im Rahmen der EDK fand im April 2020 statt, wobei gemeinsame Eckwerte für die Behandlung des Schuljahres 2019/20 mit den mehrere Wochen dauernden Schulschliessungen in Bezug auf die Vollwertigkeit des Schuljahres, die Zeugnisse, die Schullaufbahnentscheide und die Ferien definiert wurden.

4 Massnahmen des Krisenmanagements

4.1 Gesundheitswesen

4.1.1 Sicherstellung der Gesundheitsversorgung

Ziel 1: Sicherstellung der Gesundheitsversorgung und Verhinderung des Zusammenbruchs durch Überlastung

4.1.1.a Stationäre Versorgung: Behandlungsverbot und St.Galler 3-Phasen-Konzept
Mit der Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus im Bereich der stationären Gesundheitsversorgung vom 4. April 2020 (nGS 2020-019) wurden die Listenspitäler verpflichtet, sowohl Isolierbetten wie auch Intensivstations-/Beatmungsplätze gemäss einem 3-Phasen-Konzept sicherzustellen. Dieses Konzept definiert die erforderlichen Kapazitäten für Covid-19-Patientinnen und -Patienten in Abhängigkeit von der jeweils aktuellen Pandemiesituation. Es wurde zwischen der Vorbereitungsphase (Bereitstellung der benötigten Bettenkapazitäten unter Wahrung des Regelbetriebs möglich), der Kompensationsphase (Bereitstellung der benötigten Bettenkapazitäten mit den spitaleigenen Massnahmen bzw. Mitteln möglich) und der Dekompensationsphase (Bereitstellung der benötigten Bettenkapazitäten nur mit externer Unterstützung möglich, Triage der Patientinnen und Patienten notwendig) unterschieden. In der Dekompensationsphase als Maximalvariante konnten im Kanton St.Gallen 927 Isolierbetten und 114 Intensiv-/Beatmungsplätze bereitgestellt werden.

Die Verpflichtung der Listenspitäler, auf den Bettenstationen Isolierbetten für Patientinnen und Patienten mit SARS-CoV-2 bereitzuhalten, führte im Frühjahr 2020 zu einer tieferen Auslastung, da weniger solche Betten als befürchtet benötigt worden waren. Im Hinblick auf die drohende zweite Welle empfahl der Bundesrat den Kantonen, im Herbst 2020 maximale Bettenkapazitäten in den Akutspitälern vorzubereiten. Die Entscheidung lag bei den Kantonen. Der Kanton St.Gallen hat die Aktivierung der im Frühjahr 2020 vorbereiteten Notfallpläne zur Mobilisierung von Bettenkapazitäten den Akutspitälern überlassen. Aufgrund der schnellen Zunahme der Hospitalisationszahlen auf den Bettenstationen wurden dort ab Mitte Oktober 2020 Wahleinriffe zurückgestellt. Anfang 2021 stellten das Spital Rorschach und Mitte 2021 das Spital Flawil ihren stationären Betrieb ein, was jedoch nicht zu Kapazitätsengpässen führte. Personen mit dringlichem Intensivpflegebedarf mussten im Pandemieverlauf zu keinem Zeitpunkt unversorgt abgewiesen werden.

Die Kapazitäten auf den Intensivpflegestationen hängen nicht allein von den Bettenressourcen, sondern auch von der Verfügbarkeit spezialisierten Personals ab. Dessen Bestand kann nicht innert weniger Tage oder Wochen erhöht werden. Nachdem die hohe Arbeitsbelastung in der zweiten Welle zu einer Kündigungswelle beim Pflegepersonal geführt hatte, sank auch die Anzahl Betten, die betrieben werden konnten. Dementsprechend konnten im Herbst 2021 in den Akutspitälern im Kanton St.Gallen nicht die gleichen Bettenkapazitäten wie im Vorjahr bereitgestellt werden. Im weiteren Verlauf kam es immer wieder zu Schwankungen in der Bettenkapazität, wobei die Personalengpässe unterschiedliche Gründe hatten. Neben den bekannten Fluktuationen waren die Spitäler zudem von Ausfällen von Angestellten wegen eigener Erkrankung, sei es Covid-19 oder anderer (Infektions-)Krankheiten, betroffen.

4.1.1.b Sicherstellung des Schutzmaterials

Zwischen Februar und Mai 2020 wurden rund 2,6 Mio. Hygienemasken, 24'000 FFP-Masken und 38'000 Schutzkittel an medizinisches Fachpersonal abgegeben. Dabei wurden Spitäler, Betagten- und Pflegeheime, Arztpraxen, Apotheken, Drogerien und weitere 20 medizinische Berufsgruppen aufgrund der Notlage subsidiär mit Schutzmaterial durch den Kanton beliefert. Die Hygienemasken stammten aus dem Vorrat, den der Kanton im Rahmen der betrieblichen Vorbereitung gemäss dem Influenza-Pandemieplan Schweiz für das Personal der Staatsverwaltung

angelegt hatte. Weiteres Schutzmaterial wurde hauptsächlich über die Armeeapotheke bezogen oder im Fall der Schutzkittel vom Kantonalen Führungsstab direkt aus China importiert. In der zweiten Welle im Herbst 2020 war auf dem freien Markt ausreichend Schutzmaterial vorhanden.

4.1.1.c Sicherstellung einer ausreichenden Anzahl Beatmungsgeräte

In Bezug auf die Beatmungsgeräte konnte bereits in der ersten Covid-19-Welle eine Autonomie der Schweiz sichergestellt werden, indem der Bund eine Produktionsvereinbarung mit der Unternehmung Hamilton Medical abschloss und die Zuteilung der Geräte an die Kantone koordinierte.

4.1.1.d Frühzeitige Impfung von Mitarbeitenden in Spitälern und Betagten- und Pflegeheimen

Bereits im Januar 2021 erhielten Mitarbeitende in Spitälern sowie Betagten- und Pflegeheimen die Möglichkeit einer Covid-19-Impfung.

4.1.2 Vermeidung von Ausbrüchen

Ziel 2: Vermeidung von Ausbrüchen, Unterbrechung der Infektionsketten und Verhinderung des exponentiellen Anstiegs der Pandemiekurve

4.1.2.a Social Distancing / Homeoffice-Pflicht

Der vom Vorsteher des Eidgenössischen Departementes des Innern geprägte Slogan «Bleiben Sie zuhause» wurde, nachdem der Bundesrat am 16. März 2020 die ausserordentliche Lage erklärt hatte, mit der Wahrung eines «Social Distancing», mit Homeoffice-Pflicht, mit einem umfassenden Verbot von Veranstaltungen und mit der Schliessung von Ladengeschäften (ausser Lebensmittel), Märkten, Restaurants, Freizeiteinrichtungen usw. um- und durchgesetzt.

4.1.2.b Kantonale Teststrategie

Die kantonale Teststrategie wurde zu Beginn der zweiten Welle im Herbst 2020 erarbeitet. Sie unterscheidet zwischen gezieltem Ausbruchstesten und regelmässigem präventivem Testen. Das regelmässige Testen von symptomlosen Personen – zur präventiven und frühzeitigen Erkennung von Infektionsausbrüchen – erachtete der Kanton St.Gallen insbesondere in sozialmedizinischen Institutionen wie Betagten- und Pflegeheimen als sinnvoll. Private Unternehmen konnten sich auf freiwilliger Basis an repetitiven Testungen beteiligen, deren Kosten teilweise vom Kanton getragen wurden. Die Einsatzorganisationen wie Polizei, Feuerwehr und Rettungsdienste konnten Testungen zulasten des Bundes durchführen. Im Gegensatz zu anderen Kantonen und entgegen der Empfehlung des Bundes verzichtete der Kanton St.Gallen hingegen auf das regelmässige präventive Testen von asymptomatischen Personen an Schulen. Da dort primär Einzelfälle bei den Schülerinnen und Schülern sowie bei den Lehrpersonen auftraten, sah das Gesundheitsdepartement im regelmässigen präventiven Testen an Schulen keinen Zusatznutzen und setzte deshalb auf ein gezieltes Testen bei Ausbrüchen mittels Speichel-PCR-Tests.

Möglichkeiten, sich auf das Coronavirus testen zu lassen, waren im Kanton nach kurzer Anlaufzeit reichlich vorhanden: Neben Spitälern und Arztpraxen hatten auch Apotheken und Teststellen einen wesentlichen Teil des Testvolumens abgedeckt. Dank der vom Kanton organisierten mobilen Testteams konnten einerseits stationäre Teststellen personell und materiell unterstützt werden, andererseits wurde in den Schulen das Ausbruchstesten ermöglicht. Im Dezember 2021 wurden in den beiden Wochen vor den Festtagen über 80 bzw. über 100 Schulklassen getestet, nachdem im Herbst 2021 jeweils zwischen 20 und 40 Klassen pro Woche getestet worden waren.

4.1.2.c Contact Tracing

Ziel des Contact Tracings (CT), das ab Beginn der Pandemie im Kanton St.Gallen durchgeführt wurde, war die Erkennung und Unterbrechung von Infektionsketten durch Isolation von Personen, die eine laborbestätigte Covid-19 Infektion hatten. Zudem wurden beim Contact Tracing Umgebungsabklärungen und Quarantäne für möglicherweise bereits infizierte, aber noch nicht erkrankte Personen im engen Umfeld einer bereits erkrankten Person durchgeführt. Das Bundesamt für Gesundheit erliess für Kantone und Bevölkerung verbindliche Anweisungen zur Quarantäne bzw. zur Isolation. Es definierte zu Beginn der Pandemie eine Mindestdauer von zehn Tagen. In der am 6. Juli 2020 in Kraft getretenen Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) im Bereich des internationalen Personenverkehrs (SR 818.101.27) wurde in Bezug auf die Quarantänepflicht nach Einreise aus einem Staat oder Gebiet mit erhöhtem Ansteckungsrisiko ebenfalls an diesen zehn Tagen festgehalten.

Zu Beginn der Pandemie basierte das Contact Tracing auf dem Informations- und Einsatzsystem IES, das vom Koordinierten Sanitätsdienst entwickelt und im Kanton St.Gallen für das Contact Tracing angepasst wurde. In der zweiten Welle machte der enorme Anstieg der Fallzahlen eine zuverlässige Auswertung der erfassten Contact-Tracing-Daten mit dem IES-System zwischen Oktober 2020 und Dezember 2020 unmöglich. Nach Scheitern einer nationalen Lösung für das Contact Tracing wurde auf kantonaler Ebene das System Hygeia programmiert, das ab Mitte Januar 2021 auswertbare Daten lieferte.

In der zweiten Welle musste ab Anfang Oktober 2020 das Contact-Tracing-Team auf über 100 temporär angestellte Mitarbeitende ausgebaut werden. Erst mit dem Abklingen der Hauptwelle im Frühjahr 2021 konnte es deutlich reduziert werden. Ab Anfang September 2021 wurde der Contact-Tracing-Prozess automatisiert. Zudem wurden viele Aufgaben an die Betroffenen delegiert.

Der Kanton St.Gallen hat das Contact Tracing gegen Kostenrückerstattung auch für die Kantone Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden durchgeführt. Aufgrund der starken Vernetzung, der räumlichen Strukturen wie auch der relativ geringen Grösse der beiden Kantone wurde dies allseits als zweckmässig und kostenwirksam erachtet.

4.1.2.d Zertifikatspflicht

Am 8. September 2021 beschloss der Bundesrat eine Zertifikatspflicht ab 13. September 2021. Diese galt im Innern von Restaurants, Kultur- und Freizeiteinrichtungen sowie an Veranstaltungen in Innenräumen. Mit der sogenannten «3-G-Regel» durften lediglich Personen, die vollständig geimpft, genesen oder getestet waren und dies mittels anerkanntem Covid-Zertifikat nachweisen konnten, derartige Innenräume betreten. Das Zertifikat durfte auch von Arbeitgebern im Rahmen von Schutzmassnahmen genutzt werden. Diese Massnahme war bis 24. Januar 2022 befristet. Seit 1. September 2023 ist der Betrieb des Schweizer Zertifikatssystems eingestellt.¹³ Es werden keine Covid-Zertifikate mehr ausgestellt und die «COVID Certificate»-App sowie die «COVID Certificate Check»-App werden nicht mehr weiterentwickelt und wurden aus den App Stores entfernt.

¹³ Medienmitteilung des Bundesamtes für Gesundheit vom 16. August 2023: <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/das-bag/aktuell/medienmitteilungen.msg-id-97360.html>

4.1.3 Schutz der Bevölkerung

Ziel 3: Möglichst tiefe Mortalitätsrate

4.1.3.a Schutz von Risikopersonen am Arbeitsplatz

Der Schutz der Risikopersonen wurde bis zum Beginn der Impfaktionen auch im Arbeitsbereich gesetzlich verankert. Risikopersonen hatten Anrecht auf besondere Schutzmassnahmen am Arbeitsplatz bzw., bei fehlender Umsetzbarkeit vor Ort, auf Ersatzmassnahmen wie Homeoffice oder gar das Aussetzen der beruflichen Tätigkeit.

4.1.3.b Covid-19-Impfungen

Die Covid-19-Impfung stellt die einzige dauerhaft wirksame Massnahme zum Schutz vor schweren Verläufen und Verläufen mit Todesfolge dar. Die Schweiz verfügt mit Comirnaty®¹⁴ und Moderna über zwei sehr wirksame mRNA-Impfstoffe, die starke Krankheitsverläufe verhindern können. Zu Beginn des Jahres 2021 erhielten die Kantone nur ein kleines Kontingent an Impfstoff. Für die Covid-19-Impfungen musste zunächst eine kantonale Impfstofflogistik aufgebaut werden, da die Impfstoffe über den Bund eingekauft und über die Armee an die Kantone verteilt wurden. Zudem stellten die mRNA-Impfstoffe bis dahin nicht gekannte Anforderungen an den Verteiltransport (Kühlung und Empfindlichkeit). Um diesen Herausforderungen zu begegnen, arbeiteten die Kantone eng zusammen und entwickelten einen gemeinsamen Webshop für Bestellungen. Die Lagerung, die Vereinzeln und der Transport der Impfstoffe und Impfutensilien zu den Impfstellen wurden durch einen privaten Anbieter durchgeführt. Eine flächendeckende Direktlieferung an Arztpraxen und Apotheken war nicht möglich, da dies eine sehr hohe Frequenz von temperaturüberwachten Transporten erfordert hätte. Dies hätte zu erheblichen Kosten geführt, insbesondere unter Berücksichtigung des Transports von Kleinmengen. Dennoch war es für die Regierung wichtig, neben den Impfzentren auch medizinische Grundversorger von Anfang an in den Impfprozess einzubinden. Aus diesem Grund wurde Arztpraxen und Apotheken der Zugang zu Impfstoffen über zwölf definierte Verteilapotheken ermöglicht. Die Arztpraxen und Apotheken, die sich an den Impfungen beteiligen wollten, konnten so auf einfache Weise über die Verteilapotheken die benötigten Impfstoffe bestellen und abholen. Die Logistik über den kantonalen Webshop, das private Logistikunternehmen und die Verteilapotheken funktionierte sehr gut und ermöglichte eine effektive Feinverteilung der Impfstoffe im Kanton.

Da keine schweizweite IT-Lösung für die Erfassung der Covid-19-Impfungen vorlag, musste das eigene IT-Tool «wir-impfen.ch» in Zusammenarbeit mit der Infektiologie des Kantonsspitals St.Gallen erarbeitet und entsprechend den laufend ändernden Impfpfehlungen regelmässig angepasst werden.

Am 6. Januar 2021 starteten die Impfungen im Kanton mit mobilen Impfteams in den Betagten- und Pflegeheimen. Eine Woche später wurde mit Impfungen für besonders gefährdete Personen und Mitarbeitende in Spitälern begonnen. Ab der dritten Januarwoche wurden Impfungen in Schwerpunkt- und rund 400 weiteren Arztpraxen für besonders gefährdete Personen über 75 Jahre angeboten. Bis April 2021 wurde ausschliesslich in Arztpraxen, Schwerpunktpraxen und Spitälern geimpft. Dieses Vorgehen ermöglichte ein wohnortnahes, patientenorientiertes und niederschwelliges Angebot für die priorisierten Gruppen. Im April 2021 stiegen die Impfstoffmengen, so dass der Kanton St.Gallen vier Impfzentren eröffnete: in St.Gallen, Buchs, Wil und Jona. Die Impfzentren wurden durch Zivilschutzorganisationen eingerichtet und teilweise baulich angepasst. Der Betrieb erfolgte durch externe Dienstleister unter der Führung des Amtes für Gesundheitsvorsorge. Zu Beginn konnten sich besonders gefährdete Personen über das IT-Tool «wir-impfen.ch» für eine Impfung anmelden. Mit zunehmender Verfügbarkeit von Impfstoffen (ab Juni 2021) wurde überdies ein Walk-in-Angebot etabliert.

¹⁴ Impfstoff von Pfizer-Biontech.

Mit der höheren Impfstoffverfügbarkeit konnten die Zielgruppen sukzessiv auf jüngere Personen ausgeweitet werden. Ende März 2021 waren die Impfkationen in den Betagten- und Pflegeheimen abgeschlossen. Es folgten mobile Impfkationen in Institutionen für Menschen mit Behinderungen, Asylzentren und Gefängnissen. Mit der Ankündigung der 3G-Regel bzw. der Zertifikatspflicht stiegen die Anmeldungen für die Impfungen nochmals deutlich an. Ende Juni 2021 – vor den Sommerferien – sanken die Anmeldezahlen für die Impfungen erstmals. Mehrere Arztpraxen stellten den Impfbetrieb ein. Ab Juli 2021 konnten Jugendliche zwischen 12 und 15 Jahren eine erste Impfung mit einem für diese Altersgruppe neu zugelassenen Impfstoff erhalten. Im Sommer 2021 wurden auch verschiedene mobile Impfangebote in Gemeinden, Betrieben und an Veranstaltungen organisiert mit dem Ziel, einen noch leichteren, flächendeckenden Zugang zur Impfung zu schaffen. Auch fanden spezielle Informations- und Impfkationen für schwer erreichbare Bevölkerungsgruppen statt. Anfang Oktober 2021 wurde ein weiterer neuer vektorbasierter Covid-19-Impfstoff zugelassen. Auch lancierte der Bund eine Impfoffensive. Im Kanton St.Gallen wurden innert drei Wochen acht Pop-Up-Impfstellen aufgebaut und bis Ende Jahr betrieben. Vom 8. bis 14. November 2021 fand die nationale Impfwoche statt mit verschiedenen Aktivitäten, wie beispielsweise einem Impfflyer, der in jeden Haushalt verschickt wurde, Kino-Impfnächten, einem Besuch von Bundesrätin Karin Keller-Sutter bei der Pop-Up-Impfstelle in Altstätten oder einem vom Bund organisierten Konzert in St.Gallen. Eine Woche später wurden die Impfpfehlungen angepasst und damit eine erste Auffrischimpfung (Booster) für Personen über 65 Jahre empfohlen. Eine weitere Impfkation mit mobilen Impfteams in den Betagten- und Pflegeheimen folgte. Auch wurde das Covid-19-Impfangebot auf Apotheken ausgeweitet. Kurz darauf wurde die Impfpfehlung für eine Auffrischimpfung auf alle über 12-jährigen Personen erweitert.

Jede Änderung der Impfpfehlung oder Impfangebote erforderte jeweils Anpassungen in den Impfprozessen, Anpassungen im IT-Tool «wir-impfen.ch» sowie Schulungen der beteiligten Partner. Die Kantone Thurgau und Appenzell Ausserrhoden haben für die Erfassung der Impfungen ebenfalls auf das IT-Tool «wir-impfen.ch» umgestellt. Ab Sommer 2022 wurden Auskünfte zum Thema Impfungen gegen Kostenrückerstattung für den Kanton Appenzell Ausserrhoden übernommen.

4.2 Bildung

4.2.1 Allgemeines

Für das Schulwesen sind in der Schweiz grundsätzlich die Kantone zuständig.¹⁵ Über Kompetenzen verfügt der Bund im Bereich der Berufsbildung¹⁶ und der Weiterbildung¹⁷. Er führt zudem die Eidgenössischen Technischen Hochschulen und sorgt zusammen mit den Kantonen für die Koordination sowie die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen.¹⁸ Das Bildungsrecht ist somit stark föderalistisch geprägt. Die Kantone regeln das Schulwesen in den eigenen Rechtsgrundlagen eigenständig. Diese verfassungsmässige Zuständigkeitsordnung wurde insbesondere während der ersten Corona-Welle durchbrochen, indem der Bundesrat am 13. März 2020 alle Schulen von einem Tag auf den anderen schloss und auch im Nachgang dazu verschiedene Regelungen traf, die in «ordentlichen Lagen» in die abschliessende kantonale Zuständigkeit fallen.

¹⁵ Art. 62 Abs. 1 BV.

¹⁶ Art. 63 BV.

¹⁷ Art. 64a BV.

¹⁸ Art. 63a BV.

Der Kanton St.Gallen verfügt im Bildungsbereich über Rahmengesetze, in denen weitreichende Regelungskompetenzen an den Bildungsrat (Volks- und Mittelschule), das Bildungsdepartement oder die Hochschulräte delegiert sind. Die Regierung wurde deshalb nur punktuell im Bildungsbereich rechtsetzend tätig. Notrechtlich hatte sie lediglich die Aufrechterhaltung eines Betreuungsangebots in der Volksschule für die Zeit des Fernunterrichts im Frühjahr 2020 zu regeln (vgl. Verordnung zur Aufrechterhaltung eines Betreuungsangebots in der Volksschule [nGS 2020-008, nachfolgend Betreuungsverordnung]).

Die vom Bund im Frühjahr 2020 verfügte Schliessung der Schulen und die damit verbundene plötzliche Umstellung auf Fernunterricht forderte die Schulen sehr. Um sie nicht weiter zu belasten, wurden sie angewiesen, bis zum Beginn der Frühlingsferien am 4. April 2020 «nur» bereits Erlerntes zu festigen, nicht aber neue Lerninhalte zu vermitteln. In der ersten Phase des Fernunterrichts ab dem 16. März 2020 bestand deshalb – abgesehen von der bereits erwähnten notrechtlichen Betreuungsverordnung – auf kantonaler Ebene kein unmittelbarer Rechtssetzungsbedarf. Hingegen gab es bei den Schulen aller Stufen einen gesteigerten Informationsbedarf betreffend Umsetzung des Fernunterrichts, Personaleinsatz, Betreuung der Schülerinnen und Schüler usw. Dieser wurde vom Bildungsdepartement mit Merkblättern, Mailings, einer Hotline und FAQ auf der Website abgedeckt. Auf der Hochschulstufe erfolgte die entsprechende Information durch die jeweilige hochschulinterne Krisenorganisation.

4.2.2 Volksschule

Die Volksschule wird im Kanton St.Gallen von kommunalen Schulträgern operativ geführt. Der Kanton setzt dafür die Rahmenbedingungen im kantonalen Recht. Die kommunalen Schulträger sind autonom, soweit das kantonale Recht keine (abschliessenden) Vorgaben macht. Mit Blick auf die beschriebene Konstellation besteht im Kanton St.Gallen die Tradition, die Schulfeld bei der Vorbereitung von Erlassen früh und intensiv einzubeziehen. Es stand deshalb auch in der Corona-Krise schnell die Frage im Raum, wie die Schulträger, die Schulleitungen, aber auch die Lehrpersonen bei der Vorbereitung der «Corona-Erlasse» einbezogen werden können. Zu diesem Zweck wurde schon früh eine Task Force ins Leben gerufen, zusammengesetzt aus verschiedenen Stakeholdern im Volksschulbereich.¹⁹ Dabei konnte auf ein bereits im Normalfall gut etabliertes Netz zurückgegriffen werden. In der Task Force konnten Erlassentwürfe diskutiert und Umsetzungsfragen geklärt werden. Die rechtlichen Entscheidungskompetenzen wurden dadurch nicht tangiert.

Mit dem Entscheid des Bundesrates, die Schulschliessung in der Volksschule bis zum 11. Mai 2020 zu verlängern, wurden erstmals Regelungen zum Fernunterricht auf kantonaler Ebene nötig. In seinen Weisungen zum Fernunterricht an der Volksschule vom 20. April 2020 hielt der Bildungsrat fest, dass bis zur Wiederaufnahme des Präsenzunterrichts in der Volksschule im Fernunterricht nunmehr auch neue Lerninhalte zu vermitteln sind, allerdings nur in den Kernfächern. Zwischenzeitlich fand auch eine elementare Koordination im Rahmen der EDK betreffend Behandlung des Schuljahrs 2019/20 statt. Dabei wurde festgehalten, dass das Schuljahr 2019/20 als vollwertiges Schuljahr anerkannt wird und die festgelegten Schulferien ihre Gültigkeit behalten. In Bezug auf die Zeugnisse einigte man sich im Rahmen der EDK darauf, dass ein Vermerk zu setzen sei, wonach der Präsenzunterricht während der Zeit des Lockdowns ausgesetzt worden war. Ausserdem sollten den Schülerinnen und Schülern aller Stufen aufgrund der Corona-Situation keine Nachteile bezüglich ihrer weiteren Schullaufbahn erwachsen.

¹⁹ Verband St.Galler Volksschulträger (SGV), Verband Schulleiterinnen und Schulleiter Kanton St.Gallen (VSLSG), Kantonaler Lehrerinnen- und Lehrerverband (KLV), Verband des Personals öffentlicher Dienste (vpod), Bildungsrat, Bildungsdepartement. Siehe auch vorstehend Abschnitt 3.3.4.

Vor dem Hintergrund dieses schweizweiten Konsenses ordnete der Bildungsrat mit den Weisungen zur Wiederaufnahme des Präsenzunterrichts in der Volksschule vom 29. April 2020 an, dass vom 11. Mai bis zum 8. Juni 2020 Halbklassenunterricht stattfindet. Damit wurde den Schulen genügend Zeit verschafft, um nach dem Fernunterricht den aktuellen Lernstand der Schülerinnen und Schüler zu überprüfen und diesen wieder auf ein einheitliches Niveau zu bringen. Ab dem 8. Juni 2020 bis zum Schuljahresende fand der Unterricht in der Volksschule wieder in ganzen Klassen statt. Weiter ordnete der Bildungsrat an, dass im Schuljahr 2019/20 ein Jahreszeugnis ausgestellt und die Schülerinnen und Schüler in der Regel automatisch promoviert würden. Damit wurde verhindert, dass die Schülerinnen und Schüler bis zu den Sommerferien mit Prüfungen «zugedeckt» würden. Die Zeit bis zu den Sommerferien konnte so ungestört genutzt werden, um Lernlücken möglichst zu schliessen.

Nach den Sommerferien 2020 wurde der Unterricht in der Volksschule im Normalbetrieb und grundsätzlich ohne Masken wiederaufgenommen. Als sich die pandemische Situation im Herbst 2020 wieder verschärfte, erliess der Bildungsrat am 29. Oktober 2020 Weisungen zum Unterricht in der Volksschule während der Covid-19-Epidemie, mit denen er ab dem 2. November 2020 unter anderem eine Maskenpflicht für Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe I und Erwachsene in den Schulgebäuden der Volksschule anordnete und besondere Unterrichtsveranstaltungen ausserhalb des Gemeindegebiets (Klassenlager, Exkursionen usw.) verbot. Die Weisungen wurden in der Folge mit mehreren Nachträgen punktuell angepasst, indem je nach Infektionsgeschehen Massnahmen verschärft oder wieder gelockert wurden. Mit Beschluss vom 16. Juni 2021 hob der Bildungsrat die Weisungen angesichts der Entspannung der Situation rund um Covid-19 auf, sodass der Unterricht nach den Sommerferien 2021 erneut ohne Massnahmen startete.

Anfang September 2021 war das Contact Tracing im Kanton St.Gallen stark belastet und im Schulalltag entstand aufgrund von Quarantäneanordnungen eine gewisse Unruhe. Der Bildungsrat ordnete deshalb, gestützt auf eine dringende Empfehlung des Kantonsarztamtes, am 8. September 2021 mit Wirkung ab dem 13. September 2021 und befristet bis zum 7. November 2021 (zwei Wochen nach Ende der Herbstferien) eine erneute Maskenpflicht für Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe I sowie Erwachsene in der Volksschule an.

Im November 2021 präsentierte sich die Lage in den Schulen im Kanton St.Gallen in Bezug auf die Gewährleistung des Schulunterrichts zufolge zahlreicher positiv getesteter Personen mit entsprechenden isolationsbedingten Ausfällen insbesondere auch von Lehrpersonen als kritisch und es waren erneut Massnahmen in der Volksschule angezeigt. Der Bildungsrat hat deshalb gestützt auf die Empfehlung des Kantonsarztamtes und der Task Force mit den Weisungen zum Unterricht in der Volksschule während der Covid-19-Pandemie vom 24. November 2021 für die Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe I und sämtliche erwachsenen Personen in der Volksschule ab dem 26. November 2021 erneut gesamtkantonal eine Maskenpflicht angeordnet. Eine Ausnahme von der Maskenpflicht galt lediglich für den Sportunterricht (wobei Kontaktsportarten in Innenräumen verboten wurden) sowie für Darstellerinnen und Darsteller bei Aufführungen, wie etwa Weihnachtsspielen. Mit Nachtrag vom 29. Dezember 2021 zu den erwähnten Weisungen ordnete der Präsident des Bildungsrates auf Empfehlung des Kantonsarztamtes ab dem 3. Januar 2022 eine Ausweitung der Maskenpflicht für Schülerinnen und Schüler ab der vierten Primarklasse an. Das Kantonsarztamt hatte eine Ausweitung der Maskenpflicht ab der ersten Primarklasse empfohlen, der jedoch nicht Folge geleistet wurde. Mit einem II. Nachtrag vom 12. Januar 2022 zu den Weisungen wandelte der Bildungsrat die Maskenpflicht für Schülerinnen und Schüler ab der vierten Primarklasse mit Wirkung ab dem 31. Januar 2022 in eine dringende Empfehlung um. Für Lehrpersonen, weitere am Schulbetrieb beteiligte Erwachsene und erwachsene Dritte blieb die Maskenpflicht in Gebäuden der Volksschule bestehen.

Der II. Nachtrag zu den Weisungen stand im Zeichen des Grundsatzes «so viel Freiheit wie möglich, so viel Einschränkung wie nötig» (oben Abschnitt 3.1.3). Er gab anfänglich zu Diskussionen Anlass, die ihm zugrundeliegende Einschätzung erwies sich indessen dank der sich entspannenden epidemiologischen Entwicklung als richtig. Mit Beschluss vom 16. Februar 2022 hob der Bundesrat mit Blick auf die positive epidemiologische Lage fast alle Massnahmen auf Bundesebene auf. Vor diesem Hintergrund hob der Bildungsrat mit Beschluss vom 17. Februar 2022 die Weisungen zum Unterricht in der Volksschule während der Covid-19-Pandemie und damit sämtliche Schutzmassnahmen in der Volksschule auf.

4.2.3 Sekundarstufe II

Auf der Sekundarstufe II konnten die kantonalen Rektorinnen- und Rektorenkonferenzen der Mittelschulen und der Berufsfachschulen als Austauschgremien genutzt werden. Diese Gremien konnten einerseits kantonale Erlasse vorberaten und andererseits ein koordiniertes Vorgehen der Schulen sicherstellen. Die Konferenzen tauschten sich in hoher Kadenz aus und ihre Erkenntnisse oder Anträge wurden von den ebenfalls teilnehmenden Amtsleitungen in den Bildungsrat bzw. zum Vorsteher des Bildungsdepartementes getragen.

Mit dem Entscheid des Bundesrates, den Fernunterricht auf der Sekundarstufe II bis zum 8. Juni 2020 zu verlängern, wurden Regelungen zum Fernunterricht auf kantonaler Ebene nötig. Am 29. April 2020 erliess der Bildungsrat deshalb ein ergänzendes Reglement zur Maturitätsprüfung des Gymnasiums für das Schuljahr 2019/20, wonach im Maturitätsjahrgang 2020 ausschliesslich schriftliche Prüfungen stattfinden und sich die Maturitätsnote in geprüften Fächern zu einem Drittel aus der Prüfungsnote und zu zwei Dritteln aus der Erfahrungsnote errechnet. Der Bildungsrat entschied sich für diese Lösung, weil unter dem regulär geltenden Recht der schriftliche Prüfungsteil zu einem Viertel zählt und ihm unter den Corona-Bedingungen (Wegfall der mündlichen Prüfungen) nicht ein markant höheres Gewicht zukommen sollte. Am 28. Mai 2020 regelten der Bildungsrat und der Vorsteher des Bildungsdepartementes die Wiederaufnahme des Präsenzunterrichts an kantonalen Schulen der Sekundarstufe II ab dem 8. Juni 2020 mit entsprechenden Weisungen und sahen unter anderem vor, dass der Unterricht in Teilklassen zu erfolgen habe, wenn die zur Verfügung stehenden Räumlichkeiten einen Ganzklassenunterricht im Rahmen der Schutzvorschriften des Bundes nicht zulassen.

Nach den Sommerferien 2020 wurde der Unterricht in den Schulen der Sekundarstufe II im Normalbetrieb und grundsätzlich ohne Masken wiederaufgenommen. Am 1. Dezember 2020 erliessen der Bildungsrat und das Bildungsdepartement Weisungen zum Unterricht an kantonalen Schulen der Sekundarstufe II und regelten darin insbesondere die Maskenpflicht in Schulen, soweit diese nicht bereits im Bundesrecht geregelt war, sowie ein Verbot von externen Unterrichtsveranstaltungen. Mit einem Nachtrag zu diesen Weisungen ordnete der Bildungsrat am 21. Dezember 2020 für die ersten zwei Wochen nach den Weihnachtsferien für die Sekundarstufe II erneut Fernunterricht an, weil der Einfluss der Festlichkeiten zu Weihnachten und Jahreswechsel mit entsprechend erhöhten Kontakten auf die Infektionszahlen nicht absehbar war. Die Weisungen wurden in der Folge mit mehreren Nachträgen punktuell angepasst, indem je nach Infektionsgeschehen Massnahmen verschärft oder wieder aufgehoben wurden. Mit Beschluss vom 16. Juni 2021 hoben Bildungsrat und Bildungsdepartement die Weisungen angesichts der Entspannung der Situation rund um Covid-19 auf, sodass der Unterricht nach den Sommerferien 2021 erneut ohne Massnahmen startete.

Anfang September 2021 war das Contact Tracing im Kanton St.Gallen stark belastet. Der Bildungsrat und das Bildungsdepartement ordneten deshalb gestützt auf eine dringende Empfehlung des Kantonsarztes am 8. September 2021 mit Wirkung ab dem 13. September 2021 und befristet bis zum 7. November 2021 (zwei Wochen nach Ende der Herbstferien) eine erneute Maskenpflicht für sämtliche am Schulbetrieb beteiligte Personen auf der Sekundarstufe II an.

Im Herbst 2021 war die Situation in den Schulen der Sekundarstufe II in Bezug auf die Gewährleistung des Schulunterrichts zufolge zahlreicher positiv getesteter Personen mit entsprechenden isolationsbedingten Ausfällen insbesondere auch von Lehrpersonen angespannt. Der Bildungsrat und das Bildungsdepartement haben deshalb mit den Weisungen zum Unterricht an den kantonalen Schulen der Sekundarstufe II vom 24. November 2021, mit Wirkung ab dem 26. November 2021, auch für sämtliche am Schulbetrieb der Sekundarstufe II beteiligten Personen erneut kantonal eine Maskenpflicht angeordnet. Eine Ausnahme von der Maskenpflicht galt lediglich für den Sportunterricht (wobei Kontaktsportarten in Innenräumen verboten wurden) sowie für Darstellerinnen und Darsteller bei Aufführungen, wie etwa Weihnachtsspielen. Auch diese Weisungen und damit sämtliche Schutzmassnahmen in den Schulen der Sekundarstufe II hoben der Bildungsrat und das Bildungsdepartement mit Beschluss vom 17. Februar 2022 auf.

4.2.4 Hochschulstufe

Auf der Tertiärstufe fand seit der bundesrätlichen Anordnung des Fernunterrichts bis zum Ende des Studienjahrs 2020/2021 grundsätzlich Distanzunterricht statt.²⁰ Ausnahmen sah die bundesrätliche Verordnung für gewisse Prüfungen und praktische Unterrichtsteile vor, die nicht auf Distanz durchgeführt werden konnten. Ab dem 19. April 2021 war Präsenzunterricht an Hochschulen grundsätzlich wieder möglich. Die Hochschulen haben dabei in autonomer Umsetzung des Bundesrechts selber entschieden, ob sie die Zulassung zum Unterricht auf Personen mit einem Zertifikat beschränkten, womit sie ausser der Erarbeitung eines Schutzkonzeptes keine weiteren Beschränkungen hinnehmen mussten, oder ob sie auf eine Zertifikatspflicht verzichteten. In diesem Fall waren sie verpflichtet, die Räumlichkeiten bis höchstens zwei Drittel der Kapazität auszulasten. Ohne Zertifikatspflicht bestand zudem für Lehr- und Forschungsaktivitäten an Hochschulen eine Maskenpflicht und die Abstände mussten eingehalten werden. Im Kanton St.Gallen bestand an der Universität St.Gallen eine Zertifikatspflicht. Die Ost – Ostschweizer Fachhochschule (OST) und die Pädagogische Hochschule St.Gallen verzichteten auf eine solche.

Mit dem Beschluss des Bundesrates vom 16. Februar 2022, fast alle Massnahmen auf Bundesebene aufzuheben, fielen auch die beschriebenen Massnahmen an den Hochschulen dahin. Der Lehr- und Forschungsbetrieb konnte ab dem Frühjahrssemester 2022 wieder ohne entsprechende Massnahmen aufgenommen werden.

4.3 Wirtschaft

4.3.1 Kurzarbeitsentschädigung

Zur Unterstützung der Betriebe, deren wirtschaftliche Tätigkeit durch die Corona-Massnahmen eingeschränkt worden war, vereinfachte der Bund als eine der ersten getroffenen Massnahmen den Erhalt von Kurzarbeitsentschädigungen (KAE). In den zwölf Monaten zwischen April 2020 und März 2021 waren bis zu einem Drittel der Beschäftigten im Kanton St.Gallen für Kurzarbeit vorangemeldet, im Monatsschnitt waren es 21 Prozent. Tatsächlich in Kurzarbeit war im Monatsschnitt knapp jede zehnte beschäftigte Person. Im April 2020 waren es rund ein Viertel (69'200), ab Juli 2020 sanken die Werte durchwegs auf 10 Prozent oder weniger (15'000–30'000). Zum Vergleich: 2019 waren es im Mittel gut 300 Beschäftigte oder 0,1 Prozent. Von den beschäftigungsstarken Branchen hatten 2020/2021 der Metall- und der Maschinenbau sowie das Gastgewerbe und die Hotellerie hohe Kurzarbeitsanteile zu verzeichnen.

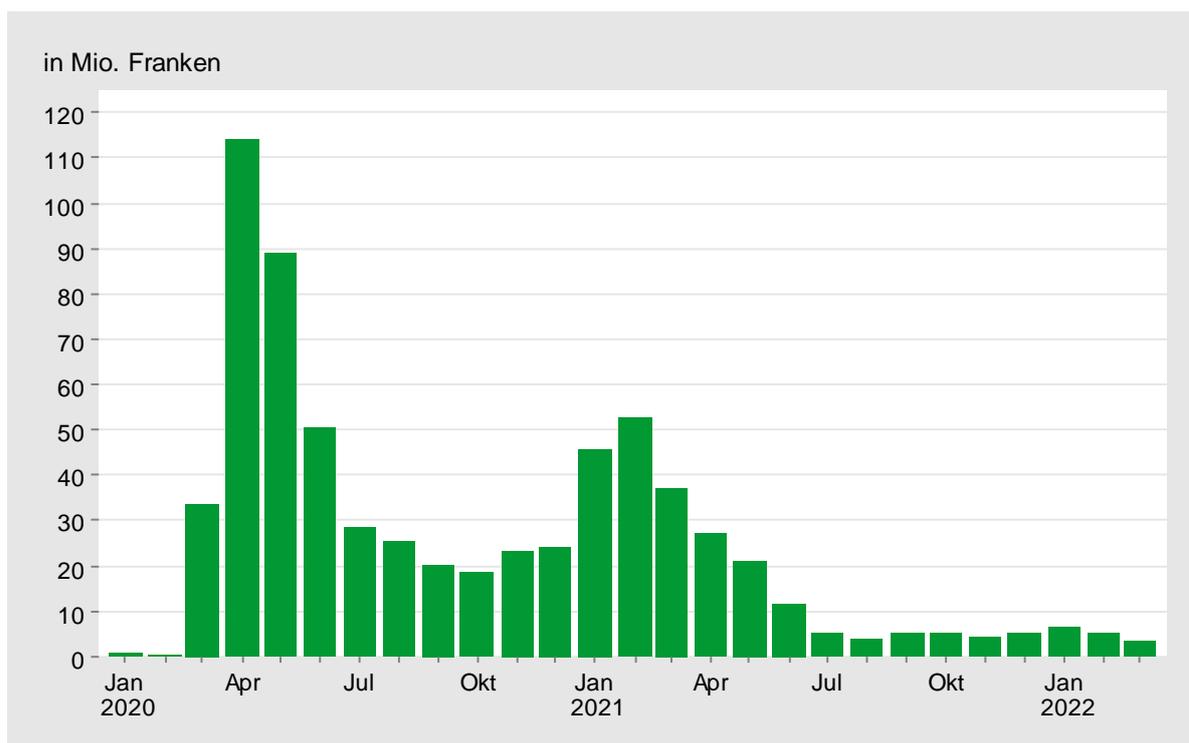
In den zwölf Monaten zwischen April 2020 und März 2021 wurden im Kanton St.Gallen total 19,5 Mio. Arbeitsstunden durch die Arbeitslosenversicherung vergütet. Dies entspricht mehr als einem Drittel der üblichen Arbeitsstunden der Betriebe mit Kurzarbeit. Zwischen März 2020 und Juni 2022 wurden im Kanton St.Gallen im Total 697 Mio. Franken an KAE ausbezahlt. Allein im

²⁰ Der Bund ordnete Distanzunterricht für die Zeit vom 16. März 2020 bis 5. Juni 2020 und vom 2. November 2020 bis 18. April 2021 an.

April 2020 waren es 121 Mio. Franken. Überdurchschnittlich hoch war der Anteil bei den Betrieben des Gastgewerbes, bei denen im Mittel 60 Prozent der üblichen Arbeitsstunden entschädigt wurden, wobei dieser Wert je nach Monat zwischen 33 und 80 Prozent schwankte. Analoges gilt für die Branchengruppe Kultur, Sport, Erholung.

Praktisch parallel zum Wegfall der wirtschaftlichen Einschränkungen im Dienstleistungssektor wurde auch das Instrument der KAE wieder weniger stark in Anspruch genommen. Von März bis Juli 2021 sank die Summe der monatlich vergüteten Ausfallstunden von 1,53 Mio. auf rund 228'000. Ab März 2022 bewegten sich die Zahlen wieder auf dem Niveau von vor der Pandemie.

Auszahlungen Kurzarbeitsentschädigung



4.3.2 Härtefallmassnahmen für Unternehmen

Gestützt auf die vom Kantonsrat beschlossene Unterstützung in Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie konnten besonders betroffene Unternehmen Gesuche um Härtefallunterstützung stellen. Für das Härtefallprogramm 2021 konnten Unternehmen vom 4. Januar bis zum 31. Oktober 2021 Hilfsgesuche beantragen. In dieser Zeit gingen 1'913 Anträge ein, die Zahlungen im Gesamtbetrag von rund 156,6 Mio. Franken auslösten. Davon wurden knapp 156,2 Mio. Franken als nicht rückzahlbare Beiträge ausbezahlt. Die beanspruchten Solidarbürgschaften beliefen sich auf 0,4 Mio. Franken. Von den 1'913 Härtefall-Gesuchen entfielen rund 60 Prozent auf die Gastronomie/Hotellerie, gefolgt vom Detailhandel mit etwas mehr als 17 Prozent der Gesuche.

Im Juni 2021 beschloss der Kantonsrat, das Härtefallprogramm 2021 bis Dezember 2021 zu verlängern sowie für das erste Quartal 2022 ein zusätzliches Härtefallprogramm zu öffnen. Für den Monat Dezember 2021 wurden 125 Gesuche eingereicht, von denen 43 bewilligt werden konnten, was eine Auszahlung von rund 300'000 Franken zur Folge hatte. Für das erste Quartal 2022 gingen 123 Anträge ein. Davon konnten 81 Anträge bewilligt werden (66 Prozent), was zu einer Auszahlung von rund 5 Mio. Franken führte. 42 Gesuche wurden abgelehnt. Parallel dazu wurde mit der Missbrauchsbekämpfung begonnen, um mögliche Falschangaben und Verstösse gegen die Auflagen aufzudecken und entsprechende Schritte einzuleiten.

Die Abwicklung des Härtefallprogramms gestaltete sich einerseits aufgrund der verschiedenen Anpassungen und Änderungen sowie auch im Vollzug als äusserst aufwändig. So wurden mehrere hundert Rückfragen und unzählige Wiedererwägungsgesuche bearbeitet. Zudem ergingen rund 40 anfechtbare Verfügungen.

4.3.3 Corona-Erwerbsersatzentschädigung

Das Unterstützungsprogramm Corona-Erwerbsersatzentschädigung des Bundes konnte ab April 2020 in Anspruch genommen werden und dauerte bis Ende 2022. Es richtete sich an Selbständigerwerbende, im eigenen Betrieb angestellte Führungskräfte und im Betrieb mitarbeitende Ehegattinnen und Ehegatten sowie an Arbeitnehmende, deren Erwerbseinkommen sich aufgrund der behördlichen Massnahmen reduzierte. Während der Dauer der Corona-Schutzmassnahmen erhielten rund 15'000 im Kanton St.Gallen wohnhafte Personen Leistungen im Gesamtvolumen von 134 Mio. Franken von der SVA St.Gallen ausbezahlt. Die Leistungen der Verbandsausgleichskassen im Kanton St.Gallen sind nicht bekannt. Die SVA St.Gallen zahlte rund 60 Prozent der Leistungen im Jahr 2020, rund 35 Prozent im Jahr 2021 und rund 5 Prozent im Jahr 2022 aus.

4.3.4 Unterstützung der Genossenschaft Olma Messen St.Gallen

Das aufgrund der Pandemie vom Bund erlassene Verbot hatte für die Olma Messen existenzielle Folgen. Zur Sicherung der Existenz der Olma Messen wurden verschiedene Massnahmen ergriffen. Mit dem Kantonsratsbeschluss über die Unterstützung der Genossenschaft Olma Messen St.Gallen in Folge des Coronavirus (38.20.01) gewährte der Kanton St.Gallen den Olma Messen ein rückzahlbares Darlehen von 8,4 Mio. Franken. Gleichzeitig gewährte auch die Stadt St.Gallen ein rückzahlbares Darlehen im selben Umfang. Zudem erhöhten Kanton und Stadt das Genossenschaftskapital der Olma Messen gemäss ihrer prozentualen Beteiligung um 0,43 Mio. Franken (Kanton) und 1,3 Mio. Franken (Stadt). Weiter haben die Olma Messen Mitte Mai 2020 einen Covid-Kredit von 3,0 Mio. Franken aufgenommen. Schliesslich verzichteten die Genossenschafter auf die Verzinsung des Genossenschaftskapitals. Auch die Olma Messen selber leisteten einen Sparbeitrag im Umfang von rund 2,1 Mio. Franken, indem kurzfristige Investitionen gestoppt wurden.

Mit den Rechnungsabschlüssen 2020 bis 2022 des Kantons St.Gallen wurden die erhöhte Beteiligung von 0,43 Mio. Franken sowie das gewährte Darlehen über 8,4 Mio. Franken im Rahmen der jährlichen Werthaltigkeitsprüfungen vollständig wertberichtigt. Der entsprechende Wertberichtigungsaufwand wurde aus dem besonderen Eigenkapital finanziert (vgl. dazu Abschnitt 6). Mit dem Kantonsratsbeschluss über die Erhöhung des Eigenkapitals der Genossenschaft Olma Messen St.Gallen sowie deren Umwandlung in eine Aktiengesellschaft (37.22.01) wurde das Darlehen in der Höhe von 8,4 Mio. Franken in Eigenkapital umgewandelt. Die bereits gebildete Wertberichtigung auf dem Darlehen wurde in der Folge auf die erhöhte Beteiligung übertragen.

4.3.5 Öffentlicher Verkehr

Die nationalen Unternehmen haben während der Pandemie die Systemführerschaft übernommen. Die SBB war für den gesamten Schienenverkehr zuständig, PostAuto für den Busverkehr, die Seilbahnen und Schiffe. Die Corona-Massnahmen wurden dadurch koordiniert und einheitlich umgesetzt. Dieses Vorgehen hat sich bewährt.

Während der Pandemie brach die Nachfrage zusammen, denn die Fahrgäste blieben weg. Die Transportunternehmen konnten die Verluste zu einem grossen Teil aus ihrer Spezialreserve nach Art. 36 des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung (SR 745.1) abfedern. Zusätzlich zahlte der Kanton St.Gallen für die Jahre 2020 und 2021 Defizitdeckungen in der Höhe von total 7,2 Mio. Franken. Wie es für die Ausgaben im Bereich des öffentlichen Verkehrs üblich ist, haben die Gemeinden die Hälfte des Betrags übernommen.

Die Einsteiger- und Umsatzzahlen sind wieder angestiegen. Gewisse Verhaltensmuster wie zum Beispiel Homeoffice und veränderte Freizeitaktivitäten sind nach wie vor zu erkennen. Der öffentliche Verkehr hat sich insgesamt gut erholt, wobei sein Anteil am gesamten Verkehrsaufkommen nicht höher liegt als vor der Pandemie.

4.3.6 Weitere

Für die St.Galler Bergbahnen und Tourismusdestinationen wurden kantonale Unterstützungsmassnahmen geschaffen, die der Bund nicht vorgesehen hat und die auch nicht mit Bundesmitteln refinanziert werden konnten. Der Kanton St.Gallen unterstützte die St.Galler Bergbahnen (zusätzlich zu den Härtefallmassnahmen) selbständig aus dem besonderen Eigenkapital im Umfang von Fr. 1'452'500.– und die Tourismusdestinationen im Umfang von Fr. 287'800.–.

4.4 Soziale Sicherung und Beratung

4.4.1 Soziale Sicherung

Die Covid-19-Pandemie hatte auch auf individueller Ebene für viele Menschen negative finanzielle Auswirkungen. Um allfällige Lücken im System der sozialen Sicherung zu erkennen und nötigenfalls zu schliessen, schuf der Kanton daher neben den schweizweiten Massnahmen zur wirtschaftlichen Absicherung weitere, situationsbezogene Sicherungsmechanismen:

- Im Mai 2020 erteilte der Kantonsrat der Regierung im Rahmen des Geschäfts 22.20.07 «Gesetz über die Gewährung von ergänzenden Krediten und Solidarbürgschaften in Folge des Coronavirus» den Auftrag, einen Soforthilfefonds über Fr. 250'000.– zur Abfederung der durch die Covid-19-Pandemie entstandenen sozialen Not zu errichten. Zudem sollten 5 Mio. Franken ins Budget 2021 eingestellt werden, um die Entwicklungen im sozialen Bereich laufend zu evaluieren und bei Bedarf geeignete Massnahmen zu treffen. In der Folge schloss der Kanton eine entsprechende Leistungsvereinbarung mit der Caritas ab, um den Soforthilfefonds zu verwalten. Zudem wurden die 5 Mio. Franken ins Budget 2021 eingestellt und in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden ein Monitoring aufgebaut, mit dem Ziel, frühzeitig auf eine Zunahme von Sozialhilfe-Gesuchen oder Anfragen an Beratungsstellen reagieren zu können.
- Auf 1. September 2020 wurde mit dem IV. Nachtrag²¹ zur Verordnung über die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten bei den Ergänzungsleistungen (sGS 351.53) die Möglichkeit geschaffen, dass Ergänzungsleistungsbezügerinnen und -bezüger eine Maskenpauschale von Fr. 30.– je Kalenderjahr geltend machen können, um die Maskentragepflicht im öffentlichen Verkehr für sie finanziell tragbar zu halten.
- Per 15. April 2021 erliess die Regierung die Verordnung über Unterstützungsbeiträge für Bedürftige sowie Sozialberatung in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (sGS 381.13). Damit regelte sie die Verwendung der 5 Mio. Franken, die aufgrund des Auftrags des Kantonsrates vom Mai 2020 ins Budget 2021 eingestellt wurden. Die Gelder wurden in Form von Unterstützungsbeiträgen (sogenannte «Corona-Hilfen») an Personen ausbezahlt, die aufgrund der Pandemie in finanzielle Schwierigkeiten geraten sind. Im Vordergrund standen die Prävention und die Stabilisierung der Situation der Betroffenen. Die Corona-Hilfe war als Ergänzung zum bestehenden System der sozialen Sicherheit zu verstehen. Sie setzte daher vor der Sozialhilfe an. Bis Ende April 2022 wurden rund 450 Gesuche bewilligt und gut 3 Mio. Franken an Unterstützungsgeldern ausbezahlt. Mehr als die Hälfte der Gesuchstellenden waren Alleinerziehende oder Paare mit Kindern. Neben der finanziellen Sicherung konnten im Rahmen der Corona-Hilfe rund 1'000 Betroffene beraten werden. Auch befragte Beratungsstellen von Hilfswerken (HEKS, SRK, Caritas St.Gallen-Appenzell) meldeten einen markanten – teilweise bis zu 130-prozentigen – Anstieg der Beratungen im Vergleich zum Vorjahr. Zudem stieg inhaltlich die Fallkomplexität, da die Herausforderungen (finanzielle Sorgen, familiäre Probleme, psychische Belastungssituationen) vielschichtig waren. Die Corona-Hilfe

²¹ nGS 2020-063.

war eine wichtige Ergänzung im Bereich der sozialen Sicherung und kam vielen Menschen im Kanton zugute. Hinzu kamen die vielfältigen Unterstützungsleistungen von nichtstaatlichen Organisationen (finanzielle Unterstützung, Beratung usw.). Aufgrund der epidemiologischen Situation sowie der sinkenden Nachfrage nach der Corona-Hilfe wurde diese nach Konsultation bei den Gemeinden Mitte 2022 eingestellt.

4.4.2 Sozialberatung und -unterstützung

Wie in der Antwort der Regierung vom 17. August 2021 auf die Interpellation 51.21.01 «Pandemie führt zu mehr Kindsmisshandlungen» ausgeführt, setzte die Covid-19-Pandemie viele Personen und Familien stark unter Druck. Daher war und ist es wichtig, die Auswirkungen der Pandemie auf das Auftreten von Gewalt gegenüber Kindern und Jugendlichen sowie auf das Ausmass von psychischen Beeinträchtigungen bei Kindern und Jugendlichen zu beobachten und bei Bedarf rasch entsprechende Massnahmen umzusetzen. Die Beratungsstellen in diesem Bereich verzeichneten im Verlauf der Pandemie teilweise einen starken Anstieg an Anfragen. Daher traf der Kanton Massnahmen zum verstärkten Austausch (z.B. Taskforce Häusliche Gewalt, laufender Austausch Kinderschutz-Konferenz) sowie zum Ausbau der Ressourcen (z.B. Kinderschutzzentrum, Pro Juventute «Beratung + Hilfe 147»). Auch die Beratungsstellen selbst trafen verschiedene Massnahmen, um der gesteigerten Nachfrage entsprechen zu können (z.B. Anpassung der Erreichbarkeit, verstärkte Kommunikation usw.). Je länger die Covid-19-Pandemie und die Massnahmen andauerten, desto wahrscheinlicher war es, dass die Überforderungssituationen zunahmen. Es ist denkbar, dass die Verdachtsfälle von Gefährdungen des Kindeswohls sowie die psychische Belastung von Kindern und Jugendlichen weiterhin zunehmen werden. Insbesondere auch bezüglich verfügbaren ambulanten oder stationären Therapieplätzen für Kinder und Jugendliche hat die Covid-19-Pandemie die bereits angespannte Situation zusätzlich verschärft. Dies hat die Regierung bereits in ihrer Antwort vom 29. Juni 2021 auf die Interpellation 51.21.67 «Was macht die Regierung zur Sicherstellung der jugendpsychiatrischen und -psychologischen Versorgung im Kanton St.Gallen?» festgestellt. Deshalb ist es wichtig, dass alle Akteurinnen und Akteure die Situation laufend analysieren und bei Bedarf weitere Massnahmen treffen bzw. die bestehenden Massnahmen aufrechterhalten.

4.5 Soziale Einrichtungen

4.5.1 Betagten- und Pflegeheime

4.5.1.a Besuchsregelungen und weitere Beschränkungen

Die Situation während der Pandemie präsentierte sich in den Betagten- und Pflegeheimen sehr heterogen. In der ersten Welle zeigte sich – wie in allen Institutionen der Gesundheitsversorgung – ein grundlegendes Problem im ungenügenden Bestand an Schutzmaterial. Immerhin waren die Fallzahlen während dieser Zeit eher als tief zu beurteilen. Ein zentraler Pfeiler der Massnahmen in diesem Bereich waren die Besuchsregelungen der Einrichtungen, die im Verlauf der Covid-19-Pandemie angepasst wurden:

- Ab 16. März 2020 galt mit Weisung des Gesundheitsdepartementes ein generelles Besuchsverbot in Spitälern, Kliniken, Betagten- und Pflegeheimen sowie in Behinderteninstitutionen. Dabei wurden für einzelne Patienten- oder Bewohnendengruppen in sachlich begründeten Fällen generell oder im Einzelfall Ausnahmen vorgesehen, was unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit von zentraler Bedeutung war.
- Auf den 11. Mai 2020 wurde das Besuchsverbot für Betagten- und Pflegeheime sowie für Behinderteninstitutionen aufgehoben und durch Besuchseinschränkungen ersetzt. Damit waren Besuche im Freien oder in dafür vorgesehenen Räumen (z.B. Besucherzimmer) wieder möglich.
- Per 30. Mai 2020 wurden diese Besuchseinschränkungen gelockert. Gemäss der neuen Regelung durften Besuche in allen Räumlichkeiten der Einrichtungen (z.B. in Zimmern, Cafeteria usw.) oder im Gartenbereich stattfinden.

- Auf den 1. Juli 2020 wurden die Besuchseinschränkungen aufgehoben und die Verantwortung für das Besuchsregime wieder vollständig in die Kompetenz der Einrichtungen übergeben, wobei auch auf die Möglichkeit der sich rasch ändernden Umstände geachtet wurde. Zusammen mit dem Branchenverband Curaviva St.Gallen wurde eine Mustervorlage für die Schutzkonzepte in den Betagten- und Pflegeheimen entwickelt.
- Per 4. Juli 2020 legte die Regierung ein Raster fest, mit dem flexibel auf Veränderungen reagiert werden konnte. Darin waren in einer ersten Stufe primär die Einrichtungen selbst dafür verantwortlich, präventive Massnahmen wie z.B. Besuchseinschränkungen festzulegen, um den Betrieb aufrechtzuerhalten und die Bewohnenden zu schützen. Beim Ansteigen der Fallzahlen ging jedoch die Verantwortung für Massnahmen wieder auf den Kanton über.
- Im September und Oktober 2020 wurde auf Anregung der Ethikkommission in Zusammenarbeit mit Curaviva St.Gallen und der Geriatrischen Klinik ein Rahmenkonzept für Besuchs- und Ausgangsregelungen in Betagten- und Pflegeheimen entwickelt (sogenanntes 3-Phasenmodell).

Anders als im Frühjahr 2020 waren die Betagten- und Pflegeheime in der zweiten Welle, im Herbst 2020, von sehr hohen Fallzahlen betroffen. Der Kanton reagierte mit unterschiedlichen Massnahmen:

- Mit Wirkung ab 27. Oktober 2020 schränkte die Regierung aufgrund der epidemiologischen Lage die Besuchsregelung in den Betagten- und Pflegeheimen (nicht in den Behinderteninstitutionen) wieder ein. Mit dem IV. Nachtrag zur Vollzugsverordnung zur eidgenössischen Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (nachfolgend VV-Covid-19) wurden die Voraussetzungen für Besuche (Anmeldung der Besuche im Voraus, Angabe von Kontaktdaten, Beschränkung der Anzahl Besuchende je Bewohnerin oder Bewohner je Tag) geregelt.
- Per 13. Dezember 2020 wurde die VV-Covid-19 komplett überarbeitet (nGS 2020-107) und darin erneut geregelt, dass Besuche in Betagten- und Pflegeheimen in einem öffentlich zugänglichen Raum wie zum Beispiel der Cafeteria oder dem Foyer stattfinden müssen (unter bestimmten Voraussetzungen waren nach wie vor Ausnahmen möglich).
- Nach dem Abflauen der zweiten Welle wurden die Besuchseinschränkungen in der VV-Covid-19 am 1. April 2021 schliesslich aufgehoben. Eine wichtige Rolle spielte dabei auch die Tatsache, dass die Impfkampagne in den Pflegeeinrichtungen des Kantons St.Gallen Ende März 2021 abgeschlossen werden konnte und damit Besuchseinschränkungen unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit nicht mehr gerechtfertigt waren (nGS 2021-030). Gleichzeitig wurde das bestehende Rahmenkonzept zum Umgang mit Besuchen (3-Phasenmodell) aktualisiert.

Mangels kantonaler Zuständigkeit für die Bereitstellung und Finanzierung von stationären Angeboten für betagte Menschen wurden in Bezug auf die in den Betagten- und Pflegeheimen entstandenen pandemiebedingten Mehrkosten keine Entschädigungen des Kantons geleistet. Die Einrichtungen wurden im Bedarfsfall angehalten, allfällige Unterstützungen der öffentlichen Hand mit ihren Träger- oder Standortgemeinden zu klären.

4.5.1.b Personalpool Pflege- und Betreuungspersonal

Bereits mit Beginn der Pandemie richtete das Gesundheitsdepartement einen Personalpool für Pflege- und Betreuungspersonal ein. Fach- und Assistenzpersonal hatte die Möglichkeit, sich über die kantonale Homepage in einem Pool anzumelden und Präferenzen des Einsatzortes sowie die mögliche Arbeitskapazität anzugeben. Die Institutionen mit coronabedingten Personalausfällen konnten sich beim Gesundheitsdepartement melden und den Bedarf angeben. Daraufhin wurde eine Vermittlung der Poolpersonen mit den Institutionen in die Wege geleitet. Für die Anstellungsbedingungen waren die Institutionen zuständig. Diese Massnahme wurde von

den Institutionen sehr geschätzt und rege genutzt. Eine quantitative Auswertung ist allerdings nicht möglich, da nicht bekannt ist, ob es bei den vermittelten Personen tatsächlich zu einer Anstellung kam. Weiterhin zeigte sich, dass der Bedarf an diplomiertem Pflegepersonal besonders hoch war, der Pool aber grösstenteils aus Assistenzpersonal bestand.

4.5.1.c Pflegeinfo

Die Institutionen waren während der Pandemie mit einer enormen Informationsflut konfrontiert. Um diese zu kanalisieren und sicherzustellen, dass die wichtigen Informationen gelesen und verstanden würden, rief der Kanton eine «Pflegeinfo» im Newsletter-Format ins Leben, die regelmässig aktualisiert und an die Betagten- und Pflegeheime verschickt wurde. Die Pflegeinfo informierte beispielsweise über den Personalpool und Meldepflichten oder sprach Empfehlungen zu Hygienemassnahmen, Testungen, Impfung, Besuchsregelungen, Isolation und Ausbruchmanagement aus. Die Pflegeinfo kann rückblickend als geeignetes Kommunikationsmittel betrachtet werden. Insgesamt wurden neun Ausgaben an die Betagten- und Pflegeheime verschickt.

4.5.1.d Beratung

Die Betagten- und Pflegeheime wurden während der Pandemie fachlich beraten. Ansprechstellen waren die allgemeine Info-Line, das Contact Tracing, das Departement des Inneren und das Gesundheitsdepartement. Die Beratungen erfolgten in einem ersten Schritt telefonisch oder via E-Mail.

Mit Blick auf die massiv steigenden Infektions- und Todesfallzahlen erhielten die Institutionen in der zweiten Welle, das heisst im Herbst 2020, die Möglichkeit, einen «vor Ort»-Besuch in Anspruch zu nehmen. Die Besuche wurden vom Dienst für Pflege und Entwicklung durchgeführt, entweder auf Initiative der Institutionen oder durch Kontaktaufnahme durch den Dienst für Pflege und Entwicklung, wenn in einer Institution besonders hohe Fallzahlen auffielen. Im Herbst/Winter 2020/2021 wurden etwa 50 Institutionsbesuche durchgeführt mit einer Dauer von zwei bis vier Stunden. Dabei wurden beispielsweise Fragen rund um die Umsetzung von Schutzkonzepten, zur Isolation, zum Umgang mit Schutzmaterial, zu Besuchsregelungen usw. besprochen. Anschliessend gab es einen Rundgang und eine Sichtung von möglichen Gefahrenquellen, z.B. Pausensituation, Umkleidekabinen, Cafeteria, Abstand zwischen Bewohnenden usw. Im Weiteren hatten die Institutionen die Möglichkeit, ihr Schutzkonzept mitzugeben, dieses wurde geprüft und die Institutionen erhielten eine schriftliche Rückmeldung.

Eine besondere Herausforderung stellten Demenzabteilungen dar, da die Isolation von demenziell erkrankten Personen praktisch nicht möglich war, Personen mit Demenz aber nicht in der Lage sind, sich an Schutzmassnahmen zu halten. Hier kam es zu Einzelfallentscheidungen, die auf die Institution angepasst wurden. In der Regel war es ethisch am vertretbarsten, die Demenzabteilungen vom restlichen Betrieb zu isolieren, die Bewohnenden untereinander aber nicht zu schützen, sondern die Schutzmassnahmen auf das Personal zu beschränken.

Die Massnahmen in den Betagten- und Pflegeheimen führten zu einem enormen Mehraufwand in der pflegerischen Betreuung. Weiterhin nahm der pflegerische Aufwand bei den erkrankten Bewohnenden zu. Dieser Umstand erschwerte die Betreuungssituation in einem Umfeld, das auch ohne Pandemie sehr stark vom Fachkräftemangel betroffen ist. Weiterhin ist die Personalplanung nicht auf eine Pandemie mit Isolationspflege ausgerichtet. So ist beispielsweise der Nachtdienst oft nur mit einer Person besetzt. Eine empfohlene Trennung in der Pflege von gesunden und erkrankten Bewohnenden ist damit gar nicht möglich. Der daraus resultierende Zeitdruck legt nahe, dass eine korrekte und vollständige Gewährleistung der Hygiene- und Schutzmassnahmen nicht umsetzbar ist.

Fachlich zeigte sich in fast allen Institutionen eine grosse Unsicherheit im Umgang mit Schutzmaterial – namentlich mit Blick auf den richtigen Umgang mit Hygienemasken oder Händedesinfektion, aber auch hinsichtlich der Pflege in der Isolation mit Schutzkittel und dem korrekten An- und Ausziehen. Auffallend war, dass Institutionen, die über eine Hygieneverantwortliche oder eine Pflegeexpertin verfügen, in der Umsetzung der Massnahmen und in der fachlichen Begleitung des Fach- und Assistenzpersonals über mehr Sicherheit verfügten.

4.5.2 Einrichtungen für Menschen mit Behinderung

Im Bereich der Einrichtungen für Menschen mit Behinderung konnten gewisse Aspekte analog den Betagten- und Pflegeheimen angewendet werden, insbesondere im Bereich Wohnen. Allerdings bewegten sich die Fallzahlen in diesem Bereich stets auf deutlich tieferem Niveau. Auf Stufe Regierung waren keine Massnahmen erforderlich, da die Ausbrüche auf einzelne Einrichtungen beschränkt blieben.

Auch im Bereich Behinderung erlitten die Einrichtungen Einbussen aufgrund wegfallender Absatzmöglichkeiten (z.B. Werkstattverkäufe) und zusätzlichen Kosten (z.B. für Schutzmaterialien). Mit Botschaft und Entwurf vom 29. Juni 2021 stellte die Regierung ein Nachtragskreditbegehren in der Höhe von 2,3 Mio. Franken an den Kantonsrat (33.21.02), um die entstandenen Lücken zu decken. In der Septembersession 2021 stimmte der Kantonsrat dem Nachtragskredit zu.

4.5.3 Familien- und schulergänzende Kinderbetreuungsangebote

In Bezug auf familien- und schulergänzende Kinderbetreuungsangebote waren die Kommunikation und die Erwartungen des Bundesrates zu Krisenbeginn widersprüchlich. Einerseits entschied der Bundesrat am 16. März 2020, dass familien- und schulergänzende Kinderbetreuungsangebote grundsätzlich offenbleiben müssten. Gleichzeitig gab er andererseits die Empfehlung ab, während des Lockdowns die Kinderbetreuung so weit wie möglich privat zu organisieren. Dies führte zu finanziellen Ausfällen bei den Kinderbetreuungsangeboten. Neben der Unterstützung der Angebote, z.B. durch kontinuierliche Informationen (z.B. regelmässige Informationsschreiben an Kindertagesstätten) oder Beratungsleistungen zu Schutzkonzepten (z.B. - bezüglich Maskenpflicht), erarbeitete der Kanton daher Massnahmen zu deren finanziellen Absicherung:

- Per 5. Mai 2020 erliess die Regierung die Verordnung über die Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Zusammenhang mit dem Coronavirus (nGS 2020-028) mit dem Ziel, die entstandenen Ertragsausfälle rasch und flächendeckend zu begleichen und damit die wirtschaftliche Existenz der Angebote nicht zu gefährden. Inwieweit eine Bundeslösung in diesem Bereich beschlossen würde, war zu diesem Zeitpunkt noch unklar.
- Mit Vollzugsbeginn am 20. Mai 2020 erliess der Bundesrat die eidgenössische Verordnung über die Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus auf die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung (AS 2020, 1753). Diese verfolgte denselben Zweck wie die kantonale Verordnung und regelte, dass der Bund sich zu 33 Prozent an den Kosten für die Ausfallentschädigung beteiligt.
- Auf 23. Juni 2020 hob der Kanton St.Gallen in der Folge seine eigene Verordnung auf und regelte die innerkantonale Umsetzung in der Vollzugsverordnung zur eidgenössischen Verordnung über die Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) auf die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung (nGS 2020-054). Für die Finanzierung der Ausfallentschädigungen waren die Gemeinden zuständig. Der Prozess der Ausrichtung der Ausfallentschädigungen an die Institutionen, die Gesuchseinreichung beim Bund und die Weiterverrechnung der Kosten an die Gemeinden wurde im Sommer 2021 abgeschlossen.
- Per 1. Juli 2021 erliess der Bundesrat zusätzlich die eidgenössische Verordnung über Finanzhilfen an die Kantone für Massnahmen zugunsten von durch die öffentliche Hand ge-

- fürten Institutionen der familienergänzenden Kinderbetreuung im Zusammenhang mit Covid-19 (AS 2021, 364). Dadurch ermöglichte der Bund Finanzhilfen für von der öffentlichen Hand getragene Institutionen, die von der bisher geltenden Regelung ausgenommen waren.
- Mit Botschaft und Entwurf vom 6. Juli 2021 legte die Regierung dem Kantonsrat den III. Nachtrag zum Gesetz über die wirtschaftliche Unterstützung von Unternehmen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (Unterstützung von durch die öffentliche Hand geführten Institutionen der familienergänzenden Kinderbetreuung) vor (22.21.11). Dieser regelte die Gewährung von Ausfallentschädigungen an öffentliche Trägerschaften der familienergänzenden Kinderbetreuung und sah vor, dass sich der Kanton zu 50 Prozent an den Ausfällen beteiligte. Der Bund wiederum übernahm von dieser Beteiligung 33 Prozent. Entsprechend verblieben beim Kanton etwa 33,5 Prozent der Ausfälle, die öffentlichen Trägerschaften der Angebote selber würden 50 Prozent der Ausfälle tragen. Der Nachtrag und damit die Ausfallentschädigung für öffentliche Trägerschaften wurde vom Kantonsrat in der Sondersession 2021 beschlossen.

Im Rahmen der finanziellen Sicherung privater Trägerschaften von familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsangeboten wurden im Kanton St.Gallen knapp 1,6 Mio. Franken an Ausfallentschädigungen ausgerichtet. Der Kanton konnte beim Bund eine Unterstützung in der Höhe von rund 0,5 Mio. Franken geltend machen. Der restliche Betrag wurde von den Gemeinden getragen. Dank dieser finanziellen Sicherungsmassnahmen war es möglich, das System der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung stets aufrechtzuerhalten. Auch die Unterstützung der Einrichtungen durch Information und Beratung war wichtig. Sie trug unter anderem dazu bei, dass keine grösseren Ausbrüche in den Institutionen zu verzeichnen waren.

Neben den erwähnten Institutionen wurden verschiedene weitere Organisationen im Sozialwesen informiert und beraten (z.B. Empfehlungen bezüglich offene Kinder- und Jugendarbeit, Mütter-Väter-Beratung, Familienzentren usw.) sowie finanziell unterstützt (z.B. Kinderschutzzentrum, Pro Juventute «Beratung + Hilfe 147»).

4.6 Kultur

4.6.1 Massnahmen des Bundes

Der Bundesrat erliess seit dem 13. März 2020 verschiedene Notverordnungen zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie und deren Folgen, darunter die eidgenössische Verordnung über die Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus (Covid-19) im Kultursektor vom 20. März 2020 (COVID-Verordnung Kultur [AS 2020, 855]). Diese Verordnung bzw. die Nachfolgeregelung²² erhielt mit dem Covid-19-Gesetz²³ die erforderliche formell-gesetzliche Grundlage, um Ausfallentschädigungen für Kulturunternehmen und Beiträge an Transformationsprojekte von Kulturunternehmen auf dem Verordnungsweg ausrichten zu können. Aufgrund der späteren Änderungen des Covid-19-Gesetzes vom 18. Dezember 2020 (AS 2020, 5799) nahm der Bundesrat auf Verordnungsebene verschiedene weitere Anpassungen vor, so etwa die Einführung von Schadenszeiträumen mit Zwischenfristen oder die rückwirkende Bemessung des relevanten Schadenszeitraums ab 1. November 2020 (statt 19. Dezember 2020).

4.6.2 Kantonale Unterstützungsmassnahmen

Für die erste Phase der Pandemie (März bis Ende Oktober 2020) basierte die Unterstützung auf der als Notverordnung erlassenen eidgenössischen COVID-Verordnung Kultur. Im Rahmen dieser Verordnung sah der Bund eine hälftige Mitfinanzierung durch die Kantone vor. Auf dieser

²² Vgl. Verordnung vom 14. Oktober 2020 über Massnahmen im Kulturbereich gemäss Covid-19-Gesetz (Covid-19-Kulturverordnung [AS 2020, 4147]).

²³ Vgl. vorstehend Abschnitt 2.1.1.a.

Grundlage wurden im Kanton St.Gallen 343 Gesuche für finanzielle Schäden bearbeitet. Ergänzend zu anderen Unterstützungsmassnahmen wie Kurzarbeits- und Erwerbsersatzentschädigungen wurden rund 10,1 Mio. Franken Ausfallentschädigungen an Kulturunternehmen und Kulturschaffende ausgerichtet. Die Unterstützungsmassnahmen waren mit dem Bund eng koordiniert und wurden in allen Kantonen in vergleichbarem Rahmen umgesetzt. Die Behandlung der Gesuche für die erste Phase konnte im Januar 2021 abgeschlossen werden. Die kantonale Umsetzung der eidgenössischen COVID-Verordnung Kultur stützte sich dabei auf die von der Regierung erlassene Vollzugsverordnung zur eidgenössischen Verordnung über die Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus (COVID-19) im Kultursektor (nGS 2020-012). Mit Beschlüssen vom 24. März 2020 und 26. Mai 2020 stellte die Regierung zudem für Ausfallentschädigungen an Kulturunternehmen und Kulturschaffende unumgängliche und dringliche Mehrausgaben nach Art. 54 f. des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) in der Höhe von insgesamt Fr. 22'788'200.– zur Verfügung, die zur Hälfte vom Bund refinanziert wurden.

Für die zweite Phase (ab Oktober / November 2020) bildeten das eidgenössische Covid-19-Gesetz bzw. die gestützt hierauf erlassene Covid-19-Kulturverordnung die Rechtsgrundlagen für die Fortführung und Anpassung der Unterstützungsmassnahmen für die Kultur. Nach Aufhebung aller Massnahmen Ende März 2022 wären die Ausfallentschädigungen für Kulturunternehmen und Kulturschaffende sowie die Finanzhilfen für Kulturvereine im Laienbereich Ende April 2022 ausgelaufen. Da die Herausforderungen im Kultursektor aber nicht unmittelbar beendet waren, beschloss der Bundesrat am 13. April 2022, beide Unterstützungsmassnahmen um zwei Monate bis Ende Juni 2022 zu verlängern. Gesuche für Beiträge an Transformationsprojekte konnten bis zum 30. November 2022 eingegeben werden. Die Massnahmen tragen dazu bei, eine nachhaltige Schädigung der Schweizer Kulturlandschaft zu verhindern und die kulturelle Vielfalt sicherzustellen.

In den erwähnten Phasen hat das Covid-Team des Amtes für Kultur insgesamt rund 980 Gesuche von Kulturschaffenden und Kulturunternehmen bearbeitet. Die Gesuchsbearbeitung wurde in der Phase I (März bis Oktober 2020) komplett mit dem bestehenden Teambestand im Amt für Kultur und in der Phase II (November 2020 bis Dezember 2021) mit ergänzender Unterstützung von zwei externen Mitarbeiterinnen sichergestellt. Die beträchtlichen zusätzlichen Arbeitsaufwände führten zu einem deutlichen Anstieg der Überzeiten bei allen Involvierten, weshalb für die Phase III (Januar bis Juni 2022) die Vorprüfung der Gesuche an Externe vergeben wurde.

Mit Stichtag 30. November 2022 wurde die Schlussberichterstattung zur Phase III an das Bundesamt für Kultur übermittelt. Von insgesamt 478 eingegangenen Gesuchen von Kulturschaffenden wurden 350 gutgeheissen und rund 3,01 Mio. Franken ausbezahlt (beantragt wurden 7,17 Mio. Franken). Bei den Kulturunternehmen wurden 375 von 508 Gesuchen gutgeheissen und rund 17,46 Mio. Franken (von beantragten 47,37 Mio. Franken) ausbezahlt. Der Kanton St.Gallen hat im Rahmen der hälftigen Mitfinanzierung der Ausfallentschädigungen so insgesamt rund 10,2 Mio. Franken ausgegeben.

Die Unterstützung des Kulturbereichs war nicht ausschliesslich finanzieller Art. Zu Beginn der zweiten Phase suchte das Departement des Innern mit zwei Online-Austausch-Veranstaltungen (Kulturdialog) das Gespräch mit einer Vielzahl von Kulturschaffenden sowie Vertreterinnen und Vertretern von Kulturinstitutionen und Kulturverbänden.²⁴ Ziel der Veranstaltungen war es, einerseits über die Massnahmen von Bund und Kanton zu informieren und andererseits Fragen seitens der Kulturschaffenden zu beantworten und deren Bedürfnisse und Anliegen aufzunehmen.

²⁴ Vgl. auch vorstehend Abschnitt 3.3.4.

4.6.3 Schliessung kantonaler Institutionen (Kantonsbibliothek und Staatsarchiv)

Die vorübergehende Schliessung der Kantonsbibliothek mit anschliessend längeren Einschränkungen bei der Bibliotheksnutzung (Besucheranzahl, Besucherführung im Raum, Nutzung von Arbeitsplätzen und Lesesälen, Veranstaltungen und Einführungen) forderte einen Teil der Mitarbeitenden stark, etwa durch die rasche Einführung und ständige Veränderung der Schutzmassnahmen, die Bereitstellung eines kostenlosen Postversands oder die Einführung neuer digitaler Angebote. Durch die zusätzlichen Angebote und das nicht nachlassende Bemühen um die Kundinnen und Kunden konnte der Rückgang der Ausleihen auf rund 20 Prozent beschränkt werden. Basis für die Schutzmassnahmen waren die Vorgaben des Bundes, zusätzliche Informationen des Kantonsarztamtes und die Angaben des Berufsverbands Bibliosuisse.

4.7 Sport

Sport und eine gute Freizeitgestaltung sind von hoher Wichtigkeit für die physische und psychische Gesundheit. Ziel in den Bereichen Freizeit und Sport war es deshalb, die bestehenden Strukturen zu erhalten, damit diese nach dem Wegfall der bundesrechtlichen Massnahmen für die Bevölkerung weiterhin zur Verfügung standen.

In ihrer ordentlichen Verordnungskompetenz ergänzte die Regierung die Verordnung über den Sport-Toto-Fonds (sGS 455.315) am 7. April und 30. Juni 2020 mit zwei Nachträgen (nGS 2020-022 und 2020-055). Die Ergänzung betraf einerseits die Möglichkeit, Verbänden und Vereinen zur Überbrückung oder Abwendung einer durch höhere Gewalt drohenden Zahlungsunfähigkeit zinslose Darlehen zu gewähren. Andererseits konnten auf dieser Grundlage für den Nachwuchsbereich A-fonds-perdu-Beiträge aus dem Sport-Toto-fonds gesprochen werden. Mit Beschluss vom 7. April 2020 sprach die Regierung einen Kredit von Fr. 700'000.– aus dem Sport-Toto-Fonds für zinslose Darlehen. In der Folge ging lediglich ein Gesuch eines Vereins für ein Darlehen in der Höhe von Fr. 30'000.– ein, das von der Sport-Toto-Kommission bewilligt wurde. Bei den Vereinen im Breitensport scheint die finanzielle Not infolge der Corona-Krise somit geringer gewesen zu sein als ursprünglich angenommen. Anders sah die Lage im professionellen Sport aus. Die Regierung hat daher an ihrer Sitzung vom 30. Juni 2020 beschlossen, dass für A-fonds-perdu-Beiträge für den Nachwuchsbereich zur Linderung der Auswirkungen der Corona-Krise Fr. 1'000'000.– aus dem Sport-Toto-Fonds zur Verfügung gestellt werden. Daraus wurden an fünf Organisationen Beiträge von insgesamt Fr. 609'000.– ausbezahlt.

Nach dem Gesetz über die wirtschaftliche Unterstützung von Unternehmen sowie von durch die öffentliche Hand geführten Institutionen der familienergänzenden Kinderbetreuung in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (sGS 571.3) konnte der Kanton für Sportvereine, die Bundesdarlehen gemäss Art. 13 des Covid-19-Gesetzes beziehen, Sicherheiten im Umfang von 25 Prozent der Darlehenssumme bereitstellen. Auf dieser Grundlage wurde für die Rapperswil-Jona Lakers eine Bürgschaft von 0,7 Mio. Franken (25 Prozent von 2,8 Mio.) erstellt. Dem FC St.Gallen wurde eine Bürgschaft von 1,125 Mio. Franken (25 Prozent von 4,5 Mio.) zugesprochen.

4.8 Versammlungen, Veranstaltungen, öffentlicher Raum

Ab Beginn der ausserordentlichen Lage waren Versammlungen mit mehr als 100 Teilnehmenden von Bundesrechts wegen nicht zugelassen. Ab 17. März 2020 wurde die Durchführung von Versammlungen ganz verboten. Mit der Änderung vom 16. März 2020 der Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (AS 2020, 783; Art. 6a) schuf der Bundesrat die Möglichkeit, Versammlungen von Gesellschaften auf schriftlichem Weg, in elektronischer Form oder durch eine unabhängige Stimmrechtsvertretung durchzuführen.

Für Versammlungen von Legislativorganen – Parlamente und Bürgerversammlungen – galt ab 28. Februar 2020 eine Beschränkung der Personenzahl. Mit Allgemeinverfügung des Departementes des Innern und des Bildungsdepartementes vom 9. März 2020 wurden die Fristen für die Durchführung der Bürgerversammlung zur Beschlussfassung über das Budget und den Steuerfuss des Jahres 2020 und die Jahresrechnung des Jahres 2019 bis 20. Mai 2020 verlängert. Gemeinden, die bis 20. Mai 2020 keine Bürgerversammlung durchführen konnten, ordneten gestützt auf Art. 52 Abs. 1 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) für die unaufschiebbaren Geschäfte eine Urnenabstimmung an. Mit der Einstufung als ausserordentliche Lage am 13. März 2020 wurden der Zugang zu Versammlungen auf 100 Personen begrenzt und ab dem 17. März 2020 die Durchführung von Versammlungen ganz verboten.

In der zweiten Corona-Welle wurde die Personenzahl bei Veranstaltungen ab 29. Oktober 2020 wiederum beschränkt. Ausgenommen davon waren jedoch Versammlungen der Legislativen auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene. Angesichts der anhaltend hohen Fallzahlen schuf die Regierung im Januar 2021 wiederum die Grundlage, dass die Gemeinden für alle Geschäfte im Frühjahr 2021, für die ein Beschluss der Bürgerversammlung vorgesehen wäre, eine Urnenabstimmung anordnen konnten. Die gleiche Regelung galt auch für das Jahr 2022. In beiden Jahren wurde die Frist für die Durchführung der Bürgerversammlungen zur Beschlussfassung über Jahresrechnung und Budget jeweils bis Mitte des Jahres verlängert.

Für Zusammenkünfte im öffentlichen Raum bestanden während langer Zeit unterschiedliche Höchstzahlen der Personen, die sich treffen durften. Insbesondere das Versammlungsverbot vom Frühling 2020 stellte beispielsweise Sportvereine, Musikgesellschaften und Religionsgemeinschaften vor grosse Herausforderungen. Diese Einschränkungen wurden im Laufe der Pandemie schrittweise gelockert. Seit Beendigung der besonderen Lage im April 2022 bestehen keine diesbezüglichen Einschränkungen mehr. Im Kanton St.Gallen wurden die bundesrechtlichen Vorgaben jeweils unverändert belassen, d.h. die Regierung sah davon ab, ergänzende kantonalrechtliche Restriktionen aufzustellen.

4.9 Kantonale Verwaltung

4.9.1 Personalrechtliche Anordnungen

Die Covid-19-Pandemie war auch für das Personal der kantonalen Verwaltung mit grossen Herausforderungen verbunden. Einzelne Dienststellen waren mit erheblicher zusätzlicher Arbeitslast konfrontiert. Dies verlangte von den Mitarbeitenden zum Teil wesentlichen Zusatzaufwand, ohne dass dies mit einer entsprechenden Ressourcenerhöhung einhergegangen wäre. Die Regierung beschloss daher, in den Jahren 2020 und 2021 die Quote der ausserordentlichen Leistungsprämien zu erhöhen, um besondere Einsätze und Leistungen der Mitarbeitenden zu honorieren. Insgesamt wurden unter diesem Titel im Jahr 2020 rund 253'000 Franken ausgerichtet. Diese Erhöhung führte dabei nicht zu einer Überschreitung des budgetierten Personalaufwands. Im Jahr 2021 wurden keine ausserordentlichen Leistungsprämien im Kontext der Covid-19-Pandemie ausgerichtet.

Zudem ermöglichte die Regierung, dass Überzeit, die im Zusammenhang mit der Pandemie geleistet wurde, finanziell entschädigt werden konnte. Damit konnten die zusätzlichen Einsätze von besonders betroffenen Mitarbeitenden in den Departementen und der Staatskanzlei abgegolten werden. In den Jahren 2020 bis 2022 wurden dadurch total rund 0,5 Mio. Franken Überzeitschädigungen an insgesamt 87 Mitarbeitende ausgezahlt.

Zum Teil konnten aber auch interne Mitarbeitende aus weniger belasteten Fachgebieten beigezogen werden. Dies war beispielsweise im Zusammenhang mit dem Vollzug der Massnahmen im Bereich der Kurzarbeit (Voranmeldung und Abrechnung) der Fall. Dazu wurden Mitarbeitende aus anderen Departementen, deren Arbeit infolge des Lockdowns reduziert oder eingestellt

wurde (z.B. aus dem Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt) eingesetzt. Es zeigte sich allerdings, dass diese Form personeller Unterstützung nur in bestimmten Bereichen wirksam war, da bei gewissen Tätigkeiten die Einarbeitung zu zeit- und arbeitsintensiv gewesen wäre.

Im Zuge der ersten Welle der Covid-19-Pandemie beschloss die Regierung im Weiteren am 13. März 2020 die folgenden Massnahmen des Kantons als Arbeitgeber:

- Einforderung von Arztzeugnissen bei krankheitsbedingter Arbeitsunfähigkeit frühestens ab dem fünften Tag (vgl. Art. 63 Bst. b des Personalgesetzes [sGS 143.1; abgekürzt PersG] und Art. 102 Bst. a der Personalverordnung [sGS 143.11; abgekürzt PersV]);
- Ausdehnung der wöchentlichen Dienstzeit auf Samstag und der täglichen Dienstzeit auf frühestens 05.00 Uhr und spätestens 21.00 Uhr (Art. 23 f. PersV);
- Anordnung von Homeoffice soweit betrieblich möglich, unter Berücksichtigung der technischen Rahmenbedingungen und in Rücksprache mit den Mitarbeitenden. Mit dem Übergang ins Homeoffice wurde auch der interne Aus- und Weiterbildungsbetrieb weitgehend eingestellt bzw. auf Online-Weiterbildungen umgestellt. Insbesondere in der zweiten Welle wurden gezielt eine Online-Weiterbildung zu «Führung über Distanz» und ähnliche Sensibilisierungs-Angebote durchgeführt. Dies war notwendig, um vor allem die Führungskräfte darin zu unterstützen, mit ihren Teams weiterhin produktiv zu bleiben.

Mit Beschluss vom 23. Juni 2020 wurden die genannten Massnahmen wieder aufgehoben. Nachdem sich im Herbst jedoch die epidemiologische Lage wieder verschlechterte, beschloss die Regierung am 26. Oktober 2020 wiederum neue Massnahmen. Ab 18. Januar 2021 galt aufgrund der Vorgaben des Bundes schweizweit eine Homeoffice-Pflicht für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, soweit diese möglich und mit verhältnismässigem Aufwand umsetzbar war. Diese wurde auch in der kantonalen Verwaltung umgesetzt. Mit Beschluss vom 23. Juni 2021 hob der Bundesrat die Homeoffice-Pflicht per 26. Juni 2021 wieder auf. Am 24. Juni 2021 informierte die Regierung die Mitarbeitenden über die Aufhebung der Homeoffice-Pflicht und teilte mit, dass ab 28. Juni 2021 wieder an den Arbeitsplatz zurückkehren könne, wer nicht mehr von zu Hause aus arbeiten wolle. Bis zu den Sommerferien bestand aber keine Pflicht dazu. Seit den Sommerferien 2021 galt grundsätzlich wieder die herkömmliche Arbeitsplatzregelung.²⁵ Regelmässiges Homeoffice ist damit im ordentlichen Rahmen der Dienstanweisung über orts- und zeitunabhängiges Arbeiten möglich.

4.9.2 Informatik

Die Covid-19-Pandemie hat einerseits einen erheblichen Nachholbedarf im Bereich der kantonalen Informatik-Infrastruktur aufgezeigt. Andererseits hat sie die Arbeitsweise der kantonalen Verwaltung schlagartig verändert und «informatisiert». Um den Arbeitsanfall unter den geänderten Arbeitsbedingungen (Homeoffice, Abstandsvorgaben usw.) bewältigen zu können, wurden im Informatikbereich sowohl technische (z.B. Erhöhung der Anzahl Notebooks, Schutz der Endgeräte mit EDR-Client [Endpoint Protection], Einführung von ZOOM als Konferenzwerkzeug) wie auch organisatorische Massnahmen (intensivierte Zusammenarbeit mit dem KFS, erweiterter Teilnehmerkreis am CAB [Change Advisory Board], Aktualisierung und Verabschiedung Notfallkonzept) ergriffen bzw. umgesetzt.

Um die sich fortlaufend stellenden pandemischen Herausforderungen in Bezug auf Planung und Logistik zu meistern, wurden ad hoc verschiedene Digitalisierungsvorhaben umgesetzt. Als wichtigste Beispiele seien genannt:

- Der Kanton liess zusammen mit 16 anderen Kantonen im Rahmen der Covid-19-Impfstoff-logistik von einem privaten Anbieter einen kantonalen Webshop zur Bestellabwicklung von

²⁵ Im Winter 2021/2022 galt seitens des Bundes nochmals eine dringliche Homeoffice-Empfehlung. Eine Homeoffice-Pflicht wurde aber nicht mehr erlassen. Vgl. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-86260.html>.

Impfstoff erstellen. Damit konnten alle Berechtigten auf einfachste Weise den benötigten Impfstoff nachverfolgbar bestellen.

- Der Kanton hat mit Unterstützung der Abteilung Infektiologie des Kantonsspitals St.Gallen das IT-Tool «wir-impfen.ch» für die Anmeldung, Erfassung, Bestätigung der Impfungen sowie als Grundlage für die Berichterstattung an den Bund entwickelt. Bei der sehr kurzfristig notwendigen Umsetzung zeigte sich, dass z.B. für die Online-Anmeldung erneut ein eigenes System zur Verwaltung von Benutzer-Accounts implementiert werden musste, ohne dass auf einen geeigneten E-Government-Standard-Dienst zur elektronischen Identifikation der Bevölkerung hätte zurückgegriffen werden können. Zur Wahrung der beiden Schutzziele Vertraulichkeit und Integrität war es in der Folge notwendig, einen separaten IT-Sicherheits-Audit durchzuführen. Dieser bestätigte, dass keine kritischen Schwachstellen identifiziert werden konnten; es gelang nicht, unberechtigt das System zu übernehmen oder auf geschützte Daten zuzugreifen.
- Als drittes Beispiel kann die Automatisierung des Contact-Tracing-Prozesses genannt werden. Dieser wurde notwendig, um einerseits die Vorhalteleistungen bei den personellen Ressourcen beim Contact Tracing reduzieren zu können und andererseits, um das System auf einen erneuten grossen Anstieg der Fallzahlen vorzubereiten. Die Umsetzung der Automatisierung erfolgte mit einem externen IT-Partner.

4.9.3 Ämter und Aufgabenbereiche mit Publikumsverkehr

Aufgrund der bundesrätlichen Vorgaben im Lockdown mussten Dienststellen der kantonalen Verwaltung mit Kundenkontakten ihre Dienstleistungen zum Teil über mehrere Wochen einstellen. So musste etwa die kantonale Ausweisstelle die Erfassung der Biometriedaten und damit die Ausstellung von Ausweisen auf einen Notpassbetrieb reduzieren. Das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt gab die persönliche Abwicklung der Zulassungsgeschäfte in dieser Phase auf und beschränkte sich auf Online- und postalische Geschäfte. Ebenso wurden die periodischen Fahrzeugprüfungen – mit Ausnahme eines Notbetriebs, beispielsweise für Lastwagen im Versorgungsbereich – eingestellt. Auf die Durchführung von praktischen und theoretischen Führerprüfungen wurde zeitweise ganz verzichtet. Die entsprechend geeigneten Mitarbeitenden gelangten teilweise bei anderen Ämtern der Verwaltung, etwa beim Amt für Wirtschaft und Arbeit für die Abarbeitung von Kurzarbeitsgesuchen, zum Einsatz.

Die Kantonspolizei konnte während der ganzen Pandemiezeit ihre Dienstleistungen gegenüber der Bevölkerung – von wenigen Ausnahmen abgesehen (z.B. Führungen in der Notrufzentrale, Sicherheitsberatungen, Vortragstätigkeit) – aufrechterhalten. Um die hohe Regelungskadenz rund um die Covid-Massnahmen zu bewältigen und um Klarheit für die Mitarbeitenden der Polizei in der Umsetzung dieser Regeln zu schaffen, wurde polizeiintern ein «Fachstab Covid-19» gebildet.

Bei der Arbeitslosenversicherung wurde der Besucherverkehr ebenfalls massiv reduziert. Die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) wurden für den Publikumsverkehr geschlossen. Die Beratung erfolgte telefonisch oder per Videotelefonie. Sämtliche Dienstleistungen wurden jedoch ohne Einschränkungen erbracht.

4.9.4 Liegenschaften der kantonalen Verwaltung

Verschiedene Bereiche der kantonalen Verwaltung, insbesondere Betreiber von öffentlich zugänglichen Einrichtungen, mussten Schutzkonzepte erarbeiten und umsetzen. Innerhalb der kantonalen Verwaltung übernahm die Abteilung Facility Management beim Bau- und Umweltschutzdepartement (seinerzeit Baudepartement) die Beschaffung und die Verteilung des aufgrund der Schutzkonzepte benötigten Schutzmaterials. Die Palette des ausgelieferten Materials umfasste Artikel wie Hygienemasken, Hand- und Flächen-Desinfektionsmittel, Plexiglas-Schutzscheiben und Bodenmarkierungen wie auch situativ bedingtes «Spezial-Material».

In den Liegenschaften der Zentralverwaltung in der Stadt St.Gallen stellte das Facility Management die Koordination und den Aushang der offiziellen BAG-Plakate wie auch der durch die Dienststelle Kommunikation der Staatskanzlei angepassten Corona-Plakate und -Hinweise sicher. In Absprache mit dem KFS wurde der ordentliche Reinigungszyklus in der Unterhaltsreinigung in sämtlichen Liegenschaften beibehalten und nicht intensiviert. Die Mitarbeitenden des Hausdienstes waren jederzeit verfügbar und sämtliche zusätzlichen Aufgaben konnten mit den vorhandenen Personalressourcen bewältigt werden.

In den kantonseigenen Cafeterien an den Standorten Davidstrasse 31/35, Oberer Graben 32 und Lämmlisbrunnenstrasse 54 wurde der Betrieb jederzeit aufrechterhalten. Die Schutzkonzepte wurden in Zusammenarbeit mit der Betreiberin «förderraum» erstellt und umgesetzt. Aufgrund des Lockdowns und der Homeoffice-Pflicht entstand der Betreiberin im Zeitraum von 2020 bis 2022 ein Defizit von Fr. 193'000.–²⁶, das durch den Kanton ausgeglichen wurde.

Die ausserordentliche Lage hatte auch zur Folge, dass Ladenlokalitäten, Restaurants und Vergnügungsbetriebe geschlossen werden mussten. Davon waren auch verschiedene Mietverhältnisse des Kantons St.Gallen betroffen. Die eingegangenen Anträge der Mieterinnen und Mieter für Mietzinsermässe bzw. -reduktionen wurden geprüft und gestützt auf den Beschluss der Regierung vom 24. August 2021 für das Jahr 2020 im Umfang von gesamthaft Fr. 109'632.– und für das Jahr 2021 bis Ende September im Umfang von gesamthaft Fr. 80'850.– bewilligt. Seit 1. Oktober 2021 wurden keine weiteren Mietzinsermässe bzw. -reduktionen für Mieterinnen und Mieter kantonaler Liegenschaften mehr gewährt.

4.9.5 Personalinformation

Die Personalinformationen wurden – in Zusammenarbeit mit der Dienststelle Kommunikation und entlang der Entscheide des KFS – verstärkt. Mit Direktmailings, Intranet-Meldungen und Informationen über die Linienorganisation wurden die wichtigen Informationen (wie z.B. Hygiene- und Abstandsvorschriften, das Verhalten bei Symptomen und die geltenden Quarantäneregelungen, Homeoffice-Pflicht, Rückkehr usw.) an die Mitarbeitenden bzw. an die Führungskräfte verteilt. Zudem wurde eine Mailadresse eingerichtet, über die spezifische Fragen gestellt werden konnten. Gefordert waren auch die Vorgesetzten aller Stufen, die sich bei ihren Mitarbeitenden nach deren Befinden erkundigten und ergänzende, arbeitsplatzspezifische Informationen im persönlichen Gespräch, mittels Videokonferenzen oder per E-Mail abgaben. So waren etwa bei der Kantonspolizei Fragen über das Verhalten in Patrouillenfahrzeugen oder zum Umgang bei unvermeidbarer körperlicher Nähe mit Klientinnen und Klienten (z.B. bei Verhaftungen) zu klären. Die Kantonspolizei richtete hierfür in ihrem Intranet einen spezifischen Newsroom ein.

Obwohl die Kommunikation des Personals insgesamt gut funktioniert hat, zeigte sich, dass die Zuständigkeit der internen Kommunikation im Krisenfall ungenügend geklärt war. Zu Beginn der Krise und in den ersten Monaten gab es entsprechend Abstimmungsschwierigkeiten zwischen dem Personalamt und der Dienststelle Kommunikation. Zu Beginn der Pandemie übernahm die Dienststelle Kommunikation aufgrund der fehlenden Zuteilung die gesamte interne Kommunikation. Dies änderte sich mit dem Verlauf der Krise und die Koordination konnte verbessert werden.

²⁶ Der Betrag setzt sich wie folgt zusammen:

2020: Fr. 58'000.–;

2021: Fr. 85'000.–;

2022: Fr. 50'000.–.

Weiter wurde im Jahr 2020 ein zusätzlicher Betrag (analog Mensen Mittelschulen) von Fr. 35'000.– ausgerichtet.

4.10 Externe Kommunikation

Die Regierung legte bereits in ihrem Beschluss vom 10. März 2020 fest, dass die Kommunikation über die Lageeinschätzungen sowie die Beschlüsse der Regierung und der Departemente über die Dienststelle Kommunikation der Staatskanzlei zu erfolgen habe. Die Dienststelle Kommunikation beriet über den KFS die Regierung, Departemente und Fachstellen bei kommunikativen Fragen. Die strategischen Kommunikationsentscheidungen oblagen der jeweiligen Führung des Departementes bzw. der Regierung. Die Dienststelle Kommunikation stellte die regelmässigen Medienorientierungen mit einem Live-Streaming auf Facebook und im Internet sicher. Die Medienorientierungen wurden jeweils live auf regionalen TV-Sendern und Medienportalen weiterverbreitet.

Auf grosses und sehr positives Echo stiess bei der Bevölkerung die Einrichtung einer «Info-Line», über die Fragen zu Verhaltensanweisungen, Schutzkonzepten usw. gestellt werden konnten. Dieser Informationskanal wurde durch Angehörige des Zivilschutzes und durch Zivildienstleistende mit Unterstützung der Fachdepartemente und Ämter unter der Führung des KFS betrieben. Er diente als gesamthafte und einzige Ansprech- und Kontaktstelle für Bevölkerung, Betriebe, Veranstalter, Behörden usw. Die Verantwortlichen sammelten und bündelten die eingehenden Anfragen, beantworteten diese im Rahmen ihrer Möglichkeiten selbst und leiteten die weiteren Anliegen (z.B. bezüglich Contact Tracing, Impfungen, Tests für Betriebe, Zertifikate) an die jeweils zuständigen Stellen zur direkten Klärung und Erledigung weiter. Die grosse Mehrheit der Anfragen ging per E-Mail oder Telefon ein, doch hatte die Bevölkerung auch die Möglichkeit, über Social Media in Kontakt mit der Verwaltung zu treten.

Neben diesen zentralisierten Kommunikationskanälen leisteten auch die Ämter und Departemente einen erheblichen Informationsaufwand. So betrieb etwa das Amt für Wirtschaft und Arbeit in der ersten Phase der Pandemie für den Bereich Kurzarbeit (Voranmeldung und Abrechnung) eine eigene Hotline sowie ein Mail-Postfach. Auch das Bildungsdepartement, hier namentlich das Amt für Volksschule, wurde seitens der Schulen, der Bevölkerung, der Schulträgerschaften usw. mit zahlreichen Fragen konfrontiert und beantwortete – neben der «Info-Line» – einen grossen Anteil von Auskunftsbegehren direkt. Ebenso waren alle Ämter im Gesundheitsdepartement gefordert und beantworteten direkt an sie gerichtete Anfragen. So informierte z.B. das Amt für Gesundheitsvorsorge über die Impfwabseite «sg.impft.ch» mit kurzen Video-clips über verschiedene Aspekte der Covid-19-Impfung sowie über bestehende Impfangebote. Die Webseite wurde im Jahr 2021 von 300'000 Userinnen und Usern mit 440'000 Sitzungen genutzt. Über den Support des Impftools «wir-impfen.ch» wurden im Jahr 2021 knapp 78'000 Anfragen zu Impfungen und Impfbzertifikaten beantwortet.

5 Wirkungen

Die Pandemie selbst wie auch die Massnahmen zur Pandemiebewältigung, wie sie im Kanton St.Gallen getroffen wurden, hatten vielfältige Wirkungen. Die Indikatoren zur Beobachtung der Wirkungen und der gesellschaftlichen Entwicklung, wie sie nachfolgend dargestellt werden, können notgedrungen nur Anhaltspunkte liefern. So werden sich zahlreiche wirtschaftliche und gesellschaftliche Auswirkungen der Pandemie möglicherweise erst in einigen Jahren abschliessend bestimmen lassen. Zudem wäre es insbesondere bei den implementierten Verhaltensregeln notwendig, vertiefte wissenschaftliche (Begleit-)Evaluationen durchzuführen, um deren Effekte im komplexen Zusammenspiel mit den zahlreichen möglichen Einflussfaktoren sichtbar zu machen. Dabei dürfte auch keine Beschränkung auf das Gebiet des Kantons St.Gallen erfolgen, da dieser Raum letztlich für eine umfassende Beobachtung und Evaluation zu klein ist. Der vorliegende Abschnitt kann daher nur die Entwicklung einiger weniger Indikatoren darstellen. Ziel ist es einerseits, eine übersichtsartige Einschätzung der Wirkungen der Pandemie und der Wirk-

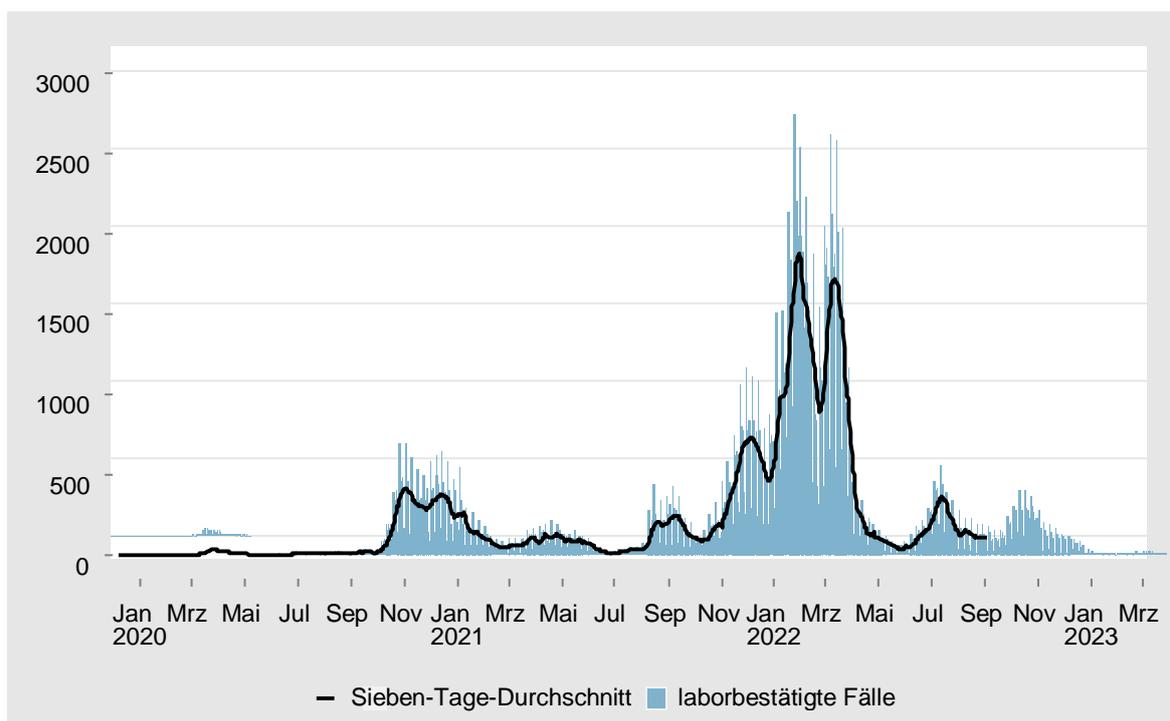
samkeit der getroffenen Massnahmen aus der Optik des Kantons St.Gallen zu ermöglichen. Andererseits sollen Informationsmängel und -lücken aufgezeigt werden, die zu schliessen, aktuell wie auch im Hinblick auf zukünftige Pandemien, überlegenswert scheint.

5.1 Infektionsgeschehen und Gesundheitssystem

5.1.1 Fallzahlen

Die erste Welle der Covid-19-Pandemie erfasste den Kanton St.Gallen in den Monaten März und April 2020. Bis zum 11. Mai 2020 – dem Tag, an dem der Bundesrat den Lockdown beendete – wurden 787 Personen positiv getestet. In den St.Galler Spitälern mussten 261 Personen hospitalisiert werden. Insgesamt verstarben in dieser ersten Welle 36 Personen mit einer Covid-19-Infektion. Die Infektionswellen, die ab Oktober 2020 folgten, trafen die Ostschweiz allesamt stärker. Besonders hoch war die Anzahl an registrierten positiven Fällen zwischen Januar und April 2022. Zwischen September 2020 und Mai 2022 ist im Kanton St.Gallen phasenweise eine deutliche Übersterblichkeit im Mehrjahresvergleich festzustellen.²⁷ Am 24. Januar 2022 wurde mit 2'746 positiven Fällen der kantonale Höchstwert erreicht. Der Sieben-Tage-Durchschnitt lag in dieser Zeit bei rund 1'800 Meldungen. Nach Ende dieser Welle folgten noch zwei kleinere Infektionswellen, deren Höchstwerte mit 551 bzw. 394 Fällen je Tag wieder deutlich tiefer lagen. Weshalb der Kanton St.Gallen bzw. die Ostschweizer Kantone von der zweiten Welle stärker als andere Kantone erfasst wurden, lässt sich nicht mit ausreichend gesicherten Fakten erklären.

Anzahl laborbestätigte Fälle nach Testdatum Januar 2020 bis März 2023



Datenquelle: Bundesamt für Gesundheit – Informationssystem Meldungen (ISM)

Aktualisierungsdatum: 28. März 2023, Meldestand: 27. März 2023, 24.00 Uhr

Datenaufbereitung: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen

²⁷ Nach den Auswertungen des Bundesamtes für Statistik (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheits/gesundheitszustand/sterblichkeit-todesursachen.html>) kam es schweizweit in den Wochen 12/2020 bis 16/2020 sowie 43/2020 bis 4/2021 zu einer Übersterblichkeit, wobei die zweite Welle im Winter 2020/2021 eine sehr hohe Übersterblichkeit aufwies. Der Vergleich zwischen den Kantonen zeigt für den Kanton St.Gallen im genannten Zeitraum eine Übersterblichkeit auf (<https://www.experimental.bfs.admin.ch/expstat/de/home/projekte/momo.html>).

Wie viele Personen insgesamt im Kanton St.Gallen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 infiziert wurden, d.h. die Grundgesamtheit der Personen mit einer Virusinfektion, ist unbekannt. Bekannt ist die Zahl der Personen, bei denen mittels eines Antigen- oder PCR-Tests das Virus nachgewiesen werden konnte, die sogenannten laborbestätigten Fälle. Die Zahl dieser Fälle ist somit lediglich eine Teilmenge der Personen mit effektivem Viruskontakt. Die Grösse dieser Teilmenge ist nicht nur von der Grösse der (unbekannten) Grundgesamtheit, sondern auch von der Häufigkeit des Testens abhängig. Werden nur Personen mit Verdachtssymptomen getestet, wie dies zu Beginn der Pandemie der Fall war, ist die Zahl der laborbestätigten Fälle kleiner, als wenn auch symptomlose oder symptomarme Personen getestet werden.

Bei der Zahl der laborbestätigten positiven SARS-CoV-2-Testergebnisse, die von den Medien sehr prominent aufgegriffen wurden, fehlen somit einerseits die nicht-getesteten bzw. unentdeckten Infizierten (Unterschätzung der Gruppe der Infizierten). Andererseits enthält die Zahl der laborbestätigten Fälle eine unbekannte Zahl von Personen, die zum Testzeitpunkt zwar Virusbestandteile aufwiesen, aber nicht mehr infektiös waren (Überschätzung der Gruppe der Infizierten).

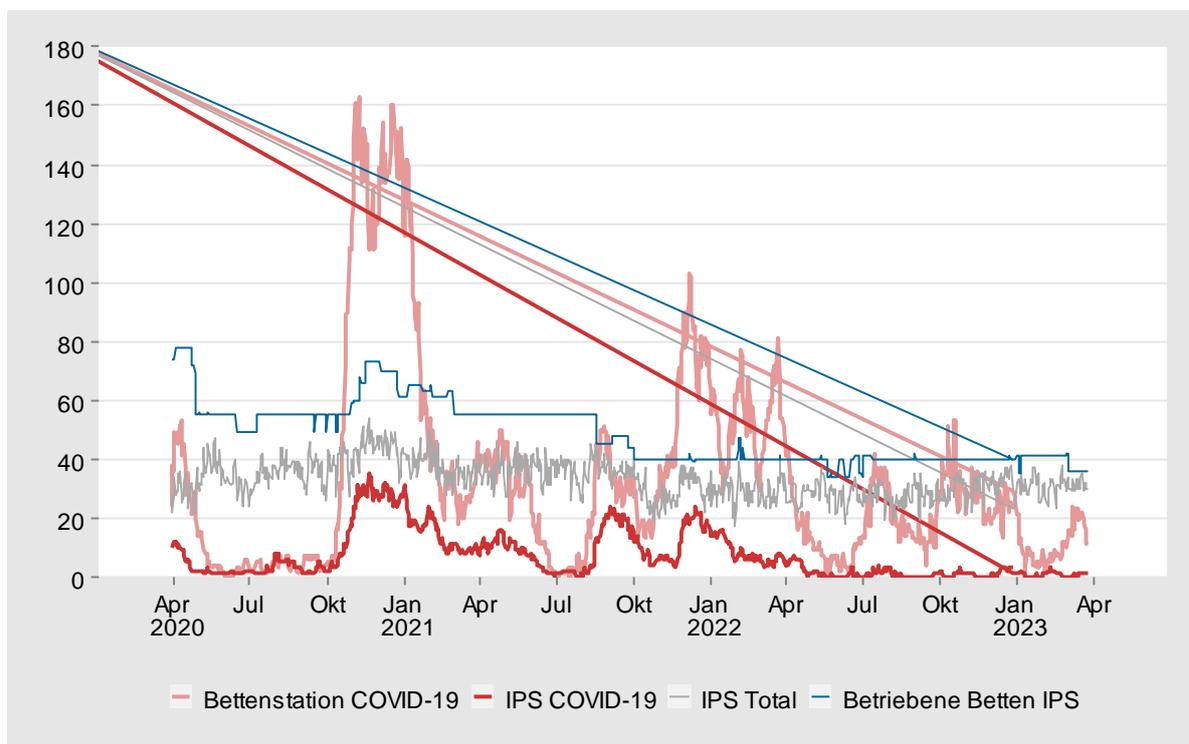
5.1.2 Isolation und Quarantäne

Zur Unterbrechung von Ansteckungsketten hatten sich Personen mit einem positiven SARS-Cov-2-Befund zu isolieren sowie Personen mit einem ansteckungsgefährdeten Kontakt zu diesen in Quarantäne zu begeben. Im Übrigen galt auch für Reiserückkehrende teilweise eine Quarantänepflicht. Die Anordnung und Überwachung erfolgten durch das Contact Tracing des Kantons. Es befanden sich bis zu 4'000 Personen gleichzeitig in Isolation oder Quarantäne. Da vollständig geimpfte Personen auch nach engem Kontakt mit einer positiv getesteten Person nicht in Quarantäne mussten, reduzierte dies die Zahl der Personen in Quarantäne ab dem Frühjahr 2021.

5.1.3 Hospitalisationen

Im Jahr 2020 waren rund 2'150 Personen in den St.Galler Akutspitälern in stationärer Behandlung, bei denen eine diagnostizierte Covid-19-Erkrankung vorlag, meist neben anderen behandlungsbedürftigen Befunden. Damit waren 2020 knapp drei Prozent aller akutsomatischen Spitalaufenthalte auf Covid-19-Patientinnen und -Patienten zurückzuführen (2'153 von 75'750). In den Jahren 2021 und 2022 waren es 3,3 bzw. 3,6 Prozent (2'609 von 77'960 im Jahr 2021, 2'883 von 79'789 im Jahr 2022). Im Zeitraum 2020 bis 2022 sind insgesamt 835 Covid-19-Patientinnen und -Patienten in den St.Galler Akutspitälern verstorben. Patientinnen und Patienten mit Covid-19-Erkrankung wiesen ein mehr als fünffaches Risiko gegenüber dem Durchschnitt aller hospitalisierten Personen auf, während ihres Spitalaufenthalts zu versterben (10,9 zu 2,1 Prozent), wobei das Sterberisiko von 2020 bis 2022 deutlich abnahm (16,5 Prozent im Jahr 2020, 11,3 Prozent im Jahr 2021 und 6,5 Prozent im Jahr 2022). Unter den beatmeten Covid-19-Patientinnen und -Patienten verstarb im Schnitt der Jahre 2020 bis 2022 etwa jede dritte Person (34 Prozent). Mit einem Durchschnittsalter von 65,2 Jahren waren die Covid-19-Patientinnen und -Patienten deutlich älter als der Durchschnitt aller Patientinnen und Patienten (51,8 Jahre).

Anzahl der an Covid-19 erkrankten Personen mit einem Aufenthalt in einem Spital im Kanton St.Gallen, Juni 2020 bis März 2023

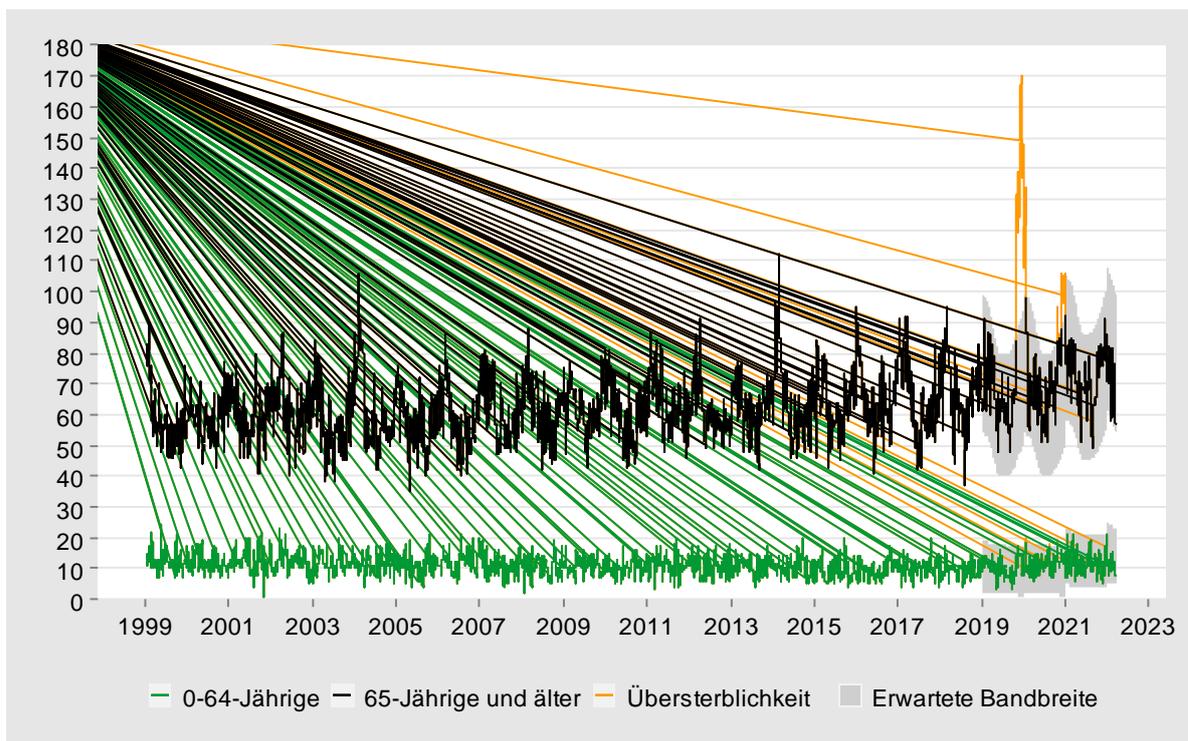


Datenquelle: BAG: www.covid19.admin.ch
 Aktualisierungsdatum: 28. März 2023, Meldestand: 27. März 2023

Seit Pandemiebeginn sind im Kanton St.Gallen 879 Personen der St.Galler Wohnbevölkerung verstorben, bei denen SARS-CoV-2 laborbestätigt war (Meldestand 27. März 2023). In 510 Fällen war der Sterbeort ein Betagten- oder Pflegeheim. In 48 von 114 dieser Institutionen (42 Prozent) ist es von April 2020 bis März 2022 zu fünf oder mehr Covid-19-Todesfällen gekommen. Bei den gemeldeten Todesfällen mit laborbestätigtem SARS-CoV-2 ist nicht bekannt, ob eine durch das Virus ausgelöste Covid-19-Erkrankung als eigentliche Todesursache, als ein zum Tod beitragender Faktor (neben anderen Faktoren) oder «lediglich» als Miterkrankung vorlag.

Im Vergleich zu den standardisierten Todesfallzahlen der letzten zehn Jahre wies der Kanton St.Gallen in den Zeiträumen November 2020 bis Januar 2021 wie auch November 2021 bis Dezember 2021 eine Übersterblichkeit bei den über 64-Jährigen auf (schätzungsweise + 575 Todesfälle). Bei den unter 65-Jährigen gab es vereinzelte Wochen mit einer marginalen Übersterblichkeit. Die Todesfallzahlen in Zusammenhang mit SARS-CoV-2 sind in dieser Altersgruppe jedoch gering und die Spitzen der Übersterblichkeit nicht ausgeprägt. Dies lässt den Schluss zu, dass die verzeichnete Übersterblichkeit in dieser Altersgruppe das Ergebnis normaler Schwankungen ist. In den letzten 20 Jahren traten Phasen der Übersterblichkeit bei den über 64-Jährigen im Kanton St.Gallen auch schon in den Jahren 2005 und 2015 im Zusammenhang mit Grippe- und Hitzewellen auf. Schätzungen zum Ausmass der Übersterblichkeit liegen dazu nicht vor, sie dürfte jedoch in jedem Fall tiefer liegen als in Zusammenhang mit der Corona-Pandemie.

Wöchentliche Todesfälle nach Altersgruppen von Januar 2000 bis März 2023



Datenquelle: Bundesamt für Statistik – Mortalitätsmonitoring (Momo)

Aktualisierungsdatum: 28. März 2023, Meldestand: 19. März 2023

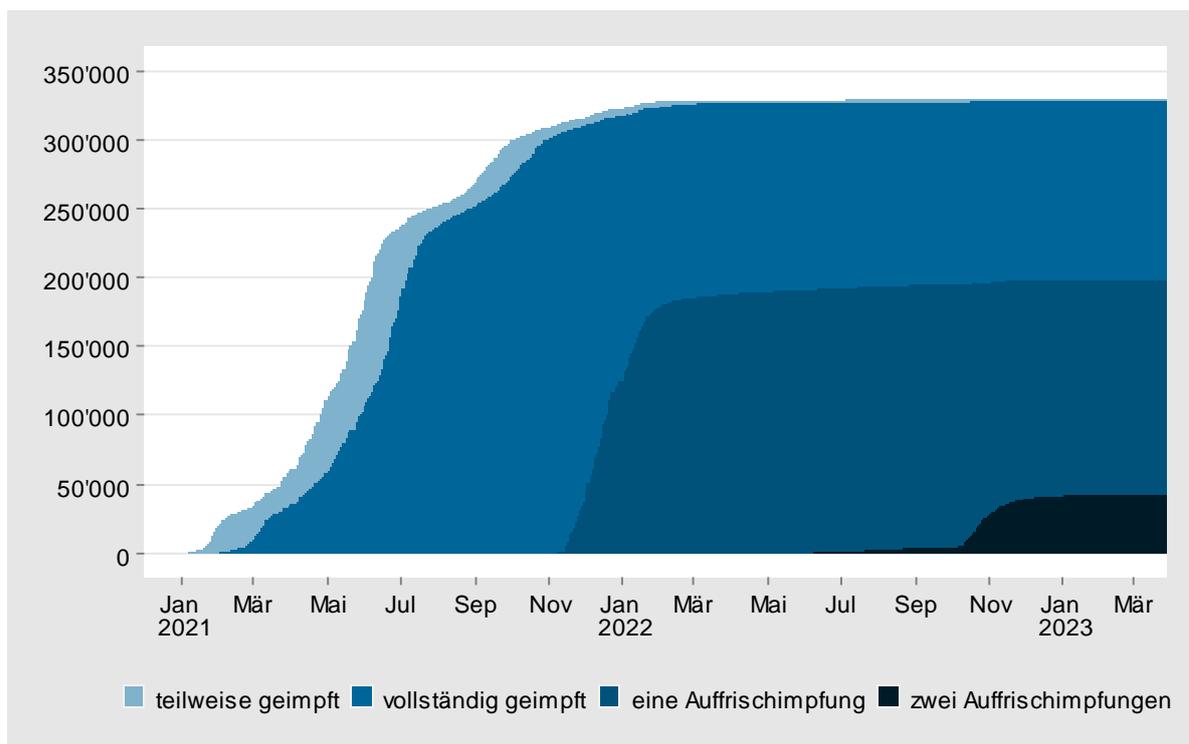
Datenaufbereitung: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen

5.1.4 Impfrate

Die Impfrate ist massgeblich von der Verfügbarkeit von Impfstoffen abhängig. Erst ab Juni 2021 standen dem Kanton Impfstoffe in ausreichender Menge zur Verfügung, um die Bevölkerung flächendeckend gegen Covid-19 impfen zu können. Ab Beginn der Impfungen Ende Januar 2021 bis Mitte Mai 2021 erhielten daher kontinuierlich abgestuft Personen ab 55 Jahren sowie besonders gefährdete Personen eine Impfung. Mitte Mai 2021 wurde das Alterslimit herabgesetzt, so dass sich alle Personen ab 12 Jahren impfen lassen konnten. Eine Impfung für Kinder unter 12 Jahren war erst ab Januar 2022 möglich.

Insgesamt sind rund zwei Drittel der St.Galler Bevölkerung mindestens einmal geimpft. In der Altersgruppe ab 65 Jahre haben rund 89 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung mindestens eine Impfung erhalten. In der Altersgruppe von 0 bis 49 liegt der Anteil der mindestens einmal gegen Covid-19-Infektion Geimpften bei 50 Prozent. Die Durchimpfungsrate im Kanton liegt mit 63 Prozent unter dem Schweizer Durchschnitt von knapp 70 Prozent.

Anteil teilweise und vollständig geimpfter Personen sowie Personen mit Auffrischimpfung Dezember 2020 bis März 2023



Datenquelle: Bundesamt für Gesundheit – Vaccination Monitoring Data Lake (VMDL)

Aktualisierungsdatum: 28. März 2023, Meldestand: 27. März 2023, 24.00 Uhr

Datenaufbereitung: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen

5.2 Betagten- und Pflegeheime

5.2.1 Entwicklung von Auslastung und Infektionsgeschehen

Der Auslastungsgrad in den Betagten- und Pflegeheimen sank gemäss einer Auswertung des Amtes für Soziales im Jahr 2020 leicht, im Schnitt um gut einen Prozentpunkt. Im Jahr 2021 hat ein deutlich stärkerer Rückgang um rund fünf Prozentpunkte stattgefunden.²⁸

Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) erfasste bis Mitte August 2021 mindestens 880 Infektionen von Bewohnenden in den Betagten- und Pflegeheimen im Kanton St.Gallen. Die höchsten Infektionszahlen wurden zwischen Mitte Oktober 2020 bis Anfang Februar 2021 registriert, wobei eine entsprechende Spitze mit über 100 Neuinfektionen je Woche Ende November / Anfang Dezember 2020 festgestellt wurde. Nach Abschluss der Impfaktionen in den Institutionen zeigte sich eine deutliche Abflachung der Infektionszahlen in den Einrichtungen.

5.2.2 Entwicklung der Todesfallzahlen

Von der Covid-19-Pandemie waren die Bewohnenden von Betagten- und Pflegeheimen stark betroffen, einerseits aufgrund von Einschränkungen bei Besuchs- und Freizeitgestaltung, andererseits aufgrund des bei älteren Personen häufigeren tödlichen Verlaufs der Krankheit. In der vom Kanton St.Gallen unterstützten Studie «COVID-19 burden and influencing factors in Swiss

²⁸ 2019 93 Prozent, 2020 92 Prozent und 2021 87 Prozent; siehe auch Antwort der Regierung vom 26. Oktober 2021 auf die Interpellation 51.21.65 «Welche Auswirkung hat die Pandemie auf die Pflegeeinrichtungen für Betagte?»

long-term-care facilities: a cross-sectional analysis of a multicentre observational cohort»²⁹ wurde untersucht, wie stark die Betagten- und Pflegeheime von der Covid-19-Pandemie betroffen waren, welche Faktoren damit zusammenhingen, und wie hoch die Impfraten unter Bewohnenden und Angestellten waren. Die Daten dazu wurden von Betagten- und Pflegeheimen erhoben und für die Studie freiwillig eingereicht. Die Erhebungen wurden in den Kantonen St.Gallen und Waadt durchgeführt, wobei im Kanton St. Gallen 33 (von insgesamt 115) Institutionen mitgewirkt haben.

Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Infektionen mit Covid-19 waren 2020 in Institutionen im Kanton St.Gallen weniger häufig als im Kanton Waadt. Für das Jahr 2020 wurden im Kanton St.Gallen 32 Infektionen mit Covid-19 je 100 belegte Betten gemessen, verglichen mit 50 Infektionen je 100 belegte Betten im Kanton Waadt.
- Die Häufigkeit von Infektionen unterschied sich in beiden Kantonen stark zwischen den Institutionen. Die Statistik reicht von null bis beinahe 100 Infektionen mit Covid-19 je 100 belegte Betten. 7 der 33 Institutionen im Kanton St.Gallen hatten keine Covid-19-Fälle. Die Autorinnen vermuten, dass dies Ergebnis einer fehlenden Detektion in der ersten Covid-19-Welle gewesen sein könnte.
- Die Todesfallrate unterschied sich nicht signifikant zwischen den Kantonen. Im Jahr 2020 stellt die Studie im Vergleich zum Vorjahr eine geringe Zunahme der Todesfälle im Kanton St.Gallen und eine vergleichsweise starke Zunahme im Kanton Waadt fest.³⁰
- Todesfälle unter den Bewohnenden waren insbesondere in denjenigen Institutionen hoch, in denen eine Ansteckung mit Covid-19 unter den Bewohnenden und Angestellten häufig und das Alter der Bewohnenden hoch war. Demgegenüber war die Sterberate dort tief, wo es viele Einzelzimmer, Isolationen in Einzelzimmern, ein Symptom-Screening unter den Angestellten ausserhalb von Ausbrüchen («staff symptom screening outside outbreak»), eine Limite der Anzahl Besuchenden je Tag und eine Voranmeldung von Besuchen («pre-scheduling visits») gab.
- Insgesamt erhielten 70 Prozent der Bewohnenden mindestens eine Impfdosis. Die Studie unterscheidet diesen Wert nicht nach Kanton.
- Die Impfrate war unter den Angestellten im Kanton St Gallen tiefer als im Kanton Waadt. Unter den Angestellten haben sich im Kanton St.Gallen 31 Prozent impfen lassen, im Kanton Waadt waren es 37 Prozent. Die Impfungen wurden bis Ende Mai 2021 erfasst.

Insgesamt erkennt die Studie, dass die Betagten- und Pflegeheime von der Covid-19-Pandemie stark betroffen waren, wobei sich die Häufigkeit von Infektionen zwischen den Institutionen stark unterschied. Infektionen von Angestellten mit Covid-19 seien ein – gemäss Studie beeinflussbarer – Faktor, der mit der Sterberate in den Institutionen zusammenhing. Ein Symptom-Screening unter den Angestellten sei somit ein Schutzfaktor. Darum empfiehlt die Studie insbesondere, ein «staff symptom screening outside outbreak» in die Routine zur Infektionsprävention («routine infection prevention and control measures») aufzunehmen. Auch eine Erhöhung der Impfrate unter den Angestellten sollte angestrebt werden.

²⁹ Die Studie «Burden of COVID-19 in long-term-care-facilities» wurde im Mai 2021 von der Klinik für Infektiologie des Kantonsspitals St.Gallen gestartet. Im Rahmen der Studie wurden bei 59 Betagten- und Pflegeheimen (33 im Kanton St.Gallen, 26 im Kanton Waadt) regelmässige Umfragen gemacht. Die Studie ist abrufbar unter <https://smw.ch/index.php/smw/article/view/3308/5622>.

³⁰ S. 3: «In 2020, all-cause mortality was marginally higher in Vaud than in St.Gallen (39.0 vs 35.2; $p = 0.48$), whilst in 2019, it was higher in St. Gallen than in Vaud (30.4 vs 26.5 per 100 occupied beds; $p = 0.23$).»

5.3 Bildung

Wie in der ganzen Schweiz wurde der Präsenzunterricht auch im Kanton St.Gallen als Massnahme zur Eindämmung der Corona-Pandemie zeitweise ganz oder teilweise sistiert. In der Volksschule hatten die Lernenden im Schuljahr 2019/20 während rund acht Prozent der Jahresunterrichtszeit keinen Präsenzunterricht. Im Mittelschulbereich und in der beruflichen Grundbildung waren rund 40 Prozent der Jahresunterrichtszeit davon betroffen. Im Hochschulbereich waren es etwa zwei Fünftel der Semesterwochen. Im Schuljahr 2020/21 wurde bei den Mittelschulen und der beruflichen Grundbildung der Präsenzunterricht zeitweise ausgesetzt, an etwa fünf Prozent der Jahresunterrichtszeit. Im Hochschulbereich fand im Frühjahrssemester des Studienjahrs 2019/2020 und im Studienjahr 2020/2021 fast ausschliesslich Fernunterricht statt. Im Herbstsemester des Studienjahrs 2021/2022 galt an der Universität St.Gallen für Präsenzveranstaltungen die Zertifikatspflicht. An der Pädagogischen Hochschule St.Gallen und der OST galten anstelle einer Zertifikatspflicht eine Maskenpflicht und Kapazitätsbegrenzungen in der Raumbelagung (vorstehend Abschnitt 4.2.4).

Eine Maskenpflicht für Schülerinnen und Schüler sowie Lernende bestand teilweise in den Schuljahren 2020/21 und 2021/2022. Betroffen waren die Oberstufe der Volksschule, die Mittelschulen und die Berufsfachschulen in der beruflichen Grundbildung (vorstehend Abschnitt 4.2.2 und 4.2.3). Auch für die Hochschulstufe galt in den Studienjahren 2020/2021 und 2021/2022, soweit Präsenzstudium stattfand, in der Regel Maskenpflicht (zumindest bis zur Einführung der Zertifikatspflicht), weil die Abstände in den Unterrichtsräumen nicht eingehalten werden konnten. Nach Aufhebung der Massnahmen im Februar 2022 wurde die Maskenpflicht in den Hochschulen teilweise freiwillig weitergeführt oder in eine dringende Empfehlung umgewandelt.

Der am 7. März 2023 erschienene Bildungsbericht Schweiz 2023³¹ untersuchte unter anderem, wie sich die Pandemiejahre 2020 und 2021 kurzfristig auf das Bildungssystem ausgewirkt haben. Die dortigen Erkenntnisse lassen sich – stark verkürzt – wie folgt zusammenfassen:

- Nach bisherigen Erkenntnissen war der Lernzuwachs bei Schülerinnen und Schülern der Primarschule in der Fernunterrichtszeit im Jahr 2020 signifikant tiefer als beim Präsenzunterricht. Bei Oberstufenschülerinnen und -schülern war kein signifikanter Unterschied im Lernzuwachs während dem Fernunterricht gegenüber dem Präsenzunterricht feststellbar.
- Ab Juni 2020 wurden Quarantänen für einzelne Schülerinnen und Schüler, für gesamte Klassen oder gar Schulen verhängt. Die Quarantänen stellten die Schulen und Familien vor grosse Herausforderungen.
- Ob sich der Fernunterricht im Frühling 2020 nachhaltig auf einen Ausbau und eine Beschleunigung der Digitalisierung in der Bildung ausgewirkt hat, kann wegen der mangelnden Datenlage nicht beurteilt werden.
- Die Auswirkungen der Pandemie auf den Übertritt von der Volksschule in die Sekundarstufe II können mit den vorhandenen Daten nicht abschliessend beurteilt werden. Erste Ergebnisse deuten aber darauf hin, dass die Pandemie betreffend Übertritt nicht zu grösseren Veränderungen geführt hat, auch wenn die Pandemie gemäss Befragungen von Jugendlichen die Ausbildungswahl erschwert hat.
- Im Jahr 2020 führte die Pandemie gesamtschweizerisch zu einem starken Anstieg der Studierendenzahlen auf der Tertiärstufe (Zunahme um 12 Prozent auf der Bachelorstufe gegenüber dem Jahr 2019). Grund dafür waren die damals sehr eingeschränkten Möglichkeiten für ein Zwischenjahr (Erwerbstätigkeit, Reisen). Bereits im Jahr 2021 gingen die Eintritte auf der Tertiärstufe A wieder auf ein ähnliches Niveau wie 2019 zurück.
- Tendenziell wurden während der Pandemie Bachelorabschlüsse schneller erreicht als vor der Pandemie und es fanden eher weniger Studienwechsel statt.
- Im Bereich der höheren Berufsbildung und der Weiterbildung brachen die Teilnahmen in den Jahren 2020 und 2021 stark ein.

³¹ Abrufbar unter <https://www.skb-f-csre.ch/bildungsbericht>.

5.4 Wirtschaft

Das Bruttoinlandprodukt (BIP) der Schweiz verzeichnete aufgrund der weltweiten und schweizerischen Corona-Massnahmen im Jahr 2020 ein Minus von 2,4 Prozent. Sowohl die inländische Endnachfrage als auch der Austausch mit dem Ausland gingen deutlich zurück. Für die Jahre 2021 und 2022 lässt sich die rasche wirtschaftliche Erholung am BIP ablesen: Saison- und Sportevent-bereinigt beträgt das Plus 3,9 Prozent für das Jahr 2021 und 2,1 Prozent für das Jahr 2022 (erste provisorische Daten; Stand: 31. März 2023).³² Für den Kanton St.Gallen betrug der Rückgang des BIP im Jahr 2020 ebenfalls 2,4 Prozent. Aktuellere Werte liegen noch nicht vor. Die für die St.Galler Wirtschaft bedeutsamen Exporte sind vor allem im zweiten Quartal 2020 eingebrochen und begannen sich dann wieder den Vorjahresumsätzen anzugleichen. Für das ganze Jahr 2020 resultierte dann ein Rückgang von 3 Prozent. Dieser wurde mehr als wettgemacht durch einen Anstieg um 10 Prozent im Jahr 2021 und 6 Prozent im Jahr 2022. Für die Gesamtbeurteilung relevant ist die Warengruppe Metalle, Maschinen, Fahrzeuge, die im Kanton St.Gallen rund die Hälfte der Ausfuhren ausmacht. Die gesunkene weltweite Nachfrage durch die Pandemie machte sich in diesem Bereich vor allem im Jahr 2020 bemerkbar. Danach setzte ein deutlicher Nachholeffekt mit Wachstumsraten teilweise im zweistelligen Prozentbereich ein, der bis ins erste Quartal 2022 anhielt. Seither folgt die Entwicklung wieder der allgemeinen konjunkturellen Entwicklung.

Der Tourismus war im Jahr 2020 vom Rückgang der internationalen Reisebewegungen, der zeitweiligen Sperrung der Landesgrenzen, dem Wegfall von Events und Kongressen sowie der Schliessung von Restaurants, Kultur- und Freizeiteinrichtungen stark betroffen. Im Bereich der Hotellerie waren insbesondere die städtischen Destinationen von Einbussen betroffen, während ländliche Gebiete den Wegfall ausländischer Gäste teilweise durch eine höhere Nachfrage aus dem Inland kompensieren konnten. Nach dem Einbruch im Jahr 2020 erholte sich die Nachfrage in der St.Galler Hotellerie im Jahr 2021 markant. Die Ankunftsahlen stiegen im Vorjahresvergleich von 325'000 auf 415'000 und die Logiernächte von 700'000 auf 880'000, was einem Anstieg von jeweils 26 Prozent entspricht. Für das Jahr 2022 verzeichnete die St.Galler Hotellerie knapp 530'000 Gästeankünfte und mehr als 1'065'000 Logiernächte (+ 21 Prozent). Die vier Tourismus-Destinationen verbuchten deutliche Anstiege der Zahlen der Logiernächte, die zwischen 9 Prozent im Toggenburg und 33 Prozent in der Destination Zürichsee betragen.

Wie schon in früheren Krisen – z.B. Finanzkrise des Jahres 2008 – erwies sich der Detailhandel als Stütze der Schweizer Wirtschaft und wirkte sich mit positiven Wachstumsraten stabilisierend auf die konjunkturelle Lage aus. Die Branche hat im Food-Bereich von den Schliessungen der Gastronomie und von einem eingeschränkten Einkaufstourismus profitiert, was zu einem signifikanten Anstieg der Umsätze führte. Der Non-Food-Sektor musste hingegen zweimal die breitflächige Schliessung von Läden verkraften, was insbesondere für den Bereich Schuhe und Bekleidung Einbussen zur Folge hatte. Der restliche Non-Food-Sektor (ohne Bekleidung und Schuhe sowie ohne Treibstoffe) schaffte es hingegen trotz der Einschränkungen, die Umsätze in den Covid-Jahren zu steigern. Betreffend die geschilderten Trends unterscheidet sich die Ostschweiz nicht vom Rest des Landes, was sich auch anhand der Entwicklung der Kartenzahlungen in der Ostschweiz nachweisen lässt.³³

Die Gesamtbeschäftigung im Kanton (ohne Landwirtschaft) bildete sich im Verlauf des Jahres 2020 um rund 3'000 vollzeitäquivalente Stellen zurück. Im Jahr 2021 ist die Beschäftigung wieder auf einen soliden Wachstumskurs eingeschwenkt. Das Beschäftigungsvolumen stieg im Kanton St.Gallen per Ende des vierten Quartals 2022 gegenüber dem Vorjahresquartal (viertes

³² <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news.msg-id-93328.html>.

³³ <https://www.swisspaymentmonitor.ch/>.

Quartal 2021) um 2,0 Prozent. Im Industrie- und Gewerbesektor ist das Beschäftigungsvolumen um 1,4 Prozent gewachsen. Im Dienstleistungssektor betrug das Wachstum im Jahresvergleich 2,3 Prozent. Damit wird das Niveau vor der Pandemie deutlich übertroffen.

Die Zahl der Stellensuchenden nahm ab April 2020 steil zu. Von Juli 2020 bis März 2021 waren rund 4'000 Stellensuchende (rund 40 Prozent) mehr bei den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) registriert als im Jahr 2019. Seit dem Frühjahr 2021 sinkt die Zahl der Stellensuchenden wieder. Ende 2021 lagen die Stellensuchendenzahlen noch rund 11 Prozent höher als vor der Pandemie. Ende April 2022 verzeichneten die St.Galler RAV wieder gleich viele Stellensuchende wie zum Zeitpunkt vor der Pandemie, als die Arbeitslosigkeit im langjährigen Vergleich bereits sehr tief war.

Eine Zunahme der Firmenkonkurse konnte bis September 2021 nicht beobachtet werden. Im Jahr 2020 lag deren Zahl um 18 Prozent tiefer als im Jahr 2019. Dies dürfte in Zusammenhang stehen mit den Unterstützungsmassnahmen von Bund und Kanton sowie dem vom Bundesrat beschlossenen Rechtsstillstand und Änderungen des Konkursrechts, die ein Aufschieben eines drohenden Konkurses ermöglichten. Nach einem Anstieg ab Herbst 2021 sind die Firmenkonkurse wieder auf dem Niveau vor der Pandemie angelangt. Die Zunahme der Firmenkonkurse hat sich auch im Jahr 2023 fortgesetzt.

5.5 Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung

Wie vorstehend in Abschnitt 4.5.3 aufgezeigt, wurden mit den Ausfallentschädigungen zugunsten der privaten und öffentlichen Trägerschaften von Angeboten der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung Massnahmen ergriffen, um diese Angebote finanziell abzusichern. Dies hat unmittelbar dazu geführt, dass das System der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung stets aufrechterhalten werden konnte. Dank dieser Massnahme konnten berufstätige Eltern (z.B. im Pflegebereich oder bei der Polizei) ihre Berufstätigkeit weiterführen und damit als Arbeitskräfte in wichtigen, systemrelevanten Bereichen zur Verfügung stehen. Auch konnte damit die Betreuung durch die Grosseltern, die in gewissen Fällen aus Überlegungen zu deren Schutz wegfiel, teilweise kompensiert werden.

5.6 Sport und Vereinstätigkeit

Die finanziellen Auswirkungen im Breitensport konnten durch die Zahlungen des nationalen Sportförderwerks Jugend+Sport sowie durch weitere Abgeltungen des Bundesamtes für Sport weitgehend aufgefangen werden.

Den professionellen Vereinen im Kanton St.Gallen fehlten jedoch neben den Einnahmen aus Fernsehrechten, Merchandising und Catering insbesondere auch die Zuschauereinnahmen. Infolge von Geisterspielen brach der ganze Umsatz rund um die Spiele weg. Mit den A-fonds-perdu-Beiträgen aus dem Sport-Toto-Fonds (vorstehend Abschnitt 4.7) konnten diese fehlenden Einnahmen zu einem Teil kompensiert werden, was insbesondere für die Aufrechterhaltung des Nachwuchsleistungssports von grosser Bedeutung war.

5.7 Bevölkerung

5.7.1 Wirtschaftliche Folgen

Die zur Bekämpfung der Corona-Pandemie ergriffenen Massnahmen hatten Arbeitslosigkeit und damit auch Einkommensverluste zur Folge. Allerdings liegen keine Daten darüber vor, bei wie vielen Personen im Kanton St.Gallen Einkommensrückgänge zu verzeichnen waren. Gesamtschweizerisch hat das Bundesamt für Statistik ermittelt, dass rund 11 Prozent der Bevöl-

kerung von Einkommenseinbussen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie betroffen waren. Überdurchschnittlich war die Betroffenheit bei Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, bei Personen mit tiefem Einkommen und bei Beschäftigten im Gastgewerbe.

Dass vor dem Hintergrund von Einkommensverlusten die Zahl der Personen ansteigen würde, die kommunale Sozialhilfe beziehen, zeigte sich allerdings nicht. Die Fallzahlen des Jahres 2021 sind auf kantonaler Ebene gegenüber 2019 praktisch unverändert geblieben bzw. ist die Quote im Jahr 2021 sogar gesunken. Das von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) eingerichtete Fallzahlenmonitoring macht deutlich, dass gesamtschweizerisch die Fallzahlen Ende Februar 2023 weiterhin unter dem Niveau des Durchschnittsmonats 2019 liegen (für die Ostschweiz rund 10 Prozent). Dies dürfte einerseits auf vorgelagerte Sozialwerke zurückzuführen sein, die während der Krise ausgebaut (Taggelder der Arbeitslosenversicherung, Kurzarbeitsentschädigungen) bzw. neu eingerichtet wurden (Corona-Erwerbssersatz). Andererseits dürfte ein Teil von Personen, deren Einkünfte den Lebensunterhalt nicht mehr zu sichern vermochten, vorübergehend von ihren Reserven gelebt haben. Weitere verzichteten mutmasslich wegen befürchteten Stigmatisierungen oder aus Angst vor ausländerrechtlichen Folgen auf den Bezug von Sozialhilfe.

5.7.2 Psychische Belastungen

Die Corona-Pandemie brachte für zahlreiche Einwohnerinnen und Einwohner psychischen Stress. Dieser kann in verschiedenen Formen auftreten: in der erhöhten Angst vor Erkrankung, in der Frustration über eingeschränkte Kontakte und Unterhaltungsmöglichkeiten, im Ärger wegen der behördlich auferlegten Regeln, in Konflikten in Familie und Freundeskreis wegen höherer Kontaktdichte oder unterschiedlichen Haltungen gegenüber den behördlichen Massnahmen, in der Belastungszunahme bei der Familienarbeit usw. Stressreduzierend wirken möglicherweise Erfahrungen von intensivierter Nachbarschaftshilfe, neue Formen der Selbsthilfe, intensivierte innerfamiliäre Kontakte oder der tiefere Druck zur Teilnahme am gesellschaftlichen Leben. Im Kanton St.Gallen gibt es bislang keine Erhebungen zur Stressbilanz im Zusammenhang mit der Corona-Krise. Gesamtschweizerisch zeigt eine repräsentative Erhebung des Bundesamtes für Statistik im ersten Halbjahr 2021, dass rund 40 Prozent der Bevölkerung angeben, ihre Stimmungslage habe sich in Folge der Covid-19-Pandemie in den vorhergehenden zwölf Monaten verschlechtert.

Die Zahl der von der Kantonspolizei registrierten Suizide zeigt für das Jahr 2021 einen Allzeithöchststand von 157. In den Vorjahren war die Zahl langsam angestiegen (2017: 109; 2018: 112; 2019: 121) und ging im Jahr 2020 auf 107 zurück. Im Jahr 2022 betrug die Zahl 132. Worauf die auffällige Zunahme im Jahr 2021 zurückzuführen ist und in welchem Zusammenhang dies mit der «Corona-Situation» steht, lässt sich nicht ableiten. Ergänzend wird auf die Antwort der Regierung vom 11. Oktober 2022 auf die Interpellation 51.22.62 «Markante Häufung von Suizidfällen im Kanton St.Gallen» verwiesen.

Die Stadtpolizei wie auch die Kantonspolizei St.Gallen verzeichneten in den Jahren 2020 bis 2022 einen markanten Anstieg der Interventionen wegen häuslicher Gewalt. Waren im Jahr 2019 (vor Ausbruch der Corona-Pandemie) 1'044 Interventionen zu verzeichnen, stieg diese Zahl in den Folgejahren über 1'226 (2020) und 1'275 (2021) auf den Höchststand von 1'655 im Jahr 2022. Die Hypothese scheint plausibel, dass der Anstieg in Zusammenhang steht mit Corona-Massnahmen, welche die Mobilität ausser Haus reduzierten und wirtschaftliche Existenzkrisen zur Folge hatten.

5.7.3 Kinder und Jugendliche

Die psychische Belastung von Kindern und Jugendlichen nahm während der Covid-19-Pandemie deutlich zu, so stark wie in keiner anderen Altersgruppe. Als Ursache können Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen, Ängste und Unsicherheiten sowie familiäre Spannungen und

Konflikte mit Zunahme des Risikos von häuslicher Gewalt und von Suiziden gelten. In internationalen Studien wird u. a. auf Folgendes hingewiesen: Zu den häufigsten Auffälligkeiten zählen depressive Symptome, Angstzustände, Einsamkeit und psychosomatische Beschwerden (z. B. Bauch- und Kopfschmerzen). Unausgeglichenheit, Langeweile, Gereiztheit, Konzentrationschwierigkeiten sowie eine Zunahme an Erschöpfung, Müdigkeit und Schlafproblemen sind weitere Folgen.³⁴ Besonders betroffen waren und sind sozial benachteiligte Kinder und Jugendliche sowie jene, die bereits vor der Pandemie eine psychische Erkrankung aufwiesen. So zeigte sich beispielsweise bei Betroffenen mit Essstörungen eine Verschlechterung, verursacht durch den Verlust an Tagesstruktur, den Rückgang sozialer Beziehungen und den kompensatorischen Konsum digitaler Medien. Ebenso war bei ihnen ein Anstieg an Angstzuständen und Depressionen festzustellen. Diese Erkenntnisse bestätigen, dass die Einschränkungen im Schulbereich namentlich gegenüber Jugendlichen der Sekundarstufe I und der Sekundarstufe II, aber auch gegenüber den jungen Erwachsenen auf der Tertiärstufe, gravierende Folgen haben können und rasch als unverhältnismässig erscheinen. Insoweit war das Prinzip des möglichst liberalen Krisenmanagements, das Regierung, Bildungsrat und Bildungsdepartement im Bildungsbereich praktizierten, alternativlos. Die Vorgaben des Bundes namentlich in der ersten Phase der Pandemie liessen den kantonalen Behörden indessen keinen entsprechenden Spielraum.

Bei psychisch Erkrankten zeigte sich die soziale Einbindung als wichtigster Schutzfaktor. Der Wegfall von Unterstützungsstrukturen wie Therapiestunden, Gruppenangeboten und sozialen Aktivitäten hatte negative Folgen. Es liessen sich auch Korrelationen zwischen dem Gebrauch digitaler Medien und psychischen Auffälligkeiten finden: Je öfter das Smartphone am Tag genutzt wurde, desto häufiger traten Depressionen, Angststörungen, Essstörungen und Schlafstörungen auf. Als wirkungsvolle Schutzfaktoren kristallisierten sich u. a. eine stabile Eltern-Kind-Beziehung, eine offene Kommunikation über Sorgen und Ängste zwischen Eltern und Kindern sowie ein hohes Selbstwertgefühl heraus.

In einem Bericht der UNICEF (2021) zur Situation in der Schweiz und in Liechtenstein in Bezug auf die psychische Gesundheit von Jugendlichen wird u.a. festgehalten, dass 37 Prozent Anzeichen einer Angststörung und/oder Depression aufweisen und ein Drittel über ein geringes Selbstwertgefühl berichten. Ein Viertel sieht eine Verschlechterung der eigenen körperlichen Gesundheit seit Beginn der Pandemie, 47,1 Prozent stufen ihre psychische Gesundheit als schlechter ein. Von besonderem Interesse sind die Angaben aus demselben Bericht, dass 29,1 Prozent der Befragten mit niemandem über ihre Probleme sprechen und weniger als 50 Prozent ein Angebot der psychosozialen Versorgung aufsuchen, um Hilfe zu erhalten. Gar nur 3 Prozent wenden sich an Fachleute aus dem Gesundheits- oder Bildungsbereich.³⁵

Es ist offensichtlich, dass ein massiv erhöhter Bedarf an psychologischer Unterstützung entstand und weiter fortbesteht. Dies wird durch Fachpersonen aus den Bereichen Gesundheit und Bildung immer wieder bestätigt. Die Versorgungsseite – gerade in der Kinder- und Jugendpsychiatrie – ist völlig überlastet und die Wartezeiten sind als Folge der Pandemie noch länger geworden. Die Wartezeiten für eine Behandlung in den Kinder- und Jugendpsychiatrischen Einrichtungen sind während der Pandemie deutlich angestiegen und haben sich nur allmählich wieder erholt. Auch haben vorgelagerte Stellen (z.B. der Schulsozialarbeit, Beratungsstellen usw.) auf eine deutlich höhere Belastung hingewiesen. Gleichzeitig konnten die Kapazitäten nicht kurzfristig erhöht werden, einerseits aus budgetären Gründen, andererseits aus Gründen

³⁴ C. Bohl et al., Psychische Belastung von Kindern und Jugendlichen in der Coronazeit. Literaturüberblick und Projektskizze, in: Prävention und Gesundheitsförderung, 18(Suppl 1), abrufbar unter <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC9052732/>.

³⁵ Y. Barrense-Dias / L. Chok / J.-C. Surís, A picture of the mental health of adolescents in Switzerland and Liechtenstein, Lausanne: Unisanté – Centre universitaire de médecine générale et santé publique, November 2021 (Raisons de santé 323), abrufbar unter <https://www.unisante.ch/fr/formation-recherche/recherche/publications/raisons-sante/raisons-sante-323>.

des Fachkräftemangels. Dies führte dazu, dass diese Beratungs- und Betreuungsangebote teilweise gar nicht in Anspruch genommen werden konnten. Die Erweiterung des Angebots in diesem Bereich und die Verstärkung präventiver Massnahmen sind daher zentral.

Auffällig ist weiter, dass Beratungsstellen, die sich mit Gewalt gegenüber Kindern und Jugendlichen beschäftigen, im Verlauf der Pandemie teilweise einen starken Anstieg an Anfragen verzeichneten.³⁶ Je länger die Covid-19-Pandemie und die Massnahmen andauerten, desto mehr nahmen auch Überforderungssituationen zu. Es ist denkbar, dass die Verdachtsfälle von Kindeswohlgefährdungen mittel- bis langfristig weiter zunehmen werden. Dies verschärft u.a. die bereits bestehende angespannte Situation im Bereich ambulanter oder stationärer Therapieplätze für Kinder und Jugendliche.

5.7.4 Akzeptanz der Corona-Regeln

Nicht empirisch untersucht wurde, ob und wie weit die coronabedingten Einschränkungen von der Bevölkerung des Kantons St.Gallen als angemessen oder unangemessen (zu viel / zu wenig) beurteilt wurden. Als Gradmesser für die Akzeptanz der Corona-Politik des Bundes kann die Abstimmung über das Covid-19-Gesetz vom Juni 2021 angesehen werden. Dass es von fast der Hälfte der Abstimmenden abgelehnt wurde, deutet auf Vorbehalte einer grossen Bevölkerungsgruppe im Kanton hin, wobei sich aus dem Abstimmungsergebnis nicht ableiten lässt, worauf sich diese Vorbehalte genau beziehen. Ähnliches gilt für die Volksabstimmungen zu den zwei Revisionen des Covid-19-Gesetzes vom November 2021 und vom Juni 2023.

Die Einhaltung der Verhaltensregeln (Kontakteinschränkungen, Maskenpflicht, Zertifikatspflicht usw.) wurde polizeilich überprüft. Im Jahr 2020 registrierte die Kantonspolizei 157 Verzeigungen wegen Verletzung von Corona-Regeln. Im Jahr 2021 waren es 203, und bis zum Ende der Massnahmen im März 2022 noch 38. Da die Zahl der Verzeigungen stark vom Anzeigeverhalten der Bevölkerung und der Kontrolltätigkeit der Polizei abhängt, ist die Aussagekraft dieser Zahlen als Indikator für die Corona-Regeltreue der Bevölkerung allerdings begrenzt.

Öffentlich geäusserte Kritik an den Corona-Massnahmen wurde bis Mitte September 2022 in 36 Demonstrationen und Kundgebungen vorgebracht, die in acht unterschiedlichen Gemeinden stattfanden. Zusätzlich kam es im April 2021 in der Stadt St.Gallen zu Ausschreitungen von Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die sich gegen verordnete Einschränkungen richteten und mit Sachbeschädigungen einhergingen. Gegen die Einschränkungen in der Schule demonstrierten am 3. und 10. Januar 2022 vor dem Bildungsdepartement gegen 60 Personen, wobei es vereinzelt zu einer Konfrontation mit der Polizei kam. An anderen Tagen im Januar 2022 fanden Demonstrationen in der Stadt St.Gallen und in anderen Gemeinden, namentlich im Rheintal, statt. Diese Aktionen kontrastierten zum Druck, dem die Bildungsakteure von Seiten ausgesetzt waren, denen die präventiven Massnahmen zu wenig weit gingen.

5.7.5 Homeoffice

Zur Nutzung des Homeoffice, wie es teilweise empfohlen und phasenweise angeordnet wurde, liegen keine statistischen Informationen zum Kanton St.Gallen vor. In der Gesamtschweiz arbeitete gemäss einer Erhebung des Bundesamtes für Statistik im ersten Halbjahr 2021 im bisherigen Pandemieverlauf fast 50 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung der Schweiz zumindest zeitweise zuhause. Die Unterschiede zwischen einzelnen Bevölkerungsgruppen und Branchen sind allerdings gross. Die Anteile sind unterdurchschnittlich bei Personen mit nur elementarer Ausbildung, tiefem Einkommen, ausländischer Staatsbürgerschaft und Beschäftigten mit hauptsächlich direktem Kundenkontakt.

³⁶ Vgl. Antworten der Regierung vom 17. August 2021 auf die Interpellation 51.21.01 «Pandemie führt zu mehr Kindsmisshandlungen» sowie vom 29. Juni 2021 auf die Interpellation 51.21.67 «Was macht die Regierung zur Sicherstellung der jugendpsychiatrischen und -psychologischen Versorgung im Kanton St.Gallen?».

5.8 Öffentlicher Verkehr

Die Nutzung der Verkehrsmittel hat sich während der Pandemie und aufgrund der Corona-Massnahmen wie Lockdowns und Homeoffice-Empfehlungen markant verändert. Die Zahl der beförderten Personen ging beim öffentlichen Verkehr um rund einen Viertel zurück. Das führte zu erheblichen Einnahmeeinbussen, die zum Teil von der öffentlichen Hand gedeckt wurden. Der Kanton St.Gallen übernahm für die Jahre 2020 und 2021 Defizitdeckungen in der Höhe von total 7,2 Mio. Franken (siehe auch Kap. 4.3.5).

Die Fahrgastzahlen sind im Kanton St.Gallen jedoch unerwartet rasch wieder auf das Niveau von 2019 gestiegen. Unter anderem hat der Freizeitverkehr in öffentlichen Verkehrsmitteln stark zugenommen. Der Kostendeckungsgrad des öffentlichen Verkehrs, der in den Pandemie Jahren 2020 und 2021 auf 46 bzw. 48 Prozent gesunken ist, lag 2022 bereits wieder auf dem Vor-Pandemie-Niveau von 54 Prozent.³⁷

Die Covid-19-Pandemie hat die Bedeutung einer strukturierten Krisenorganisation im Bereich Verkehr aufgezeigt. Der systemische Ansatz, Organisationen für die Systemführung des Verkehrs während einer Ausnahmesituation zu beauftragen, hat sich während der Pandemie bewährt. Es hat sich gezeigt, dass die Krisenorganisation gut funktioniert, denn die SBB und die PostAuto AG konnten ihren Verantwortlichkeiten als Systemführer nachkommen. Zurzeit überarbeitet das Bundesamt für Verkehr die Verordnung über die Koordination des Verkehrs zur Bewältigung von Ausnahmesituationen (VKOVA), um gewisse Aufgaben und Verantwortlichkeiten zu präzisieren.

6 Finanzielle Auswirkungen für den Kanton St.Gallen

Die nachfolgende Tabelle fasst die finanziellen Aufwendungen zusammen, die der Kanton St.Gallen im Zusammenhang mit der Pandemie geleistet hat. Sie bildet die Bruttoaufwendungen ab und weist aus, welche Anteile davon durch den Bund und durch den Kanton getragen werden mussten. Um sich auf das Wesentliche zu konzentrieren, hat die Regierung entschieden, nur Nettoaufwendungen über Fr. 100'000.– systematisch zu erfassen. Diese Aufwendungen wurden aus dem besonderen Eigenkapital finanziert (vgl. nachfolgende Ausführungen). Allfällige tiefere Aufwendungen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie wurden dem allgemeinen Haushalt belastet. Sie sind in der untenstehenden Tabelle nicht berücksichtigt.

³⁷ Kanton St.Gallen (Amt für öffentlichen Verkehr), Bericht öffentlicher Verkehr, August 2023. Abrufbar unter <https://www.sg.ch/verkehr/oeffentlicher-verkehr/zahlen-und-fakten/bericht-oeffentlicher-verkehr.html>.

Aufwendungen des Kantons zur Deckung von Aufwendungen im Zusammenhang mit der Pandemie 2020–2022

Massnahme (in Mio. Franken)	Aufwendungen insgesamt	Anteil Bund / Gemeinden ³⁸	Anteil Kanton
Entschädigungen der Ertragsausfälle Spitäler	42,17	–	42,17
Kantonaler Führungsstab ³⁹	62,58	29,56	33,02
Härtefallprogramm (A-f-Beiträge / beanspruchte Solidarbürgschaften)	156,60	122,60	34,00
Ausfallentschädigungen Kultur	23,45	11,67	11,78
Wertberichtigung auf Darlehen Genossenschaft Olma Messen St.Gallen	8,40	–	8,40
Öffentlicher Verkehr: Regionaler Personenverkehr, Ortsverkehr	7,20	3,60	3,60
Massnahmen im sozialen Bereich (Unterstützung Sozialhilfe)	3,26	–	3,26
Entschädigungen zugunsten von Einrichtungen für Menschen mit Behinderung	2,29	–	2,29
Härtefallprogramm: Abwicklungskosten / Vollzugsaufwand	2,11	–	2,11
Unterstützung von Seilbahnunternehmen	1,45	–	1,45
Unterstützung professioneller Sportvereine: Rückstellung auf offenen Solidarbürgschaften	0,91	–	0,91
Rückstellung aus Solidarbürgschaften «Liquiditätshilfe in Härtefällen»	0,72	–	0,72
Mehraufwendungen für Sessionen «extra muros»	0,52	–	0,52
Stiftung Kinder- und Jugendpsychiatrische Dienste St.Gallen	0,50	–	0,50
Wertberichtigung Beteiligungserhöhung Olma Messen	0,43	–	0,43
Härtefallprogramm: Rückstellung auf offenen Solidarbürgschaften	0,42	–	0,42
Nachholung überbetriebliche Kurse und Unterstützungsprojekte praktische Ausbildung	0,41	–	0,41
Ausfallentschädigung öffentliche Kindertagesstätten	2,04	1,64	0,40
Unterstützung von Tourismusorganisationen	0,29	–	0,29
Entschädigung Stiftsbibliothek St.Gallen	0,25	–	0,25
Deckung Verlustvortrag der Mensa GBS	0,25	–	0,25
Reha Lutzenberg (höherer Staatsbeitrag)	0,22	–	0,22
Masken-Entschädigung für EL-Beziehende	0,12	–	0,12
Kurzarbeitsentschädigungen (März 2020 bis Juni 2022)	696,85	696,85	–
Corona-Erwerbsersatzentschädigungen	133,85	133,85	–
Total	1'147,29	999,77	147,52

Quelle: Finanzdepartement Kanton St.Gallen

Die Covid-19-Pandemie hat in finanzieller Hinsicht weder beim Kanton noch bei den Gemeinden einschneidende Spuren hinterlassen. Beim Kanton ist der Grund dafür insbesondere der II. Nachtrag⁴⁰ vom 20. Mai 2020 zum Kantonsratsbeschluss über die Zuweisung eines Teils des Kantons-

³⁸ Anteile der Gemeinden nur im Bereich öffentlicher Verkehr und teilweise im Bereich Ausfallentschädigungen öffentliche Kindertagesstätten. Alle anderen Beiträge erfolgten seitens Bund. Aus diesem Grund wird auf eine detaillierte Aufschlüsselung der Kosten zwischen Bund und Gemeinden verzichtet.

³⁹ Von den Nettoaufwendungen im Kantonalen Führungsstab entfallen 13,14 Mio. Franken auf den Bereich Impfen (Aufbau und Betrieb Impfzentren), 11,59 Mio. Franken auf das Testen (Aufbau und Betrieb Testzentren, repetitives Testen), 5,15 Mio. Franken auf das Contact Tracing sowie 3,14 Mio. Franken auf weitere Teilbereiche (u.a. Beschaffung Material/Masken, Kommunikationskosten, IT-Lösungen und weitere Drittleistungen). Für das Jahr 2023 wurden per Stichtag 30. Juni 2023 Total 1,06 Mio. Franken aufgewendet, wovon rund 1 Mio. Franken auf den Bereich Impfen entfällt.

⁴⁰ nGS 2020-037.

anteils am Erlös aus dem Verkauf von Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank an das besondere Eigenkapital (sGS 831.51). Mit diesem Beschluss wurde einerseits die ausserordentliche Ausschüttung der Schweizerischen Nationalbank im Jahr 2020 von 79,3 Mio. Franken dem besonderen Eigenkapital zugewiesen. Andererseits wurde der Verwendungszweck des besonderen Eigenkapitals auf Massnahmen ausgeweitet, die im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie stehen. Somit konnten die vom Kanton St.Gallen getragenen Nettoaufwendungen aus Corona-Massnahmen in den Jahren 2020, 2021 und 2022 von insgesamt 147,52 Mio. Franken vollständig aus dem besonderen Eigenkapital finanziert werden und belasteten den allgemeinen Haushalt nicht.

Die coronabedingten Netto-Mehrausgaben im Kanton St.Gallen wurden hauptsächlich verwendet für die personelle Unterstützung des Kantonsarztamtes (Projektleitung, Personal), für den Aufbau und den Betrieb der Impfangebote (insbesondere Kosten für Impfl Logistik, Monitoring, Impfzentren, Zuzahlung für Impfungen in Arztpraxen und Apotheken), für den Aufbau und den Betrieb des Contact Tracings und der Info-Line, für die mobilen Teams (Testen und Impfen) in Gesundheitsinstitutionen sowie Betagten- und Pflegeheimen, für das Härtefallprogramm und Ausfallentschädigungen (Spitäler, Kultur, Kindertagesstätten), für Defizitdeckungen des öffentlichen Verkehrs oder für die Bildung von Rückstellungen auf offenen Solidarbürgschaften. Im Einzelnen geben die Botschaften der Regierung zu den Staatsrechnungen 2020 bis 2022 (33.21.01, 33.22.01 und 33.23.01, jeweils in Abschnitt 1.3) über die Verwendung der Gelder Auskunft. Im Jahr 2020 wurde das besondere Eigenkapital – vor Verbuchung von Rückerstattungen – mit 63,85 Mio. Franken, im Jahr 2021 mit netto 78,36 Mio. Franken und 2022 mit netto 4,24 Mio. Franken belastet. Der Bestand des besonderen Eigenkapitals sank per Ende 2022 auf 124,3 Mio. Franken.

Die für das Jahr 2021 erwarteten Rückgänge der Steuereinnahmen blieben weitgehend aus. Bei den juristischen Personen waren einzelne Branchen (z.B. Eventbranche, Automobilzulieferer) sehr stark von der Pandemie betroffen, wodurch deren Gewinne deutlich zurückgegangen sind. Andere Bereiche wie Bauzulieferer oder die Immobilienbranche haben in der gleichen Zeit jedoch deutlich zugelegt. Die beiden Effekte dürften sich gegenseitig kompensiert haben. Bei den Grundstückgewinnsteuern waren Mehreinnahmen zu verzeichnen, da der Immobilien- und Baubereich im Pandemiezeitraum höhere Gewinne erzielte. Für das Jahr 2022 wurde bei den Steuereinnahmen wieder ein moderater Zuwachs erwartet. Sowohl die natürlichen als auch die juristischen Personen haben das Budget deutlich überschritten. Tatsächlich betrug der Zuwachs bei den Einkommenssteuern 3 Prozent anstelle der erwarteten 1,5 Prozent. Bei den juristischen Personen betrug der Zuwachs gar 23 Prozent. Insbesondere die exportorientierten Industrie- und Handelsfirmen haben sehr gute Ergebnisse erwirtschaftet. Die erzielten Grundstückgewinne bewegen sich nach wie vor auf sehr hohem Niveau. Gesamthaft betrachtet sind die längerfristig erwarteten negativen wirtschaftlichen Entwicklungen der Pandemie bei den Steuereinnahmen bisher vollständig ausgeblieben.

Insgesamt hat die Pandemie im Kanton St.Gallen Kosten von rund 1'147,3 Mio. Franken verursacht. Davon haben der Bund rund 999,8 Mio. Franken und der Kanton rund 147,5 Mio. Franken getragen.

7 Bisherige Auswertungen und Erkenntnisse

7.1 Aus Sicht des Kantonalen Führungsstabes

7.1.1 Interne Beurteilung

Der Chef KFS und der Stabschef KFS beurteilten während der Ereignisbewältigung regelmässig die Arbeit des Stabes im Sinn der Selbstreflexion und versuchten laufend, Optimierungen vorzunehmen. Deshalb sind alltägliche Auswertungen und Erkenntnisse bereits in die Arbeit integriert worden, ohne grundlegende Fragestellungen zu tangieren.

Als positiv erachtet der KFS, dass die gesetzten strategischen Ziele, die von der Regierung vorgegeben worden waren (vgl. vorstehend Abschnitt 3.1), erreicht werden konnten. Bestehende Friktionen aufgrund der ursprünglichen Auftragserteilung konnten zeitgerecht bereinigt werden, so dass zwar Reibungsverluste existierten, diese aber die Arbeit nicht zu beeinträchtigen vermochten. Dies spricht für eine konstruktive Unternehmenskultur. Wertvoll war in diesem Zusammenhang auch die Klärung der Zuständigkeiten durch die Regierung für die weitere Arbeit mit ihrem Beschluss vom 4. Juli 2020.

Bewährt hat sich, dass teilweise vom stringenten Organigramm des KFS abgewichen und je nach gegebener Notwendigkeit der modulartige Stabsaufbau durch den Beizug weiterer Personen – politische Behördenmitglieder, Vertretungen von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Unternehmen, externe Expertinnen und Experten – ergänzt werden konnte. Vor dem Hintergrund, dass die politischen Entscheidungen letztlich immer in den Regelstrukturen, d.h. durch Regierung und zuständige Departemente, getroffen und verantwortet wurden, stand diesem Vorgehen nichts im Weg, doch scheint es angezeigt, hierfür eine explizite Rechtsgrundlage zu schaffen.

Die Zusammenarbeit des KFS mit den Regionen funktionierte grundsätzlich gut. Der Informationsaustausch erfolgte aus Sicht des KFS in alle Richtungen zweckmässig und zeitgerecht. Es zeigte sich aber, dass die Schnittstellen zwischen dem KFS und den Führungsstäben der Gemeinden und – wo vorhanden – der Regionen (vgl. Art. 11 Abs. 2 BevSG) nicht durchwegs klar definiert waren. Hinzu kommt, dass auch die Gemeindebehörden selbst (Stadt- und Gemeinderäte als politisch verantwortlich Exekutivbehörden) das berechtigte Bedürfnis hatten, aus erster Hand über die Stabsarbeit des KFS – der ja die Führungsunterstützung im Interesse des ganzen Kantons wahrzunehmen hat – informiert und in die Koordination einbezogen zu werden. Durch den von Anfang an erfolgten Einbezug einer Delegation der VSGP in die Arbeit des KFS konnte diesem Informationsbedürfnis Rechnung getragen werden.

Eine grosse Herausforderung für Abläufe und Personal bildete der in der Regel sehr kurzfristige Vollzug von Bundesvorgaben. Hier machten sich strukturelle Mängel im Krisenmanagement des Bundes bemerkbar, die sich jedoch den direkten Einflussmöglichkeiten des KFS entzogen.

Den hauptsächlichen Handlungsbedarf ortet der KFS bei der gesetzlichen Klärung der Aufgabenzuordnung auf politischer, strategischer und operativer Ebene im Sinn der Auftragstaktik, um Reibungsverluste zu vermindern. Der verbindliche Durchgriff auf Verwaltungsleistungen muss jederzeit sichergestellt sein. Ausserdem erachtet der KFS eine verbindliche Definition der «Lagen» (normale, besondere, ausserordentliche Lage) als zweckmässig, um Zuständigkeiten und Kompetenzen zu klären.

Hinsichtlich der Umsetzung des Pandemieplans kristallisierte sich heraus, dass dieser zwingend überarbeitet werden muss. Insbesondere weist dieser eine Vielzahl von Schnittstellen und Teilstäben auf, die mit den vorhandenen Personalressourcen nicht zu bewältigen und prozedural zu schwerfällig sind. Auch ist es unerlässlich, die im Plan vorgesehene materielle Vorbereitung durchzusetzen.

7.1.2 Externe Beurteilung

Der KFS hat frühzeitig einen externen Begleiter beigezogen, um die Stabsarbeit laufend aus einer Aussensicht optimieren zu können. Er hat sich hierbei auf Hans-Peter Kellerhals, den früheren Kommandanten der Territorialdivision 4, gestützt. Die Regierung hat den Begleiter des KFS im März 2021 ersucht, seine Beobachtungen, Erfahrungen und Empfehlungen bezüglich Organisation und Leistungsfähigkeit des KFS festzuhalten.⁴¹

Der externe Begleiter beurteilt die Struktur des «stehenden Teils» des KFS als vorbildlich und bezeichnet die materiellen und organisatorischen Vorbereitungen des KFS ebenfalls als sehr gut. Auch das Nachrichtenbeschaffungskonzept wird positiv gewürdigt, indem die Nachrichtenbedürfnisse aufgelistet und die Beschaffung dieser Bedürfnisse sehr präzise geplant und umgesetzt worden seien. In einem sehr übersichtlichen Dashboard seien die gesammelten Daten miteinander verbunden worden, sodass ein recht zutreffendes Bild der Lage entstand. Indem der KFS allen interessierten und betroffenen Stellen zu einem klar definierten Zeitpunkt ein tägliches Lagebulletin mit der Einschätzung des KFS zu Lageentwicklung, Zustand der Infrastrukturen (z.B. Auslastung und verfügbare Kapazitäten) sowie Planungs- und Führungstätigkeiten zur Kenntnis zustellte, hätten die Stellen des Kantons auf einer einheitlichen Basis kommunizieren können.

Hans-Peter Kellerhals kritisiert jedoch, dass die Regierung zwar die Einschätzung der Lage durch den KFS geteilt, diesem aber lediglich eine «koordinierende Rolle» zugestanden habe. Aus seiner Sicht sei der Führungsstab in seiner Tätigkeit stark eingeschränkt worden. Durch die Reduktion des KFS auf Koordinationsaufgaben sei das Handeln verzögert und ein einheitliches Vorgehen verhindert worden. Die Ämter und Departemente hätten nach Einschätzung des externen Begleiters mit Argusaugen auf die eigenen «Pfründe» geachtet und seien wenig bereit gewesen, etwas aus der Hand zu geben.

Hans-Peter Kellerhals hat demgemäss die folgenden Empfehlungen abgegeben:

- Moderate Anpassung der Struktur des Kantonalen Führungsstabes: Um Klarheit über die Rollen der Stabsangehörigen des KFS zu schaffen, soll der Kernstab II aufgelöst und durch eine Konsultationsgruppe ersetzt werden. Dieses Begleitgremium soll im Wesentlichen dieselben Mitglieder haben wie der heutige Kernstab II. Die Vertretung der Kantonspolizei sei in den KFS zu integrieren und aus der Konsultationsgruppe herauszulösen. Die Umbenennung soll die Rolle und die Aufgabe dieser Gruppe besser abbilden.
- Überprüfung der Mitglieder der Module: Die Liste der Mitglieder der einzelnen Module soll überprüft werden mit dem Ziel, nur noch Mitarbeitende zu listen, die auch für Übungen angemessen verfügbar und im Bedarfsfall in der Grundstruktur auch tatsächlich an ihrem Stammarbeitsplatz entbehrlich sind.
- Festlegung eines Standards für den Übergang der Führung des Kantons von der ordentlichen in die ausserordentliche Lage. Es sei eine Rechtsgrundlage zu schaffen, die das generelle Prozedere festlegt, um einen raschen Übergang sicherzustellen. Die Regierung soll im Eintretensfall auf Antrag der Vorsteherin oder des Vorstehers des Sicherheits- und Justizdepartementes einen Dreierausschuss mit dem Krisenmanagement beauftragen und dabei gleichzeitig den Umfang der Delegation, die Kompetenzen und die Mittelzuweisung beschliessen. Auf diese Weise sollen Strukturdiskussionen nachhaltig verhindert werden.

⁴¹ H.-P. Kellerhals, Führung in der Krise im Kanton St.Gallen. Bewältigung der Herausforderungen der ersten Welle der Covid-Pandemie im Kanton St.Gallen. Beobachtungen, Erfahrungen und Empfehlungen, 2021.

7.2 Aus Sicht der politischen Gemeinden

Die St.Galler Gemeinden wurden mit Beginn der Covid-19-Pandemie in das Krisenmanagement einbezogen und hatten, vertreten durch das Präsidium der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP), Einsitz im KFS. Die Gemeinden wurden so in die Ausarbeitung von Lösungsmöglichkeiten bezüglich der gesetzlichen Grundlagen, in die Koordination und Diskussion des Vollzugs sowie in die weiteren Vorgehensweisen involviert. Dies wurde von den Vertretenden der VSGP positiv bewertet. Insgesamt gesehen seien die Gemeinden damit zielführend in das Krisenmanagement involviert worden.

Die Gemeinden haben weiter auch regionale Krisenstäbe zur Unterstützung des lokalen Krisenmanagements eingesetzt. Diese haben die Gemeindeexekutiven im Vollzug operativ unterstützt und die Arbeit der VSGP ergänzt. Nach Rückmeldung der VSGP habe dies mehrheitlich gut funktioniert, auch wenn es in einigen Fällen Diskussionen bezüglich der Zuständigkeiten der Krisengremien gab.

Die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und dem Kanton wird von den Verantwortlichen der VSGP als gut beurteilt. Es habe insbesondere bei der Umsetzung der Kontrolle der Gastronomiebetriebe sowie der Bewilligung von Veranstaltungen ein angemessener und effizienter Vollzug sichergestellt werden können. Der Kanton habe entsprechende Vorgaben gemacht, welche die Gemeinden mit den verfügbaren Ressourcen erfüllen konnten. Wichtig war aus Sicht der VSGP, dass es zwischen den St.Galler Gemeinden keine oder nur geringe Unterschiede im Vollzug gab. Positiv bewertet wurde in diesem Zusammenhang auch, dass zwischen den Gemeinden im Kanton bereits vor der Krise ein funktionierendes Netzwerk bestand. Dieses habe die Zusammenarbeit in der Krise erleichtert. Die Kommunikation zwischen dem Kanton und den Gemeinden erfolgte daher insgesamt zielführend und mehrheitlich rechtzeitig.

Von der positiven Würdigung des Einbezugs der Gemeinden miterfasst wurde durch die für die Schule zuständigen Instanzen der kommunalen Staatsebene namentlich auch die gemeinsame Task Force Volksschule (oben Abschnitt 3.3.4.d und unten Abschnitt 7.7).

Die Massnahmen zum Schutz der Gesundheit sowie die weiteren Massnahmen haben die Gemeinden vor verschiedene Herausforderungen gestellt. So sei beispielsweise die Beschaffung von Schutzmaterial anspruchsvoll gewesen. Die Massnahmen zum Schutz von Personen in Betagten- und Pflegeheimen seien ebenfalls herausfordernd gewesen und hätten bei den Gemeinden Ressourcen beansprucht. Auch dort seien jedoch dank der guten Zusammenarbeit zwischen den Verantwortlichen des Kantons, der Gemeinden und der Institutionen zielführende und praktikable Lösungen gefunden worden.

7.3 Aus Sicht der Staatswirtschaftlichen Kommission

Die Bewältigung der Covid-19-Pandemie war Gegenstand einer vertieften Prüfung einer Subkommission der Staatswirtschaftlichen Kommission, wobei sich der Beurteilungszeitraum auf die Monate Januar bis Juni 2020 beschränkte. Über die gewonnenen Erkenntnisse erstattete die Staatswirtschaftliche Kommission am 25. März 2021 dem Kantonsrat einen ausführlichen Bericht (82.21.03; nachfolgend Bericht StwK). Die Kommission attestiert der Regierung, dass diese bei der Anordnung von Massnahmen dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit gefolgt sei. Nebst Notwendigkeit und Zweckmässigkeit der Massnahmen habe die Regierung auch die Auswirkungen für Bevölkerung und Wirtschaft, die Akzeptanz in der Gesellschaft, die Durchsetzbarkeit sowie allfällige regionale Unterschiede berücksichtigt. In Bezug auf die Rechtsetzung habe die Regierung ihre Aufgaben wahrgenommen und teilweise äusserst schnell Rege-

lungen erlassen. Der Pandemieplan aus dem Jahr 2016 sei den relevanten Personen grundsätzlich bekannt, und die Planungen seien «nicht grundsätzlich falsch»⁴², doch bedürfe er insbesondere bei den Vollzugsfragen der Überarbeitung. Ausserdem seien die Empfehlungen des Pandemieplans von einzelnen Institutionen nur mässig oder gar nicht umgesetzt worden (z.B. Lagerhaltung von Gesichtsmasken).

Bei den Führungsstrukturen, Zuständigkeiten und Rollenverteilungen ortete die Staatswirtschaftliche Kommission insbesondere zu Beginn der Pandemiesituation Reibungsverluste, die sie auf Unklarheiten bezüglich Kompetenzverteilung sowie unterschiedliche Interpretationen zwischen Gesundheitsdepartement und KFS, aber durchaus auch auf die ausserordentlichen Umstände der Pandemie zurückführte. Die Kommission hätte es begrüsst, wenn die bestehenden Strukturen des KFS vermehrt für die operative Führungsverantwortung genutzt worden wären.⁴³ Nach Ansicht der Staatswirtschaftlichen Kommission muss das BevSG dahingehend optimiert werden, dass die Aufgabenzuordnungen (politisch, strategisch, operativ) geklärt werden und der KFS vermehrt als Instrument des Krisenmanagements eingesetzt werde.

Im Weiteren anerkennt die Staatswirtschaftliche Kommission, dass die Handlungsfähigkeit der Regierung jederzeit sichergestellt war. Mit verbesserter technischer Infrastruktur und einem erhöhten Sitzungsrhythmus sei der Austausch in der Regierung angemessen intensiviert worden. Die Kommission begrüsst auch den Austausch mit den Nachbarkantonen und -ländern. Um die Handlungsfähigkeit des Parlamentes sicherzustellen oder zu verbessern, wirft die Staatswirtschaftliche Kommission die Frage nach Fachbereichskommissionen und nach dem Verständnis von Art. 91 Abs. 2 des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR) auf, wonach die ständigen Kommissionen ausschliesslich Vorlagen aus ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich einbringen können. Jedenfalls ortet die Staatswirtschaftliche Kommission Änderungsbedarf, wo die Regierung, unmittelbar gestützt auf Art. 75 KV, auf zwei Jahre befristetes gesetzvertretendes Ordnungsrecht erlassen kann. Sie erachtet eine Präzisierung des Anwendungsbereichs von Art. 75 KV für angezeigt, indem die Regierung den unaufschiebbaren Regelungsbedarf vertieft begründen sollte und dem Kantonsrat grundsätzlich zeitverzugslos Antrag auf Erlass von ordentlichem Gesetzesrecht, allenfalls im Dringlichkeitsverfahren, zu stellen habe.

Als Ausfluss ihrer Prüfungstätigkeit reichte die Staatswirtschaftliche Kommission die Motion 42.20.18 «Optimierungen im Bevölkerungsschutzgesetz aufgrund der Covid-19-Epidemie» ein, die der Kantonsrat in der Aprilsession 2021 guthiess. Mit Blick auf die Information und Koordination zwischen den Führungsstäben der Gemeinden bzw. Regionen und dem KFS verlangt die Staatswirtschaftliche Kommission eine Bereinigung der Strukturen und die Schaffung von Kongruenz in den Bevölkerungsschutzregionen.⁴⁴ Mit dem sehr deutlichen Abstimmungsresultat zur Bereinigung des Wortlauts und mit der einstimmigen Gutheissung der Motion 42.20.18 schloss sich der Kantonsrat dieser Einschätzung an und verlangt demgemäss eine verpflichtende Kongruenz der Bevölkerungsschutzregionen mit jenen des Zivilschutzes.⁴⁵ Die entsprechenden Gesetzesänderungen sind Gegenstand des Nachtrags zum BevSG (in dieser Vorlage).

Um die Stellung des Kantonsrates beim Erlass von Dringlichkeitsrecht zu stärken, reichte die Staatswirtschaftliche Kommission im Rahmen ihrer Berichterstattung überdies die Motion 42.21.06 «Handlungsfähigkeit des Kantonsrates sicherstellen» ein, die der Kantonsrat in der Sptembersession 2021 mit geändertem Wortlaut guthiess. Mit den neu eingefügten Art. 21^{ter}

⁴² Bericht StwK, Abschnitt 2.3.2.b.

⁴³ Bericht StwK, Abschnitt 2.3.3.

⁴⁴ Vgl. Bericht StwK, Abschnitt 2.3.3.

⁴⁵ Der Kantonsrat lehnte die von der Regierung beantragte Abschwächung des Wortlauts, wonach die Kongruenz der Bevölkerungsschutzregionen lediglich zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen sei, mit 99:6 Stimmen ab.

und 118^{bis} GeschKR, die im Rahmen des XXIV. Nachtrags zum GeschKR in der Sommersession 2023 beschlossen wurden, hat der Kantonsrat diese Motion umgesetzt (vgl. dazu vorstehend Abschnitt 3.3.1).

7.4 Aus Sicht der kantonalen Finanzkontrolle

Im Rahmen der Revision der Jahresrechnung 2020 des Amtes für Militär und Zivilschutz hat die Kantonale Finanzkontrolle einen Schwerpunkt auf die ordnungsgemässe Verwendung der von der Regierung bewilligten Mehrausgaben für die Bekämpfung der Covid-19-Pandemie gelegt. Die Kantonale Finanzkontrolle attestiert dem KFS, dass die zur Verfügung gestellten Finanzmittel korrekt und zweckkonform verwendet worden seien (auch wenn sie die vollständigen Kosten, namentlich die internen Personalkosten, nicht transparent abbildeten). Hingegen schlägt die Kantonale Finanzkontrolle vor, dem KFS eine finanzielle Notfallkompetenz in besonderen und ausserordentlichen Lagen auf gesetzlicher Grundlage einzuräumen.

7.5 Aus Sicht der Gesundheitsversorger

Die Zusammenarbeit mit dem Kanton war aus Sicht der Gesundheitsversorger, nach einer Findungsphase in der ersten Phase der Pandemie, mehrheitlich effizient und zielführend. Gemäss den Beteiligten haben der Kanton und insbesondere die Ämter und Dienststellen des Gesundheitsdepartementes eine pragmatische Zusammenarbeit ermöglicht. Dies wurde sehr positiv beurteilt. Auch die Zusammenarbeit unter den Gesundheitsversorgern sei während der Pandemiejahre gut verlaufen. So hat es zwischen dem Kantonsspital St.Gallen (KSSG) und den privaten Spitälern sowie mit und unter den weiteren Institutionen der Gesundheitsversorgung regelmässigen Austausch gegeben.

Die Massnahmen zum Schutz der Gesundheit wurden von den Vertretenden des Gesundheitswesens unterschiedlich bewertet. Die Teststrategie des Kantons wurde als angemessen beschrieben. Auch die Impfungen konnten gemäss den Vertretenden gut umgesetzt werden. Die unterschiedlichen Impfangebote, wie beispielsweise die kantonalen Impfzentren, die mobilen Impfteams für Betagten- und Pflegeheime oder auch die Walk-In-Angebote hätten gut funktioniert. Bemängelt wurde, dass die Umsetzung der Impfungen (insbesondere die Erbringung der Impfnachweise) sehr hohen administrativen Aufwand für die Gesundheitsversorger mit sich gebracht habe. Die Vergütung für die Impfungen vonseiten Bund sei ungenügend gewesen. Aufgrund der als zu tief wahrgenommenen Vergütung sei ein Teil der Gesundheitsversorger, wie beispielsweise das KSSG und auch einzelne Hausärztinnen und -ärzte, nicht bereit bzw. nicht in der Lage gewesen, Impfungen für die Gesamtbevölkerung durchzuführen. Der Kanton hat von Beginn an bis Ende 2022 eine Zuzahlung zuerst auf Fr. 30.– und später auf Fr. 50.– je Impfung geleistet, um den national geltenden niedrigen Tarif bzw. den Mehraufwand für die Datenerfassung auszugleichen. Dank der kantonalen Zuzahlung haben ausreichend Ärztinnen, Ärzte, Apothekerinnen und Apotheker die Impfungen angeboten. Kritisiert wurden weiter die Schutzmassnahmen, die für die Bewohnenden der Betagten- und Pflegeheime im Kanton eingeführt wurden. Diese wurden teilweise als zu streng erachtet und hätten bei den Betroffenen sowie den Angehörigen zu grossen Einschränkungen geführt.

Eine besondere Herausforderung stellte der Mangel an Pflegepersonal dar, der sich ab Mitte 2020 akzentuiert hat. Am KSSG ist es beispielsweise zu zahlreichen Kündigungen beim Pflegepersonal gekommen. Aufgrund der knapperen Personaldecke sei es in den späteren Phasen der Pandemie teilweise notwendig gewesen, Abteilungen teilweise oder ganz zu schliessen, was Kapazitätseinbussen zur Folge hatte. Insgesamt sei die Gesundheitsversorgung im Kanton jedoch während der gesamten Pandemie gewährleistet gewesen.

Zu Beginn der Pandemie war das Schutzmaterial bei den Gesundheitsinstitutionen knapp. Vor allem Grundversorger konnten nicht auf ausreichende Vorräte zurückgreifen. Vor diesem Hintergrund wurde es sehr positiv beurteilt, dass der Kanton eine zentrale Schutzmaterialbeschaffung anbot. Ein Teil der befragten Gesundheitsversorger beurteilte die Zusammenarbeit mit den kantonalen Stellen bei der Verteilung des Schutzmaterials jedoch kritisch. Die Organisation sei nicht zweckmässig und die Kommunikation ungenügend gewesen.

Zu vertieften Diskussionen bei den Gesundheitsversorgern führte die technische Infrastruktur zur Umsetzung der Massnahmen. Einerseits wurde das Impftool «wir-impfen.ch», das der Kanton St.Gallen entwickelt und eingesetzt hat, gelobt. Es habe in seiner Einsatzzeit eine effiziente Abwicklung der Impfungen ermöglicht. So war der Kanton St.Gallen der erste Kanton, der Impfzertifikate ausstellen konnte. Andererseits hätten es einige der befragten Gesundheitsversorger vorgezogen, ein Impftool des Bundes zu verwenden. Dies war seitens des Kantons St.Gallen aufgrund schlechterer Funktionalität und aufwändiger Datenerfassung verworfen worden. Auch die Kantone Thurgau und Appenzell Ausserrhoden haben im Verlauf der Pandemie-Impfungen auf das IT-Tool «wir-impfen.ch» gewechselt.

7.6 Aus Sicht der Wirtschaft

Akteure aus der Wirtschaft wurden mit Beginn der Pandemie im Rahmen der «St.Galler Wirtschaftsgipfel» in das kantonale Krisenmanagement einbezogen. Diese wurden als Austauschgefäss zwischen dem Volkswirtschaftsdepartement, insbesondere dem Amt für Wirtschaft und Arbeit, und den Wirtschaftsverbänden genutzt (vgl. Abschnitt 3.3.4). Am Wirtschaftsgipfel haben die Beteiligten Massnahmen erörtern und Positionen einbringen können. Aus Sicht der befragten Wirtschaftsakteure erfolgte der Einbezug in das Krisenmanagement damit mehrheitlich zielführend. Kritisch angemerkt wurde allerdings, dass der Kontakt zu den Verbänden teilweise früher hätte aufgenommen werden sollen.

Die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Wirtschaftsakteuren bei der Umsetzung der Massnahmen wurde als mehrheitlich gut beurteilt. So sei durch das Amt für Wirtschaft und Arbeit der Informationsfluss von der kantonalen Verwaltung und dem Krisenmanagement zu den Wirtschaftsakteuren sichergestellt worden.

Unterschiedlich beurteilt wurde die externe Kommunikation des Kantons: Die Tatsache, dass relevante Medienkonferenzen gemeinsam mit Vertretenden der Wirtschaft durchgeführt wurden, wurde sehr geschätzt und als zielführend beurteilt. Hingegen wurde kritisiert, dass der Kanton generell zu zurückhaltend kommuniziert habe. Bemängelt wurde weiter, dass der Kanton insbesondere zu Beginn der Krise keine Lagedarstellungen zur Verfügung gestellt habe. Dies wurde im Verlauf der Krise aber nachgeholt und von den Akteuren der Wirtschaft geschätzt.

Die wirtschaftlichen Unterstützungsmassnahmen wurden von den Akteuren als angemessen beurteilt. Die Kurzarbeitsentschädigungen waren gemäss den Befragten die wichtigste Unterstützungsmassnahme. Diese Massnahme wurde sowohl hinsichtlich Umfang als auch formalen Anforderungen positiv beurteilt. Insbesondere das vereinfachte Beantragungsverfahren wurde von den Akteuren geschätzt. Die Entschädigungen seien zudem früh in der Krise eingeführt worden, was ebenfalls positiv gewürdigt wurde. Auch die Beurteilung der Härtefallmassnahmen fällt betreffend Umfang und Form mehrheitlich positiv aus. Trotz der hohen administrativen Anforderungen an die Unternehmen habe der Kanton die Massnahmen aus Sicht der Akteure aus der Wirtschaft effizient umgesetzt. Insgesamt gesehen waren die wirtschaftlichen Unterstützungsmassnahmen gemäss den Akteuren aus der Wirtschaft ausreichend und rechtzeitig.

Kritischer werden die Massnahmen zum Schutz der Gesundheit beurteilt. Bemängelt wurde insbesondere, dass der Kanton Betriebstestungen nicht unterstützte. Generell habe das Krisenmanagement des Kantons in Bezug auf die Schutzmassnahmen zu wenig «Ermöglichungsspirit» für die Aufrechterhaltung der regulären Betriebsstrukturen gezeigt. Erst mit der Einführung des seriellen Testens habe sich dies geändert.

7.7 Aus Sicht der Bildungsakteure

7.7.1 Beurteilung von Zusammenarbeit und Massnahmen

Trotz des grundsätzlich vorhandenen Pandemieplans war das Szenario «Verbot des Präsenzunterrichts» im Kanton St.Gallen vor der Corona-Krise nicht vertieft betrachtet worden – pandemisch begründete Schulschliessungen waren in der überblickbaren Bildungsgeschichte völlig unbekannt und beispiellos. Somit gab es auch keine vorbereiteten Umsetzungspläne. Vor diesem Hintergrund haben sich aus Sicht der Bildungsakteure zur Bewältigung der sich stellenden Herausforderungen die kurzfristige Installation von Kontaktgremien im Bildungsbereich und die kurzfristige Nutzung von bestehenden Gefässen zur Qualitätssicherung zwischen den verschiedenen kantonalen Departementen und mit der Staatskanzlei bewährt.

Erschwert wurde das Pandemiemanagement im Bildungsbereich allerdings dadurch, dass der Bildungsbereich in der vom Bundesrat eingesetzten, aus einer grossen Zahl von Mitgliedern bestehenden Task Force während der ersten Monate der Pandemie nicht vertreten war. Erst auf Druck der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) wurde die Task Force um eine einzige Vertretung des Bildungsbereichs erweitert. Den Anliegen der Bildung wurde in der Krisenorganisation des Bundes daher erst im fortgeschrittenen Lauf der Pandemie «auf Augenhöhe» Rechnung getragen.

Die Tatsache, dass die Akteure aus dem Bildungsbereich über eine Task Force des Bildungsdepartementes in das kantonale Krisenmanagement einbezogen wurden (vgl. vorstehend Abschnitte 3.3.4.d und 4.2.2), wurde insgesamt begrüsst, auch wenn bemängelt wurde, dass die Task Force erst gegen Ende der ersten Pandemiephase eingesetzt wurde. Dadurch seien die Schulen vor Ort in der ersten Pandemiephase, in der unter anderem der Präsenzunterricht an den Schulen verboten wurde, nicht ausreichend in das kantonale Krisenmanagement involviert gewesen. Dabei ist indessen zu berücksichtigen, dass der Kanton in jener Phase aufgrund des bundesrechtlichen Verbots des Präsenzunterrichts über keinen eigenständigen Handlungs- und Kommunikationsspielraum verfügte. Sodann war in der ersten Zeit nicht abschätzbar, ob die Pandemie ein vorüberziehendes Ereignis ist oder ob sie sich zu einer Krise auswächst, die ein strukturiertes Krisenmanagement benötigt. Als sich Letzteres erhärtete und kantonale Anschlussaktivitäten nötig wurden, wurde der Austauschkanal der Task Force rasch installiert und nachhaltig genutzt.

Die Zusammenarbeit in der kantonalen Task Force wurde mehrheitlich positiv bewertet und als effizient beurteilt. Kritisiert wurde, dass in einzelnen Fällen wichtige kantonale Massnahmen in der Task Force nicht vorbesprochen worden seien. Dies habe den späteren Vollzug der Massnahmen erschwert. Als Beispiel dafür wurde die Umsetzung der Maskenpflicht genannt: Gemäss kantonaler Regelung hätten Kinder, die keine Maske getragen hätten, nach Hause geschickt und die Eltern mit Bussen belegt werden sollen. Dies sei aufgrund der geltenden Schulpflicht aber nicht umsetzbar gewesen. Soweit ein vorgängiger Einbezug der Stakeholder punktuell ausgeblieben ist, war dies dem enormen Zeitdruck des Bundes auf die Kantone geschuldet, der eine Konsultation faktisch verunmöglichte. Ein Debriefing mit den Mitgliedern der Task Force nach der Pandemie zeigte, dass die Zufriedenheit mit der Pandemiebewältigung im Kanton St.Gallen («liberaler Weg») grundsätzlich gross war. Die Verantwortlichen der Schulen anerkannten, dass Regierung und Bildungsrat bemüht waren, verhältnismässige Massnahmen anzuordnen. Geschätzt wurde von den Schulträgern und Schulleitungen insbesondere auch die

schnelle und klare Kommunikation seitens des Bildungsdepartementes und die Unterstützung der Schulen durch das Kantonsarztamt. Am Debriefing wurde angeregt, dass eine Task Force fix eingerichtet werden soll, damit diese im Krisenfall rasch aktiviert werden kann.

Die inhaltlichen Massnahmen im Bildungsbereich wurden von betroffenen Akteuren unterschiedlich beurteilt. Der im Frühjahr 2020 auf allen Schulstufen sistierte Präsenzunterricht und Übergang in den Fernunterricht hat gemäss den Beteiligten mehrheitlich gut funktioniert, da die notwendige Infrastruktur vorhanden war. Kritisiert wurde, dass es anfänglich teilweise zu wenig konzeptionelle Unterstützung zur Umsetzung des Fernunterrichts seitens des Kantons gegeben habe. Die Bildungsakteure hätten sich insbesondere bei den verschiedenen Konzeptarbeiten zum Fernunterricht Unterstützung vom Kanton gewünscht. Mit dem weiteren Verlauf der Krise habe sich die Unterstützung aber stark verbessert und sie wurde insoweit von den Bildungsakteuren als sehr gut und verlässlich beschrieben.

Der Präsenzunterricht wurde im Mai 2020 in der Volksschule und auf Sekundarstufe I im Halbklassenunterricht wiederaufgenommen. Dies war gemäss den beteiligten Akteuren vor allem von den Lehrpersonen gefordert worden, da befürchtet worden war, dass die Niveauunterschiede zwischen den Schülerinnen und Schülern gross seien und darum eine geringere Zahl an Schülerinnen und Schülern die Betreuung erleichtern würde. Im Rückblick wird diese Massnahme als nur bedingt sinnvoll beurteilt.

Die Massnahmen zum Schutz der Gesundheit wurden von den Bildungsakteuren ebenfalls unterschiedlich beurteilt. Während ein Teil der Befragten die Maskenpflicht als situationsangepasst bewertet hat, wurde insbesondere die im Jahr 2022 kurzzeitig eingeführte Maskenpflicht für die Primarstufe kritisch gesehen. Kritisiert wurde von einigen Bildungsakteuren weiter, dass im Kanton St.Gallen keine seriellen Testungen im schulischen Umfeld angeboten wurden. Andere Befragte haben dies als unproblematisch bewertet.

Ein viel diskutiertes Thema im Bildungsbereich war die interkantonale Koordination. Die unterschiedlichen kantonalen Massnahmen haben auf der operativen Ebene für die Bildungsakteure vor allem in der Kommunikation mit der Elternschaft zu Mehraufwänden geführt. Allerdings wurde auch argumentiert, dass der Föderalismus in einer schwierigen epidemiologischen Situation Vorteile habe, weil mit ihm die spezifische epidemiologische Lage berücksichtigt und damit auch die Verhältnismässigkeit der Massnahmen besser gewährleistet werden könne. Tatsache ist, dass sich die interkantonale Koordination in der ersten Corona-Welle im Bildungsbereich als schwierig erwies. In den nachfolgenden Phasen konnte sie aber verbessert werden.

7.7.2 Zuständigkeit für gesundheitspolizeiliche Anordnungen im Schulbereich

Im Frühjahr 2022 tauschten sich die Regierung und der Bildungsrat unter anderem über die Frage aus, ob die Pandemiebewältigung im Bildungsbereich zu Recht massgeblich vom Bildungsrat geprägt wurde, dem von Gesetzes wegen die Leitung und Beaufsichtigung der Volksschule obliegt (Art. 100 des Volksschulgesetzes [sGS 213.1]) und dem in diesem Rahmen auch eine weitreichende Regelungskompetenz zukommt. Der Bildungsrat hatte seit Frühjahr 2020 im Krisenmanagement Verantwortung übernommen und im dichten Austausch mit den Stakeholdern im Schulbereich und den Gesundheitsbehörden des Gesundheitsdepartementes Dispositionen abgewogen und beschlossen. Er tat dies zum einen zur Entlastung der mit der Bildungswelt wenig vertrauten, von anderen Prioritäten absorbierten kantonalen Gremien und andererseits, um die schulführenden Gemeinden nicht sich selbst zu überlassen und zu verunsichern, was letztere explizit begrüsst haben. Im Spannungsfeld zum Teil polarisierter Grundhaltungen und unter dem notorischen Zeitdruck konnte der Bildungsrat dabei keine Feinanalyse seiner Aktivitäten unter dem Aspekt der juristischen Zuständigkeit vornehmen.

Mit Entscheid B 2022/164 vom 2. April 2023, lange nach den Akutphasen des Krisenmanagements, stellte das Verwaltungsgericht diese Kompetenz in Frage. Es stellte zusammengefasst fest, dass es sich bei der Anordnung der Maskenpflicht in der Volksschule nicht um eine Frage der Schul- und Unterrichtsorganisation handle, für die das Volksschulgesetz dem Bildungsrat abschliessend aufgezählte Kompetenzen zugestehe. Der Bildungsrat könne seine «Weisungen zum Unterricht während der Covid-19-Epidemie» somit nicht auf eine ausreichende Rechtsgrundlage stützen. Nach Einschätzung des Verwaltungsgerichtes wären entweder das Gesundheitsdepartement gestützt auf Art. 3 Abs. 1 Ingress und Bst. b GesG oder die Schulärztin oder der Schularzt in Absprache mit der Präventivmedizinerin bzw. der Kantonsärztin (Art. 16 Abs. 2 GesG i.V.m. Art. 12 der Verordnung über den Schulärztlichen Dienst [sGS 211.21]) für gesundheitspolizeiliche Anordnungen, wie z.B. der Pflicht zum Tragen einer Gesichtsmaske, in der Schule zuständig gewesen. Zu den Konsequenzen dieses Rechtspruchs siehe nachstehend Abschnitt 10.

8 Gesamtbeurteilung und Massnahmen

8.1 Gesamtbeurteilung des Krisenmanagements

Grundsätzlich ist die Regierung der Ansicht, dass der Kanton St.Gallen insgesamt gut durch die Pandemie gekommen ist. Dies wird auch durch die verschiedenen Rückmeldungen, die im vorstehenden Abschnitt wiedergegeben werden, grossmehrheitlich bestätigt. Die zu Beginn der Krise festgelegten strategischen Zielsetzungen (vgl. vorstehend Abschnitt 3.1) konnten, wie dem Abschnitt «Wirkungen» (vorstehend Abschnitt 5) zu entnehmen ist, weitgehend erreicht werden. Eine Überlastung des Gesundheitswesens und der Gesundheitsinfrastrukturen im Kanton konnte verhindert werden. Die Versorgung von Covid-19-Patientinnen und -Patienten wie auch der übrigen Bevölkerung war immer gewährleistet. Zu keinem Zeitpunkt mussten Personen mit dringlichem Intensivpflegebedarf unversorgt abgewiesen werden. Die Auswirkungen der Massnahmen auf Wirtschaft und Gesellschaft des Kantons St.Gallen wurden mit zahlreichen Unterstützungsangeboten so weit wie möglich abgefedert. Die Pandemie hat jedoch auch Schwachstellen im Krisenmanagement deutlich gemacht. Darauf wird nachfolgend eingegangen.

8.1.1 Planungs- und Vorbereitungsarbeiten

Es hat sich gezeigt, dass der Kanton St.Gallen ungenügend auf die Krise vorbereitet war. Zwar konnte sich die Verwaltung bei der Bewältigung der Covid-19-Pandemie auf verschiedene Planungs- und Vorbereitungsarbeiten stützen. Erwähnt sei insbesondere der Pandemieplan des Kantons St.Gallen sowie das BevSG, das die Einsetzung des KFS vorsieht. Im Nachhinein zeigen sich jedoch Lücken bzw. Anpassungsbedarf, die im Hinblick auf die Herausforderungen der Zukunft angegangen werden sollten.

Für die Führungsunterstützung der ordentlichen Linienorganisation des Kantons sieht das BevSG die Einsetzung eines KFS vor. Dabei zeigten sich gewisse unterschiedliche Auffassungen bezüglich Aufgaben und Kompetenzen des KFS. Die Regierung entschied diesbezüglich zunächst, die federführende Rolle dem Gesundheitsdepartement zuzuweisen und dem KFS in erster Linie eine koordinierende und unterstützende Rolle zugunsten des Gesundheitsdepartementes zu übertragen. Als federführendes Departement hat das Gesundheitsdepartement im KFS zwei seiner thematischen Module innerhalb des Moduls «Medizinische Versorgung» aktiviert: das Pandemiemodul und das Impfmodul. Diese setzen sich aus verwaltungsinternen und verwaltungsexternen Expertinnen und Experten zusammen. Als Erkenntnis und Handlungsbedarf zeigt sich, dass die Arbeit der Module eine kantonale gesetzliche Grundlage erhalten muss, um die Teilnahme der Mitglieder, die Stellvertretungen, die Entgegennahme von Aufgaben und deren auftragsgemässe Erledigung zu regeln. Die Arbeit der Mitglieder der Module muss Ver-

bindlichkeit und damit auch Planbarkeit erhalten. Zudem müssen deren Mitglieder einem steten Fortbildungsprozess in Krisenarbeit unterstellt werden, der auch ausserhalb der Krise fortgeführt wird.

Mit Bezug auf das Bevölkerungsschutzgesetz zeigte die Pandemie sodann einen Bedarf nach einer Differenzierung von Aufbau und Struktur der Führungsorganisation in Abhängigkeit von den drei Lagebildern «normal», «besonders», «ausserordentlich». Zudem sind Probleme bei der Abstimmung von Aufgaben und Zuständigkeiten der regionalen Bevölkerungsschutzorganisationen, der politischen Gemeinden sowie der kommunalen bzw. regionalen Führungsstäbe aufgetreten, auf welche die Staatwirtschaftliche Kommission in ihrem Bericht ausführlich eingegangen ist.⁴⁶

Nicht vollauf zu befriedigen vermochte auch die spezifische Pandemieplanung, wie sie im Pandemieplan des Kantons St.Gallen festgehalten ist. Zwar verfügte der Kanton über einen Bestand an Hygienemasken aus dem Vorrat, den der Kanton im Rahmen der betrieblichen Vorbereitung gemäss dem Influenza-Pandemieplan Schweiz für das Personal der Staatsverwaltung angelegt hatte. Es zeigte sich jedoch, dass die Gesundheitsversorger in der Regel nicht über genügend Reserven verfügten, so dass der Kanton rasch und zu hohen Preisen Schutzmaterial aus dem Ausland besorgen musste. Es ist unerlässlich, die im Plan vorgesehene materielle Vorbereitung durchzusetzen. Die Kantonsapotheke verfügt über keine Logistik und keine Möglichkeit der Einflussnahme auf die Beschaffung und Lagerhaltung bei den Gesundheitsinstitutionen. Somit kann eine zweckmässige Bevorratung nicht angeordnet und kontrolliert werden. Eine Pflichtlagerhaltung bei den Spitälern und Grosshändlern ist zu überprüfen. Verträge mit ausländischen Lieferanten, welche die Güter erst aus dem Ausland importieren müssen, versagen in der Akutphase. Aus diesem Grund sollte der Kanton das bestehende Pandemielager erhalten und regelmässig erneuern, um weiterhin subsidiär bei einem Engpass unterstützen zu können. Allerdings zeigte sich, dass eine «rollende Lagerung» – im Sinn eines kontinuierlichen Austauschs eines Teils der eingelagerten Materialien – um ein Vielfaches teurer wäre als ein statisches Lager. Dies liegt daran, dass der Kanton im Normalfall keinen Verbrauch dieser Güter hat. Somit müssten neben den Beschaffungs- und Lagerkosten auch die Kosten für den permanenten Umsatz der Güter bei einem Anbieter bezahlt werden.

Auch hat die Krise gezeigt, dass in der ersten Phase einer Pandemie eine Autonomie des Gesundheits- und Sozialwesens über mindestens zwölf Wochen gewährleistet sein muss. Dies bezieht sich sowohl auf das persönliche Schutzmaterial als auch auf Desinfektionsmittel. Weiter kristallisierte sich heraus, dass der Pandemieplan eine Vielzahl von Schnittstellen und Teilstäben vorsieht, die mit den vorhandenen Personalressourcen nicht zu bewältigen und prozedural zu schwerfällig sind. Herausfordernd stellte sich die Situation in den Betagten- und Pflegeheimen dar. Dort sind Planungs- und Vorbereitungsarbeiten beispielsweise hinsichtlich qualitativer Mindestanforderungen mit einem besonderen Fokus auf den Personalschlüssel (Einsatz von Fachpersonal) und die Infrastruktur, Vorgaben für den Vorrat von Schutzmaterial, regelmässige verpflichtende Schulungen zum Thema Hygiene sowie klare Aufgaben- und Kompetenzverteilungen zwischen Kanton und Institutionen im Krisenmanagement notwendig.

8.1.2 Führungsstrukturen

Mit den Führungsstrukturen – unterstützende Funktion des KFS, entscheidende Funktion in Regelstrukturen – bewegte sich der Kanton St.Gallen nach Einschätzung der Regierung nicht allzu schlecht durch die Pandemie. Allerdings hat sich gezeigt, dass aufgrund der lang andauernden Ausnahmesituation die Zuständigkeitsabgrenzungen, die Verantwortlichkeit für die Beschlussfassungen, die Führung der Kommunikation sowie die Umsetzung der Massnahmen nicht immer für alle Beteiligten eindeutig und bekannt waren. Erschwert wurde dies dadurch, dass

⁴⁶ Vgl. vorstehend Abschnitt 7.3.

sich die personelle Zusammensetzung an den Rapporten des KFS notgedrungen – da die Stabsarbeit zusätzlich zum Alltagsgeschäft zu bewältigen war – immer wieder veränderte.

Nicht anfreunden kann sich die Regierung mit dem Vorschlag des externen Begleiters des KFS, für besondere oder ausserordentliche Lagen einen Regierungsausschuss aus drei Mitgliedern zu bilden, jedenfalls soweit diesem Ausschuss verbindliche Entscheidungskompetenzen zugewiesen werden sollen⁴⁷. Die Regierung steht schon von Verfassungen wegen als Kollegialbehörde in der Verantwortung für die Bewältigung von Krisen. Die Führung in Regelstrukturen, mit klar zugewiesenen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten an die sachlich zuständigen Departemente bzw. an die Regierung als Kollegialbehörde, schafft Verbindlichkeit und Transparenz. Aufgabe des KFS ist es, die zuständigen Departemente sowie die Regierung zu informieren, bei den Entscheidungsprozessen zu unterstützen, die Prozesse und Zuständigkeiten zu koordinieren und die getroffenen Entscheide umzusetzen.

8.1.3 Personelle Ressourcen

Die Covid-19-Pandemie war für das Personal der kantonalen Verwaltung mit grossen Herausforderungen verbunden. Es hat sich gezeigt, dass sich die wesentlichen Aufgaben in der Pandemiebewältigung auf vergleichsweise wenige Mitarbeitende verteilten, so dass diese einer entsprechend starken Belastung ausgesetzt waren. Diese Belastung konnte durch zusätzliche Rekrutierungen und interne Personalausleihe nur beschränkt abgedeckt werden (vgl. Abschnitt 3.3.2 und 4.9.1). In vielen Ämtern äusserte sich die Belastung in hohen Überzeitguthaben sowie einem grossen Pendenzenvolumen (Abarbeitung von Covid-19-bedingten Pendenzen sowie auch Pendenzen aufgrund zurückgestellter Vorhaben). Damit kam es an einigen Orten zu massiven terminlichen Verzögerungen. Die Dauer der Pandemie und der damit zusammenhängenden Sonderbelastung des involvierten Personals erwies sich als herausfordernd. Es wird für künftige Fälle zu prüfen sein, ob die Krisenbewältigung in Bezug auf den Einsatz der personellen Ressourcen breiter abgestützt werden kann. Insbesondere muss die kantonsinterne Allokation von im Grundsatz verfügbaren Personalressourcen verbessert werden. Zudem liegt es nahe, im Hinblick auf zukünftige Krisen ein Konzept für ein Business Continuity Management zu erarbeiten, das auch die Sicherstellung der notwendigen personellen Ressourcen im Krisenfall im Auge hat. Dazu gehören unter anderem die Festlegung von Prioritäten und die Definition von Stellvertretungen für Schlüsselpositionen (siehe auch Abschnitt 8.1.1).

Besondere Herausforderungen ergaben sich im Zusammenhang mit der Führung und dem Betrieb des KFS, der personell hauptsächlich durch das Amt für Militär und Zivilschutz alimentiert und dessen räumliche und technische Infrastruktur ebenfalls durch dieses Amt bereitgestellt wird. Die Bewältigung der Covid-19-Pandemie brachte verschiedene nicht planbare Aufgaben mit sich. So mussten andere Ämter in der Stabsarbeit unterstützt werden, eine eigene Info-Line wie auch das Contact Tracing personell, räumlich und technisch organisiert werden, Verwaltungspersonal disponiert und grosse Beschaffungen getätigt werden. Eine fortwährende Zusatzbelastung der Zentralen Dienste des Amtes stellte die finanzielle Abwicklung der Ausgaben und Einnahmen für Testen, Impfen, externe Personalkosten und Beschaffungen dar. Da diese Zahlungen zu Beginn der Krise als dringliche Mehrausgaben im Sinn von Art. 55 StVG abgewickelt wurden, erwies sich die Abwicklung über das Amt für Militär und Zivilschutz zwar als zweckmässig. Die Zusatzbelastungen des Amtes hatten allerdings zur Folge, dass mehrere anspruchsvolle Projekte wie eine neue Bevölkerungsschutzstrategie, die Weiterentwicklung des Schutzes kritischer Infrastrukturen oder Grossübungen aufgeschoben werden mussten, da alle Mitarbeitenden, die für anspruchsvolle Projektarbeit qualifiziert sind, durch die Funktion im KFS absorbiert waren. Durch den quasi nahtlosen Übergang von der Covid-19-Pandemie zu den Herausforderungen der Migration im Zusammenhang mit dem Ukrainekrieg und der mit diesem Krieg verbundenen Energiemangellage hält dieser Aufschub teilweise immer noch an.

⁴⁷ Vgl. vorstehend Abschnitt 7.1.2.

8.1.4 Interdepartementale Zusammenarbeit

Die Arbeit der Verwaltung erfolgte während der Pandemie weitgehend in den Regelstrukturen. Dies hat sich zu grossen Teilen bewährt, weil dadurch die fachliche Kompetenz optimal eingebunden und auf bekannte Prozesse und Verantwortlichkeiten aufgebaut werden konnte. Allerdings konnte dies auch zu Überlastungen einzelner Dienststellen führen, weil sie beispielsweise Aufgaben wie Info-Line oder Contact Tracing zu bewältigen hatten (siehe auch Abschnitt 8.1.3). Zudem zeigte sich in der Covid-19-Pandemie ein erhöhter Bedarf nach Abstimmung, Information und Koordination in der Verwaltung.

Ein Beispiel dafür ist die Kommunikation des Kantons während der Pandemie. Angesprochen ist einerseits die Bevölkerungskommunikation. Oftmals war es nicht möglich, diese stringent zu halten. Dies war teilweise darauf zurückzuführen, dass die Kommunikation seitens der Bundesbehörden oftmals mit wenig zeitlichem Vorlauf erfolgte, teilweise auch, dass relevante interne Entscheidungsträger im KFS nicht vertreten waren und so Zeit- sowie Reibungsverluste entstanden. Auch gab es keine einheitliche Kommunikationsstrategie des Kantons, vielmehr war die Bevölkerungskommunikation stark davon abhängig, was einzelne zuständige Stellen wann kommunizieren wollten. Gewisse Schwachstellen zeigten sich andererseits auch in der internen Kommunikation. So bestand über eine längere Zeit der Pandemie Unklarheit, wer dafür inhaltlich zuständig ist und wer die Umsetzung übernimmt (Kommunikation der Staatskanzlei, Personalamt oder KFS). Diese Fragen konnten unterdessen geklärt werden. Aus Sicht der Krisenkommunikation ist es notwendig, dass es im Krisenfall eine organisatorische Ordnung gibt, die eine koordinierte Kommunikation sowohl an die Bevölkerung wie auch verwaltungsintern ermöglicht. Nur so kann die Kommunikation zielführend koordiniert werden. Die Kommunikation sollte stärker als Teil der strategischen Krisenbewältigung angesehen werden.

Ein Bedarf nach Abstimmung, Information und Koordination in der Verwaltung zeigte sich auch bei der Kommunikation zwischen KFS und Departementen. Wo beispielsweise Vernehmlassungen des Bundes zu bearbeiten waren, war der KFS nicht immer in die Diskussion möglicher Entscheide eingebunden. Hier wären klarere Wege hilfreich gewesen. Zudem erscheint eine bessere zeitliche Koordination der internen Entscheidungsprozesse zwingend, um rasch handlungsfähig zu bleiben. Beispielsweise erwies sich der Einbezug des Volkswirtschaftsdepartementes in den KFS anfänglich als ungenügend und nicht rechtzeitig. Mit dem Beschluss der Regierung vom 4. Juli 2020 konnte eine Klärung und Optimierung herbeigeführt werden. Auch ist – zumindest situativ – zu überlegen, ob und in welcher Weise weitere Kompetenzen in den KFS integriert werden sollten; zu denken ist etwa an die Fachstelle für Statistik aufgrund der Wichtigkeit aktueller Daten.

Auch die Koordination zwischen den Departementen sowie den involvierten Ämtern und Anstalten, die für die wirtschaftlichen, gesundheitlichen und sozialen Massnahmen verantwortlich waren, verlief nicht immer reibungslos. Oftmals wurden bei angeordneten Massnahmen Schnittstellenfragen ungenügend bearbeitet (z.B. im Bereich Soziales: Massnahmen in Schulen entsprachen nicht den Massnahmen im Freizeitbereich für die gleiche Altersgruppe; oder Anfragen wurden je nach Kontaktstelle unterschiedlich beantwortet, z.B. kam es vor, dass die Info-Line andere Aussagen als die zuständige Aufsichtsbehörde machte). Diese Probleme konnten im Laufe der Krise meist gelöst werden, wobei sich der institutionalisierte Austausch innerhalb der Verwaltung als sehr wertvoll erwies (z.B. im Bereich Alter, in dem grosse Überschneidungen zwischen dem Gesundheitsdepartement und dem Departement des Innern bestehen). Wo es um die Beantragung von finanziellen Mitteln ging, konnten gut abgestimmte Lösungen bei Gesuchsprozessen, -unterlagen und -bearbeitungskriterien sowie in der digitalen Bearbeitung vereinbart werden.

8.1.5 Zusammenarbeit mit verwaltungsexternen Akteuren

Die Verwaltung des Kantons St.Gallen arbeitet traditionell eng mit den Stakeholdern aus der Praxis zusammen, sei dies im Gesundheits-, im Bildungs- und auch im Wirtschaftsbereich, sowie mit den Gemeinden. Die Möglichkeit, in der Krise auf diese Netzwerke zurückgreifen zu können, war sehr wichtig und hat wesentlich dazu beigetragen, dass die Herausforderungen der Pandemie gut gemeistert werden konnten.

Die Gesundheitsversorger waren direkt in das Krisenmanagement eingebunden und standen mit dem Gesundheitsdepartement im Austausch. Auch wurden sie in Expertenrunden und Begleitgremien, zum Beispiel zur kantonalen Impfstrategie, konsultiert. Dies hat sich bewährt. Ebenfalls positiv zu beurteilen sind die «St.Galler Wirtschaftsgipfel» für den Einbezug der Akteure aus der Wirtschaft in das kantonale Krisenmanagement. Dort konnten die Beteiligten die Massnahmen erörtern und Positionen einbringen. Diese wurden gemäss Einschätzung der Wirtschaft in der Regel auch gehört.

Im Bildungsbereich erfolgte der Austausch zwischen Verwaltung und Stakeholdern in erster Linie im Bildungsrat sowie der speziell ins Leben gerufenen Task Force für den Volksschulbereich (vgl. Abschnitte 3.3.4.d und 4.2.2). Auch diese Austauschgremien haben sich als zweckmässig erwiesen. Ein Debriefing mit den Mitgliedern der Task Force Volksschule zeigte, dass die Zufriedenheit mit der Pandemiebewältigung im Kanton St.Gallen («liberaler Weg») grundsätzlich gross war.

Die St.Galler Gemeinden wurden über die VSGP mit Beginn der Covid-19-Pandemie in das Krisenmanagement einbezogen und hatten Einsitz im KFS. Dies wurde von den Vertretenden der VSGP positiv bewertet und hat sich auch aus Sicht der Regierung bewährt.

8.1.6 Digitalisierung

Die Pandemie hat deutlich gemacht, dass die Digitalisierung der kantonalen Verwaltung bereits auf einem guten Stand war. Zusätzlich hat die Regierung rasch auf neue Anforderungen reagiert und die notwendigen finanziellen Mittel für die Beschaffung der erforderlichen IT-Infrastruktur zur Verfügung gestellt. Die kantonale Verwaltung war in der Lage, in der ausserordentlichen und in der besonderen Lage rasch Beschlüsse zu fassen (zum Beispiel IT-Notfallkonzept), dies auch durch Verzicht auf einen «100-Prozent-Qualitätsanspruch» und auf die Behandlung aller Eventualitäten.

Die Kantonspolizei St.Gallen war dank der fortgeschrittenen Digitalisierung bereits gut auf die digitalen Herausforderungen der Pandemie vorbereitet. Schon vor der Pandemie wurde ein Schwerpunkt auf das ortsunabhängige mobile Arbeiten gesetzt. Die Mitarbeitenden der Kantonspolizei können von überall her auf ihre Geschäftsdaten zurückgreifen.

Bemühungen um digitalisierte Prozesse sowie um die Schaffung der für eine rasche und breite Anwendung von Homeoffice notwendigen Voraussetzungen in der Verwaltung haben schon vor der Pandemie stattgefunden. Dies hat sich als wertvoll erwiesen. Beispiele dafür sind das browserbasierte Gesuchseinreichungsportal der Kulturförderung, digitale Zugänge im Staatsarchiv und in der Kantonsbibliothek oder die Anschaffung von mobiler Hardware sowie Informationsanlässe für Leitungspersonen zu Homeoffice. Wo solche Prozesse verfügbar waren bzw. Angebote bereitgestellt und genutzt wurden, wirkte sich dies sowohl intern als auch extern im Kundenkontakt positiv aus. Die Informatik als unterstützender Service hat während der Pandemie massgeblich dazu beigetragen, dass die kurzfristigen Veränderungen und Herausforderungen gut bewältigt und der Grundbetrieb aufrechterhalten werden konnte.

Gleichwohl besteht Optimierungspotenzial hinsichtlich Digitalisierung der Verwaltung. So ist weiterhin im Sinn einer Daueraufgabe die Schulung moderner und zeitgemässer Arbeitsformen

notwendig. Die Erhöhung der Prozessmaturität in den Amtsgeschäften zwecks Ausfallüberbrückung und Business Continuity Management (BCM) ist eine Schlüsselaufgabe der Linie und sollte gestärkt werden. Im Bereich der IT-Notfallorganisation und deren «7x24-Erreichbarkeit» sind weitere Schritte notwendig. Wichtig ist auch, dass die Investitionsbereitschaft für das Thema Informations- und Cybersicherheit mit Blick in die Zukunft erhöht wird. Das machen zahlreiche Vorfälle in der Schweiz und im Ausland deutlich. Insbesondere die personellen Ressourcen sind heute nicht ausreichend und müssen mit Blick auf eine resiliente, rechtskonforme und effiziente Informatik dringend erhöht werden; dies sowohl im Sicherheits- als auch im Workplace-Bereich, wo zusätzliche Aufgaben auf die IT-Organisation zukommen (Cloud-Strategie, Change-Management).

8.2 Handlungsfelder und Massnahmen

Die Covid-19-Pandemie hat alle Staatsebenen – Bund, Kantone, Gemeinden – wie auch die gesamte Bevölkerung, das Gesundheitswesen und die Wirtschaft stark gefordert. Es ist zweifellos zweckmässig und notwendig, im Hinblick auf künftige Pandemien Lehren und Schlüsse zu ziehen, die für die Krisenbewältigung entscheidend sein können. Abgeleitet aus den bisherigen Ausführungen ortet die Regierung Handlungsbedarf in folgenden Bereichen.

8.2.1 Rechtsetzung und Beschlussfassung

Nach Art. 75 KV kann die Regierung, soweit unaufschiebbarer Regelungsbedarf besteht oder das ordentliche Gesetzgebungsverfahren wegen zeitlicher Dringlichkeit nicht durchgeführt werden kann, durch gesetzesvertretende Verordnungen vorläufig Recht setzen. Mit diesem Instrument kann die Regierung sehr kurzfristig die notwendigen – grundsätzlich auf formell-gesetzlicher Ebene zu erlassenden – allgemeinverbindlichen Regelungen erlassen. Sie hat dem Kantonsrat «ohne Verzug» eine Vorlage zum Erlass der gesetzlichen Bestimmungen zuzuleiten; die Verordnungen der Regierung sind jeweils auf längstens zwei Jahre befristet. Die Regierung räumt ein, dass sie, insbesondere aufgrund der sich überholenden bundesrechtlichen Vorgaben, der Pflicht zur unverzüglichen Einleitung des ordentlichen Gesetzgebungsprozesses nicht konsequent nachkommen konnte. Sie begrüsst, dass die neuen Art. 21^{ter} und 118^{bis} GeschKR die Abläufe präzisieren und aufseiten des Kantonsrates mit einer allfälligen besonderen Kommission auch die Strukturen zur raschen Bearbeitung der unaufschiebbaren Rechtsgrundlagen schaffen. In Bezug auf die Rechtsetzungsprozesse besteht demgemäss kein weiterführender Handlungsbedarf.

Was sich während der Bewältigung der Pandemie bewährt hat, aber in der Geschäftsordnung der Regierung (sGS 141.2; abgekürzt GeschO) bislang nicht vorgesehen ist, ist die Möglichkeit, die Beschlüsse der Regierung auch mittels Telefon- oder Videokonferenz zu fassen. Die Regierung wird dies im Rahmen einer Teilrevision der GeschO nachtragen.

8.2.2 Zusammenwirken mit dem Parlament

Die gutgeheissene Motion 42.21.06 «Handlungsfähigkeit des Kantonsrates sicherstellen», die von der Staatswirtschaftlichen Kommission eingebracht worden war, zielte darauf ab, das Zusammenspiel von Regierung und Parlament im Bereich der dringlichen Gesetzgebung zu verbessern. Die Regierung begrüsst die auf der Motion basierende Neuregelung von Art. 21^{ter} und 118^{bis} GeschKR, wonach ihr im Krisenfall auf parlamentarischer Seite eine besondere Kommission im Bereich der unaufschiebbaren Rechtsetzung gegenübersteht. Die Regierung sieht dies als Chance, sich mit dieser Kommission, gleichsam als «Sounding Board» oder «Sparringpartner» – bei selbstverständlicher Wahrung von Gewaltentrennung und Vertraulichkeit –, über die politische Verträglichkeit der zu treffenden Beschlüsse austauschen zu können.

8.2.3 Pandemieplanung

Die Regierung teilt die Einschätzung des KFS und der Staatswirtschaftlichen Kommission, dass die Pandemieplanung des Kantons St.Gallen zu aktualisieren ist. Leitplanke bildet weiterhin der Pandemieplan Schweiz. Nachzuführen sind dabei die pandemiespezifischen Führungsstrukturen, die Erkenntnisse bezüglich Pandemiedauer (die auch das Referenzszenario der Gefährdungs- und Risikoanalyse gesprengt haben⁴⁸), die Materialbeschaffung und Vorratshaltung und namentlich die Bekanntmachung des Pandemieplans bei Bevölkerung, Institutionen des Gesundheits- und Sozialwesens sowie Wirtschaft. Zu diskutieren sein wird auch, wie beispielsweise Akutspitäler durch Steuerung medizinischer Behandlungen für die Behandlung von Pandemiepatientinnen und -Patienten «freigespielt» werden können oder wo im Bedarfsfall für Rettungs- und Pflegedienste und auch für Bestattungen zusätzliche personelle und infrastrukturelle Ressourcen erhältlich gemacht werden können. Angesichts der Wechselwirkungen zwischen Tierseuchen, Übertragung von Krankheitserregern und Pandemien wird auch die Tierseuchenbekämpfung im Auge zu behalten sein.

Die Regierung wird dem Gesundheitsdepartement zeitnah einen Projektauftrag zur Überarbeitung der kantonalen Pandemieplanung im Sinn der vorstehenden Ausführungen erteilen. Dabei können und sollen auch interkantonale Vergleiche mit aktuellen Pandemieplanungen angestellt werden, um im Sinn von «best practices» eine zweckmässige und für den Kanton St.Gallen passende Version eines neuen Pandemieplans zu erarbeiten.

Zudem muss der kantonale Pandemieplan eine kantonale gesetzliche Grundlage erhalten, welche die darin definierten fortlaufenden Vorhalte- und Vorbereitungsmaßnahmen in der Bevölkerung, den Firmen und Betrieben sowie Institutionen des Bildungs-, des Sozial- und des Gesundheitswesens als verbindlich erklärt. Auch ist zu berücksichtigen, dass bei Beschaffungen während der Ereignisbewältigung regelmässig zeitlich und sachlich dringender Bedarf an Gütern und Dienstleistungen vorliegt. Dies bedeutet, dass in diesen Fällen auch bei teilweise hohen Beträgen auf das freihändige Verfahren gemäss Beschaffungsrecht⁴⁹ zurückgegriffen werden muss. Zudem verfügt das Gesundheitsdepartement über keine Ressourcen, um sehr kurzfristig Test- und Impfaktionen durchzuführen. Es ist eine entsprechende Leistungsvereinbarung, beispielsweise mit der Klinik für Infektiologie und Spitalhygiene des Kantonsspitals St.Gallen, zu prüfen, um eine entsprechende Vorhalteleistung sicherzustellen.

Die genannten gesetzlichen Grundlagen werden zweckmässigerweise im Rahmen der Überarbeitung des Pandemieplans erarbeitet. Damit kann für den Pandemieplan selbst wie auch für die personellen und sachlichen Vorhalteleistungen eine «passgenaue» Rechtsgrundlage geschaffen werden. Im Rahmen des Projektauftrags an das Gesundheitsdepartement wird die Regierung demgemäss auch die Vorbereitung der entsprechenden Rechtsgrundlagen in Auftrag geben.

8.2.4 Digitalisierung

Die Pandemie hat die Bedeutung der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung eindrücklich unterstrichen. Die Regierung sieht daher vor, den eingeschlagenen Weg weiterzugehen. Die Ermöglichung und die Schulung moderner und zeitgemässer Arbeitsformen ist eine Daueraufgabe. Im Bereich der IT-Notfallorganisation und der «7x24-Erreichbarkeit» sind weitere Schritte notwendig. Mit Blick auf eine resiliente, rechtskonforme und effiziente Informatik soll den Themen Informations- und Cybersicherheit in Zukunft mehr Gewicht zukommen.

In Anbetracht der Tatsache, dass eine aktuelle Datenbank aller Leistungserbringenden im Gesundheitswesen insbesondere für die schnelle Kommunikation von zentraler Bedeutung ist,

⁴⁸ Vgl. vorstehend Abschnitt 2.2.

⁴⁹ Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (sGS 841.11), Art. 13 ff.

stellt die Nachfolgelösung für das aktuelle System ADRIS einen konkreten Handlungsbedarf dar. Dabei muss die Aufgabe der fortlaufenden Datenaktualisierung bei den Leistungserbringenden selbst angesiedelt werden.

Handlungsbedarf besteht auch mit Blick auf die Verfügbarkeit statistischer Daten und deren digitale Zugänglichkeit. Die Regierung wird die Fachstelle für Statistik beauftragen, ein entsprechendes Projekt zu lancieren, um die Wege zwischen dem KFS, den Departementen und der Fachstelle für Statistik so weit wie möglich zu verkürzen.

Nicht weiterverfolgen will die Regierung jedoch die Möglichkeiten einer allfälligen Aufweichung des Datenschutzes während Pandemie-Hochphasen in speziell begründeten Fällen. Zwar könnte eine Lockerung des Datenschutzrechts die Zurverfügungstellung essenzieller Informationen für die Bekämpfung einer Pandemie erleichtern, doch erachtet die Regierung die damit verbundenen Gefahren und den hieraus resultierenden möglichen Reputationsschaden als unverhältnismässig.

8.2.5 Verwaltungsübergreifende Allokation von Personal

Während der Covid-19-Pandemie zeigte sich einerseits, dass einzelne Ämter ihre Aufgaben auf ein Minimum herunterfahren mussten, wodurch die entsprechenden Mitarbeitenden keine oder weniger Arbeit hatten. Andererseits waren andere Ämter und auch der KFS sehr stark gefordert und verfügten über zu wenig personelle Ressourcen. Die Regierung strebte zwar an, dass «freigewordene» Mitarbeitende in anderen Amtsstellen entsprechend eingesetzt wurden, um zu vermeiden, dass einzelne Verwaltungseinheiten zahlreiche Überstunden leisten und Personal, das grundsätzlich im Kanton vorhanden gewesen wäre, mit Mehrkosten «dazukaufen» mussten. Der KFS hat dazu mit einem Teilstab die Personaldisposition vorgenommen und einen gewissen Ausgleich geschaffen. Doch er verfügte nur über unvollständige Informationen über Engpässe und freie Kapazitäten. Zudem standen für den KFS dringendere Aufgaben im Vordergrund. In einer vergleichbaren Lage scheint es angezeigt, dass eine Personaldrehscheibe eingerichtet wird. Wichtig ist dabei auch, dass eine ausreichende Rechtsgrundlage sowohl für die Unterstützung des KFS als auch für einen «Personalpool» zur Bewältigung von Aufgaben in überlasteten Ämtern besteht.

8.2.6 Priorisierung der Verwaltungsaufgaben (Business Continuity Management)

Der Kanton St.Gallen verfügte bei Pandemiebeginn über keine klare Priorisierung von Aufgaben der Verwaltung in ausserordentlichen Lagen. Im Rahmen der Vorbereitung auf eine allfällige Energiemangellage hat die Regierung die Erarbeitung einer solchen Priorisierung in Form eines Business Continuity Management (BCM) in Auftrag gegeben. Mittlerweile liegen diese Priorisierungen aller Departemente vor, so dass eine erste Grundlage geschaffen wurde, die es nun zu pflegen und aktuell zu halten gilt. Ein professionelles BCM setzt aber weitere Vorkehrungen und Vertiefungen voraus, so dass dieses Thema auf der politischen Agenda von Regierung und Verwaltung bleiben muss.

8.2.7 Finanzhaushaltsrecht

Kantonsintern standen grundsätzlich die notwendigen Instrumente zur Verfügung (Dringlichkeitsrecht, Möglichkeiten für Mehrausgaben), um rasch und gezielt handeln zu können. Es erscheint indessen zweckmässig, das Instrumentarium bei einer nächsten grösseren Anpassung des Finanzhaushaltsrechts – gesondert von der hier vorliegenden Berichterstattung – eingehend zu überprüfen.

Zweckmässig ist es jedoch, dem KFS eine gewisse Finanzkompetenz zur Finanzierung dringlicher Ausgaben einzuräumen, damit der KFS jeweils zeitnah handlungsfähig ist.

8.2.8 Revision des Bevölkerungsschutzgesetzes

Während Art. 6 und 7 EpG die «besondere Lage» und die «ausserordentliche Lage» mit Blick auf epidemiologische Aspekte definiert und dem Bundesrat entsprechende – lageabhängige – Kompetenzen einräumt, ist dies im kantonalen Recht bislang nicht der Fall. Bei der Bewältigung der Covid-19-Pandemie war dies insofern nicht relevant, weil sich die Lagedefinition unmittelbar aus dem Bundesrecht herleitete. Indessen zeigt sich, dass auch im kantonalen Recht entsprechende Definitionen erforderlich sind, um – jedenfalls ausserhalb epidemiologischer Lagen – die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten definieren zu können.

Dabei muss dem Begriff der Lagebilder «besonders» und «ausserordentlich» das Verständnis einer längerdauernden Problemstellung immanent sein. Es geht nicht um die Bewältigung kurzfristiger Ereignisse (mögen diese auch grosse Auswirkungen haben, wie z.B. Rufen-Niedergänge oder Chemieunfälle), sondern um zeitlich und umfangmässig nicht absehbare, komplexe Notlagen. «Ereignisse» können in der Regel grundsätzlich durch die Ersteinsatzorganisationen (Polizei, Feuerwehr, Rettung, technische Betriebe usw.), allenfalls mit Unterstützung von Zivilschutz und/oder Armee, bewältigt werden. Aber für grössere Notlagen ist die längerfristige Unterstützung bei der Krisenbewältigung durch das Gesamtsystem des Bevölkerungsschutzes sicherzustellen.

Die Regierung erachtet es daher als notwendig, das Bevölkerungsschutzgesetz teilweise zu revidieren. Neben der Definition der Lagebilder verdienen folgende Aspekte besondere Beachtung:

- Aufbau und Struktur der Führungsorganisation in Abhängigkeit von den drei Lagebildern «normal», «besonders», «ausserordentlich»;
- Regelung der Zuständigkeiten der Führungsstruktur;
- Klärung der Aufgaben und Zuständigkeiten der regionalen Bevölkerungsschutzorganisationen, der politischen Gemeinden und der regionalen / kommunalen Führungsstäbe;
- Konsolidierung der regionalen Gliederung der Bevölkerungsschutzorganisationen.

Für den Revisionsbedarf im Einzelnen wird auf den nachstehenden Abschnitt 9 verwiesen.

8.2.9 Kommunikation

Während der Corona-Krise zeigte sich im Bereich der Kommunikation ein gewisser Mangel an Koordination. Deshalb wurde mit Beschluss der Regierung vom 10. März 2020 festgehalten, dass die externe Kommunikation über den KFS und von dort über die Dienststelle Kommunikation der Staatskanzlei erfolgt, wobei der Absender die jeweils fachlich-inhaltlich zuständige Stelle ist. Die verwaltungsinterne Kommunikation soll ausschliesslich über den Fachbereich Kommunikation des KFS erfolgen. Mit Beschluss der Regierung vom 4. Juli 2020 wurde wiederum das Vorgehen bezüglich Kommunikation präzisiert. Eine gesetzliche Klärung mit einer lagegemässen Definition der Kommunikationszuständigkeiten und -zusammenarbeit würde dies grundsätzlich regeln. Dabei wird insbesondere die externe Kommunikation des KFS zur Bevölkerung, dann aber auch der Informationsfluss zu den regionalen Führungsstäben und zu den Gemeinden festzulegen sein, ebenso wie die verwaltungsinterne Kommunikation.

Eine Projektgruppe unter der Führung des Leiters Kommunikation der Staatskanzlei ist gegenwärtig daran, ein Krisenkommunikationskonzept auszuarbeiten. Es soll Prozesse definieren, Checklisten enthalten und Handlungsempfehlungen in Bezug auf die Krisenkommunikation formulieren. Dabei geht die Regierung davon aus, dass in der externen Kommunikation grundsätzlich die politisch verantwortlichen Personen – im Sinn der Regelstrukturen – für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich die Vermittlung der Botschaften übernehmen. Die Regierung sieht im Grundsatz davon ab, einen «Krisenkopf» mit der externen Kommunikation zu betrauen, schliesst aber nicht aus, dass dies im Einzelfall dennoch denkbar sein könnte.

8.2.10 Task Force Bildungsbereich

Die vom Bildungsdepartement in Zusammenarbeit mit den entsprechenden Akteuren der Volksschule geschaffene Task Force hat sich, wie auch aus den Rückmeldungen zu ersehen ist, sehr gut bewährt. Die Regierung nimmt den Vorschlag, diese Task Force dauerhaft zu installieren, auf und lädt das Bildungsdepartement ein, für Krisensituationen – welcher Art auch immer diese sein mögen – eine Task Force als festes Austauschgefäss zu schaffen. Auftrag, Zusammensetzung, Sitzungsrythmus usw. werden abzusprechen sein.

8.2.11 Anpassung der Bildungsgesetze

In Reaktion auf die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes betreffend Anordnung von gesundheitspolizeilichen Massnahmen im Bildungsbereich und die Schnittstelle zwischen Bildungs- und Gesundheitsbehörden erachtet es die Regierung als angezeigt, die entsprechende Zuständigkeit mit Ergänzung der Bildungsgesetze zu klären und neu der Regierung zuzuweisen.

9 Nachtrag zum Bevölkerungsschutzgesetz

9.1 Bevölkerungsschutzgesetz vom 29. Juni 2004

Das seit 1. Januar 2005 unverändert geltende BevSG regelt die Ausgestaltung des Bevölkerungsschutzsystems im Kanton St.Gallen. Es baut auf den vorhandenen Partnerorganisationen auf und legt deren Zusammenarbeit fest. Sodann enthält es die grundlegenden Bestimmungen über die Führungsorgane und die Führungsunterstützung. Es bezweckt einerseits den Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen bei Katastrophen und in Notlagen sowie im Fall bewaffneter Konflikte, andererseits die Begrenzung und die Bewältigung von Schadenereignissen. Als Aufgaben der Führungsorgane im System des Bevölkerungsschutzes definiert es:

- die Sicherstellung der Information der Bevölkerung über Gefährdungen, Schutzmöglichkeiten und Schutzmassnahmen;
- die Warnung und Alarmierung sowie die Erteilung von Verhaltensanweisungen an die Bevölkerung;
- die Sicherstellung der Führungstätigkeit;
- die Koordination der Vorbereitungen und der Einsätze der Partnerorganisationen;
- die Sicherstellung einer zeit- und lagegerechten Bereitschaft sowie der personellen und materiellen Verstärkung des Bevölkerungsschutzes im Hinblick auf bewaffnete Konflikte (so genannter Aufwuchs).⁵⁰

Das BevSG hat sich aus Sicht der Regierung grundsätzlich bewährt. Indem es dem Subsidiaritätsprinzip folgt und auf den bewährten Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzsystems basiert, konnten und können mittlere und grosse Ereignisse – seien diese regional oder kantonsweit – gut bewältigt werden. Die Zusammenarbeit zwischen den politisch verantwortlichen Behörden, den Führungsunterstützungsorganen und den einzelnen Partnerorganisationen ist ein-
gespielt. Eine grundlegende Überarbeitung des BevSG drängt sich demgemäss nicht auf.

9.2 Anpassungsbedarf

9.2.1 Lage- und ereignisbezogene Zuständigkeiten, Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten

In Übereinstimmung mit der Staatswirtschaftlichen Kommission erachtet es die Regierung indessen als zweckmässig, für verschiedene Eskalationsstufen von Katastrophen und Notlagen unterschiedliche Lagebilder zu definieren. Insbesondere sind Regelungen für längerdauernde Krisensituationen, welche die Schwelle von Einzelereignissen überschreiten und die Durchhalte

⁵⁰ Vgl. Botschaft der Regierung vom 21. Oktober 2003 zum Entwurf des Bevölkerungsschutzgesetzes (22.03.12).

fähigkeit der Ersteinsatzorganisationen übersteigen, angezeigt. Dabei schlägt die Regierung – in Anlehnung an Art. 6 und 7 EpG – ebenfalls ein Dreistufenkonzept vor. Die «ordentliche Lage» ist dabei nicht zu definieren; diese grenzt sich negativ von der «besonderen Lage» und der «ausserordentlichen Lage» ab. In der ordentlichen Lage sind die Ersteinsatzelemente der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes in der Lage, die auftretenden Ereignisse mit ihren Einsatzmitteln und Ressourcen zu bewältigen, auch wenn es sich um komplexe Lagen handelt, in denen mehrere Blaulichtorganisationen zum Einsatz kommen (z.B. Eisenbahnunglück, Murgänge, schwere Verkehrsunfälle oder Grossbrände). Eine «besondere Lage» wird angenommen, wenn die Ersteinsatzorganisationen ihre Aufgabenbereiche – auch im Zusammenwirken mit den anderen Organisationen – nicht mehr mit den ordentlichen Mitteln bewältigen können, sondern auf weitere Unterstützung angewiesen sind, namentlich um die Gesamteinsatzführung sicherzustellen, die Durchhaltefähigkeit zu ermöglichen und die eigene Handlungsfähigkeit der Partnerorganisationen für weitere Ereignisse zurückzugewinnen. Eine «besondere Lage» kann sowohl auf kommunaler oder regionaler Ebene als auch gesamtkantonal eintreten. Demgegenüber sieht die Regierung eine «ausserordentliche Lage» dann vor, wenn aufgrund von Katastrophen oder Notlagen Schutz- oder Sicherheitsmassnahmen für den ganzen Kanton oder für grosse Teile der Bevölkerung erforderlich sind, wenn also die Grenzen des (Gross-)Ereignisses überschritten werden und sich eine Krise abzeichnet.

An diese Unterscheidung sind alsdann entsprechende Zuständigkeiten zu knüpfen. Nach dem Grundsatz «so normal wie möglich, so ausserordentlich wie nötig» erachtet die Regierung die aktuelle Verteilung der Verantwortlichkeiten im Grundsatz als zweckmässig. Die politische und strategische Führung soll, auch mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten, bei den zuständigen politischen Behörden verbleiben, d.h. auf kantonaler Ebene bei Regierung oder zuständigem Fachdepartement, auf Gemeindeebene beim Gemeinde- bzw. Stadtrat. Der Führungsstab (auf kantonaler Ebene der KFS, auf kommunaler bzw. regionaler Ebene der regionale Führungsstab) soll weiterhin beratendes und koordinatives Organ sein, um die politischen und strategischen Entscheide für die zuständigen Organe vorzubereiten und deren Umsetzung auf operativer Ebene zu führen.

9.2.2 Anpassung der Führungsorganisation

9.2.2.a Allgemeines

Wenn der Führungsstab (kommunal/regional oder kantonal) weiterhin die Führungstätigkeit der Behörde sicherstellt, wie dies Art. 13 BevSG vorgibt, sind seine Aufgaben im Sinn der vorstehenden Ausführungen dahingehend zu präzisieren, dass ihm die operative Umsetzung der getroffenen Entscheidungen, einschliesslich der Kommunikation, obliegt. Im Gesetz nachzutragen ist dabei, dass der Führungsstab in besonderen Lagen, wo stets mehrere Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes über längere Zeit im Einsatz stehen, die Gesamteinsatzführung übernimmt. In einer ausserordentlichen Lage kommen diese Aufgaben grundsätzlich dem KFS zu; dieser arbeitet aber mit den regionalen Führungsorganisationen eng zusammen.

9.2.2.b Kantonaler Führungsstab

Aufgaben

Die Zusammensetzung und die Aufgaben des KFS an sich bedürfen keiner grundsätzlichen Neuausrichtung. Rechnung zu tragen ist indessen der von der Regierung vorgeschlagenen Definition der «besonderen Lage» und der «ausserordentlichen Lage». Letztlich bleibt aber der KFS ein Beratungs-, Vorbereitungs-, Koordinations- und Umsetzungsorgan, dessen Stellung die politische Verantwortung des zuständigen Fachdepartementes (in der «besonderen Lage») bzw. der Regierung in der «ausserordentlichen Lage» weder ersetzen noch übersteuern kann.

Müsste im Fall einer besonderen bzw. ausserordentlichen Lage dem KFS die Kompetenz zukommen, den einzelnen Departementen gewisse verbindliche Weisungen zu erteilen, wie etwa die Weisung, dass alle Ämter ihre Schalter schliessen müssen? Damit würde eine Notzuständigkeit angesprochen, die greifen soll, wenn Gefahr im Verzug ist. Die Regierung lehnt dies ab, weil sich hieraus Verwischungen von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten ergeben können und der KFS in der Regel nicht in plötzlich auftretenden akuten Lagen aktiv wird. Notfalls besteht das Instrumentarium der polizeilichen Generalklausel, wonach bei schweren und unmittelbaren Gefährdungen oder Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung die Polizei gewisse Anordnungen treffen kann (vgl. Art. 2 Abs. 2 des Polizeigesetzes [sGS 451.1]). In der Folge sollte genug Zeit vorhanden sein, dass die ordentlichen Regelzuständigkeiten greifen können. Diese Zeit kann der KFS nutzen, um Regierung und Departemente zur spezifischen Situation zu beraten und Anträge zu stellen. Die Regierung kann Entscheide zum weiteren Vorgehen fällen und sodann die ordentlichen Strukturen oder den KFS mit der Umsetzung der Beschlüsse betrauen.

Organisation und Aufbaustruktur

Die Ausführungen in diesem Bericht haben gezeigt, dass der KFS mit seinem heutigen Organigramm und dem fachbezogenen, modulartigen Aufbau die Herausforderungen auch in langandauernden und komplexen Notlagen bewältigen kann. Indessen ist sicherzustellen, dass für die erforderlichen Angehörigen des KFS die Mitarbeit verbindlich ist und gegenüber den ordentlichen Aufgaben Priorität hat. Die in den KFS delegierten Personen müssen von ihrer zu vertretenden Organisation freigestellt und mit den notwendigen Entscheidungskompetenzen ausgestattet werden.

Finanzkompetenzen

Die Regierung schliesst sich der Empfehlung der Kantonalen Finanzkontrolle⁵¹ an und schlägt für den KFS eine gewisse Ausgabenkompetenz vor.

9.2.2.c Regionale und kommunale Führungsorganisationen

In Umsetzung des Auftrags des Kantonsrates gemäss Motion 42.20.18 ist von der bisherigen Lösung, wonach Gemeinden eigene oder interkommunale Führungsstäbe einsetzen, abzuweichen. Die Führungsorganisationen der Gemeinden müssen gemäss Auftrag des Kantonsrates mit den Zivilschutzregionen in Übereinstimmung gebracht werden.⁵²

9.2.3 Anpassung der regionalen Gliederung der Bevölkerungsschutzorganisationen

Mit dem II. Nachtrag⁵³ zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über den Zivilschutz (sGS 413.1; abgekürzt EG-ZSG) wurde die Regionalisierung der Zivilschutzformationen neu gegliedert. Aus den früheren 22 Zivilschutzregionen wurden neu acht Regionen gebildet (vgl. Art. 1^{bis} EG-ZSG), die unter jeweils einheitlicher Führung stehen. Im Gegensatz zu Polizei, Rettungswesen, Feuerwehr usw. ist der Zivilschutz nicht Ersteinsatzelement, sondern auf «Durchhaltefähigkeit» ausgelegt, d.h. er kommt dann zum Einsatz, wenn Ereignisse ein sehr grosses Ausmass annehmen und/oder längere Zeit andauern und damit zur Krise werden können. Das Gleiche gilt für die Führungsunterstützung durch die heutigen kommunalen bzw. regionalen Führungsstäbe, die zuhanden der politischen Behörden die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes bündeln und deren Einsatz koordinieren müssen.

⁵¹ Vgl. vorstehend Abschnitt 7.4.

⁵² Vgl. Abschnitte 7.3 und 9.2.3.

⁵³ nGS 2018-067.

Nach dem Grundsatz der Subsidiarität ging der kantonale Gesetzgeber bisher davon aus, dass die Gemeinden und Regionen mit eigenständigen und ihren jeweiligen Bedürfnissen angepassten Führungsstrukturen operieren sollten. Aus diesem Grund sieht Art. 11 BevSG vor, dass jede politische Gemeinde grundsätzlich einen kommunalen Führungsstab einsetzt, indessen auch mittels Vereinbarung mit anderen politischen Gemeinden einen gemeinsamen Führungsstab vorsehen kann. Mit Blick auf die Information und Koordination zwischen diesen kommunalen bzw. regionalen Führungsstäben und dem KFS sowie im Hinblick auf den Übergang der Verantwortung in unterschiedlichen Lagen ortet die Staatswirtschaftliche Kommission diesbezüglich einen Änderungsbedarf. Sie verlangt eine Bereinigung der Strukturen und die Schaffung von Kongruenz in den Bevölkerungsschutzregionen.⁵⁴ Für die Regierung ist – wie sie in ihrem Antrag zur Gutheissung der Motion 42.20.18 ausgeführt hat – die Schaffung verbindlicher Übereinstimmung der Regionen nicht zwingend. Mit einem sehr deutlichen Abstimmungsresultat zur Bereinigung des Wortlauts und mit der einstimmigen Gutheissung der Motion 42.20.18 schloss sich der Kantonsrat indessen der Einschätzung der Staatswirtschaftlichen Kommission an und verlangt eine verpflichtende Kongruenz.⁵⁵ Demgemäss sind die regionalen Bevölkerungsschutzorganisationen durch eine gesetzlich verpflichtende Regionalisierung mit den Strukturen des Zivilschutzes in Übereinstimmung zu bringen.

9.2.4 Verordnungsrecht

Nach Art. 5 Abs. 1^{bis} StVG unterbreitet die Regierung dem Kantonsrat bei Entwürfen mit Gesetzesrang im Rahmen der Botschaft auch die Grundzüge des angedachten zugehörigen Verordnungsrechts, wenn die Verordnung von erheblicher Bedeutung ist. Vorliegend ist kein Erlass von zugehörigem Verordnungsrecht vorgesehen.

9.2.5 Verzicht auf Vernehmlassung

Im Fokus dieser Vorlage steht die Berichterstattung zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie sowie zu den hieraus gewonnenen Erkenntnissen, Optimierungsmöglichkeiten und Handlungsfeldern. Der Nachtrag zum Bevölkerungsschutzgesetz ist lediglich ein – wenn auch wesentliches – Element im Hinblick auf die Bewältigung künftiger ausserordentlicher Lagen. Der Regierung liegt daran, dem Kantonsrat zur Covid-19-Pandemie eine Berichterstattung zu unterbreiten, die im Sommer 2023 inhaltlich abgeschlossen war und als solche zeitnah in die parlamentarische Beratung gegeben werden kann. Die Regierung hat daher insbesondere aus zeitlichen Gründen, aber auch aus Gründen des inhaltlichen Gesamtzusammenhangs, darauf verzichtet, zum Entwurf des Nachtrags zum BevSG eine Vernehmlassung durchzuführen.

9.2.6 Weiterer Regelungsbedarf

Die aufgrund der Covid-19-Pandemie anstehende Teilrevision des BevSG eröffnet grundsätzlich die Gelegenheit, auch weitere Änderungen, die sich im Bereich des Bevölkerungsschutzes aufdrängen, vorzunehmen. Namentlich im Bereich des Schutzes Kritischer Infrastrukturen (SKI) drängen sich Anpassungen auf, welche die Aufgaben von Betrieben, Kanton und Gemeinden definieren. Allerdings sprengen diese den inhaltlichen Rahmen dieser Vorlage. Zudem ist der Zeitpunkt noch nicht reif für griffige Textvorschläge, zumal auch auf Bundesebene überprüft wird, ob bundesrechtliche Normen zu schaffen sind, die als Grundlage für spezifische kantonale Vorschriften dienen sollen. Zu gegebener Zeit wird die Regierung dem Kantonsrat eine separate Vorlage unterbreiten.

⁵⁴ Vgl. Bericht StwK, Abschnitt 2.3.3; siehe auch vorstehend Abschnitt 7.3.

⁵⁵ Vgl. dazu vorstehend Abschnitt 7.3, insbesondere Fussnote 45.

9.3 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 9: Wie die Staatswirtschaftliche Kommission richtig aufzeigt, bestehen für die verschiedenen Organisationen des Bevölkerungsschutzes unterschiedliche Regionalisierungen.⁵⁶ Die Kantonspolizei wie auch die Spitalregionen – und damit das Rettungswesen – sind in je vier Regionen gegliedert, die unter sich nicht deckungsgleich sind. Die Feuerwehren sind bezüglich Organisation und Einsatz weitgehend kommunal strukturiert; teilweise bestehen gemeindeübergreifende Zweckverbände. Alle diese Bevölkerungsschutzelemente kommen als *Ersteinsatz-elemente* zum Tragen: Sie haben die ersten Massnahmen zum Schutz, zur Sicherung und zur Rettung zu treffen und arbeiten nach bewährter Einsatzdoktrin, allenfalls unter jeweiliger Gesamteinsatzleitung, zusammen. Diese Ersteinsatzelemente sind aber nicht auf eine längere und ressourcenintensive Ereignisbewältigung angelegt und ausgestattet, sondern sie müssen flexibel sein, um rasch weitere Ereignisse bearbeiten zu können. Die Strukturen, Abläufe und Organisationen in der interoperationellen Zusammenarbeit sind eingespielt. Die Regierung erachtet es aus diesen Gründen weder für zweckmässig noch für notwendig, die Regionalisierung dieser Ersteinsatzelemente zu verändern. Hingegen ist der Auftrag des Kantonsrates aus der Motion 42.20.18 umzusetzen, wonach die Bevölkerungsschutzregionen verpflichtend mit den neuen Zivilschutzregionen übereinstimmen müssen. An der bisherigen «Kann-»Bestimmung für die Zusammenarbeit der politischen Gemeinden kann daher nicht weiter festgehalten werden (vgl. vorstehend Abschnitt 9.2.3).

Art. 11 (Streichung): Als Führungsunterstützung für Katastrophen und Notlagen von kommunaler Bedeutung setzt die politische Gemeinde nach dem geltenden Art. 11 BevSG einen Gemeindeführungsstab ein oder schafft gemeinsam mit anderen politischen Gemeinden einen gemeinsamen regionalen Führungsstab. Aufgrund der Vorgabe, dass die Bevölkerungsschutzregionen (und damit auch die regionalen Führungsstäbe) mit den Zivilschutzregionen übereinstimmen müssen, was mit der Änderung von Art. 9 BevSG umgesetzt wird, entfällt die Möglichkeit zur Einsetzung kommunaler bzw. interkommunaler Führungsorganisationen.

Entsprechend setzt *Art. 11a* diese Regionalisierung der Bevölkerungsschutzregionen bzw. der regionalen Führungsorganisation um. Damit ist auch der bisherige zweite Satz von Art. 9 Abs. 1, wonach die Gemeinden die Zusammenarbeit im Bevölkerungsschutz in einer Vereinbarung regeln, in Art. 11a zu verschieben und zu ergänzen.

Art. 13 nimmt die Ergänzung der Aufgabenpalette des Führungsstabes in der «besonderen» bzw. «ausserordentlichen» Lage (nachstehend, Art. 16a ff.) auf. Wie bisher wird auch weiterhin die koordinierende Führungsunterstützung, namentlich des KFS, betont. Eine wichtige Ergänzung ist die Sicherstellung des Informationsflusses, indem die Koordination und die Kommunikation mit den Gemeinden, den regionalen Führungsstäben, den Nachbarkantonen, dem benachbarten Ausland und dem Bund ausdrücklich erwähnt und betont wird.

Art. 14: Mit der hier vorgesehenen Ergänzung in Abs. 1 soll sichergestellt werden, dass den Führungsstäben die benötigten personellen Ressourcen zur Verfügung stehen. Dazu gehört auch, dass der KFS als Drehscheibe für einen «Personalpool» zur Bewältigung von Aufgaben in überlasteten Ämtern auf Mitarbeitende anderer Ämter, die beispielsweise einen reduzierten Betrieb aufrechterhalten können, soll zurückgreifen können (vgl. dazu vorstehend Abschnitte 8.1.3 und 8.2.5). Der neue Abs. 3 schafft die – bisher nur implizit bestehende – Rechtsgrundlage, dass die Führungsstäbe ihre Organisation im Einzelfall den konkreten Herausforderungen anpassen und «die richtigen Leute» an den Tisch bringen können. Mit dieser Ergänzung wird

⁵⁶ Vgl. Bericht StwK, S. 7 Fn. 5.

dem Umstand Rechnung getragen, dass die faktische Stabsorganisation, gerade bei der Bewältigung der Covid-19-Pandemie, nicht strikte dem Organigramm des KFS entsprochen hatte, sondern situationsgerecht einem gewissen Pragmatismus gefolgt ist, was sich sehr bewährt hat.

Art. 15 ergänzt – in Weiterführung von *Art. 13* – die Aufzählung der Aufgaben der Führungsunterstützung. Diese Bestimmung gilt sowohl für den KFS als auch für die regionalen Führungsstäbe; sie sind im Einsatz die «Drehscheiben» der Führungsunterstützung für die politisch verantwortlichen Behörden. Die Koordination, der Informationsaustausch und die Kommunikation mit Behörden und Öffentlichkeit werden in der (weiterhin nicht abschliessenden) Aufzählung aufgrund ihrer gewachsenen Bedeutung ausdrücklich nachgetragen. Sodann wird der Begriff «Lagewesen» (Bst. b) näher definiert, und die Führungsstäbe werden ausdrücklich mit Antragstellung und Umsetzung für Beschlüsse der politischen Organe beauftragt.

Art. 16. Die Änderung von *Abs. 2* ist eine Folgeanpassung an die Regionalisierung der Bevölkerungsschutzregionen.

Art. 16a und Art. 16c setzen den Anpassungsbedarf zur Definition der verschiedenen Eskalationsstufen bzw. der Lagen um (vgl. vorstehend Abschnitte 8.2.8 und 9.2.1). Die Bestimmungen übernehmen zwar die Terminologie von *Art. 6* und *7* EpG, haben aber einen eigenständigen kantonalen Geltungsbereich, indem sie nicht epidemiologische Lagen umfassen. In *Art. 16a* wird die «besondere Lage» erläutert. Andere Begriffe – wie z.B. «Ereignisfall» oder «Eskalation» – scheinen nicht geeignet, weil diese stärker auf einmalige, kurzfristige Ereignisse fokussieren würden. Weil in der «besonderen Lage» die Regelzuständigkeiten bestehen bleiben (vgl. *Art. 16b*) und der Führungsstab – sei es der kantonale oder der regionale – die Situation bezüglich Lageentwicklung und Handlungsbedarf laufend beurteilt, liegt es am Führungsstab, sich gleichsam selbst in die Pflicht zu nehmen und die «besondere Lage» zu erklären. Dies bildet für ihn dann den «Startschuss» für seine koordinativen Aufgaben.

Art. 16b: Mit *Abs. 1* wird zum Ausdruck gebracht, dass die «besondere Lage» in Bezug auf die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten keine Änderungen nach sich zieht. Die Bestimmung dient damit nur – aber immerhin – der Klarstellung. Hingegen werden in *Abs. 2* die Aufgaben des Führungsstabes, sei es des kantonalen oder des regionalen, in der Zusammenarbeit mit den politischen Behörden definiert. Diese Aufgaben sind implizit schon in der Generalklausel des bisherigen *Art. 13* BevSG enthalten; aufgrund des vorliegenden Berichts zeigt sich, dass eine präzisierende Aufzählung wünschenswert ist.

Art. 16c und 16d führen die Definition der Lagen und Zuständigkeiten für die «ausserordentliche Lage» weiter. Hier ist es Sache der Regierung, die ausserordentliche Lage auszurufen, wenn umfassende Schutz-, Rettungs- oder Sicherheitsmassnahmen für den ganzen Kanton oder für grosse Teile der Bevölkerung erforderlich sind. Die Regierung wird diesen Schritt auf Antrag des KFS oder des in der Sache zuständigen Departementes tun. Grundsätzlich sollen auch in der ausserordentlichen Lage so lange und so weit wie möglich die Regelstrukturen gelten, d.h. die Zuständigkeit der Regierung bzw. des jeweiligen Fachdepartementes grundsätzlich unangestastet bleiben. Hingegen soll der KFS routinemässig in Vernehmlassungen zu Anträgen aus den Regelstrukturen, welche die ausserordentliche Lage betreffen, eingebunden werden. Sodann wird es häufig erforderlich sein, übergeordnete und kurzfristige Massnahmen zu treffen. Hierfür ist die Kompetenz der Regierung ausdrücklich festzuschreiben. Die Regierung hält sich dabei allerdings an die übergeordneten Vorgaben, d.h. insbesondere an die Vorgaben zum Dringlichkeitsrecht im Sinn von *Art. 75* KV. Wenn im vorliegenden Zusammenhang das Dringlichkeitsrecht ausdrücklich erwähnt wird, bedeutet dies nicht, dass z.B. in einer besonderen

Lage *kein* dringliches Recht gesetzt werden könnte. In der ausserordentlichen Lage besteht aber für die Erforderlichkeit dringlicher Rechtsetzung eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, weshalb dies hier ausdrücklich erwähnt werden soll.

In Art. 16d Abs. 3 werden die Aufgaben des Kantonalen Führungsstabes in der ausserordentlichen Lage definiert. Die Aufgaben gehen weiter als jene des Führungsstabes (sei es des kantonalen oder des regionalen) in der besonderen Lage. So tritt z.B. die Antragstellung über das zuständige Departement für Schutz-, Sicherheits- und Rettungsmassnahmen (Bst. b) sowie die Stellungnahme zu Geschäften der Regierung, welche die ausserordentliche Lage betreffen (Bst. c) hinzu.

Mit Art. 16e soll der KFS für unaufschiebbare und dringliche Beschaffungen, entsprechend der Empfehlung der Kantonalen Finanzkontrolle, eine beschränkte Finanzkompetenz erhalten. Vorgesehen ist ein Betrag von Fr. 500'000 je Ereignis. Dabei gilt als «Ereignis» ein Vorfall oder ein Anlass, zu dessen Bewältigung der KFS in Funktion tritt, grundsätzlich unabhängig von Ausmass und Dauer. Mit dieser «Blankett-Finanzkompetenz» soll dem KFS ermöglicht werden, unumgängliche Sofortmassnahmen zu finanzieren, sowohl in personeller als auch in infrastruktureller Hinsicht. In der Folge sollen die ordentlichen gesetzlichen Möglichkeiten – namentlich die Bewilligung unumgänglicher und dringlicher Mehrausgaben nach Art. 54 f. StVG – angewendet werden. Dabei steht es der Regierung selbstverständlich auch offen, dem KFS, wie während der Covid-19-Pandemie erfolgt, nicht im Detail festgelegte Ausgabenkompetenzen zur Ereignisbewältigung zu bewilligen. Dies gilt auch für zusätzliche Personalkosten, auch wenn diese in der Rechnung des Kantons bei den Departementen verbucht werden.

10 Änderung der Bildungsgesetze

Epidemiologische Massnahmen haben einen eminenten Einfluss auf die Schulorganisation und den Schulalltag sowie auf die Gewährleistung eines ausreichenden Grundschulunterrichts nach Art. 19 BV. Die Rechtslage gemäss Auslegung des Verwaltungsgerichtes, wonach für die Anordnung von gesundheitspolizeilichen Massnahmen im Bereich der Schule entweder das Gesundheitsdepartement oder die Schulärztin bzw. der Schularzt zuständig sei (vorstehend Abschnitt 7.7.2), ist mit Blick auf die potenziell gravierenden Folgen für den Bildungserfolg der Schülerinnen und Schüler nicht befriedigend und ruft nach gesetzgeberischen Konsequenzen. Die Zuständigkeit für entsprechende Massnahmen ist deshalb und mit Rücksicht auf die Schnittstelle zwischen Gesundheits- und Bildungsbehörden neu auf der obersten exekutiven Staatsebene, d.h. bei der Regierung, anzusiedeln. In der Pandemieplanung wird zu regeln sein, welche Rolle die Bildungsinstanzen, einschliesslich Bildungsrat, in Abstimmung mit den Gesundheitsbehörden bei der Vorbereitung der Beschlüsse der Regierung zu bekleiden haben und welche Prozesswege dafür einzuhalten sind.

Die Anpassung erfolgt mit Drittänderungen zum Nachtrag zum Bevölkerungsschutzgesetz in den Bildungsgesetzen (Abschnitt II).

11 Finanzielle Auswirkungen

Der vorliegende Nachtrag zum Bevölkerungsschutzgesetz führt zu organisatorischen Klärungen und zu Verbesserungen bei Zuständigkeiten und Abläufen. Er zieht keinen personellen Mehraufwand und keine finanziellen Folgen nach sich.

12 Rechtliches

Der Nachtrag zum Bevölkerungsschutzgesetz untersteht dem fakultativen Referendum nach Art. 49 Abs. 1 Bst. a KV und Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1). Die Festlegung des konkreten Vollzugsbeginns soll der Regierung übertragen werden. Anzustreben ist ein zeitnaher Vollzugsbeginn nach Rechtsgültigkeit des Erlasses, voraussichtlich somit im dritten oder vierten Quartal 2024.

13 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, einzutreten auf:

- den Bericht «Optimierung bei der Vorbereitung auf künftige Pandemien»;
- den Nachtrag zum Bevölkerungsschutzgesetz.

Im Namen der Regierung

Stefan Kölliker
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

Nachtrag zum Bevölkerungsschutzgesetz

Entwurf der Regierung vom 17. Oktober 2023

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 17. Oktober 2023⁵⁷ Kenntnis genommen und erlässt:

I.

Der Erlass «Bevölkerungsschutzgesetz vom 29. Juni 2004»⁵⁸ wird wie folgt geändert:

Ingress.

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 21. Oktober 2003⁵⁹ Kenntnis genommen und erlässt

in Ausführung des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz vom 4. Oktober 2002⁶⁰

als Gesetz:⁶¹

Art. 9 Politische Gemeinden

¹ Die politischen Gemeinden können **erfüllen die** Aufgaben im Bevölkerungsschutz gemeinsam erfüllen. ~~Sie regeln die Zusammenarbeit durch Vereinbarung.~~

~~² Die Regierung kann politische Gemeinden verpflichten, Aufgaben im Bevölkerungsschutz gemeinsam zu erfüllen, wenn eine wirksame Aufgabenerfüllung und ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz es verlangen.~~

⁵⁷ ABI 2023-●●.

⁵⁸ sGS 421.1.

⁵⁹ ABI 2003, 2397 ff.

⁶⁰ ~~SR 520.1.~~ **Seit 1. Januar 2021 ersetzt durch das Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz vom 20. Dezember 2019, SR 520.1.**

⁶¹ Abgekürzt BevSG. Vom Kantonsrat erlassen am 4. Mai 2004; nach unbenützter Referendumsfrist rechtsgültig geworden am 29. Juni 2004; in Vollzug ab 1. Januar 2005.

³ Die Gebiete der Bevölkerungsschutzregionen entsprechen jenen der regionalen Zivilschutzorganisationen nach Art. 1^{bis} des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über den Zivilschutz vom 20. Juni 1996⁶².

Art. 11 wird aufgehoben.

Art. 11a (neu) Führungsstab
a) Bevölkerungsschutzregion

¹ Die politischen Gemeinden setzen für ihre jeweilige Bevölkerungsschutzregion einen regionalen Führungsstab ein.

² Sie legen durch Vereinbarung Organisation, Aufgaben und Finanzierung der Bevölkerungsschutzregion und des regionalen Führungsstabes fest.

Art. 13 Aufgaben

¹ Der Führungsstab ~~stellt die Führungstätigkeit der Behörde sicher~~ **erfüllt insbesondere die Aufgaben nach Art. 15, Art. 16b Abs. 2 und Art. 16d Abs. 3 dieses Erlasses.**

² Er erfüllt insbesondere die Aufgaben nach dem Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz vom ~~4. Oktober 2002~~ **20. Dezember 2019**⁶³.

³ Der Kantonale Führungsstab:

- a) trifft Absprachen mit den Nachbarkantonen und dem benachbarten Ausland, insbesondere über Vorbereitung und Durchführung von grenzüberschreitenden Einsätzen;
- b) gewährleistet im Einsatz die Koordination **und Kommunikation** mit den Gemeinden, **den regionalen Führungsstäben**, den Nachbarkantonen, dem benachbarten Ausland und dem Bund.

Art. 14 Führungsunterstützung
a) Personal

¹ Das von der politischen Gemeinde oder vom Kanton bezeichnete Verwaltungspersonal unterstützt den Führungsstab. **Die Aufgaben des Führungsstabes oder zugunsten von vom Führungsstab bezeichneten Amtsstellen haben Vorrang vor den angestammten Aufgaben.**

² Politische Gemeinde und Kanton können entsprechend ausgebildete Schutzdienstpflichtige einsetzen.

³ **Der Führungsstab kann seine Organisation im Einzelfall insbesondere mit politischen Behörden, Vertretungen von öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Unternehmen oder externen Expertinnen und Experten in beratender Funktion erweitern.**

⁶² sGS 413.1.

⁶³ SR 520.1.

Art. 15 b) Aufgaben

¹ Die Führungsunterstützung umfasst insbesondere:

- a) den Betrieb von Führungsstandorten;
- b) ~~das Lagewesen~~ **die Erstellung und Auswertung von Lagebildern und die Einschätzung der möglichen Lageentwicklungen;**
- c) die Sicherstellung und die Bedienung der Telematikmittel-;
- d) **die Antragstellung an die zuständigen Behörden und die Umsetzung ihrer Beschlüsse und Aufträge;**
- e) **die Koordination der Aufgabenerfüllung und des Informationsaustauschs mit Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes;**
- f) **die Sicherstellung der Information von Behörden und Öffentlichkeit.**

Art. 16 Ausbildung

¹ Der Kanton ist zuständig für die Grund- und Kaderausbildung der Führungsstäbe und des Personals für die Führungsunterstützung.

² Die ~~politische Gemeinde~~ **Bevölkerungsschutzregion** führt regelmässig Übungen für ihren Führungsstab und gemeinsame Übungen mit den Partnerorganisationen durch.

Gliederungstitel nach Art. 16 (neu). 3^{bis}. Lagen und Zuständigkeiten

Art. 16a (neu) Besondere Lage
a) Begriff

¹ Eine besondere Lage liegt vor, wenn die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes nicht mehr in der Lage sind, einzeln oder im Verbund für den Schutz, die Gesundheit oder die Sicherheit der Bevölkerung zu sorgen, oder wenn mehrere Teile des Kantonsgebiets von Katastrophen oder Notlagen betroffen sind.

² Der Führungsstab beurteilt, ob die Voraussetzungen der besonderen Lage gegeben sind, und teilt dies den zuständigen Behörden mit.

Art. 16b (neu) b) Zuständigkeiten

¹ In der besonderen Lage gelten vorbehältlich von Abs. 2 dieser Bestimmung die ordentlichen Zuständigkeiten.

² Der Führungsstab:

- a) stellt die Führungstätigkeit der zuständigen Behörden sicher und unterstützt diese bei ihrer Entscheidungsfindung;
- b) koordiniert den Einsatz der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes;
- c) setzt die Beschlüsse der zuständigen Behörden um;
- d) sorgt für eine zeit- und adressatengerechte Kommunikation;
- e) beantragt bei den zuständigen Stellen zusätzliche Ressourcen und Unterstützung;
- f) übernimmt die Gesamteinsatzleitung.

Art. 16c (neu) Ausserordentliche Lage

a) Begriff

¹ Eine ausserordentliche Lage liegt vor, wenn aufgrund von Katastrophen oder Notlagen Schutz-, Rettungs- oder Sicherheitsmassnahmen für den ganzen Kanton oder für grosse Teile der Bevölkerung erforderlich sind.

Art. 16d (neu) b) Zuständigkeiten

¹ Die Regierung erklärt die ausserordentliche Lage.

² Sie:

- a) trifft die angemessenen und notwendigen Schutz-, Rettungs- und Sicherungsmassnahmen;
- b) erlässt, soweit erforderlich, dringliches Recht nach Art. 75 der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001⁶⁴.

³ Der Kantonale Führungsstab:

- a) stellt die Führungstätigkeit der Regierung sicher, unterstützt diese bei ihrer Entscheidungsfindung und berät die zuständigen Departemente;
- b) stellt über das zuständige Departement Antrag für Schutz-, Sicherungs- und Rettungsmassnahmen;
- c) nimmt Stellung zu Geschäften der Regierung, welche die ausserordentliche Lage betreffen;
- d) koordiniert den Einsatz der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes sowie die Tätigkeit der regionalen Führungsstäbe;
- e) beantragt bei den zuständigen Stellen zusätzliche Ressourcen und Unterstützung;
- f) setzt die Beschlüsse der Regierung um;
- g) informiert die politischen Gemeinden;
- h) sorgt für eine zeit- und adressatengerechte Kommunikation;
- i) übernimmt die Gesamteinsatzleitung.

Art. 16e (neu) Finanzkompetenzen des Kantonalen Führungsstabes⁶⁵

¹ Der Kantonale Führungsstab kann für die Beschaffung von Material, für Dienstleistungsaufträge oder für den Beizug von Personal nicht budgetierte Ausgaben bis Fr. 500'000.– je Ereignis beschliessen.

² Die Regierung kann dem Kantonalen Führungsstab auf seinen Antrag hin weitere Ausgaben für Beschaffungen, Dienstleistungen und Personalkosten als unumgängliche und dringliche Ausgaben im Sinn von Art. 54 und 55 des Staatsverwaltungsgesetzes vom 16. Juni 1994⁶⁶ bewilligen, auch wenn der genaue Verwendungszweck im Zeitpunkt der Beschlussfassung noch nicht feststeht.

³ Die Regierung berichtet im Rahmen der Staatsrechnung über die vom Kantonalen Führungsstab getätigten Ausgaben.

⁶⁴ sGS 111.1.

⁶⁵ Diese Bestimmung wird nach dem Gliederungstitel «4. Finanzierung» eingefügt.

⁶⁶ sGS 140.1.

Art. 23a (neu) Übergangsbestimmung des Nachtrags vom ●●

¹ Die politischen Gemeinden regeln Organisation, Aufgaben und Finanzierung der Bevölkerungsschutzregion und des regionalen Führungsstabes nach Art. 11a Abs. 3 dieses Erlasses innert zweier Jahre nach Vollzugsbeginn dieses Nachtrags.

II.

1. Der Erlass «Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983»⁶⁷ wird wie folgt geändert:

Art. 99^{bis} (neu) Gesundheitspolizeiliche Massnahmen

¹ Im Fall einer besonderen oder ausserordentlichen Lage nach Art. 6 oder 7 des eidgenössischen Epidemiengesetzes vom 28. September 2012⁶⁸ ordnet die Regierung befristete und gesamtkantonal geltende gesundheitspolizeiliche Massnahmen in der Volksschule zur Abwehr und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten und anderer Gefährdungen der Gesundheit an.

2. Der Erlass «Mittelschulgesetz vom 12. Juni 1980»⁶⁹ wird wie folgt geändert:

Art. 69^{bis} (neu) Gesundheitspolizeiliche Massnahmen

¹ Im Fall einer besonderen oder ausserordentlichen Lage nach Art. 6 oder 7 des eidgenössischen Epidemiengesetzes vom 28. September 2012 ordnet die Regierung befristete und gesamtkantonal geltende gesundheitspolizeiliche Massnahmen in den Mittelschulen zur Abwehr und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten und anderer Gefährdungen der Gesundheit an.

3. Der Erlass «Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Berufsbildung vom 23. September 2007»⁷⁰ wird wie folgt geändert:

Art. 18a d) Vorschriften der Regierung

¹ Die Regierung regelt durch Verordnung:

- a) Aufgabenerfüllung und Berichterstattung durch die Berufsfachschulkommission;
- b) welche Zuständigkeiten die Berufsfachschulkommission durch Reglement der Schulleitung übertragen kann.

² Im Fall einer besonderen oder ausserordentlichen Lage nach Art. 6 oder 7 des eidgenössischen Epidemiengesetzes vom 28. September 2012⁷¹ ordnet die Regierung befristete und gesamtkantonal geltende gesundheitspolizeiliche Massnahmen in der Berufsfachschule zur Abwehr und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten und anderer Gefährdungen der Gesundheit an.

⁶⁷ sGS 213.1.

⁶⁸ **SR 818.101.**

⁶⁹ sGS 215.1.

⁷⁰ sGS 231.1.

⁷¹ SR 818.101.

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

1. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Nachtrags.
2. Dieser Nachtrag untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum.⁷²

⁷² Art. 5 RIG, sGS 125.1.