

Interpellation Böhi-Wil / Götte-Tübach / Monstein-St.Gallen vom 29. November 2021

Funktionsweise des Kantonsrates in Zeiten von ausserordentlicher und besonderer Lage

Schriftliche Antwort der Regierung und des Präsidiums vom 22. März 2022

Erwin Böhi-Wil, Michael Götte-Tübach und Andrin Monstein-St.Gallen erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 29. November 2021 unter Bezugnahme auf die Herbsttagung der Interkantonalen Legislativkonferenz vom 1. Oktober 2021 nach verschiedenen Massnahmen zur Stärkung des Parlamentes in Krisensituationen. In diesem Zusammenhang interessiert sie auch der Stand der Umsetzung der Empfehlungen aus dem Bericht 82.21.03 «Bewältigung der Corona-Krise» der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 25. März 2021. Zudem wünschen die Interpellanten Angaben zur Zuordnung der Finanzkontrolle in den Kantonen, namentlich zu den Erfahrungen jener Kantone, in denen die Finanzkontrolle dem Kantonsparlament zugeordnet ist.

Die Regierung und das Präsidium antworten wie folgt:

In der Aufarbeitung der Corona-Krise sind auf Initiative aus Kantonsrat, Regierung und Verwaltung in diversen Bereichen Arbeiten im Gange. Sie zielen darauf ab, den Kanton St.Gallen für die Bewältigung künftiger Krisen besser zu wappnen. Dabei spielen die von den Interpellanten angesprochenen Themen wie das Zusammenspiel der Staatsgewalten und die Stärkung der Aufgabenwahrnehmung des Parlamentes im Rahmen seiner verfassungsmässigen Zuständigkeiten eine wichtige Rolle.

Namentlich folgende Projekte und Aufträge sind diesbezüglich zu nennen:

- Der Kantonsrat hat in der Aprilsession 2021 die Motion 42.20.18 «Optimierungen im Bevölkerungsschutzgesetz aufgrund der Covid-19-Epidemie» sowie in der Septembersession 2020 mit geändertem Wortlaut das Postulat 43.20.03 «Der Kanton St.Gallen bereitet sich auf künftige Pandemien vor» gutgeheissen. Zurzeit wird intensiv an der Erfüllung dieser parlamentarischen Vorstösse gearbeitet. Die entsprechende Sammelvorlage wird dem Kantonsrat im Laufe des Jahrs 2022 zugeleitet.
- Der Kantonsrat hat in der Septembersession 2021 die Motion 42.21.06 «Handlungsfähigkeit des Kantonsrates sicherstellen» mit geändertem Wortlaut gemäss Antrag der Regierung und des Präsidiums gutgeheissen. Im Wesentlichen werden Regierung und Präsidium darin eingeladen, die rechtlichen Grundlagen zu schaffen, damit der Kantonsrat die Regierung mittels Motion beauftragen kann, bei unaufschiebbarem Regelungsbedarf im Sinn von Art. 75 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) dem Kantonsrat ohne Verzug eine Vorlage zu unterbreiten. Zudem ist vorzusehen, dass das Präsidium in Situationen, die zu unaufschiebbarem Regelungsbedarf im Sinn von Art. 75 KV führen, eine besondere Kommission bestellen kann. Es ist vorgesehen, dem Kantonsrat die erforderlichen rechtlichen Anpassungen im zweiten Halbjahr 2022 mit dem Bericht des Präsidiums zur Tätigkeit des Parlamentes 2018 bis 2022 vorzulegen.
- Die Regierung arbeitet im Rahmen der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) an der Evaluation der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in der Covid-19-Epidemie mit. Die entsprechenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen sollen im Rahmen einer KdK-Plenarkonferenz im Laufe des Jahrs 2022 beschlossen werden. Sie zielen generell auf eine Verbesserung des vertikalen und horizontalen Krisenmanagements von Bund, Kantonen und Gemeinden ab. Die in einer Krise notwendige Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit soll gewährleistet und gleichzeitig sollen die Vorteile föderaler Strukturen genutzt werden.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die meisten der in der Interpellation genannten Massnahmen sind direkt oder indirekt Teil der in den einleitenden Ausführungen genannten Arbeiten, werden anderweitig durch die zuständigen Stellen an die Hand genommen oder sind bereits umgesetzt. Dies gilt namentlich für folgende Anliegen:
 - Technische Voraussetzungen zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Parlamentes: Mit dem Ratsinformationssystem und der Sitzungsapp, die z.B. das elektronische Einreichen von Anträgen und parlamentarischen Vorstössen erleichtert, ist es den Mitgliedern möglich, ihre parlamentarische Tätigkeit weitgehend elektronisch auszuüben. Sitzungen von parlamentarischen Gremien (Präsidium, Vertretungen, Kommissionen, Subkommissionen) konnten ab Beginn der Corona-Krise auch in virtueller oder hybrider Form durchgeführt werden. Wo die bisherige Praxis oder Bestimmungen des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR) einem der epidemiologischen Situation angemessenen Ratsbetrieb entgegenstanden, wurden jeweils einvernehmliche Lösungen gefunden. Für Sitzungen des Ratsplenums (Sessionen) und Sitzungen von vorberatenden Kommissionen sah der Kantonsrat bewusst von Formen hybrider Teilnahme oder Beschlussfassung ab, da dies rechtlich nicht vorgesehen ist und weil dem Zusammenkommen und dem direkten Austausch vor Ort im parlamentarischen Kontext ein hoher Wert zugemessen wird. Stattdessen wick der Rat auf Sitzungsräumlichkeiten aus, die gross genug waren, um die Abstandsregeln einhalten zu können (z.B. Sessionen extra muros auf dem Areal der Olma Messen St.Gallen oder Kommissionssitzungen im Kantonsratssaal).
 - Sicherstellung des Informationsflusses zwischen Regierung und Parlament: Hier hat die so genannte «Corona-Kommission» des Kantonsrates in der Covid-19-Epidemie eine wesentliche Scharnierfunktion wahrgenommen. Der «Corona-Kommission» in praktisch unveränderter Zusammensetzung wurden mittlerweile über zwei Jahre hinweg u.a. alle Geschäfte zur Vorberatung zugewiesen, die im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie standen («Corona-Geschäfte»). Mit der Erfüllung der Motion 42.21.06 soll eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für die Bestellung einer solchen besonderen Kommission in Krisenzeiten geschaffen werden.
 - Beschleunigung von Verfahren unter Wahrung der (Finanz-)Kompetenzen des Parlamentes: In der Covid-19-Epidemie haben sich u.a. das beschleunigte Verfahren mittels vorsorglichen Kommissionsbestellungen und Zuweisung von «Corona-Geschäften» an die «Corona-Kommission», die Möglichkeit zur Durchführung von zwei Lesungen eines Geschäfts an einer Session sowie die Anwendung von Art. 68 KV (dringliche Invollzugsetzung von Gesetzen und Finanzbeschlüssen mit nachträglicher Unterstellung unter das Referendum) als geeignete Instrumente erwiesen, um die entsprechenden Verfahren zu beschleunigen. Diese Instrumente können im Bedarfsfall erneut zur Anwendung kommen. Ein weiteres Element der beschleunigten Rechtsetzung wird mit der Erfüllung der Motion 42.21.06 geschaffen (Motionen betreffend Zuleitung einer Vorlage ohne Verzug bei unaufschiebbarem Regelungsbedarf im Sinn von Art. 75 KV).
 - Berichterstattung: Die Berichterstattung der Regierung zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie erfolgt im Rahmen der Erfüllung des Postulats 43.20.03.
- 2./3. Die Empfehlungen der Staatswirtschaftlichen Kommission fliessen in die in den einleitenden Ausführungen genannten Arbeiten ein. Dabei wird auch die Erforderlichkeit der Änderung oder Schaffung diesbezüglicher rechtlicher Grundlagen geklärt.
4. Die Regierung würdigte die Vor- und Nachteile unterschiedlicher institutioneller Lösungen für die Zuordnung der Finanzkontrolle letztmals ausführlich im Rahmen des III. Nachtrags zum

Staatsverwaltungsgesetz (sGS 140.1; abgekürzt StVG) im Jahr 2007.¹ Dabei wurde die administrative Zuordnung der Finanzkontrolle zum Finanzdepartement als zweckmässigste Variante bewertet. Es haben sich aus Sicht der Regierung in der Zwischenzeit keine Umstände ergeben, die zu einer anderen Beurteilung führen.

Das Präsidium erläuterte seine Haltung letztmals in seinem Bericht 81.19.01 «Tätigkeit des Parlamentes 2014 bis 2018» (Abschnitt 2.1.8.b, S. 46 f.). Dort hielt es fest:

«Nach Art. 47 Abs. 1 GeschKR besorgt die kantonale Finanzkontrolle das Sekretariat der Finanzkommission. Bei den anderen parlamentarischen Kommissionen sind es die Parlamentsdienste, welche die Geschäftsführung wahrnehmen. Das Präsidium nahm den Wechsel des Leiters der Finanzkontrolle [im Jahr 2017] zum Anlass, die Ausnahmestellung der Finanzkommission zu überprüfen, denn ein Vergleich mit anderen Kantonen (AG, BE, LU, SO, ZH) zeigte, dass die Besorgung des Sekretariats (Geschäfts- und Protokollführung) der Finanzkommission in der Regel eine Aufgabe der Parlamentsdienste ist. Unter den verglichenen Kantonen ist der Leiter der Finanzkontrolle lediglich im Kanton St.Gallen gleichzeitig der Geschäftsführer der Finanzkommission.

Bei der Überprüfung kam das Präsidium zum Schluss, dass die Finanzkontrolle zweifellos über die nötige fachliche Expertise verfügt, welche die Finanzkommission benötige. Bei einem Wechsel der Geschäftsführung der Finanzkommission zu den Parlamentsdiensten müsste deshalb sichergestellt sein, dass die Finanzkontrolle bei Bedarf weiterhin für Kommissionssitzungen hinzugezogen werden könnte. Würde die Geschäftsführung zu den Parlamentsdiensten wechseln, könnte die Finanzkommission von den über alle Kommissionen hinweg gültigen Standards bei der Geschäfts- und Protokollführung sowie vom parlamentsrechtlichen Know-how profitieren.

Nach Art. 42a Abs. 3 StVG ist die Finanzkontrolle administrativ dem Finanzdepartement zugeordnet. Das Präsidium nahm die Überprüfung der Geschäftsführung der Finanzkommission zum Anlass, auch die Frage aufzuwerfen, ob die aktuelle Situierung der Finanzkontrolle die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle von der Exekutive und der Verwaltung ausreichend sicherstellt. Ein Vergleich mit anderen Kantonen ergab, dass die Situierung der Finanzkontrolle im Kanton St.Gallen nicht den Bestimmungen des Mustergesetzes der Fachvereinigung entspricht, an denen sich einige Kantone orientiert haben. Es gibt aber auch Kantone, bei denen die Finanzkontrolle dem Finanzdepartement zugeordnet ist. Das Präsidium sieht die Finanzkontrolle deshalb in der Pflicht, ihrer Unabhängigkeit von der Exekutive und der Verwaltung grosse Aufmerksamkeit zu schenken.

Das Präsidium verzichtet vorläufig darauf, eine Anpassung von Art. 47 GeschKR – sowie von Art. 7e und 42a StVG – in Bezug auf die Geschäftsführung der Finanzkommission und die Situierung der Finanzkontrolle vorzuschlagen.»

Es haben sich aus Sicht des Präsidiums in der Zwischenzeit keine Umstände ergeben, die zu einer anderen Beurteilung führen.

¹ Vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung zum X. Nachtrag (später III. Nachtrag) zum Staatsverwaltungsgesetz vom 19. Dezember 2006 (22.06.15), Abschnitt 3.3.