

GUTACHTEN

zuhanden

KANTON ST.GALLEN

betreffend

DRINGLICHKEITSRECHT IM KANTON ST.GALLEN

erstellt von

PROF. DR. FELIX UHLMANN, LL.M., ADVOKAT
PROFESSOR AN DER UNIVERSITÄT ZÜRICH
KONSULENT IM ADVOKATURBÜRO WENGER PLATTNER

und

MARTIN WILHELM, MLAW
ASSISTENT AN DER UNIVERSITÄT ZÜRICH

Datum: 22. Januar 2021

INHALTSVERZEICHNIS

I.	AUSGANGSLAGE UND GUTACHTENSAUFTRAG	4
II.	ALLGEMEINE AUSFÜHRUNGEN ZUM DRINGLICHKEITSRECHT IM KANTON ST.GALLEN	6
1.	Grundlagen	6
2.	Charakteristika und Besonderheiten des Dringlichkeitsrechts im Kanton St.Gallen	7
a)	Sachliche Voraussetzungen	7
b)	Zeitliche Voraussetzungen.....	9
c)	Folgen eines Nichteintretens auf bzw. der Rückweisung einer Gesetzesvorlage	11
d)	Reichweite und Form des Dringlichkeitsrechts	12
III.	BEANTWORTUNG DER GUTACHTENSFRAGEN	13
1.	Art. 75 KV räumt der Regierung einen relativ grossen Spielraum ein, und die Formulierung «ohne Verzug» ist nicht näher definiert.	13
–	Was heisst «ohne Verzug»?	13
–	Wann muss die Regierung dem Kantonsrat einen Antrag auf Erlass gesetzlicher Bestimmungen stellen?	13
2.	Was bedeutet «unaufschiebbarer Regelungsbedarf»?.....	15
3.	Spielt es in Bezug auf die Involvierung des Kantonsrates eine Rolle, wie gross der kantonale Spielraum ist, wenn es um die Umsetzung von Bundesrecht oder den Anschluss an Bundeslösungen geht?	15
4.	Spielt es in Bezug auf die Involvierung des Kantonsrates eine Rolle, wie hoch die in Frage stehenden finanziellen Aufwendungen sind?	16
5.	Die Regierung kann durch Verordnung vorläufig Recht setzen und die Verordnung wird längstens zwei Jahre angewendet. Ist dieser Zeitraum angemessen und wie steht er im interkantonalen Vergleich (Kantone Zürich, Aargau, Luzern, Solothurn, Bern, Basel-Stadt, Thurgau, Graubünden, beide Appenzell)?	17

6. Ist der Erlass von dringlichem Recht durch Regierung und Kantonsrat hinreichend genau geregelt? Was könnte/müsste, auch im Vergleich mit anderen Kantonen, präzisiert werden? Wie würde eine solche Bestimmung lauten? 18
7. Welche Instrumente stehen dem Kantonsrat zur Verfügung, falls er der Meinung ist, dass die Regierung dem Kantonsrat die Mitsprache in der Rechtsetzung vorenthält oder die Regierung den Kantonsrat nicht frühzeitig genug in die Rechtsetzung einbezieht? 19
8. Braucht es rechtliche Präzisierungen, wie weit die Regierung im dringlichen Verfahren gesetzvertretendes Verordnungsrecht setzen darf und in welcher Weise der Kantonsrat involviert werden muss? 22
9. Verfassungsmässigkeit der kantonalen Verordnung zur Eidgenössischen COVID-19-Gesetzgebung im Kulturbereich vom 20. Oktober 2020 22

ANHANG 1: DRINGLICHKEITS- UND NOTRECHT DER KANTONE AG, AI, AR, BE, BS, GR, LU, SO, TG 26

I. AUSGANGSLAGE UND GUTACHTENSAUFTRAG

1 Die Staatswirtschaftliche Kommission des Kantonsrates des Kantons St.Gallen prüft derzeit die Dringlichkeitsbeschlüsse der St.Galler Regierung im Zusammenhang mit der Bekämpfung der COVID-19-Krise. Im Rahmen dieser Prüfung hat sie die Unterzeichnenden um die Erstellung eines Gutachtens gebeten und ihnen mit Schreiben vom 11. November 2020 den formellen Auftrag erteilt. Das Gutachten soll sich zu folgenden Fragen äussern:

1. Art. 75 KV räumt der Regierung einen relativ grossen Spielraum ein, und die Formulierung «ohne Verzug» ist nicht näher definiert.
 - Was heisst «ohne Verzug»?
 - Wann muss die Regierung dem Kantonsrat einen Antrag auf Erlasse gesetzlicher Bestimmungen stellen?
2. Was bedeutet «unaufschiebbarer Regelungsbedarf»?
3. Spielt es in Bezug auf die Involvierung des Kantonsrates eine Rolle, wie gross der kantonale Spielraum ist, wenn es um die Umsetzung von Bundesrecht oder den Anschluss an Bundeslösungen geht?
4. Spielt es in Bezug auf die Involvierung des Kantonsrates eine Rolle, wie hoch die in Frage stehenden finanziellen Aufwendungen sind?
5. Die Regierung kann durch Verordnung vorläufig Recht setzen und die Verordnung wird längstens zwei Jahre angewendet. Ist dieser Zeitraum angemessen und wie steht er im interkantonalen Vergleich (Kantone Zürich, Aargau, Luzern, Solothurn, Bern, Basel-Stadt, Thurgau, Graubünden, beide Appenzell)?
6. Ist der Erlass von dringlichem Recht durch Regierung und Kantonsrat hinreichend genau geregelt? Was könnte/müsste, auch im Vergleich mit anderen Kantonen, präzisiert werden? Wie würde eine solche Bestimmung lauten?
7. Welche Instrumente stehen dem Kantonsrat zur Verfügung, falls er der Meinung ist, dass die Regierung dem Kantonsrat die Mitsprache in der Rechtsetzung vorenthält oder die Regierung den Kantonsrat nicht frühzeitig genug in die Rechtsetzung einbezieht?
8. Braucht es rechtliche Präzisierungen, wie weit die Regierung im dringlichen Verfahren gesetzvertretendes Verordnungsrecht setzen darf und in welcher Weise der Kantonsrat involviert werden muss?

Gemäss Instruktionsgespräch wurde auch gewünscht, dass sich die Unterzeichnenden zur Verfassungsmässigkeit der kantonalen Verordnung zur Eidgenössischen COVID-19-Gesetzgebung im Kulturbereich vom 20. Oktober 2020 (sGS 571.201; CVKU) äussern.

2 Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit und der kurzen Frist zur Ausarbeitung des Gutachtens von gut 14 Tagen beschränken sich die Unterzeichnenden auf die Bearbeitung der wichtigsten Fragen. Das Gutachten soll der Staatswirtschaftlichen Kommission

eine Übersicht vermitteln und allenfalls weiteren Klärungs- oder Vertiefungsbedarf aufzeigen. Die Unterzeichnenden beschränken sich auf die Verwendung der wichtigsten Materialien.

- 3 Die Unterzeichnenden haben der Staatswirtschaftlichen Kommission am 27. November 2020 eine erste Fassung des Gutachtens übermittelt und dieses in der Sitzung der Kommission vom 14. Januar 2021 erläutert. Auf Wunsch der Kommission haben die Unterzeichnenden präzisiert, welche Instrumente dem Kantonsrat zur Verfügung zu stehen, um seine Mitwirkung beim Erlass von Dringlichkeitsrecht zu sichern (Ziff. 43 ff.).

II. ALLGEMEINE AUSFÜHRUNGEN ZUM DRINGLICHKEITSRECHT IM KANTON ST.GALLEN

1. Grundlagen

4 In der Verfassung des Kantons St.Gallen vom 10. Juni 2001 (sGS 111.1, KV) ist der Erlass von Dringlichkeitsrecht (der Regierung) in Art. 75 KV geregelt. Die Bestimmung lautet:

«Soweit unaufschiebbarer Regelungsbedarf besteht und das ordentliche Verfahren wegen zeitlicher Dringlichkeit nicht durchgeführt werden kann, setzt die Regierung durch Verordnung vorläufig Recht. Sie stellt dem Kantonsrat ohne Verzug Antrag auf Erlass gesetzlicher Bestimmungen. Die Verordnung wird längstens zwei Jahre angewendet.»

Die Formulierung der heutigen Kantonsverfassung entspricht dem Antrag der Verfassungskommission, dort Art. 73 E-KV (Die neue Verfassung des Kantons St.Gallen, Entwurf, Botschaft zum Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999, ABI 4a/2000, S. 165 ff., S. 186/350, im Folgenden: «Botschaft Kantonsverfassung»).

5 In den Materialien wird ausgeführt, dass das Dringlichkeitsrecht, das vor Erlass der neuen Kantonsverfassung auf Gesetzesstufe geregelt war, nunmehr auf Verfassungsebene verankert werden soll (Botschaft Kantonsverfassung, S. 186/350). Gestützt auf die entsprechende Bestimmung könne die Regierung Verordnungen erlassen, denen Gesetzesrang, nicht aber Verfassungsrang zukomme (Botschaft Kantonsverfassung, S. 186/350). Die Anwendung von Art. 73 E-KV stelle zwei Voraussetzungen auf, nämlich erstens unaufschiebbaren Regelungsbedarf und zweitens die Undurchführbarkeit des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (Botschaft Kantonsverfassung, S. 186/350). Unter ordentlichem Gesetzgebungsverfahren sei auch das Dringlichkeitsverfahren nach heute Art. 68 KV zu verstehen, was bedeute, dass für die Zeitbemessung des Gesetzgebungsverfahrens nur Antrag und Beratung im Kantonsrat zu berücksichtigen seien, nicht aber allfällige Verzögerungen aufgrund eines fakultativen Referendums (Botschaft Kantonsverfassung, S. 186/350). Nach Verabschiedung der Verordnung müsse ohne Verzug Antrag auf Erlass gesetzlicher Bestimmungen gestellt werden, und die Verordnung dürfe längstens zwei Jahre angewendet werden, was gegenüber der bisherigen Praxis eine Verlängerung um ein Jahr darstelle, damit es nicht zu Regelungslücken komme (Botschaft Kantonsverfassung, S. 186/350).

6 Diesen Grundsätzen folgt auch die Praxis im Kanton St.Gallen (vgl. Stellungnahme der Staatskanzlei, Recht und Legistik, Rechtliche Rahmenbedingungen für die Finanzierung der Spitalverbunde durch den Kanton vom 29. Mai 2019, S. 14 f., im Folgenden: «Stellungnahme Spitalverbunde»; Stellungnahme der Staatskanzlei, Recht und Legistik, Finanzreferendum bei Staatsgarantie vom 19. März 2012, S. 4, im Folgenden:

«Stellungnahme Finanzreferendum»; Protokoll der Regierung des Kantons St.Gallen vom 4. April 2020 betreffend Bekämpfung des Coronavirus, Liquiditätshilfe in Härtefällen, RRB 2024/224, S. 4). Festgehalten wird auch, dass Dringlichkeitsrecht nach Art. 75 KV (sowie nach Art. 68 KV) eine «Güterabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse der dringlichen Invollzugsetzung und des Eingriffs in die Mitbestimmungsrechte der Stimmberechtigten und allenfalls des Parlaments voraus[setze]» (Stellungnahme Spitalverbunde, S. 15; vgl. auch Stellungnahme Finanzreferendum, S. 4). Dieser Abwägung komme insbesondere dann erhebliche Bedeutung zu, wenn Beschlüsse später nicht mehr rückgängig gemacht werden könnten, etwa im Falle von Ausgaben (Stellungnahme Spitalverbunde, S. 15; vgl. auch Stellungnahme Finanzreferendum, S. 4). In diesem Falle habe das Finanzreferendum nur Auswirkungen auf wiederkehrende Ausgaben (Stellungnahme Spitalverbunde, S. 15).

- 7 Zum Dringlichkeitsrecht des Kantons ist auch Art. 68 KV zu zählen. Gemäss dieser Bestimmung kann «aus Gründen zeitlicher Dringlichkeit» der Kantonsrat mit der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder Gesetze und Finanzbeschlüsse sofort in Vollzug setzen und die Unterstellung unter das Referendum höchstens ein Jahr hinausschieben (Art. 68 Satz 1 und 2 KV). Zeitliche Dringlichkeit sei anzunehmen, «wenn Gesetze und Finanzbeschlüsse aus sachlichen Gründen ihren Hauptzweck bei einem Zuwarten der Invollzugsetzung nicht erreichen könnten» (Botschaft Kantonsverfassung, S. 175/339). Zu den Anwendungsfällen gehörten etwa «Notfälle [...] wie Wirtschaftskrisen, Naturkatastrophen oder plötzliche [...] Flüchtlingsströme [...]» (Botschaft Kantonsverfassung, S. 175/339). Dringlichkeitsrecht «bedeute eine Schmälerung der Volksrechte und soll[e] deshalb absolute Ausnahme bleiben» (Botschaft Kantonsverfassung, S. 339). Unzulässig sei insbesondere, dass sich der Kantonsrat mittels Hinauszögern der Gesetzgebung selbst in eine Notlage bringe (Botschaft Kantonsverfassung, S. 175/339).

2. Charakteristika und Besonderheiten des Dringlichkeitsrechts im Kanton St.Gallen

a) Sachliche Voraussetzungen

- 8 Rechtsvergleichend (vgl. zu den Regelungen der Vergleichskantone unten Ziff. 36 ff. und Anhang 1) ist zunächst festzuhalten, dass der *sachliche Anwendungsbereich* des Dringlichkeitsrechts im Kanton St.Gallen nicht beschränkt ist. Während andere Kantone und der Bund ihr Dringlichkeitsrecht zum Teil auf den Fall der polizeilichen Generalklausel, zum Teil auch auf wirtschaftliche Notstände beziehen, die fraglichen Schutzgüter aber jedenfalls benennen, fehlt im Kanton St.Gallen eine entsprechende Zuordnung. Damit ist klar, dass das Dringlichkeitsrecht auch für dringend benötigte wirtschaftliche Hilfe angerufen werden kann. Mit Bezug auf den Kantonsrat ist dies in den

Materialien ausdrücklich festgehalten (vgl. oben Ziff. 7), muss aber selbstverständlich auch für die Regierung gelten. Die Massnahmen der Regierung fallen damit in den Anwendungsbereich von Art. 75 KV (und von Art. 68 KV).

- 9 Im Vergleich fällt weiter auf, dass das St.Galler Dringlichkeitsrecht nicht ausdrücklich eine besondere Schwere der eingetretenen oder drohenden Störung des relevanten Schutzgutes voraussetzt (auf Bundesebene wird für dieses Kriterium der Begriff «*sachliche Dringlichkeit*» verwendet, vgl. etwa GIOVANNI BIAGGINI, BV Kommentar, 2. Aufl, Zürich 2017, Art. 185 N 10). Mit «unaufschiebbarer Regelungsbedarf» hat der Verfassungsgeber für das Dringlichkeitsrecht der Regierung immerhin eine stärkere Formulierung als für jenes des Parlamentes gewählt, was für erhöhte Anforderungen an die sachliche Dringlichkeit spricht.
- 10 In den Materialien findet sich dieser Gedanke allerdings nicht. Während sich für Art. 75 KV keine diesbezüglichen Ausführungen finden, wird für Art. 68 KV auf «Notfälle [...] wie Wirtschaftskrisen, Naturkatastrophen oder plötzliche [...] Flüchtlingsströme [...]» verwiesen und festgehalten, die Inkraftsetzung ohne Referendumsmöglichkeit müsse aufgrund der Beeinträchtigung der Volksrechte die «absolute Ausnahme» bleiben. Das Vorliegen einer eigentlichen Not- oder ausserordentlichen Lage scheint uns im Vergleich mit dem Dringlichkeitsrecht des Bundesparlamentes i.S.v. Art. 165 Abs. 1 BV eine hohe Hürde zu sein. Für Letzteres wird in sachlicher Hinsicht nur vorausgesetzt, dass der Gesetzgeber «gewichtige [...] öffentliche [...] Interessen» verfolgt (JUDITH WYTENBACH, Art. 165 BV, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar Bundesverfassung, Basel 2015 [im Folgenden: Basler Kommentar BV], S. 2474 ff., N 9). Eine «erhebliche, schwerwiegende Beeinträchtigung» der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit muss auf Bundesebene hingegen unmittelbar drohen oder schon eingetreten sein, damit der Bundesrat Notverordnungen i.S.v. Art. 185 Abs. 3 BV erlassen darf (URS SAXER, Art. 185 BV, in: Basler Kommentar BV, S. 2956 ff., N 81).
- 11 Zutreffend und in diesem Zusammenhang hilfreich erscheint uns die Formulierung der Staatskanzlei, wonach das öffentliche Interesse an einem raschen Handeln gegenüber der Einschränkung der demokratischen Partizipation abgewogen werden müsse (vgl. oben Ziff. 6). Im Falle von Art. 68 KV wird letztere nur insofern eingeschränkt wird, als ein Referendum nachträglich statt vorgängig stattfindet. Im Falle von Art. 75 KV wird diese durch die erst nachträgliche Einbindung des Gesetzgebers (der zudem zu einem gewissen Grad vor vollendete Tatsachen gestellt werden kann, vgl. unten Ziff. 43) noch deutlich stärker beeinträchtigt. Dies bedeutet, dass für Dringlichkeitsrecht der Regierung entsprechend gewichtigere öffentliche Interessen sprechen müssen. Mit anderen

Worten wird eine schwere Beeinträchtigung wichtiger Schutzgüter bestehen oder unmittelbar drohen müssen, damit ein «unaufschiebbarer Regelungsbedarf» i.S.v. Art. 75 KV angenommen werden darf.

- 12 Die Anrufung von Dringlichkeitsrecht muss folglich sachlich erforderlich und qualifiziert gerechtfertigt sein, auch wenn die Kantonsverfassung bezüglich der Auswahl sachlicher Gründe keine Beschränkungen vorsieht.

b) Zeitliche Voraussetzungen

- 13 Neben der sachlichen Notwendigkeit setzt Art. 75 KV voraus, dass die Durchführung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nicht möglich ist. Unbestritten ist dabei, dass zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren auch das Verfahren nach Art. 68 KV gehört, d.h., dass bezüglich der Berechnung des Zeitbedarfes des Parlamentes die Zeit für ein allfälliges Referendum nicht einzuberechnen ist (vgl. oben Ziff. 5). Zeitlicher Massstab der Dringlichkeit ist also der parlamentarische Prozess.

- 14 Während in einer Mehrheit der Vergleichskantone (Appenzell Ausserrhoden, Bern, Basel-Stadt, Graubünden, Solothurn, Thurgau und Zürich) eine rasche Genehmigung von Notverordnungen der Regierung durch das Parlament vorgesehen ist (Art. 90 Abs. 2 KV AR; Art. 90 KV BE; § 109 Abs. 2 KV BS; Art. 48 Abs. 2 KV GR; § 79 Abs. 4 KV SO; § 44 Abs. 2 KV TG; Art. 72 Abs. 2 KV ZH; vgl. Anhang 1), soll im Kanton St.Gallen das Dringlichkeitsrecht der Regierung so rasch als möglich durch jenes des Parlamentes abgelöst werden: Die Regierung hat dem Kantonsrat «ohne Verzug Antrag auf Erlass gesetzlicher Bestimmungen» zu stellen, welche das Dringlichkeitsrecht der Regierung ablösen (Art. 75 Satz 2 KV). Damit ist die Regelung eher mit jener des Bundes vergleichbar, die ebenfalls von einer Ablösung des Dringlichkeitsrechts des Bundesrates durch (Dringlichkeits-)Recht des Parlamentes ausgeht. Im Gegensatz zum Bund ist jedoch im Kanton St.Gallen vorgesehen, dass die Regierung dem Kantonsrat «ohne Verzug» eine entsprechende Gesetzesbestimmung vorschlägt. Auf Bundesebene fehlt eine Regelung auf Verfassungsstufe hinsichtlich der Vorlage an das Parlament; die Verordnungen sind bloss zu befristen (Art. 185 Abs. 3 Satz 2 BV). Das Parlament hat die Verfassung in der Weise konkretisiert, wonach der Bundesrat spätestens nach sechs Monaten einen Entwurf vorlegen muss (Art. 7d Abs. 2 lit. a Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 [SR 172.010; RVOG]). Diese Frist erscheint grundsätzlich grosszügiger bemessen als die Regelung im Kanton St.Gallen, welche die Vorlage «ohne Verzug» verlangt (auch wenn unseres Erachtens auch im Bund die Frist von sechs Monaten nicht einfach ausgeschöpft werden darf, vgl. FLORIAN BRUNNER/MARTIN WILHELM/FELIX UHLMANN, Das Coronavirus und die Grenzen

des Notrechts, Überlegungen zu einer ausserordentlichen ausserordentlichen Lage, AJP 6/2020, S. 685 ff., 699 f.).

- 15 Die Formulierung «ohne Verzug» erinnert an die Regelungen anderer Kantone, wonach Notverordnungen «sofort» (Art. 90 Abs. 2 KV AR; Art. 90 KV BE; § 79 Abs. 4 KV SO) oder «unverzüglich» (§ 109 Abs. 2 KV BS; § 44 Abs. 1 KV TG; Art. 72 Abs. 2 KV ZH) zu genehmigen sind. Nach unserem Verständnis bringt «ohne Verzug» ebenso wie diese Begriffe eine hohe Dringlichkeit zum Ausdruck, die sich am vernünftigerweise nötigen Zeitaufwand im gegebenen Fall bemisst (vgl. zur Formulierung «sofort» in Art. 90 KV BE FELIX UHLMANN/MARTIN WILHELM, Gutachten zuhanden Finanzkommission (FiKo) des Grossen Rates des Kantons Bern betreffend Notverordnungen des Regierungsrates des Kantons Bern (Covid-19-Pandemie) vom 19. August 2020, abrufbar unter www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen/suche.assetref/dam/documents/portal/Medienmitteilungen/de/2020/09/2020-09-01-gutachten-fiko.pdf, im Folgenden: «Gutachten Kanton Bern», Ziff. 15). Mit anderen Worten muss die Regierung eine Vorlage so rasch, wie es ihr möglich ist, dem Kantonsrat vorlegen. Im Gegensatz zu einer Vorlage einer bereits erlassenen Verordnung zur Genehmigung wird die Erarbeitung einer Gesetzesvorlage tendenziell mehr Zeit in Anspruch nehmen. Angesichts der verfassungsrechtlichen Vorgabe einer raschen Ablösung des Verordnungsrechts der Regierung durch (dringliches) Gesetzesrecht ist aber zu fordern, dass die Regierung im Wesentlichen die in der Verordnung getroffenen Regelungen in Gesetzesform giesst, und nicht etwa zunächst langwierige Abklärungen trifft. Sie wird im Gegenteil die nötigen Ressourcen für eine rasche Ausarbeitung zur Verfügung stellen und die Vorlage selber so rasch wie möglich verabschieden müssen. Die rasche Vorlage ist umso wichtiger, als das Parlament seine Kontroll- und Legitimationsfunktion dadurch wahrnehmen soll, indem es die Gesetzesvorlage der Regierung berät und beschliesst (anders in Kantonen, die eine Genehmigung kennen, vgl. Gutachten Kanton Bern, Ziff. 15). Aus unserer Sicht ist die Regierung dem Erfordernis der Vorlage eines Gesetzesentwurfs «ohne Verzug» nachgekommen, indem sie am 4. April 2020 eine Verordnung erliess (vgl. Verordnung über die Gewährung von ergänzenden Krediten und Solidarbürgschaften in Folge des Coronavirus vom 4. April 2020 [sGS 571.101]) und bereits am 21. April 2020 dem Kantonsrat eine entsprechende Gesetzesvorlage unterbreitete (vgl. Botschaft Liquiditätshilfe).
- 16 In der Kombination zwischen Vorlage einer Regelung auf Gesetzesstufe und der Voraussetzung «ohne Verzug» weist die Regelung des Dringlichkeitsrechts im Kanton St.Gallen eigenständige Züge auf. Sie nimmt eine Mittelstellung ein zwischen jenen der Kantone mit einer Genehmigungspflicht (siehe oben Ziff. 14) und jenen der Kantone

ohne jegliche Vorlagepflicht (Aargau und Luzern, vgl. § 91 Abs. 4 KV AG; § 56 Abs. 3 KV LU; vgl. Anhang 1).

- 17 Etwas schwieriger einzuordnen ist die Frist von zwei Jahren, welche die Verordnung längstens gültig sein darf (Art. 75 Satz 3 KV). In den Materialien wird darauf hingewiesen, dass die Verlängerung der offenbar früher bestehenden Frist von einem Jahr auf zwei Jahre angezeigt sei, um Regelungslücken auszuschliessen, da das Gesetzgebungsverfahren manchmal länger als ein Jahr dauere (Botschaft Kantonsverfassung S. 186/350). Rechtsvergleichend lässt sich festhalten, dass mit Aargau und Luzern zwei von zehn Vergleichskantonen ebenfalls eine Zweijahresfrist kennen (§ 91 Abs. 4 KV AG; § 56 Abs. 3 KV LU), während mit Appenzell Ausserrhoden, Bern, Basel-Stadt, Graubünden, Solothurn, Thurgau und Zürich sieben eine Einjahresfrist statuiert haben (Art. 90 Abs. 2 KV AR; Art. 90 KV BE; § 109 Abs. 2 KV BS; Art. 48 Abs. 2 KV GR; § 79 Abs. 4 KV SO; § 44 Abs. 2 KV TG) und mit Appenzell Innerrhoden ein Kanton gar kein Dringlichkeits- bzw. Notverordnungsrecht der Regierung vorgesehen hat (vgl. zum Ganzen unten Ziff. 36 und Anhang 1). Im Vergleich mit Aargau und Luzern wird der Länge der Frist im Fall von St.Gallen durch die Pflicht zur umgehenden Unterbreitung einer Gesetzesvorlage (vgl. oben Ziff. 15) entgegengewirkt. Aus unserer Sicht erscheint allerdings fraglich, ob eine so lange Frist tatsächlich zwingend ist. Nach der Logik der Kantonsverfassung muss Dringlichkeitsrecht der Regierung so rasch als möglich durch (Dringlichkeits-)Recht des Kantonsrates ersetzt werden. Dieser Prozess sollte weniger als ein Jahr, sicher weniger als zwei Jahre in Anspruch nehmen, zumal der Kantonsrat Gesetze dringlich in Kraft setzen (Art. 68 KV), sich ausserordentlich versammeln (Art. 69 Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 24. Oktober 1979 [sGS 131.11; GeschKR]) und die erste und die zweite Lesung ausnahmsweise in der gleichen Session durchführen (Art. 98 Abs. 2 GeschKR) kann (vgl. zu den Möglichkeiten der Beschleunigung des parlamentarischen Verfahrens auch Stellungnahme Spitalverbunde, S. 14 f.). Aus unserer Sicht wird nicht ganz klar, an welche Fälle der Verfassungsgeber gedacht hat, in denen die Frist von zwei Jahren trotzdem ausgeschöpft werden muss.

c) *Folgen eines Nichteintretens auf bzw. der Rückweisung einer Gesetzesvorlage*

- 18 Die Kantonsverfassung gibt keine eindeutige Antwort darauf, was geschieht, wenn der Kantonsrat auf eine Vorlage der Regierung nicht eintritt. Anders als in anderen Kantonen, die eine Genehmigung bzw. Nichtgenehmigung einer Verordnung der Regierung vorsehen, ist ein Ausserkrafttreten der Verordnung der Regierung nicht vorgesehen, d.h., dass die Verordnung der Regierung weitergilt, auch wenn der Kantonsrat einer

Vorlage der Regierung ablehnend gegenübersteht. Nicht statuiert wird auch eine Pflicht des Kantonsrates (vgl. Art. 93 Abs. 4 GeschKR), auf die Vorlage einzutreten.

19 Aus unserer Sicht muss ein Nichteintreten, woraus sich unzweideutig die Ablehnung des Dringlichkeitsrechts durch die Regierung ergibt, zum Ausserkrafttreten des Dringlichkeitsrechts der Regierung führen. Die Regierung hat den verbindlichen Auftrag, ihr Dringlichkeitsrecht so rasch als möglich ausser Kraft zu setzen. Dasselbe gilt im Falle der Ablehnung einer Vorlage durch den Kantonsrat nach erfolgter Beratung.

20 Denkbar kann sein, dass der Kantonsrat das Dringlichkeitsrecht der Regierung nicht grundsätzlich ablehnt, von dieser aber eine andere Regelung auf Gesetzesstufe erwartet. In einem solchen Fall könnte es zu einer Rückweisung der Vorlage an die Regierung kommen (vgl. Art. 93 Abs. 2 GeschKR), verbunden mit dem Auftrag, dass die Regierung eine neue Vorlage im Sinne des Kantonsrates auszuarbeiten hat. Hier wäre allenfalls denkbar, dass der Gesetzgebungsprozess länger dauert und tatsächlich die Zweijahresfrist von Bedeutung sein könnte.

d) Reichweite und Form des Dringlichkeitsrechts

21 Für den Kanton St.Gallen ist geklärt, dass Notverordnungen der Regierungen Gesetzesrang haben (vgl. oben Ziff. 5) und damit Regelungen auf Gesetzesstufe derogieren können. Sie können also nicht nur *praeter legem*, sondern auch *contra legem* erlassen werden (vgl. dagegen für die Diskussion auf Bundesebene BRUNNER/WILHELM/UHLMANN, a.a.O., S. 696 f.).

22 Das Dringlichkeitsrecht des Kantons St.Gallen weist eine Besonderheit auf, die allerdings bei der Bewältigung der Corona-Krise soweit ersichtlich keine Rolle gespielt hat. Andere Verfassungen weisen bezüglich der Handlungsformen oft einen weiteren Anwendungsbereich aus, indem sie allgemein von «Massnahmen» (so Art. 90 Abs. 1 KV AR; Art. 90 KV BE; § 109 Abs. 1 KV BS; § 44 Abs. 2 KV TG; Art. 72 Abs. 1 KV ZH) oder von Verordnungen und «Beschlüssen» (Art. 48 Abs. 1 KV GR) sprechen. In Art. 75 KV ist die Handlungsform auf Verordnungen begrenzt (was auch für die entsprechenden Bestimmungen der Kantone Aargau, Luzern und Solothurn gilt, vgl. § 91 Abs. 4 KV AG; § 56 Abs. 3 KV LU; § 79 Abs. 4 KV SO). Eine Ausdehnung auf andere Massnahmen, etwa im Sinne von Finanzbeschlüssen, ist von der Staatskanzlei abgelehnt worden (vgl. Stellungnahme Spitalverbunde, S. 15).

III. BEANTWORTUNG DER GUTACHTENSFRAGEN

1. **Art. 75 KV räumt der Regierung einen relativ grossen Spielraum ein, und die Formulierung «ohne Verzug» ist nicht näher definiert.**

- **Was heisst «ohne Verzug»?**
- **Wann muss die Regierung dem Kantonsrat einen Antrag auf Erlass gesetzlicher Bestimmungen stellen?**

23 Ohne Verzug bedeutet nach unserem Verständnis hohe Dringlichkeit, d.h. die Regierung muss die entsprechende Vorlage so rasch als möglich ausarbeiten und zuhanden des Kantonsrates verabschieden. Sie wird in der Regel eine gewisse Zeit benötigen, um Botschaft und Entwurf auszuarbeiten, steht aus unserer Sicht jedoch in der Pflicht, im Wesentlichen die in der Verordnung getroffenen Regelungen in ein Gesetz zu gießen, damit der Kantonsrat bald seine Kontroll- und Legitimationsfunktion wahrnehmen kann (vgl. ausführlich oben Ziff. 15).

24 Es besteht aus unserer Sicht auch wenig Spielraum, um auf die Vorlage eines Gesetzesentwurfs zu verzichten. In Betracht käme dies unter Umständen, wenn die gesetzliche Regelung im Zeitpunkt ihres Inkrafttretens schon wieder obsolet geworden wäre. Der Kantonsrat scheint allerdings in der Lage zu sein, entsprechende Vorlagen relativ rasch zu behandeln und zu verabschieden. So erliess er das Gesetz über die Gewährung von ergänzenden Krediten und Solidarbürgschaften infolge des Coronavirus am 20. Mai 2020 (sGS 571.1) – und damit rund einen Monat nach Verabschiedung der Vorlage durch die Regierung und weniger als zwei Monate nach Erlass der entsprechenden Verordnung durch die Regierung (vgl. oben Ziff. 15). Sollte es doch zu einer Konstellation kommen, in der ein Gesetz bei Erlass schon obsolet wäre, so erscheint die Vorlage sinnlos. Allerdings würde das Parlament bei Verzicht auf eine Vorlage seiner Kontroll- und Legitimationsfunktion weitgehend beraubt. Obwohl solche Fälle in der Praxis wohl selten vorkommen, könnte es sich aus unserer Sicht bei einer allfälligen Revision des Dringlichkeitsrechts lohnen, sie zu regeln.

25 Aus der Kontroll- und Legitimationsfunktion des Kantonsrates folgt auch, dass dieser die Vorlage innert angemessener Frist beraten sollte, wobei sich die Angemessenheit nach Bedeutung und Komplexität der Vorlage beurteilt. Da bereits die Vorlage an den Kantonsrat geeignet ist, die Legitimation der Verordnung der Regierung zu stärken, ist sein Handeln zeitlich weniger kritisch (vgl. Gutachten Kanton Bern, Ziff. 15 f.).

26 Keinen Antrag auf Erlass gesetzlicher Bestimmungen muss die Regierung stellen, wenn sie nur vollziehende Ordnungsbestimmungen erlässt, die kein Dringlichkeits-

recht i.S.v. Art. 75 KV, sondern Vollzugsrecht im Sinne von Art. 73 lit. a Ziff. 1 KV darstellen. Ob diese der Bewältigung einer Notsituation dienen oder nicht, ist für ihre Einordnung als Vollzugsbestimmungen nicht entscheidend.

27 Eine Frage, die sich vorliegend im Zusammenhang mit der Umsetzung von Massnahmen des Bundes stellt (vgl. dazu unten Ziff. 59), ist, ob die Regierung mit ihrem Antrag auf Erlass einer gesetzlichen Regelung an das Parlament noch zuwarten darf, wenn der Regelungsbedarf zwar schon absehbar, aber in seinen Einzelheiten noch unklar ist. Bezüglich dem Dringlichkeitsrecht des Kantonsrates geht aus den Materialien hervor, dass die Dringlichkeit nicht selbst verschuldet sein darf (vgl. oben Ziff. 7). Dies erscheint grundsätzlich richtig. Der Staat wird bei einer Gefährdung fundamentaler Rechtsgüter und Vorliegen staatlicher Schutzpflichten zwar auch dann handeln müssen und in der Konsequenz auch dürfen, wenn er genügend Zeit gehabt hätte, eine gesetzliche Regelung zu schaffen (vgl. für die entsprechende Diskussion im Zusammenhang mit der polizeilichen Generalklausel u.a. HELEN KELLER/NICOLE BÜRLI, Überdenken der polizeilichen Generalklausel im Zusammenhang mit staatlichen Schutzpflichten, AJP 9/2011, S. 1143 ff., 1150). Die Pflicht, gesetzliche Grundlagen soweit möglich rechtzeitig auf ordentlichem Weg zu schaffen, besteht aber unabhängig davon, ob ausnahmsweise auch ein Handeln im Falle eines entsprechenden Versäumnisses zulässig ist. Aus unserer Sicht bedeutet sie auch, dass die Regierung nicht wegen einzelner Unwägbarkeiten hinsichtlich des zu regelnden Sachverhalts darauf verzichten darf, dem Kantonsrat Antrag auf Erlass einer gesetzlichen Regelung zu stellen.

28 Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die Regierung die Geschäfte des Kantonsrates in der Regel vorbereitet (Art. 73 lit. a KV). Sie stellt diesem als Grundlage für seine gesetzgeberische Tätigkeit ausgearbeitete Entwürfe und Erläuterungen in Form einer Botschaft zu. Von einem Entwurf wird der Kantonsrat erwarten, dass er eine in sich stimmige und vollständige Regelung darstellt, die auch alle relevanten Erfordernisse übergeordneten Rechts erfüllt. Für den Fall einer kantonalen Vorlage, die eine Bundesregelung umsetzt oder an sie anschliesst, bedeutet dies aus unserer Sicht, dass der Regierung die definitiven Bundesregelungen vorliegen müssen, bevor sie den Entwurf der kantonalen Umsetzungsvorlage zuhanden des Parlamentes verabschieden kann. Ausschlaggebend muss dabei die Ex-ante-Perspektive sein: Dass eine schliesslich verabschiedete Regelung sich schon im Vernehmlassungsentwurf bzw. im vom Bundesrat verabschiedeten Entwurf befand und schliesslich unverändert übernommen wurde, bedeutet nicht, dass ihr Erlass bereits feststand; das Parlament hätte etwa die Regelung abändern oder streichen können. Da auch auf Verordnungsstufe für den Kanton verbindliche Regelungen erlassen oder zumindest entscheidend präzisiert werden, wird die Regierung grundsätzlich auch den Erlass entsprechender Verordnungen

des Bundesrates abwarten müssen, bevor sie die kantonale Regelung beschliessen kann. Sie kann und muss diese aber schon so weit wie möglich vorbereiten und mit den Arbeiten nicht erst beginnen, wenn die definitive Bundeslösung vorliegt.

29 Die gegenteilige Ansicht hätte zur Folge, dass der Kantonsrat während des noch laufenden gesetzgeberischen Verfahrens auf Bundesebene bereits die Herrschaft über das kantonale Gesetzgebungsverfahren übernehmen müsste. Folglich wäre er dafür verantwortlich, die kantonale Vorlage vollumfänglich an auf Bundesebene erfolgende Änderungen und Ergänzungen anzupassen und schliesslich innert kürzester Frist zu erlassen, wenn die Bundesregelung vom Parlament (dringliches Bundesgesetz) und vom Bundesrat (Verordnung) definitiv verabschiedet wurde. Dies erscheint uns für ein Milizparlament nicht sachgerecht.

2. Was bedeutet «unaufschiebbarer Regelungsbedarf»?

30 Unaufschiebbarer Regelungsbedarf bedeutet eine sachliche Rechtfertigung des Ausserkraftsetzens der Mitwirkungsrechte des Kantonsrates und des Stimmvolkes. Im Rahmen einer Güterabwägung muss die – auf andere Weise nicht mögliche – Verwirklichung des Regelungsziels die demokratischen Interessen überwiegen. Dabei ist zu beachten, dass grundsätzlich ein hohes Interesse an der Partizipation von Parlament und Stimmberechtigten beim Erlass von Bestimmungen von Gesetzesrang (vgl. dazu Art. 67 KV) besteht. Der Rückgriff auf Dringlichkeitsrecht rechtfertigt sich nur, wenn wichtige Rechtsgüter unmittelbar in erheblichem Ausmass bedroht sind; es muss die Ausnahme bleiben (ausführlich oben Ziff. 9 ff.).

3. Spielt es in Bezug auf die Involvierung des Kantonsrates eine Rolle, wie gross der kantonale Spielraum ist, wenn es um die Umsetzung von Bundesrecht oder den Anschluss an Bundeslösungen geht?

31 Im Zusammenhang mit der Umsetzung von Bundesrecht sind zwei verschiedene Fragen zu unterscheiden. Zunächst ist zu klären, ob die Umsetzung von Bundesrecht überhaupt den Erlass einer kantonalen gesetzlichen Regelung erfordert. Dem materiellen Gesetzesbegriff entsprechend wird dies mindestens dann der Fall sein, wenn über die bundesrechtliche Regelung hinaus Rechte und Pflichten von Privaten oder öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder die Grundzüge der öffentlich-rechtlichen Organisation und des Verfahrens geregelt werden (vgl. Art. 67 KV). Andere Kantone haben diese generelle Regel teilweise durch eine ausdrückliche Regelung klargestellt und leicht präzisiert. So darf der Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden «zum Vollzug übergeordneten Rechts [...] die notwendigen Bestimmungen erlassen, soweit

sich diese auf Organisation und die Aufgaben der kantonalen Behörden beschränken» (Art. 87 Abs. 5 KV AR). Ob eine gesetzliche Regelung auf kantonaler Gesetzesstufe (vgl. etwa das Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 3. Juli 1911 [sGS 911.1; EG-ZGB]) erforderlich ist, hängt nach Massgabe von Art. 67 KV einerseits davon ab, wie gross der Spielraum ist, den der Bund dem Kanton belässt, andererseits auch davon, ob grundlegende organisatorische oder verfahrensrechtliche Regelungen erlassen werden müssen.

32 Ist eine Regelung auf Gesetzesstufe nötig, so ist anschliessend zu klären, ob diese in der Form von Dringlichkeitsrecht der Regierung erlassen werden muss bzw. darf. Andere Kantone haben für die dringliche Umsetzung von Bundesrecht besondere Regelungen mit herabgesetzten Anforderungen an die sachliche Dringlichkeit getroffen (vgl. etwa Art. 87 Abs. 4 KV AR). Der Kanton St.Gallen kennt keine entsprechende Regelung, womit die Voraussetzungen von Art. 75 KV Anwendung finden. Im Rahmen der Güterabwägung, ob «unaufschiebbarer Regelungsbedarf» angenommen werden darf, spielt es eine Rolle, wie stark das Bundesrecht die Regelung des Kantons präjudiziert. In einem Fall, in welchem das Bundesrecht dem Kanton ohnehin keinen oder nur einen geringen Spielraum lässt, erscheint die Einschränkung der demokratischen Mitwirkung von Kantonsrat und Stimmvolk geringer, als wenn der Kanton die Frage frei entscheiden kann. Dies bedeutet, dass der Spielraum des Kantons in die Güterabwägung zwischen Einschränkung der Mitwirkungsrechte von Kantonsrat und Stimmvolk gegenüber den zu verfolgenden öffentlichen Interessen einbezogen werden sollte.

33 Muss die Regierung zur Umsetzung von Bundesrecht eine Verordnung i.S.v. Art. 75 KV erlassen, wird sie dem Kantonsrat so rasch wie möglich den Entwurf einer gesetzlichen Regelung vorschlagen müssen (vgl. oben Ziff. 15 ff., 23).

4. Spielt es in Bezug auf die Involvierung des Kantonsrates eine Rolle, wie hoch die in Frage stehenden finanziellen Aufwendungen sind?

34 Für die Güterabwägung bei der Anwendung von Dringlichkeitsrecht (vgl. oben Ziff. 6, 11) spielen die in Frage stehenden finanziellen Aufwendungen eine Rolle, auch wenn sie in der Kantonsverfassung nicht ausdrücklich genannt werden. Je höher die finanziellen Aufwendungen sind, desto stärker werden die Mitwirkungsrechte von Kantonsrat und Stimmvolk beschnitten.

35 Gleichzeitig ist allerdings zu beachten, dass höhere Finanzmittel in der Regel auch bedeuten dürften, dass die damit zu verfolgenden öffentlichen Interessen gewichtiger sind. Mit anderen Worten wird ein höherer Finanzbedarf meistens auch gewichtigere

öffentliche Interessen erfüllen. Stellt man sich die Güterabwägung zwischen dem unaufschiebbaren Regelungsbedarf auf der einen Seite, der Einschränkung der demokratischen Mitwirkungsrechte von Kantonsrat und Stimmvolk auf der anderen Seite als Waage vor, werden die Gewichte auf beiden Seiten der Waage schwerer, sodass die finanziellen Aufwendungen möglicherweise keinen Einfluss darauf haben, dass sich die Waagschale in die eine oder anderer Richtung neigt.

5. Die Regierung kann durch Verordnung vorläufig Recht setzen und die Verordnung wird längstens zwei Jahre angewendet. Ist dieser Zeitraum angemessen und wie steht er im interkantonalen Vergleich (Kantone Zürich, Aargau, Luzern, Solothurn, Bern, Basel-Stadt, Thurgau, Graubünden, beide Appenzell)?

36 Ein Vergleich der massgeblichen Bestimmungen (vgl. Anhang 1) zeigt, dass Notverordnungen der Regierung in den genannten Kantone jeweils ein oder zwei Jahre nach Erlass ausser Kraft treten. In sieben von zehn Kantonen (Appenzell-Ausserrhoden, Bern, Basel-Stadt, Graubünden, Solothurn, Thurgau, Zürich) beträgt die Frist ein Jahr (vgl. Art. 90 Abs. 2 KV AR; Art. 90 KV BE; § 109 Abs. 2 KV BS; Art. 48 Abs. 2 KV GR; § 79 Abs. 4 KV SO; § 44 Abs. 2 KV TG), in zwei Kantonen (Aargau, Luzern) beträgt sie zwei Jahre (§ 91 Abs. 4 KV AG; § 56 Abs. 3 KV LU). Die Regierung des Kantons Appenzell Innerrhoden verfügt über kein Dringlichkeits- oder Notverordnungsrecht.

37 Prima vista erscheint die Frist von zwei Jahren als eher lang, weil die Regierung dem Kantonsrat ohne Verzug eine gesetzliche Regelung vorlegen muss, welche das Verordnungsrecht der Regierung ablöst. Wie aufgezeigt (vgl. oben Ziff. 17, 24), verfügt der Kantonsrat über die verfahrensrechtlichen Mittel, um innert kurzer Zeit eine gesetzliche Regelung zu verabschieden, und hat auch demonstriert, dass er dies vermag.

38 Nach unserem Verständnis sollte die Frist von zwei Jahren nur in denjenigen Fällen zur Anwendung kommen, in denen der Kantonsrat das Dringlichkeitsrecht nicht gänzlich ablehnt, sondern eine andere Lösung verlangt (vgl. oben Ziff. 17) oder aus anderen Gründen die Verhandlungen im Parlament ausserordentlich lange dauern. Hier würde sich bei einer Revision der Dringlichkeitsregelungen möglicherweise eine entsprechende Präzisierung lohnen.

6. Ist der Erlass von dringlichem Recht durch Regierung und Kantonsrat hinreichend genau geregelt? Was könnte/müsste, auch im Vergleich mit anderen Kantonen, präzisiert werden? Wie würde eine solche Bestimmung lauten?

39 Es wurde dargestellt, dass das Dringlichkeitsrecht im Kanton St.Gallen nicht ohne weiteres vergleichbar ist mit den Regelungen des Dringlichkeitsrechts in anderen Kantonsverfassungen (vgl. oben Ziff. 7 ff.). Ein erster, zentraler Unterschied besteht darin, dass die Regierung umgehend eine gesetzliche Regelung vorschlagen muss, um Verordnungen i.S.v. Art. 75 KV möglichst rasch abzulösen. Für diese Lösung spricht, dass sie der Subsidiarität des Dringlichkeitsrechts der Regierung Nachachtung verschafft; das Parlament hat die Möglichkeit und auch die Pflicht, rasch eine tragfähige Grundlage für dringliche Massnahmen zu schaffen. Die Legitimation einer getroffenen Regelung kann gar noch erhöht werden, indem die gesetzliche Grundlage dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstellt wird (vgl. Abstimmungsvorlage vom 29. November 2020: obligatorisches Finanzreferendum über das Gesetz über die Gewährung von ergänzenden Krediten und Solidarbürgschaften infolge des Coronavirus vom 20. Mai 2020 [sGS 571.1]). Einwenden lässt sich allerdings, dass das Parlament unter hohem Druck steht, eine bereits in Vollzug stehende Regelung mehr oder weniger unverändert zu übernehmen, und sich bei einer Volksabstimmung die Situation ergeben kann, dass die Stimmberechtigten faktisch nur noch eine nachträgliche Genehmigung aussprechen können (vgl. den Erläuternden Bericht der Staatskanzlei zu den Abstimmungsvorlagen vom 29. November 2020, S. 12). Soweit die Beteiligung von Parlament und Stimmberechtigten faktisch keine andere Funktion als eine Genehmigung hat, stellt sich die Frage, ob nicht die Einführung eines Genehmigungsmodells auf Verfassungsebene sachgerechter wäre, so wie es andere Kantone vorgesehen haben (vgl. oben Ziff. 14). Allerdings sind nicht alle in der Krise erlassenen Vorlagen gleich gelagert, d.h., für eine andere Situation kann die Regelung der Verfassung des Kantons St.Gallen durchaus adäquat sein (vgl. auf Bundesebene etwa die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für eine Contact-Tracing-App, dazu RALPH TRÜMLER/FELIX UHLMANN, Problemstellungen und Lehren aus der Corona-Krise aus staats- und verwaltungsrechtlicher Sicht, in: Helbing Lichtenhahn Verlag [Hrsg.], COVID-19, Ein Panorama der Rechtsfragen zur Corona-Krise, Basel 2020, S. 567 ff., Rz. 14). Zwingend erscheint uns ein Wechsel zu einem Genehmigungsmodell jedenfalls nicht. Für mögliche Formulierungen in Bezug auf ein solches kann auf die Regelungen anderer Kantone verwiesen werden (vgl. oben Ziff. 14 f. und Anhang 1). Welche Formulierung im Detail am besten geeignet wäre, müsste in Kenntnis der Ziele der Revision des Dringlichkeitsrechts vertieft geprüft werden.

40 Ein zweiter zentraler Unterschied besteht darin, dass Art. 75 KV nicht ausdrücklich eine Notsituation oder ausserordentliche Lage bzw. eine drohende oder unmittelbare Störung wichtiger Schutzgüter von grossem Ausmass für den Erlass von dringlichem Verordnungsrecht der Regierung statuiert (vgl. oben Ziff. 8 f.). Aus unserer Sicht ergibt sich diese Voraussetzung aus den Materialien zwar dennoch, doch könnte eine ausdrückliche Erwähnung in Art. 75 KV dies noch verdeutlichen. Auch hier kann auf die Formulierungen anderer Kantone verwiesen werden (vgl. Anhang 1).

41 Regelungslücken bestehen aus unserer Sicht im Hinblick auf die Frage, welche Folgen ein Nichteintreten des Kantonsrates auf eine Vorlage der Regierung oder eine Rückweisung derselben hat (vgl. oben Ziff. 18 ff.). Präzisiert werden sollte sinnvollerweise auch, inwiefern es Fälle gibt, in denen die Regierung auf eine Gesetzesvorlage verzichten darf (vgl. oben Ziff. 24). Im Gegensatz zur Einführung eines anderen Modells wäre für die Klärung dieser Punkte nicht zwingend eine Verfassungsänderung nötig; die Frage wäre aber vertieft zu prüfen.

42 Keine speziellen Regelungen bestehen schliesslich hinsichtlich der Umsetzung von Bundesrecht. Solche könnten nach dem Vorbild anderer Kantone (vgl. oben Ziff. 31) eingeführt werden; zwingend erscheint dies aus unserer Sicht aber nicht.

7. Welche Instrumente stehen dem Kantonsrat zur Verfügung, falls er der Meinung ist, dass die Regierung dem Kantonsrat die Mitsprache in der Rechtsetzung vorenthält oder die Regierung den Kantonsrat nicht frühzeitig genug in die Rechtsetzung einbezieht?

43 Einleitend ist festzuhalten, dass Dringlichkeitsrecht in jedem Fall nur dann funktioniert, wenn die Staatsgewalten nach Treu und Glauben einvernehmlich zusammenarbeiten. Selbst die beste Regelung kann nicht verhindern, dass die Regierung durch Dringlichkeitsrecht vollendete Tatsachen schaffen kann, welche das Parlament nicht oder nicht vollständig rückgängig machen kann. Voraussetzung einer verfassungskonformen Anwendung von Dringlichkeitsrecht ist damit, dass die Regierung ihre Befugnisse schonend ausübt, d.h. dass sie nicht unnötig vollendete Tatsachen schafft und dem Kantonsrat sowie dem Stimmvolk die notwendigen Entscheidungsbefugnisse belässt (vgl. Gutachten Kanton Bern, Ziff. 31; BRUNNER/WILHELM/UHLMANN, a.a.O., S. 700 f.). Allerdings wird es nicht in allen Fällen möglich sein, dass Kantonsrat und Stimmvolk die gleichen Entscheidungen wie die Regierung treffen können, ansonsten die Wirksamkeit von Dringlichkeitsrecht empfindlich eingeschränkt wäre (vgl. oben Ziff. 39).

44 Soweit der Kantonsrat der Auffassung sein sollte, dass die Mitwirkung ungenügend ist, stellt sich die Frage, ob der Kantonsrat aus eigener Initiative tätig werden und entsprechendes Dringlichkeitsrecht erlassen kann. Dem steht allerdings der Umstand entgegen, dass das Geschäftsreglement des Kantonsrates das Instrument der parlamentarischen Initiative nicht vorsieht. Nach Art. 91 Abs. 2 GeschKR können das Kantonsratspräsidium und die ständigen Kommissionen zwar selbständig Vorlagen einbringen. Allerdings dürfen sie dies nur «im Rahmen ihres Auftrags» tun. Mangels eigentlicher Sachbereichskommissionen (vgl. Art. 12 ff. GeschKR) besteht nach der Praxis des Kantonsrates im Wesentlichen nur ein Initiativrecht hinsichtlich des eigenen Geschäftsreglements (vgl. Tätigkeit des Parlamentes 2014 bis 2018, XVIII. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates, Bericht und Entwurf des Präsidiums vom 4. April 2019, abrufbar unter <https://www.ratsinfo.sg.ch/geschaefte/3778#documents>). Die Einführung des Instruments der parlamentarischen Initiative hat der Kantonsrat zudem am 25. Februar 2015 deutlich abgelehnt (Motion 42.14.22 – Stärkung des Kantonsrates durch Einführung der parlamentarischen Initiative). Damit bleibt ihm nur das Instrument der Motion (Art. 33 lit. c GeschKR), um von der Regierung verbindlich die Vorlage eines Gesetzesentwurfs einzufordern, wenn er der Ansicht ist, dringliches Verordnungsrecht des Regierungsrates müsse durch Gesetzesrecht abgelöst werden. Käme die Regierung dem nicht nach oder würde sie bei Ablehnung einer gesetzlichen Regelung durch den Kantonsrat die entsprechende Verordnung nicht unverzüglich ausser Kraft setzen (vgl. dazu oben Ziff. 19) – was vorliegend aber in keiner Weise unterstellt werden soll –, so blieben ihr nur nicht unmittelbar verpflichtende Mittel wie Interpellationen (Art. 33 lit. c GeschKR) oder Instrumente der Aufsicht (Art. 15 Abs. 1 lit. a GeschKR), um auf ein Tätigwerden der Regierung hinzuwirken.

45 Rechtsvergleichend lässt sich feststellen, dass dem St.Galler Kantonsrat im Fall eines Konfliktes mit der Regierung tendenziell eine schwächere Stellung zukäme als den Parlamenten in Kantonen, in denen die Nichtgenehmigung einer Notverordnung diese ex nunc ausser Kraft treten lässt (vgl. zu den Kantonen mit einer Genehmigungspflicht oben Ziff. 14; Anhang 1), und auch als dem Bundesparlament, das Notverordnungen des Bundesrates bei Bedarf mit eigenen Notverordnungen übersteuern könnte (vgl. BRUNNER/WILHELM/UHLMANN, a.a.O., S. 690 f.). Beschränkt sind die Handlungsmöglichkeiten des Parlamentes aber auch etwa im Kanton Luzern, der zwar die Einzelinitiative kennt (§ 62 lit. a Gesetz über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates des Kantons Luzern vom 28. Juni 1976 [Kantonsratsgesetz, KRG LU; SRL 30]), aber keine Möglichkeit zum Erlass von Gesetzen unter Aufschub des obligatorischen oder des fakultativen Referendums (vgl. § 61 Abs. 3 KRG LU). Sowohl eine Genehmigungspflicht für Notverordnungen der Regierung (Art. 72 Abs. 1 KV ZH) wie

auch die Möglichkeit zum Erlass von parlamentarischem Dringlichkeitsrecht (Art. 37 Abs. 1 KV ZH) auf Initiative des Parlamentes hin (§ 8 lit. a und § 27 Abs. 1 Kantonsratsgesetz des Kantons Zürich vom 25. März 2019 [KRG ZH; LS 171.1] kennt hingegen etwa der Kanton Zürich. Der Zürcher Kantonsrat könnte also, soweit er seine Mitwirkung nicht bereits durch die Genehmigungspflicht gewahrt sieht, mittels einer parlamentarischen Initiative und dem Erlass eines dringlichen Gesetzes die Regierung in einem Konfliktfall rechtlich binden.

- 46 Ob im Kanton St.Gallen ein entsprechendes Initiativrecht geschaffen werden sollte, erscheint uns vor diesem Hintergrund prüfenswert. Natürlich verfügt der Kantonsrat nicht über die gleiche Infrastruktur zum Erlass von Gesetzen wie die Regierung, sollte aber über seine Kommissionen und den Beizug von Verwaltungspersonal und Dritten mindestens in ausserordentlichen Lagen genügend rasch handeln können. Verfassungsrechtlich erscheint uns ein entsprechendes Initiativrecht im Übrigen zumindest zulässig, wenn nicht geboten. Die Regierung bereitet nach Art. 73 lit. a KV nur «in der Regel» die Geschäfte des Kantonsrates vor, wozu insbesondere Erlass, Änderung und Aufhebung von Gesetzen zählen (Art. 65 lit. b KV). In der Botschaft zur Kantonsverfassung (a.a.O., S. 169/333) ist denn auch zu lesen: «Die Kompetenz zur Verfassungs- und Gesetzgebung gemäss lit. a und b umschliesst namentlich auch die Befugnis das Verfahren einzuleiten [...] sowie Aufträge an die Regierung in Form von Motionen und Postulaten zu erteilen.» (Botschaft Kantonsverfassung, a.a.O., S.169/333)
- 47 Sollte eine unmittelbare Mitwirkung auch beim Dringlichkeitsrecht der Regierung gewünscht werden, müsste eine Lösung geprüft werden, bei der eine Delegation des Parlamentes beim Erlass von Verordnungsrecht der Regierung einbezogen würde. Eine solche Lösung wird derzeit auf Bundesebene diskutiert (vgl. die gleichlautenden parlamentarischen Initiativen 20.418 [Mitte-Fraktion – Schaffung einer Rechtsdelegation] und 20.414 [Rieder Beat – Schaffung einer Rechtsdelegation], aber auch die abgelehnte Motion 20.3748 [Wicki Hans – Reflektierung der Entscheide des Bundesrates in Krisenzeiten institutionalisieren]). Solche Befugnisse bestehen heute im Bund etwa für die Finanzdelegation bei entsprechenden Ausgabenbeschlüssen (vgl. Art. 28 Abs. 1 und Art. 34 Abs. 1 Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 7. Oktober 2005 [SR 611.0; Finanzhaushaltgesetz, FHG]).
- 48 Eine solche Lösung hat allerdings auch Nachteile, weil eine allenfalls nicht repräsentative Gruppe für das Gesamtgremium des Parlamentes weitgehende Entscheide trifft, was zur Gleichberechtigung der Mitglieder des Parlamentes in einem Spannungsverhältnis tritt. Für den Kanton St.Gallen bedingte eine solche Lösung aus unserer Sicht eine Anpassung der Kantonsverfassung.

8. Braucht es rechtliche Präzisierungen, wie weit die Regierung im dringlichen Verfahren gesetzvertretendes Verordnungsrecht setzen darf und in welcher Weise der Kantonsrat involviert werden muss?

49 Aus unserer Sicht ist sinnvoll, dass im Kanton St.Gallen geklärt ist, dass die Regierung gesetzvertretendes Verordnungsrecht erlassen kann (vgl. oben Ziff. 5). Die Diskussionen um Dringlichkeitsrecht *contra legem* (gesetzvertretend) bzw. *praeter legem* sind unseres Erachtens nicht weiterführend und haben sich im Bund als wenig praktikabel erwiesen (vgl. BRUNNER/WILHELM/UHLMANN, a.a.O., S. 696 f.). Wichtig ist die Einhaltung der Kantonsverfassung, was unbestritten ist.

50 Für mögliche Präzisierungen der Kompetenz der Regierung zum Erlass von dringlichen Verordnungen kann auf die vorstehenden Antworten verwiesen werden (vgl. oben Ziff. 39 ff.), ebenso für die Einbindung des Kantonsrates (vgl. oben Ziff. 43 ff.).

51 Abschliessend ist zu bemerken, dass eine gesetzliche Regelung des Dringlichkeitsrechts ausserordentlich schwierig ist, weil Dringlichkeitsrecht per Definition in ausserordentlichen Lagen zur Anwendung kommt, deren Eintritt und Beschaffenheit nicht oder nicht präzise genug vorausgesehen wurde. Auch eine Definition inhaltlicher Schranken über das Grundsätzliche hinaus erscheint schwierig. Einer gesetzlichen Regelung zugänglich sind vor allem Verfahrensfragen. Auf Gesetzesstufe könnte allenfalls präziser geregelt werden, was eine Rückweisung einer gesetzlichen Ersatzlösung durch den Kantonsrat für die Regierung bedeutet (vgl. oben Ziff. 18 ff.).

52 Zusammenfassend erscheint die Regelung im Kanton St.Gallen aus unserer Sicht praktikabel und führt nicht zu grundsätzlich anderen Ergebnissen als in anderen Kantonen.

9. Verfassungsmässigkeit der kantonalen Verordnung zur Eidgenössischen COVID-19-Gesetzgebung im Kulturbereich vom 20. Oktober 2020

53 Der Kanton St.Gallen muss die Massnahmen des Bundes zur Unterstützung von Kulturunternehmen, Kulturschaffenden und Kulturvereinen im Laienbereich während der Corona-Pandemie umsetzen, wozu insbesondere Ausfallentschädigungen für Kulturunternehmen und eine finanzielle Soforthilfe für Kulturschaffende gehören. Zunächst stützten sich die Massnahmen auf die Verordnung über die Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus (Covid-19) im Kultursektor vom 20. März 2020 (SR 442.15; COVID-Verordnung Kultur; ausser Kraft), einer Notverordnung i.S.v. Art. 185 Abs. 3 BV. Inzwischen sind sie in Art. 11 Bundesgesetz über die gesetzlichen

Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie vom 25. September 2020 (SR 818.102; Covid-19-Gesetz) niedergelegt, einem dringlichen Bundesgesetz i.S.v. Art. 165 Abs. 1 BV. Der Bundesrat hat ausserdem die Verordnung über die Massnahmen im Kulturbereich gemäss Covid-19-Gesetz vom 14 Oktober 2020 erlassen (SR 442.15; Covid-19-Kulturverordnung).

54 Zur Umsetzung der Covid-Verordnung Kultur hat die Regierung die Vollzugsverordnung zur eidgenössischen Verordnung über die Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus (COVID-19) im Kultursektor vom 24. März 2020 (sGS 571.21; ausser Kraft) erlassen. Wie der Name besagt, handelt es sich aus der Sicht der Regierung dabei um eine Vollzugsverordnung i.S.v. Art. 73 lit. b Ziff. 1 KV. Während die Covid-Verordnung Kultur den Kantonen einen gewissen Spielraum bei der Umsetzung eröffnete (vgl. dazu ANDREA F. G. RASCHÈR/KAI-PETER UHLIG/MARCO NEESER, Kultur, in: Helbing Lichtenhahn Verlag [Hrsg.], COVID-19, Ein Panorama der Rechtsfragen zur Corona-Krise, Basel 2020, S. 247 ff., Rz. 51), so waren doch wesentliche Fragen wie etwa die hälftige Beteiligung an den Ausfallentschädigungen i.S.v. Art. 9 Abs. 4 Covid-Verordnung Kultur vorgegeben. Ein Blick auf andere Kantone zeigt, dass der Rechtsetzungsbedarf unterschiedlich eingeschätzt wurde: Während der Regierungsrat des Kantons Zürich auf den Erlass einer entsprechenden Verordnung verzichtete, erliess jener des Kantons Bern eine Notverordnung (Verordnung über die Unterstützungsmassnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus (COVID-19) im Kultursektor vom 8. April 2020 [BSG 101.5; CKKV BE]). Aus dem Vortrag der Bildungs- und Kulturdirektion des Kantons Bern vom 8. April 2020 zu der Verordnung geht jedoch hervor, dass auch der Kanton Bern der Ansicht war, dass die Umsetzung der Covid-Verordnung Kultur im Wesentlichen nur Vollzugsbestimmungen erfordert. Nur wenige der Bestimmungen hätten «ordentlicherweise Gesetzesrang», so etwa eine Verwirkungsfrist für Gesuchseingaben oder Regeln für die Datenbearbeitung (S. 2). Folgt man der Einstufung der Verordnung der St.Galler Regierung als Vollzugsverordnung, so hat dieser richtigerweise auf die Vorlage eines entsprechenden Gesetzesentwurfs an den Kantonsrat verzichtet.

55 Zur Umsetzung von Art. 11 Covid-19-Gesetz und der Covid-19-Kulturverordnung hat die Regierung die Verordnung zur eidgenössischen Covid-19-Gesetzgebung im Kulturbereich vom 20. Oktober 2020 (sGS 571.201; CVKU) erlassen. Die Verordnung stützt sich gemäss Ingress (auch) auf Art. 75 KV. Die Regierung erwog sinngemäss, dass angesichts des Spielraumes der Kantone bei der Beteiligung an den Finanzhilfen eine Regelung mit Gesetzesrang nötig sei. Eine vorgängige Vorlage an den Kantonsrat

würde aber die nötige rasche Anschlusslösung verunmöglichen (Protokoll der Regierung des Kantons St.Gallen vom 20. Oktober 2020, RRB 2020-762, S. 8, siehe auch S. 3 f.).

56 Die Verordnung ist aus unserer Sicht grundsätzlich verfassungskonform, soweit es darum geht, dass sachliche Dringlichkeit gegeben ist. Die derzeitigen Einschränkungen des öffentlichen Lebens (vgl. für die Massnahmen des Bundes die Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie vom 19. Juni 2020 [SR 818.101.26; Covid-19-Verordnung besondere Lage]), haben die Erwerbsgrundlage von Kulturunternehmen und Kulturschaffenden zumindest drastisch eingeschränkt und teilweise wohl ganz beseitigt. Zudem steht der Kanton St.Gallen aufgrund der neuen Rechtsgrundlage auf Bundesebene unter Zugzwang, eine neue Regelung zu schaffen.

57 Genauer zu prüfen ist aus unserer Sicht die Voraussetzung der zeitlichen Dringlichkeit. Problematisch könnte hier sein, dass die Regierung zu lange zugewartet hat, bis sie eine Regelung an die Hand genommen hat.

58 Die Rechtslage auf Bundesebene hat sich im vorliegenden Fall abrupt geändert. Das Covid-19-Gesetz wurde am 25. September 2020 erlassen und trat am folgenden Tag in Kraft. Die Covid-19-Kulturverordnung wurde erst am 14. Oktober 2020 verabschiedet und rückwirkend auf den 26. September 2020 in Kraft gesetzt. Während diese Entwicklung absehbar war, so stand der Inhalt der Bundesregelungen erst bei ihrem Erlass definitiv fest. Aufgrund ihrer Funktion im Gesetzgebungsprozess ist der Regierung aus unserer Sicht bei der Umsetzung von Regelungen des Bundes zuzugestehen, dass sie das Vorliegen definitiver Versionen abwartet, bevor sie die definitive kantonale Lösung verabschiedet (vgl. oben Ziff. 28 f.). Da die Regierung bereits am 20. Oktober 2020 die CVKU erlassen hat, ist ihr ein zügiges Vorgehen zu attestieren.

59 Die Regierung will im Fall der CVKU darauf verzichten, dem Parlament nachträglich einen Gesetzesentwurf i.S.v. Art. 75 KV vorzulegen. Es würden voraussichtlich nicht mehr Mittel benötigt, als bereits für den Vollzug der COVID-Verordnung Kultur mit Beschlüssen über unumgängliche und dringliche Mehrausgaben bewilligt wurden. Ausserdem wären die faktischen Auswirkungen eines nachgeholtten ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens «vorliegend eher gering, weil der Kantonsrat einen entsprechenden Erlass frühestens im ersten Drittel des Jahres 2021 verabschiedet (oder verwerfen) könnte» (Protokoll der Regierung des Kantons St.Gallen vom 20. Oktober 2020, RRB 2020-762, S. 9).

60 Wie bereits dargelegt, besteht aus unserer Sicht nur ein geringer Spielraum für einen Verzicht auf eine nachträgliche Vorlage an den Kantonsrat (vgl. oben Ziff. 24). In Frage

käme dies insbesondere dann, wenn eine Regelung im Zeitpunkt der Vorlage bereits obsolet geworden wäre. Dies ist vorliegend nicht der Fall. Das Anschlussprogramm zur Unterstützung von Kulturunternehmen würde nach der Darstellung der Regierung bei Inkrafttreten eines dringlichen Gesetzes zwar «schon mindestens vier bis sechs Monate laufen» (Protokoll der Regierung des Kantons St.Gallen vom 20. Oktober 2020, RRB 2020-762, S. 9), doch befände es sich immer noch im Vollzug.

- 61 Die Argumente der Regierung für einen Verzicht auf eine Gesetzesvorlage sind aus unserer Sicht zudem nur bedingt nachvollziehbar. Wenn dem Kanton neu ein relevanter Spielraum bei der Umsetzung der Bundesregelung zukommt und es sich bei den vom Kanton eingesetzten Mitteln neu nicht mehr um gebundene Ausgaben handelt, so bleibt unklar, wieso dieser nicht vom Parlament genutzt werden können soll. Fraglich ist auch, ob der Beschluss über die gebundene Ausgabe finanzieller Mittel eine tragfähige Grundlage darstellt, um dieselben, im Rahmen ihrer gebundenen Verwendung nicht aufgebrauchten Mittel, ungebunden zu verwenden. Schliesslich erscheint es uns nicht zwingend, dass vier bis sechs Monate verstreichen müssen, bis ein entsprechendes Gesetz in Kraft treten würde. So sind im Falle des Gesetzes über die Gewährung von ergänzenden Krediten und Solidarbürgschaften infolge des Coronavirus weniger als zwei Monate verstrichen (vgl. oben Ziff. 15, 24).
- 62 Zusammengefasst erscheint uns der Verzicht auf eine Vorlage an das Parlament nicht mit Art. 75 KV vereinbar.

* * *

Prof. Dr. Felix Uhlmann

Martin Wilhelm, MLaw

ANHANG 1: DRINGLICHKEITS- UND NOTRECHT DER KANTONE AG, AI, AR, BE, BS, GR, LU, SO, TG

AG

Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (SAR 110.000)

§ 91 c) Rechtssetzung

[...]

⁴ [Der Regierungsrat] kann überdies Verordnungen erlassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie sozialen Notständen zu begegnen. Solche Verordnungen fallen spätestens zwei Jahre nach ihrem Inkrafttreten dahin.

AI

Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I. Rh. vom 24. November 1872 (GS 101.000)

Art. 26

[...]

³ Landsgemeindevorlagen sind dem Grossen Rat spätestens auf die drittletzte ordentliche Session vor der Landsgemeinde zu unterbreiten. Für dringliche oder einfache Vorlagen kann der Rat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder eine Ausnahme beschliessen.

AR

Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. vom 30. April 1005 (bGS 111.1)

Art. 90 e. ausserordentliche Lagen

¹ Der Regierungsrat ergreift auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage Massnahmen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie sozialen Notständen zu begegnen.

² Notverordnungen hat er sofort dem Kantonsrat zur Genehmigung vorzulegen; sie fallen spätestens ein Jahr nach ihrem Inkrafttreten dahin.

BE

Verfassung des Kantons Bern (KV) vom 6. Juni 1993 (BSG 101.1)

Art. 90 Ausserordentliche Lagen

Der Regierungsrat kann ohne gesetzliche Grundlage Massnahmen ergreifen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie sozialen Notständen zu begegnen. Verordnungen sind sofort durch den Grossen Rat genehmigen zu lassen; sie fallen spätestens ein Jahr nach ihrem Inkrafttreten dahin.

BS

Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (SG 111.100)

§ 84 Dringlichkeit

¹ Gesetze und Beschlüsse, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, können sofort in Kraft gesetzt werden, wenn es der Grosse Rat mit der Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder beschliesst.

² Auch gegen dringliche Gesetze und Beschlüsse kann das Referendum ergriffen werden. Geschieht dies, so werden sie mit Wirkung für die Zukunft hinfällig, wenn

- a) die Referendumsabstimmung nicht innert eines Jahres nach Inkrafttreten des Gesetzes oder Beschlusses durchgeführt wird, oder
- b) die Vorlage in der Volksabstimmung abgelehnt wird.

[...]

§ 109 Notstand

¹ Der Regierungsrat kann ohne gesetzliche Grundlage Massnahmen ergreifen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu begegnen.

² Notstandsmassnahmen sind unverzüglich vom Grossen Rat genehmigen zu lassen. Sie treten spätestens nach einem Jahr ausser Kraft.

GR

Verfassung des Kantons Graubünden vom 14. September 2003 (BR 110.100)

Art. 18 Dringlichkeitsrecht

¹ Gesetze, deren In-Kraft-Treten keinen Aufschub erträgt, können sofort in Kraft gesetzt werden, sofern der Grosse Rat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder die Dringlichkeit beschliesst.

² Sie unterstehen dem nachträglichen fakultativen Referendum.

[...]

Art. 48 Ausserordentliche Lagen

¹ Die Regierung kann ohne gesetzliche Grundlage Verordnungen erlassen oder Beschlüsse fassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schwerwiegenden Störungen der öffentlichen Sicherheit sowie sozialen Notständen zu begegnen.

² Solche Verordnungen und Beschlüsse sind vom Grossen Rat zu genehmigen und fallen spätestens ein Jahr nach In-Kraft-Treten dahin.

LU

Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (SRL 1)

§ 56 Rechtsetzung

[...]

³ Um ausserordentlichen Lagen, wie unmittelbar drohenden erheblichen Störungen der öffentlichen Sicherheit oder sozialen Notständen, zu begegnen, kann der Regierungsrat die notwendigen Verordnungen erlassen. Diese Verordnungen fallen spätestens zwei Jahre nach ihrem Inkrafttreten dahin.

SO

Verfassung des Kantons Solothurn (KV) vom 17. Juni 2007 (BGS 111.1)

§ 79 Rechtsetzung

[...]

⁴ Der Regierungsrat kann überdies Verordnungen erlassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie sozialen Notständen zu begegnen. Solche Verordnungen sind sofort durch den Kantonsrat genehmigen zu lassen. Sie fallen spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten dahin.

TG

Verfassung des Kantons Thurgau vom 16. März 1987 (RB 101)

§ 44 Notstand

¹ Bei grosser Not oder schwerer Störung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit kann der Regierungsrat von Verfassung und Gesetz abweichen. Er hat dem Grossen Rat darüber unverzüglich Rechenschaft abzulegen.

² Stimmt der Grosse Rat den Notstandsmassnahmen zu, bleiben sie gültig. Spätestens nach einem Jahr treten sie ausser Kraft.

ZH

Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 101)

Art. 72 Notstand

¹ Ist die öffentliche Sicherheit schwerwiegend gestört oder unmittelbar bedroht, so kann der Regierungsrat auch ohne gesetzliche Grundlage Massnahmen ergreifen und insbesondere Notverordnungen erlassen.

² Notverordnungen unterbreitet er unverzüglich dem Kantonsrat zur Genehmigung. Sie fallen spätestens ein Jahr nach ihrem Inkrafttreten dahin.