

Einfache Anfrage FDP-Fraktion vom 11. März 2020

Auswirkungen von COVID-19 auf den Kanton St.Gallen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 21. April 2020

Die FDP-Fraktion erkundigt sich in ihrer Einfachen Anfrage vom 11. März 2020 nach den Auswirkungen von COVID-19 auf den Kanton St.Gallen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Das neue Coronavirus stellt die gesamte Gesellschaft vor grosse Herausforderungen. Da es sich um ein neuartiges Virus handelt und Erfahrungswerte fehlen, ist die Lage sehr unsicher. Höchste Priorität hat der Schutz der Gesundheit der Bevölkerung. Gleichzeitig sollen die erlassenen Massnahmen möglichst wenig Schaden für die Gesellschaft bewirken. Die Regierung ist bestrebt, hier eine Balance zu finden. Gebot der Stunde ist, möglichst rasche und pragmatische Lösungen zu finden, die den Betroffenen in Zeiten der Unsicherheit so viel Sicherheit wie möglich geben.

Seit Ausbruch der Corona-Pandemie hat die Regierung ihren Sitzungsrhythmus erhöht. Dadurch können Geschäfte mit Bezug zur Corona-Pandemie speditiv behandelt werden. Der Regierung ist es auch ein Anliegen, dem hohen Informationsbedürfnis der Bevölkerung gerecht zu werden. Sie hat darum seit dem 28. Februar 2020 einmal in der Woche eine über Internet und Facebook übertragene Medienorientierung durchgeführt. Bei Bedarf wird die Regierung solche Medienorientierungen weiterhin durchführen.

Zum aktuellen Zeitpunkt ist es verfrüht, über die Bewältigung der Krise Bilanz zu ziehen. Insbesondere können noch keine abschliessenden Aussagen über die direkten und indirekten Kosten gemacht werden, da die Dauer der Krise und das Ausmass der Auswirkungen noch offen sind. Die Antworten der Regierung sind darum als Zwischenstands-Informationen zu sehen.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Zum aktuellen Zeitpunkt verzichtet die Regierung auf eine entsprechende Berichterstattung. Aufgrund der laufend vorgenommenen Neubewertung der allgemeinen Lage durch den Bundesrat und den daraus abgeleiteten Massnahmen zur Bekämpfung der Pandemie verändern sich auch aus volkswirtschaftlicher Sicht die Ausgangslage und die wirtschaftlichen Folgen ständig. Eine verbindliche Einschätzung und verlässliche Zahlen zum Ausmass des volkswirtschaftlichen Schadens der Pandemie sind somit aktuell nicht möglich, Überdies würde eine Erhebung personelle Ressourcen im Amt für Wirtschaft und Arbeit absorbieren, die zurzeit für die speditive Fallbearbeitung (Auskünfte, Entscheide über Kurzarbeitsgesuche usw.) eingesetzt werden müssen.
2. Die Regierung verfolgt angesichts der sich laufend verändernden Lage ihrerseits eine dynamische Strategie, die subsidiär auf die vom Bundesrat eingeleiteten Massnahmen ausgerichtet ist und diese nach Möglichkeit punktuell ergänzt. Dieser Maxime folgend hat die Regierung die Öffentlichkeit über ein kantonales Massnahmenpaket informiert: Es umfasst insgesamt neun konkrete Elemente:
 - Liquiditätshilfen für Härtefälle bei KMU mit einem Umsatzerlös von höchstens 5 Mio. Franken und bei Start-ups;
 - Aussetzen der Beherbergungsabgabe und der Gastwirtschaftsabgabe;

- Aussetzen der NRP-Darlehensamortisationen¹ in bestimmten Fällen;
- vorgezogene Auszahlungen von Direktzahlungsbeträgen bei der Landwirtschaft;
- verschiedene Massnahmen bei der Rechnungsstellung und -begleichung der öffentlichen Hand;
- Massnahmen im Bereich Kultur;
- Massnahmen im Bereich Sportverbände und Vereine;
- Massnahmen im Bereich der Kindertagesstätten in Zusammenarbeit mit den Gemeinden;
- Prüfung von Massnahmen für Selbständige, ergänzend zum Bund sowie in Zusammenarbeit mit den Gemeinden.

Um die kantonalen Massnahmen zu koordinieren, steht die Regierung im regelmässigen Austausch mit den St.Galler Wirtschaftsverbänden und den Gewerkschaften.

3. Die Beantwortung dieser Frage hängt entscheidend vom Erfolg der Massnahmen ab, die bisher zur Bekämpfung der Pandemie getroffen worden sind. Eine verbindliche Aussage zu den Kosten ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich. Die Regierung rechnet damit, dass die Kosten der Bewältigung der Corona-Krise auf verschiedenen Ebenen sichtbar werden. Um den finanzpolitischen Spielraum dafür zu sichern, wird sie dem Kantonsrat beantragen, den Verwendungszweck des besonderen Eigenkapitals anzupassen und diesem die Sonderausschüttung der Schweizerischen Nationalbank (SNB) für das Jahr 2019 in der Höhe von rund 80 Mio. Franken vollumfänglich zuzuweisen. Allfällige Bürgschaftsverluste, die der Kanton im Bereich der Härtefälle zu tragen hat, werden vorerst auf 45 Mio. Franken limitiert. Ebenso werden aus dem besonderen Eigenkapital die Mittel, die im Bereich Kultur zur Abmilderung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise eingesetzt werden, finanziert.
4. Die am 13. März 2020 vom Bundesrat verfügten Schulschliessungen können naturgemäss nicht ohne Abstriche an der Schulqualität abgedeckt werden. Gefordert sind pragmatische und kreative Überbrückungsmassnahmen. In diesem Rahmen sind die Schulen aller Stufen mit Unterstützung des Bildungsdepartementes mit Hochdruck daran, die negativen Auswirkungen der Schliessung möglichst tief zu halten und den Unterricht bzw. die Lehre möglichst treffsicher und effizient weiterzuführen. Von grossem Nutzen sind dabei die Plattformen und Instrumente zur digitalen Vernetzung. Diese können den direkten Kontakt in physischer Präsenz zwar keineswegs ersetzen, eignen sich aber zur Überbrückung der erzwungenen Lücke. Ihre intensivierete Nutzung fördert zudem progressiv Kompetenzen, die in der digitalen Transformation ohnehin zentral werden, wie Motivation, Kreativität, Bereitschaft zu Veränderung, Problemlösungsorientierung oder Durchhaltevermögen.

Die Schulen haben sich auf Fernunterricht («Distance Learning» – Auszubildende und Auszubildende befinden sich zuhause oder an individuellen Arbeitsplätzen) via digitale Kollaborationsplattformen, Streaming und Konferenzen oder via analogen Austausch eingestellt. Die Nutzung digitaler Methoden ist umso intensiver, je höher die Schulstufe ist. Die Hochschulen sind bereits breit im digitalisierten Distance-Learning-Modus unterwegs. Dies ist aber nicht in allen Lehrbereichen ohne stärkere Einschränkungen möglich, da praktische Unterrichtsteile oder Laborunterricht im Fernunterricht nur bedingt wirksam sind. Die Schulen der Sekundarstufe II forcieren die digitalen Methoden und sind dank den in der Vergangenheit unternommenen Vorbereitungen gut in dieser Richtung unterwegs.

In der Volksschule wurde kurzfristig angeordnet, in den drei Wochen bis zu den Frühlingsferien keine neuen Lerninhalte zu vermitteln, sondern Hausaufgaben für Repetition, Üben und Vertiefung bereits vermittelter Inhalte zu erteilen. Für die Zeit nach den Frühlingsferien wurde inhaltserarbeitender Fernunterricht organisiert. Dafür hat das Bildungsdepartement im

¹ NRP = Neue Regionalpolitik.

Austausch mit dem Verband St.Galler Volksschulträger (SGV), dem St.Galler Schulleiterverband (VSLSG) sowie dem Kantonalen Lehrerinnen- und Lehrerverein (KLV) Weisungen erarbeitet, die sich insbesondere zu den Fachbereichen, den Lernzeiten, der Leistungsmessung und der Zeugnisausstellung äussern. Der Fernunterricht dauert nach den Frühlingferien nochmals drei Wochen, anschliessend ist durch den Bundesrat der Übergang zum Präsenzunterricht angekündigt, wenngleich die Rahmenbedingungen dafür noch offen sind. Im Fernunterricht stellt die Schule stufengerecht Aufgaben und Lernmaterial zur Verfügung. Die Aufgaben werden von den Schülerinnen und Schülern selbständig zuhause bearbeitet, die Eltern übernehmen nicht die Aufgabe der Lehrperson. Digitale Unterrichtsformen im Fernunterricht sind vor allem auf der Oberstufe sinnvoll – insoweit haben die Schulen im Rahmen der Vorgaben der autonomen kommunalen Träger Settings (Austauschplattformen, Chats usw.) aufgezogen. Mit Lernpass plus (Oberstufe) und mit Lernlupe (für die 3. bis 6. Primarklasse) stehen der Volksschule fortschrittliche interaktive Lernfördersysteme aus eigener St.Galler Produktion zur Verfügung, die in der aktuellen Lage besonders gut zur Wirkung gebracht werden können. Vor allem für die Primarschule kann jedoch nicht der Hauptfokus auf digitalen Unterricht gelegt, sondern es ist dort vor allem mit nicht digitalen Arbeitsformen auf Distanz zu operieren, namentlich mit Hausaufgaben, die per Mail oder Post zugestellt werden. Praktisch ausnahmslos gilt Letzteres für die Unterstufe und für den Kindergarten.

5. Als Homeschooling gilt begrifflich der private Einzelunterricht als generelle Unterrichtsform, wie er in Art. 123 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1) geregelt ist und der mit der aktuellen Krise nichts zu tun hat. Das Lernen im Setting «zuhause» wurde oben (Ziff. 4) unter dem Begriff Fernunterricht beschrieben.
6. Nach Art. 40 des eidgenössischen Epidemiengesetzes (SR 818.101; abgekürzt EpG) obliegt es den zuständigen kantonalen Behörden, Massnahmen zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten anzuordnen. Dazu gehören, unter Wahrung der Verhältnismässigkeit, insbesondere das Verbot oder Einschränkungen von Veranstaltungen, die Schliessung von Schulen, anderen öffentlichen Institutionen und privaten Unternehmen oder der Erlass von Betriebsvorschriften sowie die Möglichkeit, das Betreten oder Verlassen bestimmter Gebäude und Gebiete oder bestimmte Aktivitäten zu verbieten oder einzuschränken. Der Vollzug des EpG – und damit die Anordnung der in diesem Gesetz vorgesehenen Massnahmen – obliegt im Kanton St.Gallen dem Gesundheitsdepartement.

Ausserhalb des Anwendungsbereichs von Art. 40 EpG bleiben die ordentlichen fachlich-inhaltlichen Zuständigkeiten bestehen. Soweit demnach eine Gemeinde für die Bewilligung eines Anlasses zuständig ist (das Gesundheitsdepartement dieses somit nicht direkt nach Art. 40 EpG verbietet, sondern allenfalls Weisungen für die Bewilligungserteilung erlässt), bleibt diese Zuständigkeit unberührt. Ebenso bleibt etwa das Hausrecht eines Schulrates im Volksschulbereich oder das Hausrecht des Rektors der Universität unangetastet, wenn betriebliche Einschränkungen aus anderen als epidemiologischen Gründen angeordnet werden. Dasselbe muss auch gelten, wenn Einschränkungen der Dienstleistungen der kantonalen Verwaltung oder abweichende Arbeitsformen angeordnet oder zugelassen werden sollen: Schalterschliessungen wegen fehlender Mitarbeitender oder die Priorisierung von Aufgaben müssen die jeweiligen Departemente anordnen; Home-Office, die allfällige Ausdehnung der Dienstzeit oder der Verzicht auf Arztzeugnisse sind – übergeordnet für alle Departemente – durch die Regierung festzulegen.

Die vorgenannten Zuständigkeiten können allerdings teilweise abweichen, wenn der Bundesrat – wie gegenwärtig – aufgrund einer ausserordentlichen Lage die notwendigen Massnahmen für das ganze Land anordnet (Art. 7 EpG). Dies einerseits, weil der Bundesrat in gewissen Bereichen, die ansonsten im Zuständigkeitsbereich der Kantone liegen, selbst Rege-

lungen erlässt. Andererseits erfordert die Umsetzung der vom Bundesrat ergriffenen Massnahmen mitunter neue oder von der ordentlichen innerkantonalen Zuständigkeitsverteilung abweichende Vollzugsregelungen.

7. Nach Art. 13 Abs. 1 des Bevölkerungsschutzgesetzes (sGS 421.1; abgekürzt BevSG) obliegt es dem Kantonalen Führungsstab (KFS), die Führungstätigkeit der kantonalen Behörden – im vorliegenden Zusammenhang insbesondere der Regierung und des Gesundheitsdepartementes – sicherzustellen. Ihm obliegen somit:
 - 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 Notlagen und Katastrophen sowie der Zusammenarbeit mit der Armee;
 - die Vorbereitung der Aufgabenerfüllung in Notlagen und Katastrophenfällen.

Der KFS ist ein koordinierendes, beratendes, unterstützendes und antragstellendes Gremium, nicht aber ein Entscheidungsgremium. Modulartig aufgebaut mit lagebedingten Fachgruppierungen, 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. Ihm obliegt es, diskutierte Massnahmen zu priorisieren, auf ihre Machbarkeit hin zu überprüfen, diese bei den zuständigen Stellen zu beantragen oder den zuständigen Stellen auch von Massnahmen abzuraten. Sodann ist der KFS in der Lage, benötigte Ressourcen – z.B. den Einbezug von Fachpersonen aus der kantonalen Verwaltung, die Unterstützung durch Zivilschutzangehörige oder die Armee, aber auch kantonsinterne Infrastruktur wie etwa Notebooks – zu bündeln und bei den zuständigen Stellen zu beantragen. Aufgrund des breit einbezogenen Fachwissens ist er im Weiteren prädestiniert, die externe Kommunikation (gegenüber Bevölkerung, Gemeinden und Wirtschaft) wie auch die verwaltungsinterne Information (gegenüber den Mitarbeitenden) in Absprache mit den zuständigen Stellen sachgerecht auf- und vorzubereiten und die Koordination sicherzustellen.

Im vorliegenden Zusammenhang unterstützt der KFS in auf die Situation zugeschnittener Zusammensetzung demgemäss das Gesundheitsdepartement insbesondere in folgenden Bereichen, ohne in dessen Zuständigkeit einzugreifen:

- Koordination der Information und Kommunikation;
- Betrieb der Infoline;
- Verteilung von Präventionsmitteln;
- Bereitstellung und Betrieb von Ad-hoc-Infrastrukturen;
- Koordination von Massnahmen und Mitteln ausserhalb des Kantons.

Im Weiteren obliegt es dem KFS, auch die Regierung sowie die anderen Departemente und Ämter zu beraten und allfällige Massnahmen – die ausserhalb des Epidemiengesetzes ergriffen werden sollten – zu koordinieren, vorzuschlagen oder von diesen abzuraten. Die entsprechenden Planungs- und Vorbereitungsarbeiten erfolgen im KFS unter Einbezug aller involvierten Fachstellen; die Entscheide obliegen alsdann den zuständigen Behörden.

8. Grundsätzlich erfolgt die Quarantäne zuhause, so dass keine besonderen Unterkünfte bereitgestellt werden müssen. Für die Behandlung von an COVID-19 erkrankten Personen, die einer stationären Behandlung bedürfen, sind in den Spitälern im Kanton St.Gallen höchstens 927 Isolationsbetten und 114 Intensivpflegestation Beatmungsplätze realisierbar. Der Aufbau dieser Betten orientiert sich am Verlauf der epidemiologischen Welle. Je nach Bedarf werden mehr oder weniger Betten zur Verfügung gestellt. Eine wichtige Rolle haben auch

die Rehabilitationskliniken. Sie übernehmen so rasch wie möglich COVID-19-Patientinnen und -Patienten, damit sich die Akutspitäler auf die Behandlung von akut erkrankten Personen fokussieren können.

9. Die Fragestellung ist nicht eindeutig. Das Bevölkerungsschutzgesetz des Kantons St.Gallen wird unverändert in der am 29. Juni 2004 rechtsgültig gewordenen Fassung angewendet (nGS 39-117, sGS 421.1). Bis anhin bewährt es sich gerade in der jetzigen Krisensituation. Im Nachgang zur Bewältigung von COVID-19 wird eine detaillierte Auswertung von Konzepten und Massnahmen vorgenommen. Daraus kann sich allenfalls Anpassungsbedarf ergeben. Sollte die Fragestellerin die Totalrevision des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz meinen, das von den eidgenössischen Räten am 20. Dezember 2019 verabschiedet wurde (Geschäft 18.085; Referendumsvorlage BBI 2019, 8687 ff.), ist darauf hinzuweisen, dass die Referendumsfrist am 9. April 2020 abgelaufen ist, das Gesetz mithin noch nicht angewendet wird und somit auch keine ersten Erkenntnisse vorliegen können.

Hat die Fragestellerin indessen den II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz vor Augen, der am 9. August 2016 rechtsgültig wurde und seit 1. Januar 2019 angewendet wird (nGS 2018-067, sGS 413.1), kann festgehalten werden, dass der Zivilschutz zwar nur einen Teil der gesamten Stabs- und Unterstützungsarbeit abdeckt, hierfür aber offensichtlich zweckmässig organisiert, personell ausreichend alimentiert und leistungsfähig ist. Die Zivilschutzangehörigen der Regionalen Zivilschutzorganisationen wie auch der Kantonalen Zivilschutzformation leisten bezüglich Koordination von Information und Kommunikation, Betrieb der Hotline, Verteilung von Präventionsmitteln usw. hervorragende und unschätzbare Arbeit.