

## **452/2022, Notstandsgesetzgebung, gewappnet für neue Krisen**

*Vernehmlassungsvorlage der Geschäftsleitung des Kantonsrates  
zum Notstandsartikel in der Verfassung vom 28. November 2024*

### **Übersicht/ Grundzüge der Vorlage**

Der heutige Notstandsartikel baut auf der Gefährdung der Polizeigüter auf. Die Pandemie hat jedoch gezeigt, dass dies nicht genügt. In der Krise muss der Staat auch auf weitere Bereiche des täglichen Lebens Einfluss nehmen können, d.h. auf die soziale und wirtschaftliche Ordnung oder die Infrastruktur. Der Begriff «Polizeigüter» ist zudem unklar, weshalb die Geschäftsleitung des Kantonsrates für zukünftige Krisen Rechtssicherheit schaffen will, um ein zielführendes Handeln von Regierung und Parlament zu garantieren.

Der Notstandsartikel soll dahingehend ergänzt werden, dass künftig Notmassnahmen und Notverordnungen erlassen werden, wenn die öffentliche Sicherheit und Ordnung schwerwiegend bedroht oder gefährdet ist. Damit übernimmt man die Formulierung der Bundesverfassung, die flexibler ist als diejenige der Zürcher Kantonsverfassung und die soziale und wirtschaftliche oder ökologische Ordnung sowie die Infrastruktur miteinbezieht.

Neu sollen nicht nur Notverordnungen, sondern auch Notmassnahmen vom Kantonsrat genehmigt werden. Damit wird, bestehend auf der heutigen Finanzordnung der Verfassung, eine Notfinanzordnung eingeführt. Massnahmen, deren Kosten 4 Mio. Franken überschreiten, unterstehen der Genehmigung des Kantonsrates. Zudem werden die Notmassnahmen befristet, damit die Behörden verpflichtet sind, die Massnahmen und Verordnungen periodisch zu überprüfen.

Schliesslich klärt der Kantonsrat seine interne Organisation in der Krise hinsichtlich der Form, sodass er flexibel auf die jeweilige Krise reagieren kann, sei es mit virtuellen Sitzungen oder mit der Delegation von Kompetenzen. Er führt eine Konsultationspflicht des Regierungsrates vor dem Erlass von Notverordnungen und Notmassnahmen ein und erhält das Recht, den Notstand nach Rücksprache mit dem Regierungsrat wieder aufzuheben. Diese beiden Punkte werden in der Vernehmlassung als Varianten unterbreitet.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Erlassentwürfe</b> .....	3
<b>Bericht</b> .....	6
1. Ausgangslage.....	6
2. Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage.....	6
2.1 Ausgangspunkt der Diskussionen .....	6
2.2 Expertinnen- und Expertenanhörung.....	7
2.3 Diskussionen in der Geschäftsleitung.....	10
2.4 Varianten .....	10
3. Erläuterung der einzelnen Bestimmungen .....	10
3.1 Zeitgemässer Notstandsartikel	
Art. 72 Abs. 1 Kantonsverfassung.....	10
3.2 Genehmigungsverfahren und Notfinanzordnung	
Art. 72 Abs. 2 Kantonsverfassung.....	12
3.3 Befristung	
Art. 72 Abs. 3(neu) Kantonsverfassung .....	13
3.4 Notordnung im Kantonsrat	
§ 22a (neu) Kantonsratsgesetz.....	14
4. Finanzielle Auswirkungen und Regulierungsfolgeabschätzung .....	17
5. Einladung zur Vernehmlassung .....	17

## **Verfassung des Kantons Zürich, Kantonsratsgesetz (Änderung vom ...; Notstandsgesetzgebung)**

### A. Verfassung des Kantons Zürich

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag der Geschäftsleitung vom ...,

*beschliesst:*

I. Die Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 wird wie folgt geändert:

#### Notstand

Art. 72 <sup>1</sup> Ist die öffentliche Sicherheit oder Ordnung schwerwiegend gestört oder unmittelbar bedroht, kann der Regierungsrat auch ohne gesetzliche Grundlage Massnahmen ergreifen und insbesondere Notverordnungen erlassen. Diese können vom Gesetz abweichen.

<sup>2</sup> Er unterbreitet die Massnahmen und Notverordnungen unverzüglich dem Kantonsrat zur Genehmigung.

<sup>3</sup> Massnahmen und Notverordnungen fallen spätestens ein Jahr nach ihrem Inkrafttreten dahin.

II. Diese Verfassungsänderung untersteht dem obligatorischen Referendum.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst. Die Minderheitsmeinung des Kantonsrates wird von seiner Geschäftsleitung verfasst.

\*Die Geschäftsleitung besteht aus folgenden Mitgliedern: Jürg Sulser, Otelfingen (Kantonsratspräsident); Martin Farner-Brandenberger, Stammheim; Thomas Forrer, Erlenbach; Marzena Kopp, Meilen; Sibylle Marti, Zürich; Sylvie Matter, Zürich; Romaine Rogenmoser, Bülach; Markus Schaaf, Zell; Judith Stofer, Dübendorf; Christa Stünzi, Horgen; Urs Waser, Langnau am Albis; Tobias Weidmann, Hettlingen; Monika Wicks, Zürich; Christoph Ziegler, Elgg; Claudio Zihlmann, Zürich; Sekretariat: Moritz von Wyss.

## B. Kantonsratsgesetz

### *Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag der Geschäftsleitung vom ...,

*beschliesst:*

I. Das Kantonsratsgesetz vom 25. März 2019 wird wie folgt geändert:

Marginalie zu § 22 a:

d. Notordnung

§ 22 a.<sup>1</sup> Ist die öffentliche Sicherheit und Ordnung nach Art. 185 Bundesverfassung oder Art. 72 Kantonsverfassung schwerwiegend gestört oder unmittelbar bedroht, sorgt der Kantonsrat dafür, dass die demokratische und parlamentarische Ordnung im Kanton aufrechterhalten bleibt.

<sup>2</sup> Erlässt der Regierungsrat nach Art. 72 KV Notverordnungen oder trifft er Massnahmen, konsultiert er in der Regel vorab die Geschäftsleitung des Kantonsrates.

#### *Variante*

<sup>2</sup> Erlässt der Regierungsrat nach Art. 72 KV Notverordnungen oder trifft er Massnahmen, konsultiert er vorab die Geschäftsleitung des Kantonsrates.

<sup>3</sup> Die Geschäftsleitung kann

- a. Massnahmen treffen und die Verfahren sowie das physische und virtuelle Zusammentreten des Kantonsrates und seiner Organe regeln, damit der Kantonsrat seine Aufgaben wahrnehmen kann,
- b. den Kommissionen Aufträge erteilen,
- c. dem Kantonsrat ohne Vorverfahren dringliche Gesetze direkt beantragen, unter vorgängiger Anhörung der betroffenen öffentlichen Organisationen und Verbände, sofern die zeitlichen Umstände erlauben,
- d. dem Kantonsrat nach vorgängiger Anhörung des Regierungsrates die Aufhebung des Notstandes nach Art. 72 KV beantragen.

#### *Variante*

*Lit. d. streichen.*

<sup>4</sup>Der Kantonsrat kann einen Beschluss der Geschäftsleitung gemäss Abs. 3 lit. a aufheben, wenn 60 Ratsmitglieder einen entsprechenden Ordnungsantrag stellen. Die Geschäftsleitung nimmt vorab Stellung.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Diese Gesetzesänderung steht unter dem Vorbehalt, dass die Stimmberechtigten die Änderung der Kantonsverfassung gemäss Beschluss des Kantonsrates vom            annehmen.

IV. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht vom Regierungsrat verfasst. Die Minderheitsmeinung des Kantonsrates wird von seiner Geschäftsleitung verfasst.

Zürich, [Beschlussdatum]

Im Namen der Geschäftsleitung

Der Präsident:	Der Generalsekretär:
Jürg Sulser	Moritz von Wyss

## Bericht

### 1. Ausgangslage

Am 26. August 2021 setzte die Geschäftsleitung eine Subkommission<sup>1</sup> mit dem Auftrag ein, zu den Empfehlungen 10 bis 12 (S. 22ff.)<sup>2</sup> aus dem Bericht der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission vom 16. März bis 19. Juni 2020 (109/2021) Vorschläge für das weitere Vorgehen zu unterbreiten. Miteingeschlossen in den Auftrag wurde das bei der Geschäftsleitung hängige Postulat von Felix Hoesch ([115/2020](#)), das ursprünglich als Motion eine virtuelle Sitzungsmöglichkeit verlangte.

Auf der Grundlage der Arbeiten der Subkommission<sup>3</sup> unterbreitete die Geschäftsleitung eine parlamentarische Initiative ([452/2022](#)), welche am 23. November 2023 mit 162 Stimmen zur Weiterbearbeitung an die Geschäftsleitung überwiesen wurde.

Bereits am 1. März 2023 überwies der Regierungsrat den Bericht zum Postulat KR-Nr. 141/2020 ([5839](#)) betreffend «Einführung eines Notstandsgesetzes» und hielt darin fest, während der Corona-Pandemie sei die Handlungsfähigkeit aller drei Staatsgewalten auf allen Ebenen grundsätzlich sichergestellt gewesen. Er betonte die erfolgreiche Bewältigung der Krise und hob hervor, dass keine Probleme mit der Rangfolge zwischen ordentlichem Recht und Notverordnungen/Notmassnahmen aufgetreten seien. Darüber hinaus sehe er keinen Handlungsbedarf für zusätzliche Rechenschaftspflichten, da die bestehenden Mechanismen ausreichend seien. Der Regierungsrat empfahl jedoch, die Möglichkeit von Massnahmen oder Verordnungen zur Bewältigung von wirtschaftlichen und sozialen Notständen vorzusehen.

### 2. Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage

#### 2.1 Ausgangspunkt der Diskussionen

Ausgangspunkt dieser Vorlage ist unter anderem ein Entscheid des Ver-

---

<sup>1</sup> Die Subkommission setzte sich bis zum Mai 2022 folgendermassen zusammen: Benno Scherrer (Vorsitz), Esther Guyer, Dieter Kläy und Roman Schmid. Ab Mai 2022: Esther Guyer (Vorsitz), Martin Hübscher, Dieter Kläy und Benno Scherrer. Das Sekretariat führte der Generalsekretär.

<sup>2</sup> Die Empfehlungen betrafen das kantonsrätliche Geschäftskontinuitätsmanagement im Sinne der Handlungsfähigkeit des Kantonsrates in der Krise (Empfehlung 10), die Überprüfung der Grundlagen zur digitalen Durchführung von Kantonsratssitzungen (Empfehlung 11) und die Klärung der Notverordnungskompetenz des Regierungsrates (Empfehlung 12).

<sup>3</sup> Die Subkommission tagte am 21. Oktober 2021, 11. November 2021, 10. März 2022, 2. Juni 2022, 1. September 2022, 29. September 2022.

waltungsgerichts ([AN.2020.00004, Urteil vom 28. Mai 2020](#)), das eine Beschwerde gegen eine Notverordnung des Regierungsrates betreffend «Ausfallentschädigung zugunsten von Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen zur Verminderung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie» gutgeheissen hatte. Nach [Art. 72 Abs. 1 Kantonsverfassung \(LS 101; KV\)](#) verfüge der Regierungsrat nicht über die Kompetenz, ohne gesetzliche Grundlage und allein zum Schutz vor einem sozialen oder wirtschaftlichen Notstand eine Verordnung zu erlassen, insbesondere ohne wirtschaftliche Notlage. Des Weiteren fehle es im Kanton Zürich an konkreten finanzrelevanten Notstandsinstrumenten. Der Regierungsrat habe dem Kantonsrat deshalb «contra constitutionem» eine Notstandsmassnahme zur Genehmigung unterbreitet. Damit legte das Verwaltungsgericht die Verfassung streng aus und beschränkte den Erlass von Notverordnungen auf die Störung oder unmittelbare Bedrohung der Polizeigüter. Die Kompetenz, Massnahmen oder Notverordnungen aufgrund eines wirtschaftlichen oder sozialen Notstandes zu erlassen, aberkannte es dem Regierungsrat. Diese Auslegung kritisierte der Regierungsrat im Rahmen seines Postulatsberichts.<sup>4</sup>

Die Geschäftsleitung teilt die Auslegung des Regierungsrates von Art. 72 KV, erachtet es aber als müssig, in dieser Frage eine rechtsdogmatische Auseinandersetzung zu führen.<sup>5</sup> Das Urteil ist zu respektieren. Und angesichts der stets wechselnden und je nach Ursachen unterschiedlich gearteten Krisen drängt sich für die Geschäftsleitung eine Änderung von [Art. 72 Abs. 1 KV](#) auf.

## ***2.2 Expertinnen- und Expertenanhörung***

Die Subkommission der Geschäftsleitung organisierte zum Thema «Notstandsordnung» eine Expertinnen- und Expertenanhörung, zu der die gesamte Geschäftsleitung sowie die Präsidien der ständigen Kommissionen eingeladen waren. Die Referentin und Referenten äusserten sich zu den folgenden Fragen:

- Prof. Dr. Felix Uhlmann, Universität Zürich: Bedarf es, um diese Rechtslücke zu schliessen, einer Neuformulierung von Art. 72 KVZH «Notstand», und wie könnte diese lauten? Gibt es andere Möglichkeiten, diese Rechtslücke zu schliessen? Braucht es im Zürcher Notstandssystem einen sogenannten Notfinanzbeschluss oder gibt es weitere Instrumente?
- Prof. Dr. Andreas Stöckli, Universität Fribourg: Welche Instrumente sind in der Gesetzgebung für den Notstand am besten geeignet und praktikabel?

---

<sup>4</sup> Bericht des Regierungsrates zum Postulat KR. Nr. 141/2021 betreffend «Einführung eines Notstandsgesetzes» (nachfolgend Postulatsbericht Notstandsgesetz), S. 6ff.

<sup>5</sup> Postulatsbericht Notstandsgesetz, S. 8.

Notgesetzgebung, genehmigungspflichtige Notverordnung, Notverordnung mit ausgebauter Genehmigungskompetenz? Welche Möglichkeiten sehen Sie, um die Finanz-Notkompetenz auszugestalten? Wäre auch ein Mittelweg angebracht, vergleichbar mit der Finanzdelegation beim Bund, indem ein Spezialgremium in Notsituationen besondere Finanzbefugnisse erhält?

- Prof. Dr. Nadja Braun Binder, Universität Basel: Ist es zweckmässig, das Dringlichkeitsrecht (Art. 37 KV) in der aktuellen Form zu erhalten oder soll es demjenigen des Bundes angeglichen werden? Soll das Quorum für das Dringlichkeitsrecht angepasst bzw. reduziert werden? Welche Fragen stellen sich bezüglich Referenden und Finanzbefugnissen und was sind die Lösungsansätze?
- Für einen Erfahrungsaustausch mit anderen Parlamenten wurden Nationalrat Gregor Rutz (SVP/ZH), Präsident der Subkommission SPK-N (Notstand), und der Berner Altgrossratspräsident Stefan Costa (FDP/Langenthal) eingeladen.

Als Resultat kann im Grundsatz festgehalten werden, dass die Ausgestaltung eines Notrechts und eines Dringlichkeitsrechts sowohl im Bund als auch im Kanton Zürich als sinnvoll beurteilt wird. Es gibt einen breiten Konsens bei den Expertinnen und Experten, dass die Regierungen in Krisen einen grösseren Handlungsspielraum haben sollen als unter normalen Umständen. Als Organ sind sie kleiner und flexibler als die Parlamente und können rascher auf aktuelle Entwicklungen reagieren. Gleichzeitig sollten die Parlamente aber schon zu Beginn in geeigneter Weise miteinbezogen werden, um die Krisenpolitik zu legitimieren. Diese Kompetenzordnung ist im Grundsatz kaum bestritten, trotzdem drängen sich im Nachgang zur Corona-Pandemie Nachbesserungen in einzelnen Bereichen auf.

Aus Zürcher Sicht steht eine Anpassung von [Artikel 72 KV](#) zur Debatte, der die Notverordnungskompetenz regelt. Nach Absatz 1 kann der Regierungsrat ohne gesetzliche Grundlage Massnahmen ergreifen, wenn «die öffentliche Sicherheit schwerwiegend gestört oder unmittelbar bedroht» ist. Diese Basis hat sich in der Corona-Krise als zu schmal erwiesen. Das Verwaltungsgericht hat die Notverordnung zu den Kindertagesstätten aufgehoben, weil nach seiner Interpretation wirtschaftliche und soziale Missstände keine notrechtlichen Massnahmen rechtfertigen. Soll diese Basis verbreitert werden, dürfte nach Meinung der Experten eine Änderung des Verfassungsartikels unumgänglich sein. Damit wäre der politische Wille klar deklariert, dass die Regierung auch auf wirtschaftliche und soziale Verwerfungen mit Notverordnungen reagieren kann. Andreas Stöckli brachte zudem die Idee ein, «Krisenartikel» (Delegationsnormen), wie es sie im [Epidemiengesetz](#)

([SR 818.101; EpG](#)) gibt, in verschiedene Gesetze aufzunehmen. Diese könnten der Regierung im Krisenfall als Grundlage für normale Verordnungen dienen. Andreas Stöckli räumte allerdings ein, dass die Umsetzung aufwendig und schwierig wäre. Unterschiedliche Ansichten vertraten die Experten hinsichtlich der Rolle des Parlaments im Notrechtssystem. Zürich kennt wie viele andere Kantone das Genehmigungsmodell, also die nachträgliche Absegnung von Notverordnungen durch das Parlament. Andreas Stöckli trat dafür ein, die Rolle des Parlaments zu stärken. Konkret schlug er vor, dass die Regierung vor dem Erlass von Notverordnungen zwingend das Parlament konsultieren müsse. Ausserdem solle das Parlament selber die Möglichkeit erhalten, mit einer «Notrechtsmotion» den Erlass oder die Änderung einer Notverordnung zu verlangen. Nadja Braun Binder unterstützte diesen Vorschlag unter der Bedingung, dass das neue Instrument restriktiv ausgestaltet werde. Felix Uhlmann äusserte sich zurückhaltender und betonte stattdessen die klare Abgrenzung der Kompetenzen. Auch bezüglich Pflicht zur vorgängigen Konsultation zeigte er sich skeptisch: Diese sei ohnehin ein Gebot der politischen Vernunft. Verschiedene GL-Mitglieder wiesen denn auch darauf hin, dass die Konsultation informell gut funktioniert habe. Zu klären war allerdings noch die Frage, welches Gremium Ansprechpartner der Regierung sein soll. In der Corona-Krise war es die Geschäftsleitung, was im Rat zu Kritik geführt hatte. Die Expertinnen und Experten wiesen darauf hin, dass im zuständigen Gremium zumindest alle Fraktionen vertreten sein müssten. Es sei zudem angezeigt, eine Grundlage für virtuelle Ratssitzungen zu schaffen, wie dies auch die Staatspolitische Kommission des Nationalrates für das eidgenössische Parlament vorschlägt ([20.437](#)). Auch beim Finanznotrecht gab es keine einheitliche Empfehlung. Felix Uhlmann meinte, dass dem Parlament mit der Genehmigung der Notverordnung genügend Rechte zugestanden würden. Andreas Stöckli plädierte auch hier für etwas mehr parlamentarische Mitsprache: entweder mit vorgängigem Einbezug der Finanzkommission oder eines anderen Gremiums oder sogar mit der Entscheidungskompetenz des Parlaments. Nadja Braun Binder schliesslich brachte noch die Variante ein, die Finanzbeschlüsse allenfalls ins Dringlichkeitsrecht zu integrieren. Beim Dringlichkeitsrecht (Art. 37 KV), das dem Parlament die sofortige Inkraftsetzung eines Gesetzes erlaubt, sahen die anderen Experten aber kaum Anpassungsbedarf. Andreas Stöckli regte an, allenfalls das Beschleunigungspotenzial zu prüfen, z.B. mit dem Verzicht auf eine Vernehmlassung.

### ***2.3 Diskussionen in der Geschäftsleitung***

Die Geschäftsleitung diskutierte den Entwurf und Bericht ihrer Subkommission an zehn Sitzungen.<sup>6</sup> Sie lud den Regierungsrat am 30. Mai 2024 im Sinne eines konstruktiven Dialogs zu einer informellen Stellungnahme ein. Dieser antwortete am 28. August 2024.

Die Geschäftsleitung war sich einig, dass die Vorlage nicht mit weiteren Revisionsinhalten angereichert werden sollte, die zu Uneinigkeit zwischen Regierung und Parlament führen oder das Prinzip der Einheit der Materie strapazieren könnten. Demzufolge strich sie im Entwurf einen neuen Art. 53 a KV, der die Rolle der Kommissionen auf Verfassungsstufe klären sollte, sowie den Vorschlag des Regierungsrates für ein dringliches Finanzrecht, welches eine Notfinanzordnung auch ohne Notstand zugelassen hätte.

Im Bestreben, einen Kompromiss zu finden, konzentrierte sich die Geschäftsleitung auf Art. 72 KV und behandelte eingehend die Ausgestaltung des Notstandstatbestandes bzw. die Frage, in welchen Situationen Notstandsmassnahmen und -verordnungen erlassen werden dürfen, die Ausgestaltung des Notfinanzrechts, die Befristung der Notmassnahmen und -verordnungen sowie deren Entkopplung von der Rechtsbindung.

### ***2.4 Varianten***

Auf Gesetzesstufe diskutierte die Geschäftsleitung intensiv, ob der Regierungsrat die Geschäftsleitung vor dem Erlass von Notstandsmassnahmen oder -verordnungen immer konsultieren müsse oder nur dann, wenn es die Umstände erlauben, und ob der Kantonsrat den Notstand formell aufheben könne oder nicht. Beide Fragen werden in dieser Vernehmlassung als Varianten vorgeschlagen (vgl. die Diskussion bei § 22 a Abs. 2 und Abs. 3 lit. d KRG).

Die Geschäftsleitung stimmt dem Erlassentwurf mit 15 zu 0 Stimmen zu (Einstimmigkeit) und unterbreitet sie dem Regierungsrat zur Stellungnahme und Vernehmlassung.

## **3. Erläuterung der einzelnen Bestimmungen**

### ***3.1 Zeitgemässer Notstandsartikel***

#### ***Art. 72 Abs. 1 Kantonsverfassung***

Die Kernbestimmung der Revision ist Art. 72 KV. Wie oben ausgeführt, liegt der Diskussion das Urteil des Verwaltungsgerichts ([AN.2020.00004](#))

---

<sup>6</sup> 7. und 21. März, 4. und 18. April, 16. Mai, 12. und 26. September, 31. Oktober und 21. November 2024.

vom 28. Mai 2020 zugrunde. Gemäss Verwaltungsgerichtsentscheid gibt [Art. 72 Abs. 1 KV](#) dem Regierungsrat nicht die Kompetenz, allein zum Schutz vor einem sozialen oder wirtschaftlichen Notstand und ohne gesetzliche Grundlage eine Verordnung zu erlassen (E. 4.2 Abs. 1 f.).

Der Bund hat seine Krisenbestimmung zeitgemäss ausgelegt und die Erkenntnisse aus den Krisen der Nullerjahre miteinbezogen. Um einen solchen Weg auch für den Kanton Zürich zu ermöglichen, muss Art. 72 Abs. 1 KV neu formuliert werden. Gesamtgesellschaftlich betrachtet ist es auch politisch unverantwortlich, wenn Notverordnungen oder -massnahmen nur zum Schutz der Polizeigüter<sup>7</sup> erlassen werden können, greift dies nach Meinung der Geschäftsleitung klar zu kurz.

Auch die Lehre geht davon aus, dass der Begriff-«Polizeigüter» angesichts seiner Unbestimmtheit und Wandelbarkeit kaum mehr zweckmässig für die Anwendung im Notstand und in Krisen ist.<sup>8</sup> Der Begriff reicht von der «öffentlichen Sittlichkeit» über «Treu und Glauben im Geschäftsverkehr» bis zur «Abwehr von katastrophalen und unvorhergesehenen Ereignissen», worunter scheinbar auch die Rekapitalisierung einer Grossbank und die Herausgabe von Bankdaten fallen<sup>9</sup>. Die Bundesverfassung verwendet den Passus «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen». Der Begriff «öffentliche Ordnung und Sicherheit» setzt einen klareren Rahmen. Insbesondere der Begriff der «öffentlichen Ordnung» bezieht alle Normen des sozialen und wirtschaftlichen Zusammenlebens der Menschen mit ein. Darunter fallen auch die Finanzordnung, die Volkswirtschaft, Ökologie und Infrastrukturen, wie beispielsweise die Energieversorgung und der Verkehr. Die Polizeigüter müssen nicht bemüht werden, was dann auch nicht zu begrifflichen Verzerrungen führt.<sup>10</sup>

Die Geschäftsleitung prüfte weitere Begriffe, wie beispielsweise «Aufgabenbereiche» oder «Funktionsbereiche des Staates». Diese Begriffe wären neu und führten auch wieder zu Abgrenzungs- und Auslegungsfragen, die eine angemessene, flexible Reaktion des Staates kaum gefördert hätten. Auch eine ausführliche Formulierung verwarf die Geschäftsleitung, weil mit einem Passus «öffentliche Sicherheit, soziale und wirtschaftliche oder ökologische Ordnung» Auslegungsschwierigkeiten vorprogrammiert gewesen wären.

---

<sup>7</sup> Häfeli/Müller/Uhlmann, Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich 2020, Rz. 2549; [AN.2020.00004, Urteil vom 28. Mai 2020](#)

<sup>8</sup> Urs Saxer/Florian Brunner, SG-Kommentar, 4.A., Art. 185 Rz. 107ff.

<sup>9</sup> BGE 137 II 431 UBS-Rekapitalisierung.

<sup>10</sup> David Rechsteiner, Recht in besonderen und ausserordentlichen Lagen, Diss. St. Gallen 2016, S. 267f, Rz. 668.; Urs Saxer/Florian Brunner, SG-Kommentar, 2023 (4.A.), Art. 185 Rz. 111.

### 3.2 Genehmigungsverfahren und Notfinanzordnung

#### Art. 72 Abs. 2 Kantonsverfassung

Neu sollen nicht nur die Notverordnungen, sondern auch die Notmassnahmen der Genehmigung des Kantonsrates unterliegen. Während der Pandemie waren zwei kantonale Notstandsmassnahmen und vier Notverordnungen beschlossen worden.<sup>11</sup> Damit bleibt nicht nur das bewährte Genehmigungsverfahren bestehen, sondern wird im Rahmen der heutigen Verfassungsordnung eine Notfinanzordnung geschaffen. Massnahmen, deren finanzielle Folgen die Grenze von 4 Mio. Franken überschreiten ([Art. 68 Abs. 2 lit. a KV](#)), sind dem Kantonsrat zur Genehmigung zu unterbreiten. Die Geschäftsleitung wollte ursprünglich grosszügiger sein und einen Betrag von 100 Mio. Franken festschreiben, da in der Krise manchmal ohne Verzögerung viel Geld gesprochen werden muss.<sup>12</sup> Der Regierungsrat hingegen sah keine Notwendigkeit, über die geltende verfassungsmässige Ordnung hinauszugehen.

Die Geschäftsleitung prüfte auch das Finanznotrecht des Bundes, verwarf diesen Ansatz jedoch als für den Kanton Zürich kaum praktikabel. Der Kantonsrat tagt wöchentlich und nicht nach Session. Werden alle Fraktionen vorgängig miteinbezogen, funktioniert das Genehmigungsverfahren durch den Rat einwandfrei. Im Übrigen hat man damit auch ein demokratisch legitimes finanzpolitisches Instrument, wie es der Bund bzw. die FINMA im Zusammenhang mit der vorgeschriebenen Notfallplanung für systemrelevante Banken vom Kanton Zürich verlangt.

Die Geschäftsleitung lehnte den regierungsrätlichen Vorschlag ab, ein

---

<sup>11</sup> Der Regierungsrat hat während der Pandemie zwei **Notstandsmassnahmen** erlassen: (1) Massnahmenpaket zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie auf Kantonsebene vom 18. März 2020 (RRB Nr. 262/2020); (2) Ermächtigung der Gemeindevorstände zur Ergreifung von Massnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Belastungen aufgrund der Anordnungen zur Eindämmung des Coronavirus (COVID-19) vom 20. März 2020 (RRB Nr. 281/2020). Der Kantonsrat hat vier **Notverordnungen** bzw. Änderungen von Notverordnungen genehmigt: (1) Verordnung über die Funktionsfähigkeit der Gemeindeorgane während der Corona-Pandemie vom 1. April 2020 (RRB Nr. 328/2020; OS 75, 199); (2) Verordnung über den Fristenstillstand bei kantonalen und kommunalen Volksbegehren und Wahlen während der Corona-Pandemie 1. April 2020 (RRB Nr. 329/2020; OS 75, 201); (3) Verordnung über die Ausfallentschädigung zugunsten von Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen zur Verminderung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie vom 22. April 2020 (RRB Nr. 401/2020; OS 75, 260) und (4) Änderung vom 6. Mai 2020 der Verordnung über die Ausfallentschädigung zugunsten von Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen zur Verminderung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie (RRB Nr. 466/2020; OS 75, 262).

<sup>12</sup> Vgl. wirtschaftspolitisches Massnahmenpaket in der Höhe von 425 Mio. Franken; KR-Nr. 102/2020, Massnahmen des Kantons Zürich zur Abfederung der wirtschaftlichen Belastungen aufgrund der Anordnungen zur Eindämmung des Coronavirus (COVID-19) [Notstandsmassnahmen gemäss Art. 72 der Kantonsverfassung]

dringliches Finanzbeschlussrecht, analog zu den dringlichen Gesetzen gemäss [Art. 37 KV](#), einzuführen. Dies würde die Einheit der Materie der Vorlage überstrapazieren, denn ein dringliches Finanzbeschlussrecht wäre auch ohne Notstand anwendbar und müsste separat dem Volk unterbreitet werden. Hinzu kommen weitere Nachteile: Ein dringliches Finanzbeschlussrecht suggeriert einen Volksentscheid, der allenfalls in einer Notsituation nicht durchgeführt werden kann oder dessen Resultat im Kontext der Rechtskraft solcher Beschlüsse nicht geklärt ist. Müssen bereits bezahlte Gelder bei einem negativen Ausgang des Referendums zurückbezahlt werden? In einer Krise wohl kaum sinnvoll. Zudem schreibt [Art. 37 KV](#) eine Zweidrittelmehrheit im Kantonsrat vor. Solche qualifizierte Mehrheiten sind, wie die Pandemie gezeigt hat, nicht krisentauglich, denn es muss mit grösseren Ausfällen im Parlament gerechnet werden.

Die Geschäftsleitung schlägt auf Anraten des Regierungsrates ausserdem vor, Absatz 1 mit dem Satz abzuschliessen, dass Notmassnahmen und -verordnungen vom Gesetz abweichen können. Die Einführung dieser Norm entspricht der historischen Auslegung der Verfassung, verhindert allfällige dogmatische Auslegestreitigkeiten und gewährleistet in der Not Rechtssicherheit.

Unumstritten war die Frage, ob das Genehmigungsverfahren beibehalten werden soll. Die Geschäftsleitung prüfte weitere Möglichkeiten, wie beispielsweise eine Parallelkompetenz in der Bundesverfassung. Während der Pandemie hatte sich der Genehmigungsbeschluss des Kantonsrates als ausgezeichnetes Mittel erwiesen, um im Verfahren auch Anliegen einzubringen. Es ermöglichte eine direkte kommunikative Beziehung und eine enge Zusammenarbeit zwischen Parlament und Regierung, was in Notzeiten die demokratische Grundstruktur sichert. Die GL verwarf deshalb auch die Idee einer sogenannten «Notmotion».

### **3.3 Befristung**

#### *Art. 72 Abs. 3(neu) Kantonsverfassung*

Mit der Befristung von Notverordnungen, aber auch von Notmassnahmen wird eine Lücke geschlossen. Die Unterscheidung in der Befristung war bis anhin nicht nachvollziehbar. Vermutlich ging man bei der geltenden Regelung davon aus, dass Notverfügungen ohnehin nicht für längere Zeit gelten, weshalb eine Befristung nicht notwendig ist. Statt unterschiedliche Fristen für jede Massnahme oder Verordnung vorzusehen, wird eine fixe Frist von einem Jahr definiert. Die Geschäftsleitung und der Regierungsrat begrüssen die Befristung.

### **3.4 Notordnung im Kantonsrat**

#### *§ 22a (neu) Kantonsratsgesetz*

Die Geschäftsleitung hat ihre Rolle während der Pandemie eingehend diskutiert und ist zum Schluss gekommen, dass sie ihre Führungsrolle gegenüber Parlament und Volk gut wahrgenommen hat. Problematisch war aus ihrer Sicht die zu lange Unterbrechung des Kommissionenbetriebs. Der Entscheid war wegen der unabwägbaren Informationslage zwar nachvollziehbar, würde heute aber kaum mehr so gefällt.

Die Geschäftsleitung, zusammengesetzt aus Mitgliedern aller Fraktionen, ist, wie die Krise gezeigt hat, das geeignete Organ, um Massnahmen und Verordnungen vorzubereiten. Dank der täglichen politischen Zusammenarbeit ist sie als Gremium gut eingespielt, und das Ratspräsidium hat die nötige Legitimation, um gegenüber dem Regierungsrat aufzutreten. Diese bewährte Notordnung wird nun festgeschrieben. Künftig sollen der ordentliche Geschäftsgang und der Kommissionenbetrieb auch in der Krise aufrechterhalten werden. Zu diesem Zweck setzt die Geschäftsleitung zusammen mit den Kommissionen Prioritäten, um grösstmögliche Kontinuität und Normalität zu wahren. Was im ganzen Verfahren bisher allerdings gefehlt hat, ist die Möglichkeit, ein Gesetz direkt durch den parlamentarischen Prozess zu bringen. Die Geschäftsleitung schlägt deshalb neu ein direktes Antragsrecht für die Geschäftsleitung vor.

*Absatz 1* umschreibt die Kernaufgabe des Kantonsrates in der Krise: Er garantiert die demokratische Ordnung im Kanton, indem er die parlamentarische Ordnung sicherstellt. Sollte beispielsweise eine Volksabstimmung nicht möglich sein, muss der Kantonsrat als Volksvertretung die nötige demokratische Legitimation für das staatliche Handeln schaffen bzw. die Handlungsfähigkeit des Kantons gewährleisten. So hätte er beispielsweise die Wahl einer neuen Regierung zu ermöglichen, sollte die bisherige nicht mehr handlungsfähig und Volkswahlen nicht durchführbar sein. Das heisst nicht, dass die Regierung nicht in der Lage wäre, demokratisches Handeln zu gewährleisten. In Zeiten des Notstandes muss sie aber prioritär die Sicherheit des Staates garantieren, was unter Umständen die persönliche Freiheit der Bevölkerung tangiert. Erinnerung sei in diesem Zusammenhang an die Masken-tragpflicht oder die Diskussionen über eine allfällige Impfpflicht während der Pandemie. Mit Absatz 1 wird der Kantonsrat in der Krise zur Stütze des Regierungsrates. Die politischen Gewalten rücken zusammen, ohne den Führungsanspruch der Regierung infrage zu stellen. Als Voraussetzungen werden explizit [Art. 185 BV](#) und [Art. 72 KV](#) genannt, weil der Bundesrat respektive der Regierungsrat einen Notstand ausrufen können.

*Absatz 2* führt die Konsultationspflicht des Regierungsrates ein. Damit soll das Zusammenwirken der beiden Gewalten intensiviert werden und der Regierungsrat vom Kantonsrat die nötige Rückendeckung erhalten. Wie diese Konsultation ausgestaltet wird, bleibt bewusst offen, denn dies muss der Krise entsprechend angepasst werden können.

Variante I: Ein Teil der Geschäftsleitung will vorsehen, dass die Konsultation nur dann erfolgt, wenn genügend Zeit und die Notwendigkeit einer Konsultation gegeben sind, was mit dem Passus «in der Regel» ausgedrückt wird. In der Krise ist es nicht immer möglich, eine Konsultation vorzunehmen. Ein anderer Teil der Geschäftsleitung meint, dass die Kommunikationswege so vielfältig sind, dass selbst in der Krise eine Konsultation möglich ist, weshalb es den Passus «in der Regel» nicht braucht.

In der Krise muss schnelles Handeln möglich sein. Die in *Absatz 3* aufgeführten Kompetenzen sollen es der Geschäftsleitung ermöglichen, die nötigen Massnahmen zu treffen, damit der Kantonsrat auch in der Krise handlungsfähig bleibt.

Nach *litera a* ist die Geschäftsleitung befugt, die notwendigen Massnahmen zu treffen, damit der Kantonsrat handlungsfähig und die demokratische Ordnung erhalten bleibt. Beispielsweise sollen der Gesamtrat und die Kommissionen auch virtuell oder hybrid tagen dürfen. Die Geschäftsleitung lehnt es aber ab, jederzeit auch ohne Krise virtuelle Sitzungen zu ermöglichen, wie mit der Motion von Felix Hoesch [115/2020](#) verlangt wird. Wie bedeutsam die Unmittelbarkeit von Parlaments- und Kommissionsitzungen ist und welche symbolische Strahlkraft sie haben, hat sich gerade in der Pandemie gezeigt. Die Geschäftsleitung will zwar virtuelle Sitzungen situativ ermöglichen, wie es schon heute bei Expertinnen- und Expertenanhörungen Praxis ist, lehnt eine grundsätzliche Einführung jedoch ab. Vielmehr will sie abwarten, bis der Bund sein System für die eidgenössischen Räte entwickelt hat, denn Cyber-Sicherheit muss heute grossgeschrieben werden.

Mit *litera b* wird die Geschäftsleitung ermächtigt, die Kommissionen mit Aufgaben zu betrauen. Das Herunterfahren des Kommissionenbetriebs während der ersten Corona-Welle hatte zu einem Geschäftsstau geführt, ausge dehnte und zusätzliche Ratssitzungen waren die Folge. Um dies künftig zu verhindern, soll die Geschäftsleitung mit den Kommissionen eine Prioritäten- setzung festlegen und sie verbindlich mit Aufgaben betrauen können. Fürs «Geschäftskontinuitätsmanagement» ist dies ein wichtiges Steuerungsinstrument. Erkenntnisse aus der Pandemie können so direkt in die Gesetzgebung und die parlamentarische Kontrolle einfließen.

Auch die Neuerung in *litera c* ist zweckmässig: Statt eine neue Notstandsgesetzgebung in der Verfassung festzuschreiben, soll die Geschäftsleitung

ein direktes Antragsrecht im Kantonsrat erhalten. Damit kann das langwierige Vorverfahren durch ein mündliches Konsultationsverfahren der betroffenen Kreise ersetzt werden. Auf diesem Weg kann der Kantonsrat in Krisenzeiten rasch eine allenfalls nötige gesetzliche Grundlage schaffen, sei es in Form ordentlicher oder dringlicher Gesetze. Das Volk stimmt darüber schliesslich ab. Der zweite Satz garantiert, dass die Geschäftsleitung, sofern die zeitliche Dringlichkeit es zulässt, vorab die wichtigsten politischen Kräfte konsultiert. Die Geschäftsleitung kann beispielsweise die interessierten Kreise an ihre Sitzungen einladen und so das Recht auf Stellungnahme (Vernehmlassung) gewährleisten.

*Ein Teil der Geschäftsleitung will in litera d vorsehen, dass der Kantonsrat den Notstand aufheben kann. Hier geht es nicht um ein Misstrauensvotum an die Regierung oder an die Notorganisationen. Es ist eine «Escape»-Klausel. Eine Krise lässt sich kaum ausschliesslich demokratisch bewältigen. Nach der Chaos- und der Strukturierungsphase kommt eine Phase, in der man sich mit der Situation arrangiert. Dabei besteht die Gefahr, dass sich das Handeln in der Notlage zu sehr etabliert und der ordentliche Weg vergessen geht. Es soll der Regierung erlaubt sein, im Notstand schnell zu handeln. Dazu sind verschiedene Kontrollmechanismen über die Genehmigung und Konsultation im Prozess eingebaut. Sollte sich aber abzeichnen, dass zwischen Geschäftsleitung und Regierung strittig wird, ob die Notlage aufrechterhalten werden muss oder nicht, soll der Kantonsrat entscheiden können. Institutionelle Zurückhaltung ist hier allerdings unabdingbar. Eine Aufhebung des Notstandes ist nur dann gerechtfertigt, wenn ein ordentliches politisches Handeln möglich ist.*

*Variante II: Ein anderer Teil der Geschäftsleitung ist mit dem Regierungsrat der Meinung, dass auf diese Bestimmung verzichtet werden kann. Mit dieser Vorlage werden zukünftig Notmassnahmen und Notverordnungen befristet. Eine explizite Aufhebung des Notstandes ist in dem Sinne nicht notwendig. Zudem ist der Notstand nicht ein Zustand, der wegfällt, wenn man ihn aufhebt. Vielmehr ist im Einzelfall zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine konkrete Massnahme erfüllt sind oder nicht. Der Bundesrat hat während der Coronapandemie zwar den Wechsel von der besonderen zur ausserordentlichen Lage (und wieder zurück) kommuniziert. Das war jedoch lediglich ein Mittel der Krisenkommunikation und hatte keine Rechtswirkung.*

*Absatz 4:* Sind die Beschlüsse der Geschäftsleitung betreffend die interne Organisation des Kantonsrates (lit. a) umstritten, können sie durch den Kantonsrat umgestossen werden. Damit reagiert die Geschäftsleitung auf die Kritik am Entscheid, die Kommissionstätigkeit während der Pandemie einzustellen. Das vorgeschlagene Verfahren entspricht den gängigen Abläufen im

Kantonsrat. 60 Ratsmitglieder können mit einem Ordnungsantrag die Abstimmung über die von der Geschäftsleitung beschlossene Massnahme verlangen. Die Geschäftsleitung nimmt Stellung und der Rat entscheidet mit Mehrheit der stimmenden Mitglieder.

#### **4. Finanzielle Auswirkungen und Regulierungsfolgeabschätzung**

Die Vorlage hat keine finanziellen Auswirkungen, da sie nur die Ordnung in Krisenzeiten regelt. Auch eine Regulierungsfolge für Private ist nicht vorgesehen.

#### **5. Einladung zur Vernehmlassung**

Gemäss § 65 Abs. 2 KRG nimmt der Regierungsrat zum vorläufigen Beratungsergebnis der Kommission Stellung und äussert sich insbesondere auch zu den finanziellen Auswirkungen und Regulierungsfolgen der beabsichtigten Gesetzesänderung. Da es sich um eine Änderung der Kantonsverfassung handelt und die Bürgerinnen und Bürger des Kantons Zürich betrifft, bittet die Geschäftsleitung den Regierungsrat im Sinne von § 65 Abs. 3 KRG, eine Vernehmlassung zum Erlassentwurf durchzuführen und ihr das Ergebnis in Form eines Bericht innert neun Monaten zukommen zu lassen.