

**5839b**

**Beschluss des Kantonsrates  
zum Postulat KR-Nr. 141/2020 betreffend  
Einführung eines Notstandsgesetzes**

(vom .....)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 1. März 2023,

*beschliesst:*

I. Das Postulat KR-Nr. 141/2020 betreffend Einführung eines Notstandsgesetzes wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 7. September 2020 folgendes von den Kantonsräten Benjamin Fischer, Volketswil, und Martin Hübscher, Wiesendangen, am 11. Mai 2020 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird aufgefordert zu prüfen wie Art. 72 der Kantonsverfassung auf Gesetzesebene zu interpretieren und zu präzisieren ist. Ein Notstandsgesetz soll die folgenden Punkte umfassen:

- a) Sicherstellung der Funktionsfähigkeit aller drei Staatsgewalten auf allen Ebenen in ausserordentlichen Lagen.
- b) Präzisierung und Differenzierung zwischen Notmassnahmen, Notverordnungen sowie ordentlichen Massnahmen und Verordnungen. Auch in einer ausserordentlichen Lage muss differenziert werden, wo Notmassnahmen und -verordnungen zur Anwendung kommen und wo der ordentliche Legislativprozess einzuhalten ist. Insbesondere gilt es zu klären ob und inwiefern das Ergreifen wirtschaftlicher und sozialer Massnahmen unter Art. 72 der Kantonsverfassung überhaupt zulässig sind.
- c) Regelung der besonderen Rechenschaftspflichten der handelnden Organe während und nach einer ausserordentlichen Lage.

Mit Beschluss des Kantonsrates vom 5. September 2022 (Vorlage 5839a) wurde die Frist für die Berichterstattung und Antragstellung bis zum 7. September 2023 erstreckt.

## *Bericht des Regierungsrates:*

### **I. Ausgangslage**

#### ***1.1 Massnahmen des Regierungsrates***

Aufgrund der Verbreitung des Coronavirus (SARS-CoV-2) und der Infektionskrankheit Covid-19 stuft der Bundesrat am 16. März 2020 gestützt auf das Epidemiegesetz (SR 818.101) die Situation in der Schweiz als «ausserordentliche Lage» ein und verschärfte die Massnahmen gegenüber der Bevölkerung, den Organisationen und Institutionen sowie den Kantonen zur Eindämmung der Verbreitung des Coronavirus. Zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen verordnete der Bundesrat gestützt auf seine verfassungsrechtliche Notverordnungskompetenz (Art. 185 Abs. 3 Bundesverfassung [BV, SR 101]) in kürzester Zeit ein umfassendes, milliardenschweres Massnahmenpaket. Ziel dieser auf verschiedene Zielgruppen ausgerichteten Massnahmen war es, Entlassungen zu vermeiden, die Beschäftigung zu erhalten, Löhne zu sichern und Selbstständigerwerbende zu unterstützen.

Der Regierungsrat erklärte am 16. März 2020 ebenfalls die ausserordentliche Lage (RRB Nr. 242/2020). Gestützt auf seine verfassungsrechtliche Notstandskompetenz (Art. 72 Kantonsverfassung [KV, LS 101]) beschloss er am 18. März 2020 ein Massnahmenpaket zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie auf Kantonsebene (RRB Nr. 262/2020). Weiter ermächtigte er am 20. März 2020 die Gemeindevorstände, ebenfalls Massnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Belastungen aufgrund der Anordnungen zur Eindämmung der Corona-Pandemie zu ergreifen (RRB Nr. 281/2020). Dieser Beschluss wurde am 1. April 2020 durch die Verordnung über die Funktionsfähigkeit der Gemeindeorgane während der Corona-Pandemie abgelöst (RRB Nr. 328/2020; OS 75, 199; in Kraft bis zum 6. Juni 2020). Weiter erliess der Regierungsrat am 1. April 2020 die Verordnung über den Fristenstillstand bei kantonalen und kommunalen Volksbegehren und Wahlen während der Corona-Pandemie (RRB Nr. 329/2020; OS 75, 201, in Kraft bis zum 31. Mai 2020) sowie am 22. April 2020 die Verordnung über die Ausfallentschädigung zugunsten von Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen zur Verminderung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie (nachfolgend: Verordnung Kindertagesstätten; RRB Nr. 401/2020; OS 75, 260). Letztere wurde am 6. Mai 2020 geändert (RRB Nr. 466/2020; OS 75, 262). Alle drei Verordnungen stützten sich ebenfalls auf die verfassungsrechtliche Notstandskompetenz (Art. 72 KV) des Regierungsrates.

Am 11. Mai 2020 wurde das vorliegende Postulat eingereicht.

### **1.2 Urteil des Verwaltungsgerichts**

Gegen die Verordnung Kindertagesstätten wurde beim Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben. Das Verwaltungsgericht kam zum Schluss, dass Art. 72 KV dem Regierungsrat keine Kompetenz gebe, «allein zum Schutz vor einem sozialen oder wirtschaftlichen Notstand ohne gesetzliche Grundlage eine Verordnung zu erlassen». Folglich seien die Voraussetzungen für den Erlass einer Notverordnung nicht erfüllt. Die Beschwerde wurde gutgeheissen und die Verordnung aufgehoben (Urteil des Verwaltungsgerichts AN.2020.00004 vom 28. Mai 2020, E. 4.2).

Durch dieses Urteil gewinnt die Klärung der Frage, inwiefern das Ergreifen wirtschaftlicher und sozialer Massnahmen unter Art. 72 KV überhaupt zulässig sei, nochmals an Bedeutung.

### **1.3 Aufsicht/Evaluation**

Nachdem die erste Welle der Coronapandemie im Sommer 2020 abgeklungen war, beauftragte die Geschäftsleitung des Kantonsrates die Geschäftsprüfungskommission (GPK) und die Finanzkommission (FIKO), eine gemeinsame Subkommission einzusetzen. Diese soll die spezifischen Massnahmen des Regierungsrates und der Verwaltung im Kontext der besonderen und ausserordentlichen Lage des Kantons würdigen. Im «Bericht der Subkommission «Notstandsmassnahmen Corona-Pandemie» über den Umgang des Kantons Zürich mit der Corona-Pandemie während der ausserordentlichen Lage (16. März bis 19. Juni 2020)» vom 25. März 2021 (KR-Nr. 109/2021; nachfolgend: Bericht Subkommission Corona) werden 16 Empfehlungen abgegeben. Mit Empfehlung 12 (Klärung der Notverordnungscompetenz des Regierungsrates) werden der Regierungsrat und der Kantonsrat aufgerufen, zu überprüfen, ob und inwiefern die heutigen Notrechtsregelungen genügen oder ob eine Klärung der verfassungsmässigen Kompetenzen zu erwirken ist (S. 2 und 23 ff.). Diese Empfehlung deckt sich mit diesem Postulat und wird durch den vorliegenden Bericht umgesetzt.

Sodann hat der Regierungsrat eine Evaluation des Krisenmanagements des Kantons Zürich in der ersten Phase der Coronapandemie von Ende Februar 2020 bis zur Aufhebung der ausserordentlichen Lage am 19. Juni 2020 in Auftrag gegeben. Im Bericht «Management der Covid-19-Krise im Kanton Zürich, Evaluation der Vorbereitungen auf eine Pandemie und des Managements in der Covid-19-Pandemie durch Regierung und Verwaltung im Zeitraum Februar bis Juni 2020» vom 17. Februar 2021 (nachfolgend Bericht Evaluation) werden zehn Empfehlungen abgegeben. Gemäss Empfehlung 10 (Überprüfung der Rechtsgrundlagen für die Bewältigung einer Pandemie) soll unter anderem geprüft werden, ob eine Erweiterung des Notstandartikels oder die Schaffung

eines Rechts der «besonderen Lage» für die Bewältigung einer Pandemie hilfreich ist (RRB Nr. 172/2021). Eine allfällige Erweiterung des Notstandsartikels wird im Rahmen des Postulats ohnehin geprüft. Zudem wird auch die Schaffung eines Rechts der besonderen Lage im vorliegenden Zusammenhang behandelt. Zwar ist das Postulat auf ausserordentliche Lagen beschränkt. Allfällige Instrumente für besondere Lagen können jedoch auch in ausserordentlichen Lagen eingesetzt werden und so die Handlungsfähigkeit des Staates sicherstellen.

#### ***1.4 Abgrenzung***

Das Postulat verlangt eine Sicherstellung der Handlungsfähigkeit aller drei Staatsgewalten sowie die Prüfung eines Notstandsgesetzes. Beides bezieht sich auf die (staatsrechtlichen) Grundlagen des staatlichen Handels für potenziell alle ausserordentlichen Lagen. Nicht Teil des Postulats sind die (verwaltungsrechtlichen) Facherlasse (z. B. Bevölkerungsschutzgesetz, Gesundheitsgesetz). Die dazu abgegebenen Empfehlungen und der verbleibende Handlungsbedarf werden bzw. wurden in anderem Rahmen umgesetzt und abgeklärt (vgl. z. B. Postulat KR-Nr. 185/2021 betreffend Besondere Lage ins Gesetz über den Bevölkerungsschutz, das über den Geschäftsbericht 2021 des Regierungsrates als erledigt abgeschrieben worden ist).

#### ***1.5 Klärungsbedarf***

Gestützt darauf ergibt sich folgender Klärungsbedarf:

- Ist die Handlungsfähigkeit aller drei Staatsgewalten auf allen Ebenen in ausserordentlichen Lagen sichergestellt?
  - Insbesondere stellt sich dabei die Frage, ob gestützt auf Art. 72 KV wirtschaftliche und soziale Massnahmen getroffen werden können und, falls nicht, ob Art. 72 KV entsprechend ausgeweitet werden soll.
  - Weiter ist zu prüfen, ob zur Sicherstellung der Handlungsfähigkeit des Staates ein Recht der besonderen Lage hilfreich oder gar notwendig ist.
- Wie sind Notmassnahmen, Notverordnungen sowie ordentliche Massnahmen und Verordnungen zu differenzieren?
- Braucht es für die handelnden Organe während und nach einer ausserordentlichen Lage besondere Rechenschaftspflichten?

## **2. Sicherstellung der Handlungsfähigkeit des Staates**

### **2.1 Einleitung**

Das Postulat fordert den Regierungsrat unter anderem auf, zu prüfen, wie Art. 72 KV auf Gesetzesebene in einem Notstandsgesetz zu interpretieren und zu präzisieren ist. Insbesondere ist zu prüfen, ob in ausserordentlichen Lagen die Handlungsfähigkeit aller drei Staatsgewalten auf allen Ebenen sichergestellt ist und ob gestützt auf Art. 72 KV wirtschaftliche und soziale Massnahmen erlassen werden dürfen.

Das Postulat verwendet den Begriff der «Funktionsfähigkeit» des Staates. Mit diesem Begriff ist in erster Linie das blosses Funktionieren im Innern gemeint. Demgegenüber umfasst die «Handlungsfähigkeit» auch die Aussenwirkung, einschliesslich der Rechtzeitigkeit der getroffenen Massnahmen. Dies trifft unseres Erachtens die Stossrichtung des Postulats besser. Deshalb wird nachfolgend dieser Begriff verwendet. Zudem ist dies die im Zusammenhang mit Notrecht übliche Terminologie (vgl. z. B. Bundesgesetz vom 17. Dezember 2010 über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen, AS 2011 1381).

### **2.2 Ausserordentliche Lagen**

In einer ausserordentlichen Lage sind hochwertige Rechtsgüter unmittelbar bedroht oder bereits gestört. Es besteht eine grosse zeitliche Dringlichkeit. Der Staat muss in der Lage sein, Massnahmen zur Abwehr der Gefahr bzw. zur Beseitigung der Störung innerhalb von Tagen zu erlassen.

Solche Massnahmen brauchen regelmässig eine gesetzliche Grundlage. Zudem müssen häufig finanzielle Ausgaben getätigt werden. Zwar können mögliche ausserordentliche Lagen grundsätzlich ein Stück weit vorhergesehen und gesetzliche Grundlagen für Massnahmen in ausserordentlichen Lagen bereits vorsorglich geschaffen werden. Allerdings bleibt immer eine gewisse Unvorhersehbarkeit. Deshalb müssen in ausserordentlichen Lagen innert Tagen zusätzliche gesetzliche Grundlagen verabschiedet und neue Ausgaben beschlossen werden können.

Die Kantonsverfassung sieht dazu folgendes Instrument vor:

#### **Art. 72** Notstand

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

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

Nachfolgend wird geprüft, ob dieses Instrument für die Sicherstellung der Handlungsfähigkeit des Staates genügt.

### *2.2.1 Notstandsmassnahmen (Art. 72 KV)*

Wie einleitend ausgeführt, hat der Regierungsrat in der ausserordentlichen Lage mehrere Notstandsmassnahmen erlassen (vgl. Ziff. 1). Dabei ist er davon ausgegangen, dass Art. 72 KV einerseits dem Schutz klassischer Polizeigüter (wie dem Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder dem Schutz der öffentlichen Gesundheit) dient, andererseits aber auch die Abwehr von wirtschaftlichen und sozialen Notständen mit einer gewissen Intensität erlaubt, die weitreichende Konsequenzen hätten und letztlich zu einer Gefährdung der klassischen Polizeigüter führen könnten (vgl. Begründung zur Verordnung Kindertagesstätten, ABl 2020-04-24, sowie bereits RRB Nr. 262/2020).

### *2.2.2 Wirtschaftliche und soziale Notstände*

Das Verwaltungsgericht kam bei der Beurteilung der Verordnung Kindertagesstätten hingegen zum Schluss, dass der Wortlaut von Art. 72 KV eine schwerwiegende Störung oder unmittelbare Bedrohung der öffentlichen Sicherheit voraussetze. Damit sei die Bestimmung auf den Schutz klassischer Polizeigüter beschränkt. Wirtschaftliche und soziale Interessen würden davon nicht erfasst. Dies bestätige auch die Entstehungsgeschichte. Der Entwurf der zuständigen Kommission des Verfassungsrates habe ausdrücklich vorgesehen, dass auch wirtschaftliche und soziale Notstände umfasst würden. Der Verfassungsrat sei dem jedoch nicht gefolgt, sondern habe «wirtschaftliche und soziale Notstände» gestrichen. Damit sei Art. 72 KV zwar anwendbar, wenn als Folge von wirtschaftlichen oder sozialen Notständen polizeiliche Schutzgüter bereits gestört oder mit hoher Wahrscheinlichkeit unmittelbar bedroht seien, nicht aber, um allein zum Schutz vor einem wirtschaftlichen oder sozialen Notstand zu handeln. Im vorliegenden Fall sei eine unmittelbare Gefährdung polizeilicher Schutzgüter weder dargetan noch anderweitig ersichtlich (Urteil des Verwaltungsgerichts AN.2020.00004 vom 28. Mai 2020, E. 4.2). Das Verwaltungsgericht fügte weiter an, dass im vorliegenden Fall zudem auch kein wirtschaftlicher oder sozialer Notstand vorliege (E. 4.3).

Zwar ist fraglich, ob das Verwaltungsgericht damit Art. 72 KV korrekt ausgelegt hat. So wurde von der obsiegenden Mehrheit im Verfassungsrat ausdrücklich festgehalten, dass auch bei einem Streichen von wirtschaftlichen und sozialen Notständen aus dem Wortlaut «die Anliegen, die mit diesen wirtschaftlichen und sozialen Notständen gemeint sind, abgedeckt sind» (Votum Mathys, Protokoll der 16. Sitzung des Verfassungsrats, S. 856) und «dass der Regierungsrat die Möglichkeit hätte, vom Notverordnungsrecht Gebrauch zu machen, sollten die wirtschaftlichen und sozialen Notstände eine gewisse Intensität aufweisen, die letztlich zur Gefährdung der Polizeigüter führen würden» (Votum

Fehrlin, Protokoll der 16. Sitzung des Verfassungsrats, S. 855). Letzteres entspricht fast wörtlich der Rechtsauffassung des Regierungsrates in der Begründung der Notverordnungen (vgl. 2.2.1 Notstandsmassnahmen [Art. 72 KV]).

Weiter hat der Bundesrat gestützt auf seine Notverordnungskompetenz von Art. 185 Abs. 3 BV noch deutlich weitergehende Massnahmen zur Abwehr von wirtschaftlichen und sozialen Notständen ergriffen (z. B. Verordnung vom 25. März 2020 zur Gewährung von Krediten und Solidarbürgschaften in Folge des Coronavirus [Covid-19-Solidarbürgschaftsverordnung], AS 2020 1077; Verordnung vom 20. März 2020 über Massnahmen bei Erwerbsausfall im Zusammenhang mit dem Coronavirus [Covid-19] [Covid-19-Verordnung Erwerbsausfall], AS 2020 871; Verordnung vom 20. März 2020 über Begleitmassnahmen im Sportbereich zur Abfederung der Folgen von Massnahmen des Bundes zur Bekämpfung des Coronavirus [COVID-19-Verordnung Sport], AS 2020 851). Unter anderem erliess er acht Tage vor dem Urteil des Verwaltungsgerichts die mit der aufgehobenen Verordnung des Regierungsrates vergleichbare Verordnung vom 20. Mai 2020 über die Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) auf die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung (Covid-19-Verordnung familienergänzende Kinderbetreuung, AS 2020 1753).

Dabei ist der Wortlaut der bundesrätlichen Notverordnungskompetenz in Art. 185 Abs. 3 BV («eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit») jenem von Art. 72 KV («öffentliche Sicherheit schwerwiegend gestört oder unmittelbar bedroht») sehr ähnlich. Beide verzichten auf eine ausdrückliche Erwähnung der wirtschaftlichen und sozialen Notstände. Auch das Verwaltungsgericht scheint davon auszugehen, dass sich der Anwendungsbereich der Bestimmungen deckt, indem es bei der Auslegung von Art. 72 KV ohne Weiteres auf die Literatur zu Art. 185 Abs. 3 BV abstellt. Allerdings zitiert es lediglich eine Lehrmeinung, die eine Beschränkung des Anwendungsbereichs auf klassische Polizeigüter befürwortet (Jörg Künzli, in: Bernhard Waldmann / Eva Maria Belsler / Astrid Epiney [Hrsg.], Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015 [zit. Basler Kommentar], Art. 185 BV, Rz. 36). Das Verwaltungsgericht berücksichtigte weder Lehrmeinungen, die Massnahmen zur Abwendung von wirtschaftlichen und sozialen Notständen als zulässig erachten (z.B. David Rechsteiner, Recht in besonderen und ausserordentlichen Lagen, Diss. St. Gallen 2016 [zit. ausserordentliche Lagen], Rz. 447 ff.; Urs Saxer, in: Bernhard Ehrenzeller / Benjamin Schindler / Rainer J. Schweizer / Klaus A. Vallender [Hrsg.], Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl.,

Zürich/St. Gallen 2014 [zit. St. Galler Kommentar], Art. 185, Rz. 79; Markus Schott / Daniela Kühne, An den Grenzen des Rechtsstaats: exekutive Notverordnungs- und Notverfügungsrechte in der Kritik, ZBl 2010, S. 409 ff., S. 438; Ralph Trümpler, Notrecht, Eine Taxonomie der Manifestationen und eine Analyse des intrakonstitutionellen Notrechts de lege lata und de lege ferenda, Diss. Zürich 2011, Rz. 282)», noch ging es auf die erwähnte Praxis des Bundesrates ein.

Aber auch wenn gute Argumente gegen die Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts sprechen und eine Weiterentwicklung der Rechtsprechung angesichts des oben Gesagten möglich ist, besteht eine grosse Wahrscheinlichkeit, dass das Verwaltungsgericht an seiner engen Auslegung von Art. 72 KV festhalten würde.

Das Verwaltungsgericht hat zwar nicht ausgeschlossen, dass Massnahmen gestützt auf Art. 72 KV auch zur Bekämpfung von wirtschaftlichen und sozialen Notlagen erlassen werden dürfen, «dafür bedürfte es aber einer als Folge der wirtschaftlichen bzw. sozialen Notlage bereits eingetretenen oder mit hoher Wahrscheinlichkeit unmittelbar bevorstehenden Gefährdung polizeilicher Schutzgüter» (AN.2020.00004 vom 28. Mai 2020, E 4.2). Die genaue Tragweite dieser Aussage ist aber unklar. Es ist möglich, dass beispielsweise das Massnahmenpaket zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie auf Kantons-ebene vom 18. März 2020 (RRB Nr. 262/2020) diese Voraussetzungen erfüllte. Es ist aber auch denkbar, dass es zu jenem Zeitpunkt an der Unmittelbarkeit der Gefährdung der polizeilichen Schutzgüter fehlte.

Der Regierungsrat erachtet es weiterhin als notwendig und sinnvoll, dass er in ausserordentlichen Lagen Massnahmen zur Bewältigung von wirtschaftlichen und sozialen Notständen erlassen kann. Dieser Ansicht scheint auch der Kantonsrat zu sein, der die Notstandsmassnahmen des Regierungsrates ohne Gegenstimmen (KR-Nrn. 102/2020 und 103/2020) bzw. grossmehrheitlich (KR-Nr. 111/2020) genehmigt hat (die Verordnung Kindertagesstätten wurde vom Verwaltungsgericht aufgehoben, bevor der Kantonsrat über die Genehmigung entschieden hat). Dabei ist es in einer ausserordentlichen Lage unabdingbar, dass Rechtssicherheit besteht und die Behörden wissen, welche Massnahmen sie in welchem Verfahren erlassen können. Ohne Rechtssicherheit besteht entweder die Gefahr, dass in einer nächsten ausserordentlichen Lage das Verwaltungs- oder das Bundesgericht eine weitere Notmassnahme aufhebt oder dass der Regierungsrat – weil er eine solche Aufhebung befürchtet – auf eine notwendige Massnahme verzichtet und dadurch die ausserordentliche Lage weniger gut bewältigt werden kann. Deshalb soll klargestellt werden, dass der Regierungsrat gestützt auf Art. 72 KV auch Massnahmen zur Bewältigung von wirtschaftlichen und sozialen Notständen ergreifen kann.



Eine solche Ausdehnung des Wortlauts ist vertretbar und entspricht der Situation in der grossen Mehrheit der Kantone. Lediglich in zwei anderen Kantonen sind die Notstandsbestimmungen gemäss ihrem Wortlaut auf Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung begrenzt (§ 109 Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005, SR 131.222.1; Art. 56 Verfassung des Kantons Wallis vom 8. März 1907, SR 131.232). In den Notstandsartikeln der Verfassungen von neun anderen Kantonen wird zusätzlich die Bewältigung von sozialen Notständen oder Notlagen ausdrücklich erwähnt (Art. 91 Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993, SR 131.212; § 56 Abs. 3 Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007, SR 131.213; § 62 Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010, SR 131.215; Art. 79 Abs. 4 Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986, SR 131.221; § 74 Abs. 3 Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984, SR 131.222.2; Art. 68 Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002, SR 131.223; Art. 90 Verfassung des Kantons Appenzell Auser rhoden vom 30. April 1995, SR 131.224.1; Art. 48 Verfassung des Kantons Graubünden vom 14. September 2003, SR 131.226; § 91 Abs. 4 Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980, SR 131.227). Elf Kantone gehen noch weiter. Deren Notstandsartikel setzen lediglich eine Dringlichkeit, eine (grosse) Not, eine Katastrophe, ausserordentliche Umstände oder eine (andere) ausserordentliche Lage voraus und schränken die Rechtsgüter, zu deren Schutz die Massnahmen ergriffen werden dürfen, nicht ein (Art. 90 Abs. 3 Verfassung des Kantons Uri vom 28. Oktober 1984, SR 131.214; Art. 75 Ziff. 3 Verfassung des Kantons Obwalden vom 19. Mai 1968, SR 131.216.1; Art. 64 Abs. 2 Verfassung des Kantons Nidwalden vom 10. Oktober 1965, SR 131.216.2; Art. 99 lit. d Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988, SR 131.217; Art. 117 Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004, SR 131.219; Art. 75 Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001, SR 131.225; § 44 Verfassung des Kantons Thurgau vom 16. März 1987, SR 131.228; Art. 125 Verfassung des Kantons Waadt vom 14. April 2003, SR 131.231; Art. 75 Verfassung von Republik und Kanton Neuenburg vom 24. September 2000, SR 131.233; Art. 113 Verfassung der Republik und des Kantons Genf vom 14. Oktober 2012, SR 131.234; Art. 91 Verfassung der Republik und des Kantons Jura vom 20. März 1977, SR 131.235). Die übrigen drei Kantone (Zug, Appenzell Innerrhoden und Tessin) haben keinen Notstandsartikel in der Verfassung. Obwohl der Wortlaut der Anwendungsbereiche der Notstandsartikel in der grossen Mehrheit der Kantone deutlich weiter ist als jener des Notstandsartikels des Kantons Zürich, gab es in der jüngeren Vergangenheit vor der Coronapandemie, soweit ersichtlich, in keinem Kanton Anwendungsfälle (Andreas Auer, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016, Rz. 723; vgl. auch Felix Uhlmann,

Coronavirus – Fragen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht der beiden Basel, BJM 2022, S. 289 ff., S. 290). Deshalb ist bei einer Ausweitung des Wortlauts des Notstandsartikels des Kantons Zürich nicht mit mehr Anwendungsfällen zu rechnen. Es wird lediglich sichergestellt, dass die bisherige Praxis fortgesetzt werden kann.

Mit dem vorliegenden Postulat wird vorgeschlagen, den Anwendungsbereich von Art. 72 KV mit einem Notstandsgesetz zu interpretieren und präzisieren. Hält das Verwaltungsgericht an seiner Rechtsauffassung fest, wäre ein solches – über den heutigen Art. 72 KV hinausgehendes – Notstandsgesetz jedoch verfassungswidrig. Zudem handelt es sich bei der Notstandsbestimmung von Art. 72 KV um eine spezifische Ausgestaltung des Legalitätsprinzips. Eine solche darf im Unterschied zu gewöhnlichen Delegationsnormen für Verordnungen offen formuliert sein, muss im Gegenzug jedoch auf Verfassungsstufe geregelt werden (David Rechsteiner, Die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf das Notrecht, S&R 2020, S. 118 ff. [zit. Corona-Pandemie], S. 122 mit weiteren Hinweisen). Damit sich Massnahmen zur Bewältigung von wirtschaftlichen und sozialen Notständen auf ein Gesetz stützen könnten, müssten die gesetzlichen Grundlagen genügend bestimmt sein. Das hätte zur Folge, dass es für jede einzelne Massnahme eine eigene gesetzliche Grundlage bräuchte. Eine ausserordentliche Lage zeichnet sich jedoch immer auch durch eine gewisse Unvorhersehbarkeit aus. Deshalb ist es zwar sinnvoll und rechtsstaatlich geboten, Massnahmen, die zur Bewältigung einer künftigen ausserordentlichen Lage angezeigt sein könnten, bereits in einem Gesetz zu regeln (vgl. z. B. § 9 des Vernehmlassungsentwurfs vom 10. Juni 2022 zu einem Gesetz über die Standortförderung und die Unternehmensentlastung [Standortförderungs- und Unternehmensentlastungsgesetz, VE-SFUEG]). Da eine abschliessende Regelung nicht möglich ist, muss der Regierungsrat aber (weiterhin) die Möglichkeit haben, gestützt auf Art. 72 KV allenfalls weitere Massnahmen zur Bewältigung von wirtschaftlichen und sozialen Notständen zu erlassen.

Folglich braucht es eine Änderung der Kantonsverfassung, damit klargestellt ist, dass der Regierungsrat bei ausserordentlichen Lagen auch Notstandsmassnahmen zur Bewältigung von wirtschaftlichen und sozialen Notständen erlassen kann.

### 2.2.3 *Verfassungsbindung*

Es wird davon ausgegangen, dass der Regierungsrat gestützt auf Art. 72 KV nicht von der Kantonsverfassung abweichen darf (vgl. Isabelle Häner, in: Isabelle Häner / Markus Rüssli / Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich/Basel/Genf 2007 [zit. Kommentar KV], Art. 72, Rz. 7 f.; sowie zum Bundesrecht statt vieler Urs Saxer, in St. Galler Kommentar, Art. 185 BV, Rz. 97). Nachfolgend wird geprüft, ob mit Notmassnahmen von der Verfassung abge-

wichen wurde und, falls ja, ob künftig eine Ausnahme von der Verfassungsbindung notwendig wäre, um die Handlungsfähigkeit des Staates in ausserordentlichen Lagen zu wahren.

Mit den Massnahmen des Kantons Zürich zur Abfederung der wirtschaftlichen Belastungen aufgrund der Anordnungen zur Eindämmung des Coronavirus (Covid-19) vom 18. März 2020 (RRB Nr. 262/2020) bewilligte der Regierungsrat unter anderem eine Kreditausfallgarantie von 425 Mio. Franken. Der Beschluss erfolgte als Notmassnahme gemäss Art. 72 KV. Obwohl gemäss Art. 72 Abs. 2 KV nur Notverordnungen (und nicht Notmassnahmen) dem Kantonsrat zur Genehmigung zu unterbreiten sind, tat der Regierungsrat dies freiwillig, um sein Handeln demokratisch abzustützen (vgl. RRB Nr. 262/2020, E. 3). Der Kantonsrat genehmigte die Massnahme am 30. März 2020 ohne Gegenstimmen (bei einer Enthaltung; KR-Nr. 102/2020).

Diese Kreditausfallgarantie fällt aufgrund ihrer Höhe in die verfassungsrechtliche Finanzkompetenz des Kantonsrates (Art. 56 Abs. 2 lit. a KV), unter Vorbehalt des fakultativen Referendums (Art. 33 Abs. 1 lit. d Ziff. 1 KV). Die verfassungsrechtlichen Finanzkompetenzen des Kantonsrates können jedoch an den Regierungsrat delegiert werden, womit sie auch nicht mehr dem fakultativen Referendum unterstehen (vgl. Art. 33 Abs. 1 lit. d KV, der an «Beschlüsse des Kantonsrates» anknüpft). Vorausgesetzt ist, dass die Delegation in einem formellen Gesetz erfolgt und auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt ist (Matthias Hauser, in: Kommentar KV, Art. 56, Rz. 18; vgl. auch Urteil des Bundesgerichts 1C\_493/2009 vom 3. März 2010, E. 8; Andreas Auer, a. a. O., Rz. 1190; Christian Schuhmacher, Bemerkungen zu BGer 1C\_493/2009, ZBl 2010 S. 693 ff., S. 703; Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021, Rz. 1874). Eine Notverordnung tritt an Stelle eines formellen Gesetzes (Urs Saxer, in: St. Galler Kommentar, Art. 185 BV, Rz. 97; sowie David Rechsteiner, ausserordentliche Lagen, Rz. 439 mit weiteren Hinweisen). Dasselbe dürfte für eine Notmassnahme gelten. Diese ist zwar kein Rechtssatz, sondern ein Beschluss. Im Zürcher Finanzrecht können jedoch (Kantonsrats-)Beschlüsse anstelle eines Rechtssatzes treten (vgl. § 35 Abs. 2 Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 [CRG, LS 611]). Somit kann auch eine Notmassnahme ein formelles Gesetz ersetzen. Weiter sind Notverordnungen und Notmassnahmen regelmässig auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt. Deshalb sind die Voraussetzungen für eine Delegation grundsätzlich erfüllt, und mit der Notmassnahme wurde nicht von der Verfassung abgewichen.

Mit einer weiteren Notmassnahme bzw. Notverordnung ordnete der Regierungsrat einen Fristenstillstand bei kantonalen und kommunalen Volksbehörden und Wahlen an (vgl. Ziff. 1.1). Diese Massnahme erfolgte

te als Reaktion auf die Verordnung vom 20. März 2020 über den Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren (AS 2020 847), mit welcher der Bundesrat einen Fristenstillstand für alle Volksbegehren des Bundes angeordnet hatte. Der Fristenstillstand galt unter anderem für die Frist zur Einreichung von Unterschriftenlisten für eine Volksinitiative. Diese Frist beträgt sechs Monate und ist in Art. 27 KV geregelt. Die Verfassung enthält jedoch lediglich Grundsätze, die durch das Gesetz weiter konkretisiert werden. So besagt Art. 27 KV weiter, dass die Frist mit dem Abschluss der Vorprüfung beginnt und mit der Einreichung der Unterschriften endet. Das Gesetz konkretisiert dazu, dass die Vorprüfung mit der Veröffentlichung der Initiative im Amtsblatt abgeschlossen ist (§ 125 Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 [GPR, LS 161]). Der in § 1 Abs. 1 lit. a der Notverordnung vorgesehene Fristenstillstand, mit dem die Dauer der Unterschriftensammlung nicht verlängert wurde (§ 5 Notverordnung), stellt eine weitere solche Konkretisierung dar (vgl. für die gleiche Frage zum Bundesrecht David Rechsteiner, Corona-Pandemie, S. 128). Dasselbe gilt für den in § 1 Abs. 1 lit. c und d der Notverordnung vorgesehenen Stillstand der Behandlungsfristen, der Art. 29 und 30 KV konkretisiert.

Folglich wurde mit beiden Notmassnahmen nicht von der Verfassung abgewichen, und für die Wahrung der Handlungsfähigkeit im Hinblick auf eine künftige ausserordentliche Lage sind keine Ausnahmen von der Verfassungsbindung von Notmassnahmen notwendig. Dass weitere Bestimmungen der Kantonsverfassung der Handlungsfähigkeit des Regierungsrates in ausserordentlichen Lagen (tatsächlich oder vermeintlich) entgegenstehen, ist nicht ersichtlich.

#### *2.2.4 Gesetzesbindung*

##### *Theorie*

Notverordnungen stehen auf Stufe eines formellen Gesetzes (David Rechsteiner, ausserordentliche Lagen, Rz. 439 mit weiteren Hinweisen; Urs Saxer, in: St. Galler Kommentar, Art. 185 BV, Rz. 97). Die Regierung kann damit anstelle des Parlaments handeln (vgl. Giovanni Biaggini, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 185, Rz. 10c). Fraglich ist jedoch, ob eine Notverordnung nur eine fehlende gesetzliche Grundlage schaffen oder auch von bestehenden Gesetzen abweichen darf.

Soweit ersichtlich finden sich weder in den Materialien zur Verfassungsrevision noch in der Rechtsprechung Aussagen dazu, ob der Regierungsrat gestützt auf Art. 72 KV von den kantonalen Gesetzen abweichen darf. Nach der Meinung der Kommentatorin zur Kantonsverfassung wäre ein solches Abweichen nicht zulässig (Isabelle Häner, in: Kommentar KV, Art. 72, Rz. 7 f.).

Beim Notverordnungsrecht des Bundesrates ist sich die Lehre so weit einig, dass dieses keine Abweichung von der Bundesverfassung erlaubt (vgl. Ziff. 2.2.3). Die alte Lehre war zudem der Ansicht, dass Notverordnungen und Notverfügungen des Bundesrates nicht im Widerspruch zu Bundesgesetzen sein dürfen (z. B. Pascal Mahon, in: Jean-François Aubert / Pascal Mahon [Hrsg.], *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse* du 18 avril 1999, Zürich 2003, Art. 185, Rz. 8). Nach einem Teil der neueren Lehre sind aber auch Abweichungen von Bundesgesetzen zulässig (z. B. Florian Brunner / Martin Wilhelm / Felix Uhlmann, *Das Coronavirus und die Grenzen des Notrechts*, AJP 2020, S. 685 ff., S. 697; Jörg Künzli, in: *Basler Kommentar*, Art. 184 BV, Rz. 41, und Art. 185 BV, Rz. 42; Urs Saxer, in: *St. Galler Kommentar*, Art. 185 BV, Rz. 103; Pierre Tschannen, a. a. O., Rz. 1673; Felix Uhlmann, a. a. O., S. 292; für weitere Nachweise zur alten und neuen Lehre siehe David Rechsteiner, *Corona-Pandemie*, S. 126 f. Fn. 85 und 87). Andere Vertreter der neueren Lehre sehen eine solche Abweichung zumindest kritisch (Giovanni Biaggini, «Notrecht» in Zeiten des Coronavirus – Eine Kritik der jüngsten Praxis des Bundesrates zu Art. 185 Abs. 3 BV, ZBl 2020, S. 239 ff., S. 255 f.; Andreas Kley, «Ausserordentliche Situationen verlangen nach ausserordentlichen Lösungen» – Ein staatsrechtliches Lehrstück zu Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV, ZBl 2020, S. 268 ff., S. 273).

Der Bundesrat ist während der Coronapandemie mit seinen Notverordnungen wiederholt (implizit und explizit) von Bundesgesetzen abgewichen (z. B. Covid-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung vom 20. März 2020, AS 2020 877). Das Bundesverwaltungsgericht ist zum Schluss gekommen, dass Abweichungen von Bundesgesetzen zumindest dann zulässig sind, wenn das Gesetz die Notsituation nicht selber regelt (BVGE 2021 V/2, E. 2.3 und 2.3.1). Das Bundesgericht musste die Frage bisher noch nicht beurteilen.

Somit spricht die Entwicklung der Lehre und Praxis beim Notverordnungsrecht des Bundes dafür, dass mit Notverordnungen von Gesetzen abgewichen werden kann. Zwar vertritt die einzige Kommentatorin von Art. 72 KV eine andere Meinung. Diese Aussage ist jedoch 15 Jahre alt und wurde ihrerseits nur mit der Meinung eines einzigen Kommentators zum Bundesrecht belegt, wobei der Kommentator mittlerweile seine Meinung geändert hat (vgl. Urs Saxer, in: Bernhard Ehrenzeller / Philippe Mastronardi / Rainer J. Schweizer / Klaus Vallender [Hrsg.], *Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar* [1. Aufl.], Zürich/St. Gallen/Genf/Lachen 2002, Art. 185, Rz. 41; anders heute: Urs Saxer, in: *St. Galler Kommentar* [3. Aufl. 2014], Art. 185 BV, Rz. 103). Deshalb ist davon auszugehen, dass der Regierungsrat gestützt auf Art. 72 KV

von den kantonalen Gesetzen abweichen darf. Solange es weder dazu noch zum Notverordnungsrecht des Bundesrates höchststrichterliche Rechtsprechung gibt, bleibt jedoch eine gewisse Rechtsunsicherheit.

### *Praxis während der Coronapandemie und Handlungsbedarf*

Die erwähnte Kreditausfallgarantie (Ziff. 2.2.3) umfasst materiell eine Ausgabenbewilligung, die aufgrund ihrer Höhe gemäss der ordentlichen Zuständigkeitsregelung in der Finanzkompetenz des Kantonsrates läge (§ 36 CRG; vgl. auch Art. 56 Abs. 2 lit. a KV), unter Vorbehalt des fakultativen Referendums (Art. 33 Abs. 1 lit. d Ziff. 1 KV). Damit hat der Regierungsrat die verfassungsrechtlichen Finanzkompetenzen des Kantonsrates zulässigerweise an sich delegiert (vgl. Ziff. 2.2.3). Fraglich ist, ob damit auch die gesetzlichen Finanzkompetenzen von § 36 CRG delegiert werden dürfen oder ob diese Bestimmung abschliessend zu verstehen ist.

Mit der Notmassnahme über die Ermächtigung der Gemeindevorstände zur Ergreifung von Massnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Belastungen aufgrund der Anordnungen zur Eindämmung der Corona-Pandemie und mit der Notverordnung über die Funktionsfähigkeit der Gemeindeorgane während der Corona-Pandemie, mit der die Notmassnahme abgelöst wurde, ermächtigte der Regierungsrat die Gemeindevorstände, Verpflichtungskredite zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen des Coronavirus anstelle der Gemeindeversammlung oder des Gemeindeparlaments zu beschliessen (§ 2 der Verordnung, vgl. Ziff. 1.1). Gemäss § 107 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 (LS 131.1) wird die Zuständigkeit des Gemeindevorstands für die Bewilligung von Verpflichtungskrediten jedoch durch die Gemeindeordnung bestimmt. Somit ist der Regierungsrat mit dieser Notmassnahme wohl vom Gemeindegesetz abgewichen.

Weiter ordnete der Regierungsrat mit einer Notverordnung einen Fristenstillstand bei kantonalen und kommunalen Volksbegehren und Wahlen an. Diese Fristen sind teilweise auf Verfassungs- und teilweise auf Gesetzesstufe geregelt. Die Fristen, die sich auf Verfassungsstufe befinden, sind Grundsätze, die auf Gesetzesstufe weiter konkretisiert werden dürfen und müssen. Ein Fristenstillstand ist deshalb bloss eine Konkretisierung und kein Abweichen von der Verfassung (vgl. Ziff. 2.2.3). Das Gesetz ist jedoch deutlich detaillierter geregelt. Deshalb sind Fristenstillstände für Fristen, die sich auf Gesetzesstufe befinden, wohl Abweichungen vom Gesetz.

Zwar kann man sich in all diesen Fällen fragen, ob ein Gesetz, das keine Ausnahme oder besondere Regel für ausserordentliche Lagen enthält, lückenhaft ist. Würde man eine solche Lücke annehmen, wäre eine entsprechende Notverordnung lediglich eine Lückenfüllung statt eine Abweichung von einem Gesetz (vgl. Rechsteiner, ausserordentliche

Lagen, Rz. 474; ähnlich BVGE 2021 V/2, E. 2.3). Diese Theorie wurde jedoch noch nie höchstrichterlich angewendet. Deshalb ist letztlich unklar, wie das Verwaltungs- und das Bundesgericht eine solche Massnahme in einer künftigen ausserordentlichen Lage beurteilen würden.

Die Verordnung über den Fristenstillstand bei kantonalen und kommunalen Volksbegehren und Wahlen während der Corona-Pandemie wurde als Reaktion auf eine vergleichbare Notverordnung des Bundesrates für eidgenössische Volksbegehren erlassen. Zudem wurden im weiteren Verlauf der Coronapandemie keine weiteren Fristenstillstände angeordnet. Deshalb ist es gut möglich, dass dies ein Einzelfall bleiben wird. Bei der Kreditausfallgarantie wie auch bei der Ermächtigung der Gemeindevorstände handelt es sich jedoch um wirtschaftliche Unterstützungsmassnahmen. Solche können auch bei einer weiteren Pandemie oder einer anderen ausserordentlichen Lage angezeigt sein. Für solche Fälle sollte der Staat über die Handlungsfähigkeit verfügen, diese Massnahmen anzuordnen.

Damit diese Handlungsfähigkeit gegeben ist, braucht es Rechtssicherheit. Diese ist derzeit in zweierlei Hinsicht nicht gegeben. Einerseits ist fraglich, in welchen Fällen überhaupt eine Abweichung von einem Gesetz vorliegt und wann eine zulässige Ausnahme. Andererseits ist nicht restlos klar, ob mit Notmassnahmen von kantonalen Gesetzen abgewichen werden darf. Ohne Rechtssicherheit besteht entweder die Gefahr, dass in einer nächsten ausserordentlichen Lage das Verwaltungs- oder das Bundesgericht eine weitere Notmassnahme aufhebt oder dass der Regierungsrat – weil er eine solche Aufhebung befürchtet – auf eine notwendige Massnahme verzichtet und dadurch die ausserordentliche Lage weniger gut bewältigt werden kann. Die benötigte Rechtssicherheit kann nur hergestellt werden, wenn im Wortlaut von Art. 72 KV klargestellt wird, dass der Regierungsrat mit Notmassnahmen – mit nachträglicher Genehmigung des Kantonsrates – von den kantonalen Gesetzen abweichen darf. Auch das lässt sich nicht in einem Notstandsgesetz regeln, vielmehr braucht es dazu eine Änderung der Kantonsverfassung.

### **2.3 Besondere Lagen**

In einer besonderen Lage sind zwar wie in einer ausserordentlichen Lage hochwertige Rechtsgüter bedroht oder bereits gestört. Die Bedrohung bzw. Störung ist aber weniger intensiv. Im Vergleich zur normalen Lage besteht immer noch eine zeitliche Dringlichkeit, die jedoch weniger hoch ist als in einer ausserordentlichen Lage. Es genügt, wenn der Staat in der Lage ist, Massnahmen zur Abwehr der Gefahr bzw. zur Beseitigung der Störung innerhalb von Wochen zu erlassen. Auch diese Massnahmen brauchen regelmässig eine gesetzliche Grundlage, und es müssen finanzielle Ausgaben getätigt werden können.

### 2.3.1 *Rechtsetzung*

Art. 37 KV sieht vor, dass Gesetze, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, dringlich in Kraft gesetzt werden können (nachfolgend: dringliche Gesetze). Dabei handelt es sich um ein Instrument für die besondere Lage, auch wenn es nicht ausdrücklich als solches bezeichnet wird und auch in normalen Lagen verwendet werden kann. Während die Notmassnahmen gemäss Art. 72 KV auf die Wahrung der öffentlichen Sicherheit (sowie allenfalls die Bewältigung von wirtschaftlichen und sozialen Notständen) beschränkt sind, können Gesetze unabhängig von ihrem Zweck und ihrem Inhalt dringlich in Kraft gesetzt werden.

Während der Coronapandemie hat der Kanton Zürich folgende drei dringlichen Gesetze bzw. deren Verlängerung beschlossen:

- Gesetz über Urnenabstimmungen in Versammlungsgemeinden während der Corona-Pandemie vom 23. November 2020 (Vorlage 5662)
- Gesetz über Urnenabstimmungen in Versammlungsgemeinden während der Corona-Pandemie vom 22. März 2021 (Verlängerung der Geltungsdauer; Vorlage 5682)
- Gesetz über die Verwendung der Zusatzbeiträge des Bundes an Covid-19-Härtefallmassnahmen für Unternehmen vom 25. Oktober 2021 (Vorlage 5753)

Dabei dauerte es vom Datum des Antrags der zuständigen Direktion an den Regierungsrat bis zum Inkrafttreten 31, 68 bzw. 59 Tage. Diese Zeit wurde unter anderem für eine oder mehrere Kommissionssitzungen und zwei Lesungen im Plenum des Kantonsrates benötigt. Nachfolgend wird geprüft, ob dieses Verfahren beschleunigt oder ein zusätzliches, rascheres Rechtsetzungsverfahren geschaffen werden kann.

Beim dringlichen Gesetz gibt es in der Erarbeitung des Entwurfs durch den Regierungsrat auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe keine Hürden, durch deren Beseitigung eine weitere Beschleunigung erreicht werden könnte. Insbesondere kann bereits jetzt auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichtet, eine ausserordentliche Sitzung angesetzt oder sogar auf dem Zirkularweg entschieden werden (vgl. § 47 Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 [LS 172.11]). Beim Verfahren des Kantonsrates ist lediglich geregelt, dass die Geschäfte von einer Kommission vorberaten werden müssen und bei Erlassen (in der Regel vier Wochen nach der ersten Lesung) eine zweite Lesung stattfinden muss (§§ 82 Abs. 1 und 91 Abs. 3 Kantonsratsgesetz vom 25. März 2019 [LS 171.1]). Ein Verzicht auf eine Vorberatung in einer Kommission oder eine zweite Lesung im Plenum wäre jedoch nicht sachgerecht, insbesondere, da das Gesetz nicht vorschreibt, wie lange die Vorberatung in der Kommission dauern muss, und die vierwöchige Frist für die zweite Lesung im Plenum nur



«in der Regel» eingehalten werden muss bzw. in dringlichen Fällen Ausnahmen gemacht werden können. Ob es im Kantonsratsreglement vom 25. März 2019 (LS 171.11) Verfahrensbestimmungen gibt, durch deren Beseitigung eine weitere Beschleunigung erreicht werden könnte, ist nicht Gegenstand dieses Postulats. Zudem kann der Kantonsrat sein Reglement jederzeit ohne Mitwirkung des Regierungsrates oder des Volkes ändern. Folglich gibt es beim Erlass eines dringlichen Gesetzes auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe keine Hürden, durch deren Beseitigung eine weitere Beschleunigung erreicht werden könnte.

Weiter ist zu prüfen, ob eine Verordnung für besondere Lagen geschaffen werden kann, die schneller beschlossen werden kann als ein dringliches Gesetz, aber stärker demokratisch legitimiert ist als eine Notverordnung, und damit bereits in besonderen Lagen eingesetzt werden kann. Eine solche Verordnung müsste ebenfalls vom Regierungsrat erlassen werden und auf der Stufe eines formellen Gesetzes stehen. Um eine höhere demokratische Legitimation zu haben als eine Notverordnung gemäss Art. 72 KV, müsste sie der *vorgängigen* Genehmigung des Kantonsrates unterliegen. Da der Kantonsrat die Verordnung bloss genehmigt, würde wohl regelmässig je eine Sitzung der vorberatenden Kommission und des Plenums genügen. Damit würde das Verfahren im Vergleich zu einem dringlichen Gesetz verkürzt. Alternativ wäre denkbar, dass die Verordnung *vorgängig* bloss von der Kommission genehmigt werden müsste und die Genehmigung durch das Plenum lediglich eine *nachträgliche* wäre. Das würde das Verfahren nochmals etwas verkürzen, gleichzeitig wäre aber die demokratische Legitimation der Verordnung nicht viel höher als jene einer Notverordnung gemäss Art. 72 KV.

Der Regierungsrat hat gestützt auf Art. 72 KV zwei Notmassnahmen und drei Notverordnungen erlassen sowie eine Notverordnung abgeändert (vgl. Ziff. 1). Dabei dauerte es zwischen dem Antrag der zuständigen Direktion an den Regierungsrat und dessen Beschluss zwischen einem und sechs Tagen. Bis zur nachträglichen Genehmigung durch den Kantonsrat vergingen nach dem Antrag der zuständigen Direktion an den Regierungsrat zwischen 10 und 24 Tagen. Es ist davon auszugehen, dass die vorgängige, konstitutive Genehmigung einer Verordnung für besondere Lagen durch den Kantonsrat ähnlich lange dauern würde. Damit würden im Vergleich zu einem dringlichen Gesetz, dessen Erlass während der Coronapandemie zwischen 31 und 68 Tagen dauerte, zwischen 7 und 58 Tage gewonnen. Ob dies die im Vergleich zu einem dringlichen Gesetz geringere demokratische Legitimation rechtfertigt, ist fraglich. Müsste die Verordnung bloss von einer Kommission genehmigt werden, wäre der Zeitgewinn grösser. Gleichzeitig wäre die demokratische Legitimation der Verordnung (noch) geringer.

Dabei ist zu beachten, dass der Kantonsrat beim Erlass der dringlichen Gesetze während der Pandemie nicht immer alle Beschleunigungsmöglichkeiten nutzen musste. So hätte er die zweite Lesung und Schlussabstimmung zur Verlängerung des Gesetzes über Urnenabstimmungen in Versammlungsgemeinden während der Corona-Pandemie (Vorlage 5662) auch eine oder sogar zwei Wochen früher durchführen können. Und beim Gesetz über die Verwendung der Zusatzbeiträge des Bundes an Covid-19-Härtefallmassnahmen für Unternehmen (Vorlage 5753) verzögerte sich die zweite Lesung und Schlussabstimmung durch die Herbstferien um zwei Wochen. Beides relativiert den genannten Zeitgewinn.

Dazu kommt, dass der Kantonsrat die Verordnung bei einer blossen Genehmigung nicht ändern kann. Ist er mit einem Aspekt der Verordnung nicht einverstanden, bleibt ihm nur die Möglichkeit, die Genehmigung zu verweigern, worauf der Regierungsrat eine geänderte Verordnung beschliessen und erneut zur Genehmigung vorlegen müsste. Das würde das Verfahren verzögern und den Zeitgewinn zusätzlich verringern oder sogar dahinfallen lassen.

Angesichts dessen scheint die Einführung einer Verordnung für besondere Lagen nicht angezeigt. Damit bleibt das dringliche Gesetz das einzige Rechtsetzungsinstrument für besondere Lagen. Dabei gibt es auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe keine Hürden, durch deren Beseitigung eine weitere Beschleunigung erreicht werden könnte.

### *2.3.2 Finanzielle Ausgaben*

Für eine Ausgabe braucht es eine Rechtsgrundlage, einen Budgetkredit und eine Ausgabenbewilligung (§ 35 Abs. 1 CRG; vgl. auch Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2018.00587 vom 28. November 2019, E. 4.1; Tobias Jaag / Markus Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2019, Rz. 3222a).

#### *Rechtsgrundlage*

Die erforderliche Rechtsgrundlage kann in einem Rechtssatz, einem Gerichtsentscheid, einem referendumsfähigen Kantonsratsbeschluss oder einem Entscheid der Stimmberechtigten bestehen (§ 35 Abs. 2 CRG). Eine fehlende Rechtsgrundlage kann auch mittels eines dringlichen Gesetzes erlassen werden (vgl. Ziff. 2.3.1). Damit kann die Handlungsfähigkeit des Staates in besonderen Lagen im Bereich der Rechtsgrundlage für finanzielle Ausgaben gewahrt werden.

#### *Budgetkredit*

Ausgaben in besonderen Lagen können regelmässig nicht vorgängig budgetiert werden. In solchen Fällen kann der Regierungsrat dem Kantonsrat einen Nachtragskredit beantragen (§ 21 CRG). Wie das Budget

unterstehen auch Nachtragskredite nicht dem Referendum. Zudem kann der Regierungsrat unter anderem bei dringlichen Vorhaben, wenn der Aufschieb für den Kanton nachteilige Folgen hätte, eine Kreditüberschreitung bewilligen (§ 22 CRG). Mit diesen zwei Instrumenten kann die Handlungsfähigkeit des Staates in besonderen Lagen im Bereich Budget gewahrt werden (zum Haushaltsgleichgewicht, vgl. die Ausführungen am Ende des Abschnitts).

### *Ausgabenbewilligung*

Für Ausgabenbewilligungen besteht zwischen Regierungsrat und Kantonsrat folgende Kompetenzverteilung: Gebundene Ausgaben kann der Regierungsrat unabhängig von deren Höhe alleine beschliessen. Weiter kann der Regierungsrat neue Ausgaben bis 4 Mio. Franken beschliessen. Für höhere neue Ausgaben ist der Kantonsrat zuständig, unter Vorbehalt des fakultativen Referendums (Art. 56 Abs. 2 lit. a und Art. 33 Abs. 1 lit. d Ziff. 1 KV). In der Coronapandemie hat der Kantonsrat folgende Verpflichtungskredite bewilligt:

- Verpflichtungskredit für das Covid-19-Härtefallprogramm des Kantons Zürich vom 14. Dezember 2020 (Vorlage 5663/5663a)
- Verpflichtungskredit und Nachtragskredit zur Schaffung eines Schutzschilds für Publikumsanlässe von überkantonaler Bedeutung gemäss Art. 11a des Covid-19-Gesetzes vom 21. Juni 2021 (Vorlage 5721)

Der Verpflichtungskredit für das Covid-19-Härtefallprogramm wurde einstimmig beschlossen. Beim Verpflichtungskredit zur Schaffung eines Schutzschilds für Publikumsanlässe von überkantonaler Bedeutung gab es eine Gegenstimme und eine Enthaltung. Lediglich eine zweite Abstimmung über den Ausschluss von Anlässen, die ausserhalb des Kantons Zürich durchgeführt werden, war umstritten. Vom Datum des Antrags der zuständigen Direktion an den Regierungsrat bis zum Ablauf der Referendumsfrist dauerte es 107 bzw. 119 Tage.

Somit dauert in besonderen Lagen der Beschluss einer finanziellen Ausgabe mehr als doppelt so lange wie der Erlass eines dringlichen Gesetzes. Der Grund für die längere Dauer liegt im Abwarten der Referendumsfrist von 60 Tagen. Während ein Gesetz gemäss Art. 37 KV mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder dringlich in Kraft gesetzt werden kann, ist eine dringliche Inkraftsetzung eines Verpflichtungskredits nicht möglich.

Weshalb es letztere Möglichkeit nicht gibt, ist unklar. Zwar kann argumentiert werden, dass bei einer dringlichen Inkraftsetzung der Verpflichtungskredit im Zeitpunkt eines nachträglichen Referendums bereits ausgegeben sein wird und das Referendum somit regelmässig zu spät kommen würde. Das gleiche Problem besteht jedoch auch bei dringlichen Gesetzen. Diese gelten häufig nur für eine begrenzte Zeitspanne, sodass auch dort ein Referendum regelmässig zu spät kommt.

So wurde das Gesetz über Urnenabstimmungen in Versammlungsgemeinden während der Corona-Pandemie (Vorlage 5662) am 23. November 2020 beschlossen und dringlich auf den 30. November 2020 in Kraft gesetzt (OS 75, 545). Die Referendumsfrist lief am 26. Januar 2021 ab (ABl 2020-11-27). Da Abstimmungen mindestens sieben Wochen vor dem Abstimmungstag angeordnet werden müssen (§ 57 Abs. 2 GPR), hätte die Abstimmung nicht bereits am nächsten Abstimmungstermin, dem 7. März 2021, sondern erst am 13. Juni 2021 durchgeführt werden können. Das Gesetz galt jedoch ursprünglich nur bis zum 31. März 2021 (§ 3 des Gesetzes in der Fassung vom 23. November 2020, OS 75, 545). Zwar wurde die Geltungsdauer des Gesetzes bis zum 30. Juni 2021 verlängert (§ 3 des Gesetzes in der Fassung vom 22. März 2021, OS 76, 112). Trotzdem hätte ein erfolgreiches Referendum lediglich zur Folge gehabt, dass das Gesetz etwas mehr als zwei Wochen früher ausser Kraft getreten wäre. Noch kürzer war die Geltungsdauer des Gesetzes über die Verwendung der Zusatzbeiträge des Bundes an Covid-19-Härtefallmassnahmen für Unternehmen (Vorlage 5753). Dieses wurde am 25. Oktober 2021 beschlossen und dringlich auf den 1. November 2021 in Kraft gesetzt (OS 76, 440). Die Referendumsfrist lief am 28. Dezember 2021 ab (ABl 2021-10-29), zwei Tage bevor das Gesetz am 31. Dezember 2021 wieder ausser Kraft trat (§ 7 des Gesetzes).

Andere Kantone kennen das Instrument des dringlichen Verpflichtungskredits bereits. So können beispielsweise im Kanton Basel-Stadt nicht nur Gesetze, sondern auch Beschlüsse, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, sofort in Kraft gesetzt werden (§ 84 Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005; so z. B. Dringlicher Grossratsbeschluss über Massnahmen für Publikumsanlässe von überkantonaler Bedeutung im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie vom 23. Juni 2021 [Covid-19-GRB-Publikumsanlässe; SG 819.878]). Dasselbe Instrument gibt es auch in den Kantonen Freiburg, Appenzell Innerrhoden und St. Gallen (Art. 92 Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004; Art. 7<sup>ter</sup> Abs. 4 Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell Innerrhoden vom 24. November 1872, SR 131.224.2; Art. 68 Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001).

Der Bund kennt kein Finanzreferendum, deshalb unterstehen Verpflichtungskredite auf Bundesebene grundsätzlich nicht dem Referendum. Es genügt die Zustimmung der Bundesversammlung. Trotzdem kennt der Bund das Instrument des dringlichen Verpflichtungskredits. Damit kann der Bundesrat mit vorgängiger Zustimmung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte die Ermächtigung zur Inangriffnahme oder Fortsetzung des Vorhabens sogar schon vor der Bewilligung des erforderlichen Verpflichtungskredits erteilen. Diese dringliche Verpflichtung muss der Bundesversammlung zur nachträglichen Genehmi-

gung unterbreitet werden (Art. 28 Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt [Finanzhaushaltgesetz, FHG, SR 611.0]).

Ein dringlicher Verpflichtungskredit, der vergleichbar mit jenem des Bundes den Regierungsrat berechtigen würde, eine grundsätzlich in der Kompetenz des Kantonsrates und der Stimmberechtigten liegende Aufgabe vor der Bewilligung durch den Kantonsrat zu tätigen, ist unseres Erachtens weder notwendig noch sinnvoll. Hingegen würde es die Handlungsfähigkeit des Staates deutlich verbessern, wenn Verpflichtungskredite wie Gesetze nach ihrem Beschluss durch den Kantonsrat dringlich in Kraft gesetzt werden könnten. Damit der Verzicht auf das vorgängige Referendum gerechtfertigt ist, soll für die dringliche Inkraftsetzung – wie bei einem Gesetz – eine Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder des Kantonsrates notwendig sein. Mit dieser hohen Hürde wird der Wegfall des vorgängigen Referendums zumindest teilweise kompensiert und sichergestellt, dass nur Verpflichtungskredite dringlich in Kraft gesetzt werden können, die politisch breit abgestützt sind. Zudem wird durch das Instrument eines dringlichen Verpflichtungskredits die Notwendigkeit verringert, Notstandsmassnahmen gestützt auf Art. 72 KV zu erlassen.

Als Alternative zu einem dringlichen Verpflichtungskredit könnte das Gesetz die Finanzkompetenz auch abschliessend (d. h. unter Ausschluss des Referendums) an den Kantonsrat oder den Regierungsrat delegieren (sogenannte Finanzdelegation). Vorausgesetzt ist, dass die Delegation in einem formellen Gesetz erfolgt und auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt ist (Matthias Hauser, in: Kommentar KV, Art. 56, Rz. 18). So sieht § 9 VE-SFUEG vor, dass der Kantonsrat abschliessend über die Finanzierung von Unterstützungsmassnahmen zugunsten von Unternehmen beschliessen kann, wenn ein Programm des Bundes zur Bewältigung wirtschaftlicher Krisen eine kantonale Beteiligung vorsieht. Ist bereits bekannt, welche Massnahmen zur Bewältigung einer künftigen besonderen oder ausserordentlichen Lage geboten sein können, ist es sinnvoll und rechtsstaatlich geboten, diese Massnahmen und die dazu notwendige Finanzdelegation bereits im Gesetz zu regeln. Dabei bietet es sich insbesondere an, die in einer besonderen oder ausserordentlichen Lage getroffenen Massnahmen zu prüfen und gegebenenfalls eine Grundlage im ordentlichen Recht zu schaffen. Zwar hätte eine solche Bestimmung beim Verpflichtungskredit für das Covid-19-Härtefallprogramm des Kantons Zürich vom 14. Dezember 2020 (Vorlage 5663/5663a) nicht dazu geführt, dass die Unterstützungsleistungen früher hätten ausbezahlt werden können, da die Umsetzung des Härtefallprogramms und insbesondere die Programmierung der IT-Lösung für die Onlinegesuche der Unternehmen ohnehin etwa so viel Zeit in An-

spruch genommen hätten. Aufgrund der dabei gewonnenen Erfahrungen und der immer weiter fortschreitenden Digitalisierung der kantonalen Verwaltung ist künftig allenfalls auch eine raschere Auszahlung möglich. Zudem könnten in einer nächsten ausserordentlichen Lage möglicherweise nicht mehr so viele Unternehmen, sondern nur eine Branche oder gar nur einzelne systemrelevante Unternehmen betroffen sein (wie dies bei der notrechtlichen Rekapitalisierung der UBS AG durch den Bund der Fall war, vgl. Verordnung vom 15. Oktober 2008 über die Rekapitalisierung der UBS AG, AS 2008 4741). Für solche Fälle wäre es sinnvoll, wenn Verpflichtungskredite rascher beschlossen werden können.

Besondere und ausserordentliche Lagen zeichnen sich aber immer auch durch eine gewisse Unvorhersehbarkeit aus. Es ist möglich, dass der Bund in einer nächsten besonderen oder ausserordentlichen Lage keine Unterstützungsmassnahmen für Unternehmen beschliesst oder diese die kantonale Beteiligung nicht regeln, sodass § 9 VE-SFUEG nicht angewendet werden kann. So hätten sich beispielsweise die Massnahmen des Kantons Zürich zur Abfederung der wirtschaftlichen Belastungen aufgrund der Anordnungen zur Eindämmung des Coronavirus (Covid-19) vom 18. März 2020 (RRB Nr. 262/2020) gerade nicht auf § 9 VE-SFUEG stützen können, da die Unterstützungsmassnahmen des Bundesrates keine kantonale Beteiligung vorsahen (vgl. Covid-19-Solidarbürgschaftsverordnung). Ebenso ist denkbar, dass in einer nächsten ausserordentlichen Lage nicht nur Unternehmen, sondern beispielsweise andere private Organisationen, Privatpersonen und Gemeinden unterstützt werden müssen. So wurden bereits während der Coronapandemie nicht nur Unternehmen, sondern auch Selbstständigerwerbende, Sportvereine und Kulturschaffende unterstützt (vgl. Covid-19-Verordnung Erwerbsausfall; Covid-19-Verordnung Sport; Verordnung vom 20. März 2020 über die Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus [COVID-19] im Kultursektor [COVID-Verordnung Kultur], AS 2020 855). Deshalb sind gesetzliche Grundlagen für Massnahmen zur Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen sowie die dazugehörigen Finanzdelegationen zwar eine sinnvolle und rechtsstaatlich gebotene Ergänzung zum Notstands- und Dringlichkeitsrecht, können dieses jedoch nicht vollständig ersetzen.

Um die Handlungsfähigkeit des Staates in besonderen Lagen bei Ausgabenbewilligungen zu wahren, sollte deshalb das Dringlichkeitsrecht gemäss Art. 37 KV auf Verpflichtungskredite ausgedehnt werden. Auch dieses Instrument lässt sich nicht in einem Notstandsgesetz regeln, sondern es braucht dazu eine Änderung der Kantonsverfassung.

Ist bereits ein Verpflichtungskredit vorhanden, der jedoch nicht ausreicht, um ein Vorhaben zu verwirklichen, kann ein Zusatzkredit eingeholt werden. Der Zusatzkredit wird vom Kantonsrat abschliessend

bewilligt. Anders als ein Verpflichtungskredit untersteht er nicht dem fakultativen Referendum (§ 41 CRG; Jaag/Rüssli, a. a. O., Rz. 3224; vgl. auch Antrag des Regierungsrates vom 13. Januar 2021 zur Vorlage 5663b, S. 3). In der Coronapandemie hat der Kantonsrat folgende Zusatzkredite bewilligt:

- Verpflichtungskredit über einen Zusatzkredit und die Nachtragskredite für eine zweite Zuteilungsrunde im Covid-19-Härtefallprogramm des Kantons Zürich vom 25. Januar 2021 (Vorlage 5663b/5663c)
- Verpflichtungskredit über einen zweiten Zusatzkredit und die weiteren Nachtragskredite für das Covid-19-Härtefallprogramm des Kantons Zürich vom 15. März 2021 (Vorlage 5663d)

Vom Datum des Antrags der zuständigen Direktion an den Regierungsrat bis zum Beschluss des Kantonsrates dauert es 14 bzw. 18 Tage. Zudem kann der Regierungsrat in dringlichen Fällen den Zusatzkredit selbst beschliessen (§ 41 Abs. 2 Satz 2 CRG). Damit ist die Handlungsfähigkeit des Staates gewahrt. Bedarf nach einem zusätzlichen Instrument im Bereich des Zusatzkredits besteht nicht.

### *Haushaltsgleichgewicht*

Der Kanton muss seinen Finanzhaushalt mittelfristig ausgleichen (Art. 123 Abs. 1 KV). Mittelfristig heisst über acht Jahre (vgl. § 3 Abs. 1 Finanzcontrollingverordnung vom 5. März 2008 [LS 611.2]). Das bedeutet, dass in einem beliebigen Jahr der Saldo der Erfolgsrechnung der letzten drei Jahre, des aktuellen Jahres und der nächsten vier Jahre ausgeglichen sein muss. Ist der mittelfristige Ausgleich gefährdet, muss der Regierungsrat die Ausgabenbedürfnisse erneut auf ihre sachliche und zeitliche Dringlichkeit prüfen. Zudem muss er dem Kantonsrat Bericht erstatten und ihm Massnahmen zur dauerhaften Senkung der Ausgaben beantragen, insbesondere die Änderung von gesetzlichen Verpflichtungen (§ 4 Abs. 2 CRG).

Ein Ausgleich über acht Jahre wirkt zwar auf den ersten Blick lang. Da er das aktuelle Jahr und die drei vergangenen Jahre umfasst und für diese keine Änderung mehr möglich ist, muss der Ausgleich jedoch faktisch in den nächsten vier Jahren erfolgen. Dies ist besonders problematisch, wenn in den drei Jahren, die einer besonderen oder ausserordentlichen Lage vorangegangen sind, bereits ein Defizit bestand, das mittelfristig durch Überschüsse ausgeglichen werden müsste.

Der Bund kennt deshalb bei «seiner» Schuldenbremse eine Ausnahme für ausserordentlichen Zahlungsbedarf (Art. 126 Abs. 3 BV; Art. 15, 17a und 127b FHG). Allerdings sind die Steuersätze der Bundessteuern in der Verfassung festgelegt (Art. 128 Abs. 1, Art. 130 und 196 Ziff. 14 Abs. 4 BV), sodass der Bund – anders als die Kantone – seinen Haushalt nicht kurzfristig durch die Erhöhung des Steuerfusses ausgleichen kann (Thomas Stauffer / Klaus Vallender, in: St. Galler Kommentar, Art. 126, Rz. 11).

Es ist denkbar, die Regelung zum Haushaltsgleichgewicht in Art. 123 Abs. 1 KV durch einen Zusatz zu ergänzen, wonach – ähnlich wie beim Bund – in besonderen und ausserordentlichen Lagen Ausnahmen vom mittelfristigen Ausgleich möglich sind.

Allerdings könnte eine solche Änderung auch erst beschlossen werden, wenn sie sich in oder nach einer besonderen oder ausserordentlichen Lage als notwendig erweist. Anders als bei einer Ausgabe, die zeitnah getätigt werden muss, ist der mittelfristige Ausgleich auf mehrere Jahre ausgerichtet. Deshalb besteht für eine solche Änderung grundsätzlich genügend Zeit. Dabei ist fraglich, ob es überhaupt eine Verfassungsänderung braucht oder ob eine solche Ausnahme nicht ohne Weiteres auf Gesetzesstufe vorgesehen werden könnte. Zudem könnte gegebenenfalls die Definition von «mittelfristig» auf Gesetzes- oder sogar Verordnungsebene von acht auf zehn oder zwölf Jahre geändert werden. Schliesslich besteht auch die Möglichkeit, einen Finanzfehlbetrag teilweise durch eine Erhöhung des Steuerfusses zu decken (vgl. § 2 Abs. 2 Satz 2 Steuergesetz vom 8. Juni 1997 [LS 631.1]).

Angesichts dieser Möglichkeiten besteht im Bereich des Haushaltsgleichgewichts kein Handlungsbedarf.

#### **2.4 Gerichte**

Die vom Regierungsrat in Auftrag gegebene Evaluation beschränkt sich auf die Prüfung des Handelns des Regierungsrates sowie der Verwaltung und äussert sich nicht zu den Gerichten. Die Subkommission der GPK und der FIKO hat zwar auch das Obergericht angehört, jedoch keine spezifische Empfehlung betreffend die Gerichte ausgesprochen.

Soweit ersichtlich gibt es keine staatsrechtlichen Vorgaben, welche die Handlungsfähigkeit der Gerichte in besonderen und ausserordentlichen Lagen bestimmen. Die Grundlagen und Schranken des Handelns der Gerichte finden sich vielmehr in den jeweiligen Prozessordnungen.

Das Strafprozessrecht, das Zivilprozessrecht und das Schuldbetreibungs- und Konkursrecht sind bundesrechtlich geregelt. Sollten diese Vorschriften die Handlungsfähigkeit der Gerichte in einer besonderen oder ausserordentlichen Lage einschränken, müsste der Bund handeln. Während der Coronapandemie verlängerte der Bund in der ausserordentlichen Lage mittels einer Notverordnung die Gerichtsferien in Zivil- und Verwaltungsverfahren (Verordnung vom 20. März 2020 über den Stillstand der Fristen in Zivil- und Verwaltungsverfahren zur Aufrechterhaltung der Justiz im Zusammenhang mit dem Coronavirus [COVID-19], AS 2020 849; nachfolgend: Covid-19-Fristenstillstandsverordnung). Zudem sah er mittels einer weiteren Notverordnung vor, dass in Zivilverfahren nach Ablauf des Fristenstillstands Verhandlungen, Zeugeneinvernahmen und weitere Verfahrenshandlungen mittels Video- oder gar



Telefonkonferenzen durchgeführt werden konnten. Unter Umständen konnte sogar auf eine Verhandlung verzichtet werden. Daneben änderte er Vorschriften für das Betreibungsverfahren (Verordnung vom 16. April 2020 über Massnahmen in der Justiz und im Verfahrensrecht im Zusammenhang mit dem Coronavirus [Covid-19-Verordnung Justiz und Verfahrensrecht], AS 2020 1229). Diese zweite Notverordnung (Covid-19-Verordnung Justiz und Verfahrensrecht) erhielt in der besonderen Lage mit Art. 7 des Bundesgesetzes vom 25. September 2020 über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz, SR 818.102) eine gesetzliche Grundlage. Zwar wurde die Möglichkeit von Videokonferenzen in Zivilverfahren, soweit alle Parteien einverstanden sind oder eine der betroffenen Personen durch das Coronavirus besonders gefährdet ist, zunächst auch nach dem Ende der besonderen Lage aufrechterhalten. Am 31. Dezember 2022 ist die Verordnung jedoch ausser Kraft getreten. Auch in einer künftigen besonderen oder ausserordentlichen Lage müsste der Bund handeln. Aufgrund des Vorrangs des Bundesrechts (Art. 49 BV) hat der Kanton im Bereich dieser Prozessordnungen – unabhängig von einem allfälligen Handlungsbedarf – keine Handlungsmöglichkeit.

Der Kanton ist jedoch für das kantonale Verwaltungsverfahren zuständig. Dieses betrifft nicht nur die Gerichte, sondern auch die verwaltungsinterne Rechtspflege und die verfügenden Behörden. Obwohl der Bund für das kantonale Verwaltungsverfahren nicht zuständig war bzw. ist, verlängerte er mittels Notverordnung nicht nur die Gerichtsferien im Verwaltungsverfahren des Bundes, sondern auch in jenen der Kantone (Art. 1 Abs. 1 Covid-19-Fristenstillstandsverordnung). Im Kanton Zürich gelten die Gerichtsferien im Verwaltungsverfahren nur im Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht. Im Verfügungs-, Einsprache- und Rekursverfahren gibt es keine Gerichtsferien. Deshalb waren diese Verfahren vom Fristenstillstand des Bundes nicht erfasst (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2020.00331 vom 21. Juli 2020, E. 2.1). Der Kanton Zürich ordnete für diese Verfahren keinen Fristenstillstand an, da die Interessenlage je nach betroffenem Rechtsgebiet sehr unterschiedlich war bzw. ist. In bestimmten Verfahren wäre ein Fristenstillstand möglicherweise hilfreich gewesen, in anderen jedoch unerwünscht, so beispielsweise bei Massnahmen zum Gesundheitsschutz oder bei polizeilichen Anordnungen, deren Vollstreckbarkeit so verzögert worden wäre (zu den unterschiedlichen Interessen beim Fristenstillstand im Rekursverfahren siehe ausführlich Antrag der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit vom 4. März 2021 zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 101/2017 betreffend Fristenstillstand auch im Rekursverfahren). Zudem hätte ein Fristenstillstand im Baurecht Bau-

projekte verzögert und sich damit negativ auf die Wirtschaft ausgewirkt. Angesichts der bereits bestehenden grossen Belastungen der Wirtschaft durch die Pandemie sollte das vermieden werden.

Abgesehen vom Fristenstillstand verzichtete der Bund bewusst auf weitere Massnahmen im Bereich des (Bundes-)Verwaltungsverfahrens (Erläuterungen vom 16. April 2020 zur Covid-19-Verordnung Justiz und Verfahrensrecht, S. 2 f.). Da es im Verwaltungsverfahren, anders als im Zivilverfahren, nur vereinzelt Verhandlungen gibt, führte der Kanton Zürich ebenfalls keine Möglichkeit ein, Verhandlungen mittels Video- und Telefonkonferenzen durchzuführen. Soweit bekannt, konnten die wenigen Verhandlungen und Einvernahmen unter Einhaltung der Empfehlungen des Bundesamtes für Gesundheit in physischer Form durchgeführt werden. Lediglich die Durchführung von Augenscheinen mit sehr vielen Personen war herausfordernd. Allerdings kommen dort Video- und Telefonkonferenzen aus praktischen Gründen nicht in Betracht. Andere Massnahmen, die in besonderen oder ausserordentlichen Lagen generell angezeigt sein könnten, sind nicht ersichtlich.

Obwohl der Kanton Zürich keine Massnahmen im Bereich des Verwaltungsverfahrensrechts erlassen hatte, war die Handlungsfähigkeit der Gerichte (sowie der verwaltungsinternen Rechtspflege und der verfügenden Behörden) sichergestellt. Sollte sich die Situation in einer nächsten besonderen oder ausserordentlichen Lage anders präsentieren, könnten allenfalls notwendige Massnahmen mittels Notverordnung oder dringlichen Gesetzes erlassen werden, soweit nicht der Bund zuständig ist. Deshalb besteht – auch nach Ansicht der Gerichte – kein Handlungsbedarf.

## **2.5 Weiteres**

Die vom Regierungsrat in Auftrag gegebene Evaluation kommt zum Schluss, «dass Regierung und Verwaltung des Kantons Zürich die erste Phase der Covid-19-Krise mehrheitlich gut bewältigt haben» (Bericht Evaluation, S. 6). Und auch die Subkommission der GPK und der FIKO folgert, dass «der Kanton Zürich insgesamt gut durch die ausserordentliche Lage im Frühjahr 2020 kam» (Bericht Subkommission Corona, S. 2). Abgesehen von den bereits erwähnten und geprüften Empfehlungen (vgl. Ziff. 1.3) orten sie keinen weiteren Handlungsbedarf auf staatsrechtlicher Ebene, um die Handlungsfähigkeit aller drei Staatsgewalten auf allen Ebenen in ausserordentlichen Lagen sicherzustellen. Ein solcher Handlungsbedarf ist auch nicht anderweitig ersichtlich.

### **3. Verhältnis von Notverordnungen und ordentlichem Recht**

Das Postulat fordert den Regierungsrat weiter auf, zu prüfen, inwieweit Notmassnahmen, Notverordnungen sowie ordentliche Massnahmen und Verordnungen in einem Notstandsgesetz präzisiert und differenziert werden können. Es weist darauf hin, dass auch in einer ausserordentlichen Lage differenziert werden muss, wo Notmassnahmen und -verordnungen zur Anwendung kommen und wo der ordentliche Legislativprozess einzuhalten ist.

Notverordnungen und Notmassnahmen sind subsidiär zu den ordentlichen Verordnungen und Massnahmen. Sie dürfen nicht erlassen werden, wenn das ordentliche Recht bereits ein geeignetes Instrument zur Verfügung stellt oder sich die Verordnung oder Massnahme auf eine bereits vorhandene Grundlage im ordentlichen Recht stützen kann (vgl. Isabelle Häner, in: Kommentar KV, Art. 72, Rz. 7; David Rechsteiner, ausserordentliche Lagen, Rz. 453). Zudem müssen Notverordnungen und Notmassnahmen zeitlich dringlich sein (Urteil des Verwaltungsgerichts AN.2020.00004 vom 28. Mai 2020, E. 4.3 am Ende; Isabelle Häner, in: Kommentar KV, Art. 72, Rz. 6). Sie dürfen nicht erlassen werden, wenn die Zeit ausreicht, um eine Grundlage im ordentlichen Recht zu schaffen, beispielsweise ein dringliches Gesetz (David Rechsteiner, ausserordentliche Lagen, Rz. 451).

Diese Rangfolge zwischen ordentlichem Recht und Notverordnungen und Notmassnahmen ist unbestritten. Diesbezüglich gab es während der Coronapandemie, soweit ersichtlich, keine Probleme. So wurde im Kanton Zürich auch während der ausserordentlichen Lage jeweils eine ordentliche Verordnung statt einer Notverordnung erlassen, wenn eine gesetzliche Grundlage vorhanden war (z. B. Verordnung über die Sicherstellung der Betreuung der Kinder im Vorschulbereich und an der Kindergarten- und Primarstufe der Volksschule während der Corona-Pandemie vom 18. März 2020, OS 75, 191, die am selben Tag erlassen wurde, wie die erste Notmassnahme, vgl. Ziff. 1; vgl. auch Verordnung über die Aufnahme in die Mittelschulen während der Corona-Pandemie vom 25. März 2020, OS 75, 193). Zudem wurden nach dem Ende der ausserordentlichen Lage mehrere dringliche Gesetze erlassen (vgl. Ziff. 2.3.1). Deshalb besteht kein Handlungsbedarf, das Verhältnis von Notmassnahmen und Notverordnungen sowie ordentlichen Massnahmen und Verordnungen zu klären oder zu präzisieren.

### **4. Rechenschaftspflichten**

Schliesslich fordert das Postulat den Regierungsrat auf, in einem Notstandsgesetz die besonderen Rechenschaftspflichten der handelnden Organe während und nach einer ausserordentlichen Lage zu regeln.

Erlässt der Regierungsrat gestützt auf Art. 72 Abs. 2 KV eine Notverordnung, muss er diese unverzüglich dem Kantonsrat zur Genehmigung unterbreiten. Damit legt der Regierungsrat gleichzeitig gegenüber dem Kantonsrat ein erstes Mal Rechenschaft über dieses Handeln ab. Notmassnahmen müssen nach Art. 72 Abs. 2 KV nicht der Genehmigung unterstellt werden. Der Regierungsrat machte dies jedoch trotzdem (vgl. KR-Nrn. 102/2020 und 103/2020, vgl. auch Ziff. 1). Die Geschäftsleitung des Kantonsrates übernahm bei der Genehmigung der Notverordnungen und Notmassnahmen die Rolle der vorberatenden Kommission und beriet die Vorlagen an einer Sitzung vor (Bericht Subkommission Corona, S. 22). An diesen Sitzungen legte der Regierungsrat – vertreten durch das zuständige Mitglied – zudem jeweils mündlich über sein Handeln Rechenschaft ab.

Die Praxis, wonach auch Notmassnahmen der Genehmigung durch den Kantonsrat unterstellt werden, hat sich bewährt, insbesondere aufgrund der damit verbundenen Rechenschaftsablegung. Deshalb sollten auch Notmassnahmen künftig von Rechts wegen der Genehmigung durch den Kantonsrat unterstehen. Da die Genehmigungspflicht der Notverordnungen in der Kantonsverfassung geregelt ist, ist es sinnvoll, auch jene für Notmassnahmen in der Kantonsverfassung zu regeln (anstatt in einem Notstandsgesetz).

Weiter haben der Kantonsrat und seine Mitglieder in Bezug auf die Handlungen des Regierungsrates im Zusammenhang mit der Coronapandemie von ihren Einsichts- und Auskunftsrechten (Art. 57 Abs. 2 KV) Gebrauch gemacht. Konkret haben die Mitglieder des Kantonsrates Anfragen, dringliche Anfragen, Interpellationen, dringliche Interpellationen, Postulate und dringliche Postulate eingereicht. Daneben sind auch Motionen und parlamentarische Initiativen eingereicht worden. Letztere dienen jedoch nicht in erster Linie der Rechenschaft des Regierungsrates (für eine Liste aller bis am 6. Juli 2020 eingereichten Vorstösse im Zusammenhang mit der Coronapandemie, vgl. Bericht Subkommission Corona, S. 52 ff.).

Zudem haben die GPK und die FIKO eine gemeinsame Subkommission eingesetzt. Diese hat den Regierungsrat, das Obergericht, die Direktionen der kantonalen Verwaltung, die Kantonale Führungsorganisation und ausgewählte Ämter und Dienststellen zu deren Lagebeurteilung und zu den ergriffenen Massnahmen befragt (Bericht Subkommission Corona, S. 6). Auch das Beantworten solcher Fragen stellt eine Form der Rechenschaftsablegung dar.

Sodann hat der Regierungsrat in seinen Geschäftsberichten für die Jahre 2020 und 2021 Rechenschaft über seine Tätigkeit im Allgemeinen sowie die Bekämpfung der Coronapandemie und deren Folgen im Be-

sonderen abgelegt. Dabei hat er den Massnahmen zur Bekämpfung der Coronapandemie im Geschäftsbericht des Jahres 2021 ein eigenes Kapitel gewidmet (S. 25 ff.).

Gestützt auf diese Rechenschaftspflichten hat der Regierungsrat dem Kantonsrat umfassend Auskunft erteilt über alle Vorgänge, die unter seiner Verantwortung stehen. Soweit zusätzliche Auskunft vom Regierungsrat gewünscht ist, bestehen die notwendigen Instrumente, damit der Kantonsrat diese Auskunft einfordern kann.

Die bisherige Praxis des Regierungsrates, nicht nur Notverordnungen, sondern auch Notmassnahmen der Genehmigungspflicht des Kantonsrates zu unterstellen, soll ausdrücklich in Art. 72 Abs. 2 KV abgebildet werden. Darüber hinaus besteht kein Bedarf nach besonderen Rechenschaftspflichten. Letztlich liegt es aber nicht am Regierungsrat als rechenschaftspflichtige Partei, sondern am Kantonsrat als rechenschaftsberechtigte Partei, zu beurteilen, ob es zusätzliche Rechenschaftspflichten benötigt.

## **5. Fazit**

Die Abklärungen haben ergeben, dass die Handlungsfähigkeit aller drei Staatsgewalten auf allen Ebenen während der Coronapandemie grundsätzlich sichergestellt war. Damit der Regierungsrat in einer nächsten ausserordentlichen Lage in der gleichen Art und Weise Notverordnungen und Notmassnahmen erlassen kann, ist aus Gründen der Rechtssicherheit in Art. 72 KV ausdrücklich festzuhalten, dass der Geltungsbereich auch wirtschaftliche und soziale Notstände umfasst. Ebenfalls ist ausdrücklich festzuhalten, dass mit Notmassnahmen und Notverordnungen vorübergehend von den kantonalen Gesetzen abgewichen werden darf. Um die Handlungsfähigkeit des Staates in besonderen Lagen zu verbessern und gleichzeitig die Notwendigkeit zu verringern, in ausserordentlichen Lagen Notmassnahmen zu erlassen, sollte zudem die Möglichkeit geschaffen werden, dass der Kantonsrat Verpflichtungskredite dringlich in Kraft setzen kann. Für beide Anpassungen braucht es eine Änderung der Kantonsverfassung. Darüber hinaus besteht kein Bedarf nach einem zusätzlichen Notstandsgesetz.

Kein Handlungsbedarf besteht in der Abgrenzung von Notmassnahmen und Notverordnungen auf der einen Seite und ordentlichen Massnahmen und Verordnungen auf der anderen Seite. Hingegen sollte zur Sicherstellung der unmittelbaren Rechenschaftsablegung vorgesehen werden, dass auch Notmassnahmen vom Kantonsrat genehmigt werden müssen. Auch dazu braucht es eine Änderung der Kantonsverfassung, jedoch kein zusätzliches Notstandsgesetz.

Zusammengefasst ergibt dies folgenden Handlungsbedarf:

- Anpassung von Art. 72 KV (Notstand)
  - Ausdrücklich festhalten, dass der Geltungsbereich auch wirtschaftliche und soziale Notstände umfasst
  - Ausdehnung der Genehmigungspflicht auf Notmassnahmen
  - Ausdrücklich festhalten, dass von kantonalen Gesetzen abgewichen werden darf
- Ausdehnung von Art. 37 KV (Dringlichkeitsrecht) auf Verpflichtungskredite

Da beide Änderungen den Regierungsrat und den Kantonsrat in gleicher Weise betreffen und solche Verfassungsänderungen mit einem grossen Aufwand verbunden sind, erachtet es der Regierungsrat als sinnvoll, dass diese Änderungen nur mit dem grundsätzlichen Einverständnis des Kantonsrates in Angriff genommen werden und dass der Kantonsrat und der Regierungsrat in dieser Frage zusammenarbeiten.

Die Geschäftsleitung des Kantonsrates hat am 28. November 2022 die parlamentarische Initiative KR-Nr. 452/2022 betreffend Notstandsgesetzgebung, gewappnet für neue Krisen eingereicht. Die Initiative sieht unter anderem vor, dass Art. 72 KV künftig ausdrücklich auch bei einer Gefährdung oder Störung der wirtschaftlichen oder sozialen (oder ökologischen) Ordnung anwendbar sein soll. Zudem soll die Genehmigungspflicht auf Notmassnahmen ausgedehnt werden, mit denen Ausgaben von mehr als 100 Mio. Franken bewilligt werden. Der Regierungsrat unterstützt diese zwei Anliegen. Er wäre auch mit einer Genehmigungspflicht für alle Notmassnahmen einverstanden. Weiter regt er an, dass im Rahmen der parlamentarischen Initiative in Art. 72 KV ausdrücklich festgehalten wird, dass mit den Notverordnungen und Notmassnahmen von kantonalen Gesetzen abgewichen werden darf. Bei der weiteren Arbeit an der parlamentarischen Initiative bietet der Regierungsrat dem Kantonsrat seine Mitarbeit und Unterstützung an.

Weiter lädt der Regierungsrat den Kantonsrat ein, ihm einen Auftrag zur Ausdehnung von Art. 37 KV (Dringlichkeitsrecht) auf Verpflichtungskredite zu erteilen. Sollte der Kantonsrat diese Änderungen ebenfalls selbst vornehmen wollen, bietet der Regierungsrat dazu selbstverständlich auch seine Mitarbeit und Unterstützung an.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 141/2020 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

|                |                        |
|----------------|------------------------|
| Der Präsident: | Die Staatsschreiberin: |
| Ernst Stocker  | Kathrin Arioli         |