

Beschluss des Kantonsrates über die parlamentarische Initiative betreffend Notstandsgesetzgebung, gewappnet für neue Krisen

Übersicht

Der heutige Notstandsartikel baut auf der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit auf. Wie die Pandemie gezeigt hat, muss der Staat in der Krise aber auch auf weitere Bereiche des täglichen Lebens Einfluss nehmen können, d. h. auf die soziale und wirtschaftliche Ordnung oder die Infrastruktur. Der Begriff «öffentliche Sicherheit» in der Kantonsverfassung greift zu kurz, wie das Verwaltungsgericht festgehalten hat. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates will deshalb für künftige Krisen einen verlässlichen Rechtsrahmen schaffen, der es Regierung und Parlament erlaubt, in verschiedenen Bereichen geordnet Massnahmen zu ergreifen. Der Notstandsartikel soll dahingehend ergänzt werden, dass künftig Notmassnahmen und Notverordnungen erlassen werden, wenn die öffentliche «*Ordnung oder Sicherheit*» schwerwiegend bedroht oder gefährdet ist. Damit sind die soziale und wirtschaftliche oder ökologische Ordnung sowie die Infrastruktur miteinbezogen.

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 wird eine Befristung von einem Jahr eingeführt und die Behörden dazu gezwungen, die Notwendigkeit von Notmassnahmen und Notverordnungen periodisch zu überprüfen.

Schliesslich soll die Notorganisation des Kantonsrates, die sich in der Pandemie bewährt hat, gesetzlich festgeschrieben werden. Der Kantonsrat soll flexibel auf die jeweilige Krise reagieren können, sei es mit virtuellen Sitzungen oder mit der Delegation von Kompetenzen. Er führt ausserdem 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.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Antrag der Geschäftsleitung..... | 3 |
| Bericht..... | 5 |
| 1. Ausgangslage..... | 5 |
| 2. Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage | 6 |
| 2.1 Ausgangspunkt der Diskussionen..... | 6 |
| 2.2 Expertinnen- und Expertenanhörung..... | 7 |
| 2.3 Diskussionen in der Geschäftsleitung | 9 |
| 3. Antworten aus den Vernehmlassungen und Stellungnahme des Regierungsrates | 10 |
| 3.1 Antworten aus der Vernehmlassung gemäss Bericht des Regierungsrates | 10 |
| 3.2 Stellungnahme des Regierungsrates..... | 13 |
| 3.2.1 Notstandsartikel in der Kantonsverfassung | 13 |
| 3.2.2 Zur Notordnung für den Kantonsrat..... | 14 |
| 4. Erläuterung der einzelnen Bestimmungen | 15 |
| 4.1 Zeitgemässer Notstandsartikel..... | 15 |
| 4.2 Genehmigungsverfahren und Notfinanzordnung..... | 16 |
| 4.3 Befristung Art. 72 Abs. 3 (neu) Kantonsverfassung | 17 |
| 4.4 Notordnung im Kantonsrat § 141a (neu) Kantonsratsgesetz (KRG) | 18 |
| 5. Finanzielle Auswirkungen und Regulierungsfolgeabschätzung .. | 21 |
| 6. Chronologischer Ablauf | 21 |
| 7. Antrag der Geschäftsleitung..... | 22 |

Antrag der Geschäftsleitung* des Kantonsrates
vom 26. Februar 2026

A. Verfassung des Kantons Zürich

(Änderung vom; Notstandsgesetzgebung)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag der Geschäftsleitung vom 26. Februar 2026,

beschliesst:

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

Notstand

Art. 72 ¹ Ist die öffentliche Ordnung oder Sicherheit schwerwiegend gestört oder unmittelbar bedroht, kann der Regierungsrat abweichend vom Gesetz oder ohne gesetzliche Grundlage Massnahmen ergreifen und Notverordnungen erlassen.

² Er unterbreitet die Massnahmen und Notverordnungen unverzüglich dem Kantonsrat zur Genehmigung.

³ Massnahmen und Notverordnungen fallen spätestens ein Jahr nach ihrem Inkrafttreten dahin.

II. Diese Verfassungsänderung untersteht dem obligatorischen Referendum.

III. Der Beleuchtende Bericht wird von der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfasst.

* Die Geschäftsleitung besteht aus folgenden Mitgliedern: Beat Habegger (Präsident), Zürich; Thomas Forrer, Erlenbach; Marzena Kopp, Meilen; Sibylle Marti, Zürich; Sylvie Matter, Zürich; Tumasch Mischol, Hombrechtikon Romaine Rogenmoser, Bülach; Markus Schaaf, Zell; Judith Stofer, Düben-dorf; Christa Stünzi, Horgen; Urs Waser, Langnau a. A.; Tobias Weidmann, Hettlingen; Monika Wicki, Zürich; Christoph Ziegler, Elgg, Claudio Zihlmann, Zürich; Generalsekretär: Moritz von Wyss.

B. Kantonsratsgesetz (KRG)

(Änderung vom; Notstandsgesetzgebung)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag der Geschäftsleitung vom 26. Februar 2026,

beschliesst:

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

13. Teil: Notstand

§ 141 a. ¹ Ist die öffentliche Ordnung oder Sicherheit schwerwiegend gestört oder unmittelbar bedroht, sorgt der Kantonsrat dafür, dass die demokratische und parlamentarische Ordnung im Kanton wiederhergestellt wird und aufrechterhalten bleibt.

² Erlässt der Regierungsrat Notverordnungen oder ergreift er Massnahmen gemäss Art. 72 KV, konsultiert er vorab die Geschäftsleitung des Kantonsrates.

³ Die Geschäftsleitung kann

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

⁴ Der Kantonsrat kann einen Beschluss der Geschäftsleitung gemäss Abs. 3 lit. a auf Antrag von 60 seiner Mitglieder aufheben. Die Geschäftsleitung gibt vorab ihre Stellungnahme ab.

13. Teil wird zu 14. Teil.

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 von der Geschäftsleitung verfasst. Die Minderheitsmeinung des Kantonsrates wird von seiner Geschäftsleitung verfasst.

Zürich, 26. Februar 2026

Im Namen der Geschäftsleitung

| | |
|---------------------------------|---|
| Der Präsident: Beat Habegger | Der Generalsekretär: Moritz von Wyss |
|---------------------------------|---|

Bericht

I. Ausgangslage

Im Nachgang zur Corona-Pandemie setzte die Geschäftsleitung am 26. August 2021 eine Subkommission¹ mit dem Auftrag ein, zu drei Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission Vorschläge zu unterbreiten.² Die Empfehlungen betrafen die Handlungsfähigkeit des Kantonsrates in der Krise (Geschäftskontinuitätsmanagement), die Möglichkeit digitaler Kantonsratssitzungen und die Klärung der Notverordnungscompetenz des Regierungsrates. Miteingeschlossen in den Auftrag wurde das bei der Geschäftsleitung hängige Postulat von Felix Hoesch (115/2020), das ursprünglich als Motion eine virtuelle Sitzungsmöglichkeit verlangte.

¹ 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. Sekretariat: Moritz von Wyss (Generalsekretär).

² Bericht der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission vom 16. März bis 19. Juni 2020 (109/2021) 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 Notverordnungscompetenz des Regierungsrates (Empfehlung 12).

Auf der Grundlage der Arbeiten der Subkommission³ unterbreitete die Geschäftsleitung dem Kantonsrat eine parlamentarische Initiative betreffend «Notstandsgesetzgebung, gewappnet für neue Krisen» (452/2022), die am 27. November 2023 mit 162 Stimmen zur Weiterbearbeitung an die Geschäftsleitung überwiesen wurde.

Bereits am 1. März 2023 hatte der Regierungsrat den Bericht zum Postulat betreffend «Einführung eines Notstandsgesetzes» (5839) überwiesen und darin festgehalten, 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. Der Regierungsrat sah keinen Anlass, zusätzliche Rechenschaftspflichten einzuführen, da die bestehenden Mechanismen ausreichend seien. Er 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

Ein konkreter Ausgangspunkt dieser Vorlage ist neben der generellen Aufarbeitung der Pandemiephase ein Entscheid des Verwaltungsgerichts (AN.2020.00004, Urteil vom 28. Mai 2020). Das Verwaltungsgericht hiess eine Beschwerde gegen eine Notverordnung des Regierungsrates betreffend «Ausfallentschädigung zugunsten von Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen zur Verminderung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie» gut. Nach Art. 72 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV; LS 101) 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 öffentlichen Sicherheit. Die Kompetenz, Massnahmen oder Notverord-

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

nungen aufgrund eines wirtschaftlichen oder sozialen Notstandes zu erlassen, aberkannte es dem Regierungsrat. Diese Auslegung kritisierte der Regierungsrat in seinem Postulatsbericht⁴.

Die Geschäftsleitung teilt die Auslegung des Regierungsrates von Art. 72 KV, erachtet es aber als müssig, in dieser Frage eine rechtsdogmatische Auseinandersetzung⁵ zu führen. 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 die Referenten äusseren sich zu den folgenden Fragen:

- Prof. Dr. Felix Uhlmann, Universität Zürich: Bedarf es, um diese Rechtslücke zu schliessen, einer Neuformulierung von Art. 72 KV «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? 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.

⁴ Bericht des Regierungsrates zum Postulat betreffend «Einführung eines Notstandsgesetzes» (5839, nachfolgend Postulatsbericht Notstandsgesetz), S. 6 ff.

⁵ Postulatsbericht Notstandsgesetz (s.o. FN. 4), S. 8.

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.

Beim Artikel 72 KV waren sich die Experten aufgrund des Verwaltungsgerichtsentscheids einig, dass eine Änderung des Verfassungsartikels unumgänglich ist, wenn die Basis für Notmassnahmen verbreitert werden soll. 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 (EpG; SR 818.101) gibt, in verschiedene Gesetze aufzunehmen. Diese könnten der Regierung im Krisenfall als Grundlage für normale Verordnungen dienen. Er 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 Geschäftsleitungsmitglieder 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 zu-

dem angezeigt, eine Grundlage für virtuelle Ratssitzungen zu schaffen, wie dies auch die Staatspolitische Kommission des Nationalrates für das eidgenössische Parlament vorgeschlagen hatte (20.437).

Auch in Bezug auf das 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 arbeitete auf der Grundlage eines Entwurfs und Berichts ihrer Subkommission eine Vorlage aus.⁶ 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 mit dem Regierungsrat einig, dass die Vorlage nicht mit 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. 53a KV, der die Rolle der Kommissionen auf Verfassungsstufe geklärt hätte.

Zudem lehnte die Geschäftsleitung den regierungsrätlichen Vorschlag ab, ein dringliches Finanzbeschlussrecht analog zu den dringlichen Gesetzen gemäss Art. 37 KV einzuführen. Dies würde die Einheit der Materie auch 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. Müssten bereits bezahlte Gelder bei einem negativen Ausgang des Referendums zurückbezahlt werden? In einer Krise wäre das wohl kaum sinnvoll. Zudem schreibt Art. 37 KV eine Zweidrittelmehrheit im Kantonsrat vor.

⁶ GL-Sitzung vom 7. und 21. März, 4. und 18. April, 16. Mai, 12. und 26. September, 31. Oktober und 21. November 2024.

Solche qualifizierten Mehrheiten sind, wie die Pandemie gezeigt hat, nicht krisentauglich, denn es muss mit grösseren Ausfällen im Parlament gerechnet werden.

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

Auf Gesetzesstufe diskutierte die Geschäftsleitung intensiv, ob der Regierungsrat die Geschäftsleitung vor dem Erlass von Notstandsmassnahmen oder -verordnungen immer konsultieren muss oder nur dann, wenn es die Umstände erlauben, und ob der Kantonsrat den Notstand formell aufheben kann oder nicht. Beide Fragen wurden in der Vernehmlassung als Varianten vorgeschlagen.

Die Geschäftsleitung stimmte nach elf Sitzungen dem Erlassentwurf mit 15 zu 0 Stimmen zu (Einstimmigkeit) und unterbreitete ihn dem Regierungsrat zur Stellungnahme und Vernehmlassung nach § 65 KRG.

3. Antworten aus den Vernehmlassungen und Stellungnahme des Regierungsrates

Mit Schreiben vom 20. August 2025 antwortete der Regierungsrat fristgerecht und fügte der Stellungnahme eine Auswertung der Vernehmlassungen bei (RRB Nr. 830/2025).

3.1 Antworten aus der Vernehmlassung gemäss Bericht des Regierungsrates⁷

«Die Vernehmlassung wurde von der Direktion der Justiz und des Innern durchgeführt. Sie dauerte vom 5. Dezember 2024 bis zum 17. März 2025. Eingeladen wurden alle politischen Gemeinden und die Schulgemeinden des Kantons Zürich, der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV), der Verein der Zürcher Gemeinde- und Verwaltungsfachleute (VZGV) und der Verband Zürcher Schulpräsidenten (VZS). Weiter wurden alle im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien des Kantons Zürich eingeladen, sodann die Verwaltungskommission der obersten kantonalen Gerichte, der Zürcher Anwaltsverband und die Demokratischen Juristinnen Zürich.

⁷ RRB Nr. 830/2025, S. 1–3.

Von diesen 241 eingeladenen Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten reichten 32 (13,3%) eine inhaltliche Antwort ein. Dabei haben sich 13 Gemeinden der Stellungnahme des GPV angeschlossen, vier Gemeinden jener des VZGV. Zudem nahm die Flughafen Zürich AG unaufgefordert Stellung. Die restlichen Adressatinnen und Adressaten haben ausdrücklich verzichtet oder keine Stellungnahme eingereicht.

Der VZS sowie die Gemeinde Bachenbülach erachten die vorgeschlagenen Änderungen gestützt auf die Erfahrungen aus der Coronapandemie als unnötig und lehnen die Vorlage ab. Die Flughafen Zürich AG äussert sich lediglich zu Einzelfragen. Die übrigen Vernehmlassungsteilnehmenden begrüssen die Vorlage. Die Zustimmung wird u. a. damit begründet, dass der Regierungsrat in der Krise mehr bzw. grössere Handlungsspielräume erhält und der Kantonsrat in geeigneter Weise einbezogen wird (FPD, GPV, 14 Gemeinden).

Weiter wird auf die Möglichkeit rascher Entscheide durch den Regierungsrat verwiesen (FDP, GLP, GPV, VZGV, 19 Gemeinden).

Art. 72 KV Notstand

Abs. 1 (Anwendungsbereich)

Die FDP, die SP, die SVP, der GPV, der VZGV und 18 Gemeinden begrüssen die Ausdehnung des Anwendungsbereichs. Der GPV und 14 Gemeinden begründen dies mit der Rechtssicherheit. Die FDP betont, dass die Begriffe «öffentliche Ordnung» und «Sicherheit» zwingend eng ausgelegt werden müssten. Die Hürde zur Anrufung dieses Artikels müsse hoch sein und dürfe auf keinen Fall zu einer Aushöhlung des Gewaltenteilungsprinzips führen.

Die Flughafen Zürich AG weist darauf hin, dass sie in erster Linie vom Bund reguliert werde.

Aufgrund der Dringlichkeit bestehe ihrer Ansicht nach die Gefahr widersprüchlicher Vorgaben. Deshalb solle der Absatz wie folgt ergänzt werden: «Der Regierungsrat beachtet die Kompetenz des Bundes.» Die Gemeinde Bachenbülach fordert die Beibehaltung der Beschränkung auf Polizeigüter. Die vagen und zu weit gefassten Begriffe des Entwurfs könnten zu einer willkürlichen Anwendung der Notstandskompetenzen führen. Sollte der Begriff der öffentlichen Ordnung beibehalten werden, müsste er deutlich präziser definiert und klar abgegrenzt werden, um Missverständnisse und eine willkürliche Anwendung der Notstandskompetenzen zu vermeiden.

Abs. 2 KV (Genehmigungspflicht)

Die GLP, die SP, der GPV und 13 Gemeinden begrüssen die Ausdehnung der Genehmigungspflicht auf Massnahmen und die damit verbundene demokratische Legitimation des Handelns des Regierungsrates.

Der VZS sieht in der Genehmigung von Notmassnahmen keinen Mehrwert.

Abs. 3 KV (Befristung)

Die GLP, der GPV sowie 14 Gemeinden begrüßen die Ausdehnung der Befristung auf Notmassnahmen. Der VZS sieht in der Befristung von Notmassnahmen keinen Mehrwert.

§ 22a KRG Notstand⁸

Die FDP begrüsst die Schaffung einer Notordnung, in der die Rolle, welche die Geschäftsleitung in der Coronapandemie hatte, festgeschrieben wird. Der VZS lehnt die Notordnung ab, da die Bewältigung von Krisen die alleinige Aufgabe der Exekutive sei.

Abs. 1 (Aufrechterhaltung von demokratischer und parlamentarischer Ordnung)

Keine Bemerkungen.

Abs. 2 (Konsultationspflicht)

Der VZS und die Flughafen Zürich AG lehnen eine Konsultationspflicht ab, da diese zu Verzögerungen führen könne. Die Gemeinde Bachenbülach spricht sich für eine Konsultationspflicht aus, ohne sich zur Variante zu äussern. Stattdessen fordert sie, dass die Gemeinden oder eine Gemeindevertretung in den Konsultationsprozess eingebunden werden sollen.

Die FDP, die GLP, die SP, der GPV, der VZGV und 23 Gemeinden sprechen sich für den Entwurf aus, wonach die Konsultation «in der Regel» erfolgen soll. Sie betonen dabei, dass es zur Sicherstellung der Handlungsfähigkeit einen Spielraum brauche.

Die EDU, die SVP und die Gemeinde Knonau bevorzugen die Variante, bei der die Konsultation ausnahmslos erfolgen soll. Nach Ansicht der EDU sollte die Konsultation problemlos möglich sein und durch eine solche Regel das einträchtige Handeln von Exekutive und Legislative betont werden.

Die EDU wirft die Frage auf, ob die Konsultationspflicht nicht eher in das Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung gehöre.

Abs. 3 lit. a (Massnahmen treffen)

Die SP begrüsst lit. a. Zudem soll die Digitalisierung des Kantonsrates (z. B. elektronische Einreichung von Vorstössen) vorangetrieben werden, wie dies u. a. in der Motion KR-Nr. 115/2020 betreffend Virtueller Kantonsrat gefordert wurde. Die Gemeinde Knonau lehnt lit. a ohne Begründung ab.

Abs. 3 lit. b (Aufträge erteilen)

Die Gemeinde Knonau lehnt lit. b ohne Begründung ab.

Abs. 3 lit. c (Antragsrecht für Gesetze)

Der GPV und 13 Gemeinden begrüßen das direkte Antragsrecht der Geschäftsleitung des Kantonsrates. Die SP begrüsst die Möglichkeit der vorgängigen Anhörung der betroffenen öffentlichen Organisationen

⁸ Im vorliegenden Entwurf § 141a.

und Verbände. Die Flughafen Zürich AG fordert für den Fall einer fehlenden vorgängigen Anhörung aufgrund zeitlicher Dringlichkeit eine nachträgliche Anhörung und allfällige Anpassung der Erlasse. Die EDU betont, dass eine Anhörung immer durchgeführt werden könne und deshalb «sofern die zeitlichen Umstände erlauben» weggelassen werden soll. Die Gemeinde Knonau lehnt lit. c ohne Begründung ab.

Abs. 3 lit. d (Aufhebung Notstand)

Die EDU, die GLP, die SVP, der VZGV und zehn Gemeinden begrüssen lit. d. Die GLP begründet dies mit der Oberaufsicht und der Gewaltenteilung. Der VZGV und sechs Gemeinden gehen davon aus, dass der Kantonsrat von der Möglichkeit der Aufhebung des Notstands nur zurückhaltend Gebrauch machen und die Haltung des Regierungsrates berücksichtigen würde.

Die FDP, die SP, der GPV und 15 Gemeinden fordern, auf lit. d zu verzichten. Die SP und die Stadt Winterthur begründen dies damit, dass die Prüfung der Massnahmen im Einzelfall zentral sei. Die SP betont zudem, dass die Deklaration eines Zustands lediglich der Kommunikation diene.

Abs. 4 (Aufhebung Beschluss Geschäftsleitung)

Die SP begrüsst Abs. 4 und die Höhe des Quorums. Die GLP erachtet ein absolutes Quorum für Notlagen als nicht sachgerecht. Falls in einer Notlage nur 100 Ratsmitglieder anwesend wären, wäre ein Quorum von 60 Ratsmitgliedern eine Mehrheit. Stattdessen solle man ein relatives Quorum von einem Drittel der anwesenden Ratsmitglieder vorsehen.»

3.2 Stellungnahme des Regierungsrates⁹

Insgesamt unterstützt der Regierungsrat die Stärkung der rechtlichen Klarheit und der Flexibilität des Kantons in Krisenzeiten und begrüsst die punktuellen Ergänzungen im Sinne Rechtssicherheit und finanzielle Selbstdisziplin. Einzig lehnt er als verfassungswidrig ab, dass der Kantonsrat über das Ende eines Notstandes entscheiden soll. Als unnötig erachtet er die formelle Einführung einer Konsultationspflicht.

3.2.1 Notstandsartikel in der Kantonsverfassung

Der Regierungsrat begrüsst einerseits die begriffliche Anpassung des Anwendungsbereichs auf «Sicherheit und Ordnung» und andererseits die Ergänzung, dass sowohl Notmassnahmen als auch Notverordnungen vom Gesetz abweichen dürfen. Das beseitige rechtliche Unsicherheiten und schaffe Rechtssicherheit für einen Zeitpunkt, wo Auslegungsdispute kaum einen zielgerichteten Einsatz von Massnahmen ermöglichen. Der Regierungsrat lehnt den Vorschlag der Flughafen Zürich AG ab, beim Not-

⁹ RRB Nr. 830/2025, S. 4–9

standsartikel ein Einhaltungsgebot des Bundesrechtes festzuschreiben, weil dies implizieren würde, dass Bundesrecht bei anderen Kompetenzen nicht beachtet werden müsste.

Auch begrüsst er, dass Notmassnahmen Ausgaben ermöglichen dürfen, jedoch dem mittelfristigen Haushaltsausgleich unterstehen. Die Beschränkung der Ausgaben für Notmassnahmen auf 2% des Aufwandes des Kantons im entsprechenden Rechnungsjahr stärke nachhaltig die Finanzen des Kantons und sichere seine Handlungsfähigkeit in einer langandauernden Krise.

Eine solche Selbstbeschränkung stärke nachhaltig die Finanzen des Kantons und sichere die Handlungsfähigkeit des Kantons in einer langandauernden Krise.

Der Regierungsrat begrüsst, dass die Genehmigungspflicht ebenfalls auf Notmassnahmen ausgedehnt wird und auch dabei auf eine Unterscheidung zwischen finanziellen und nicht finanziellen Massnahmen sowie auf eine Schwelle für finanzielle Massnahmen verzichtet wird. Zudem begrüsst er die Befristung von Notmassnahmen oder Notverordnungen, betont jedoch, dass die Rechtswirkung der Frist für die Zukunft («ex nunc») wirkt und z. B. ausgegebenes Geld nicht zurückgezahlt werden muss. Grundsätzlich hätte der Regierungsrat es begrüsst, dass Ausgabenbeschlüsse mittels Dringlichkeitsrecht (Art. 37 KV) erfolgen könnten, akzeptiert aber den klaren Entscheid der Geschäftsleitung, dies in der laufenden Vorlage nicht aufzunehmen.

3.2.2 Zur Notordnung für den Kantonsrat

Grundsätzlich verlangt der Regierungsrat eine andere systematische Einordnung. Er schlägt vor, diesen Artikel im 8. Teil, «Verfahren», unter dem 3. Abschnitt, «Besondere Verfahren», einzufügen.

Zu § 22a Abs. 1 E-KRG (neu § 141a Abs. 1 E-KRG) betont er, dass der Kantonsrat damit nicht eine Parallelkompetenz in Notsituationen erhalte, sondern eine Zielaufgabe. Der Konsultationspflicht steht er grundsätzlich kritisch gegenüber und stützt sich dabei auf Prof. Felix Uhlmann. Es solle eine klare Abgrenzung der Kompetenzen vorgenommen und keine Durchbrechung durch formellen Anspruch auf Mitwirkung geschaffen werden. Würde dieser verletzt, beispielsweise wegen zeitlicher Dringlichkeit oder weil die Geschäftsleitung nicht korrekt einberufen wurde, wäre die Massnahme oder Notverordnung rechtswidrig erlassen worden und würde bei einer Beschwerde von den Gerichten aufgehoben (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_477/2021, 1C_479/2021 vom 3. November 2022, E. 4.1, für die Verletzung der Mitwirkungsrechte der Gemeinden in der Gesetzgebung). Dabei gelte zu bedenken, dass sich Krisen durch eine gewisse Unvorhersehbarkeit auszeichnen. Somit müsse damit gerechnet werden, dass eine Konsultation auch aus Gründen, die heute nicht in Betracht gezogen würden, unmöglich sein könnte. Mit der Konsultationspflicht gewinne man keine Rechtssicherheit.

In der Kompetenz des Kantonsrates zur Aufhebung des Notstandes sieht er eine Verletzung von Art. 72 KV. Der Kantonsrat würde damit nicht prüfen, ob die Voraussetzungen für die bereits erlassenen Massnahmen noch bestehen, sondern vorgängig und allgemein beschliessen, dass sie für künftige, noch nicht beschlossene Massnahmen nicht vorhanden sind. Das widerspreche der verfassungsmässigen Ordnung. Die Widerrufung oder Nichtgenehmigung von Notmassnahmen oder Notverordnungen sei ein genügend starkes Mittel, um auf einen Notstandszustand einzuwirken, insbesondere da diese zukünftig befristet werden sollen.

4. Erläuterung der einzelnen Bestimmungen

4.1 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) 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 Polizeigüter¹⁰ erlassen werden können. Das greift 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.¹¹ 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.¹² 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 oder Sicherheit» setzt einen klareren Rahmen. Insbesondere

¹⁰ Häfeli/Müller/Uhlmann, Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich 2020, Rz. 2549; AN.2020.00004, Urteil vom 28. Mai 2020.

¹¹ Urs Saxer/Florian Brunner, SG-Kommentar, 4. A., Art. 185 Rz. 107 ff.

¹² BGE 137 II 431 UBS-Rekapitalisierung.

der Begriff der «öffentlichen Ordnung» bezieht alle Normen des sozialen und wirtschaftlichen Zusammenlebens der Menschen mit ein, wie beispielsweise die Finanzordnung, die Volkswirtschaft mit der Landwirtschaft und allfälligen Tierseuchen, die Ökologie und Infrastrukturen, wie beispielsweise die Energieversorgung, Wasser und den Verkehr. Die Polizeigüter müssen nicht bemüht werden, was dann auch nicht zu begrifflichen Unklarheiten führt.¹³ 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.

Die Geschäftsleitung hat zudem den Vorschlag des Regierungsrates aufgenommen, Absatz 1 mit dem Passus «abweichend vom Gesetz» zu ergänzen. Die Einführung dieser Norm entspricht der historischen Auslegung der Verfassung, verhindert allfällige dogmatische Auslegestreitigkeiten und gewährleistet in der Not Rechtssicherheit.

4.2 *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.¹⁴ Damit bleibt nicht nur das bewährte Genehmigungsverfahren bestehen, sondern es wird im Rahmen

¹³ 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.

¹⁴ 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 vom 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).

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.¹⁵ 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 in Sessionen. Werden alle Fraktionen vorgängig miteinbezogen, funktioniert das Genehmigungsverfahren durch den Rat einwandfrei. Im Übrigen hat man damit auch ein demokratisch legitimiertes finanzpolitisches Instrument, wie es der Bund bzw. die FINMA im Zusammenhang mit der vorgeschriebenen Notfallplanung für systemrelevante Banken vom Kanton Zürich verlangt.

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

4.3 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 sei. 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.

¹⁵ 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].

4.4 Notordnung im Kantonsrat

§ 141a (neu) Kantonsratsgesetz (KRG)

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 schwer einschätzbaren Entwicklung 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 regelmässigen 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.

Die systematische Einordnung der Bestimmung im KRG wurde eingehend diskutiert. Auf Anregung des Regierungsrates wurde ein neuer 13. Teil «Verfahren und Zuständigkeiten in Zeiten von Notstand» eingefügt. Der bisherige 13. Teil «Schlussbestimmungen» erhält die neue Zuordnungsziffer 14. Die Bestimmung erhält die Marginalie «Notstand» und wird mit § 141a nummeriert.

Absatz 1 umschreibt die Kernaufgabe des Kantonsrates in der Krise: Er garantiert die demokratische Ordnung im Kanton, indem er die parlamentarische Beteiligung 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 Maskentragpflicht 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 (SR 101) 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, wird bewusst offengelassen, denn dieses Verfahren muss der Krise angepasst werden können. Den vom Regierungsrat vorgeschlagenen Passus «in der Regel» lässt die Geschäftsleitung aus praktischen Gründen weg, damit in der Krise keine Auslegungsschwierigkeiten entstehen, ob nun konsultiert werden muss oder nicht.

Die Geschäftsleitung verzichtet darauf, die Bestimmung im Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR) vom 6. Juni 2005 einzufügen. Natürlich ist es – wie der Regierungsrat ausführt – eine Pflicht des Regierungsrates und gehört somit ins OG RR. Die Geschäftsleitung möchte aber alle Regelungen, die den Kantonsrat betreffen, möglichst im Kantonsratsgesetz aufgeführt sehen.

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 das mit der Motion von Felix Hoesch (KR-Nr. 115/2020) verlangt wird. Wie bedeutsam die Unmittelbarkeit von Parlaments- und Kommissionssitzungen 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.

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, was ausgedehnte und zusätzliche Ratssitzungen zur Folge hatte. Um dies künftig zu verhindern, soll die Geschäftsleitung mit den Kom-

missionen eine Prioritätensetzung festlegen und sie verbindlich mit Aufgaben betrauen können. Für das «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. Die Volksrechte in Form der Referenden bleiben bestehen. Der zweite Teil garantiert, dass die Geschäftsleitung, sofern die zeitliche Dringlichkeit es zulässt, vorab die wichtigsten politischen Kräfte konsultiert. Dazu kann sie beispielsweise interessierte Kreise an ihre Sitzungen einladen und so das Recht auf Stellungnahme (Vernehmlassung) gewährleisten.

Die Geschäftsleitung sieht in *litera d* vor, dass der Kantonsrat einen allfälligen Notstand formell aufheben kann. Hier geht es nicht um ein Misstrauensvotum gegen die Regierung oder 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. Die Geschäftsleitung sieht darin keine Verfassungswidrigkeit zu Art. 72 KV, weil der Kantonsrat alle Notmassnahmen und Notverordnungen «nicht genehmigen» könnte und damit faktisch das Recht hat, das Ende des Notstandes zu beschliessen.

Die Regierung hält dazu fest, dass die Regelung inhaltlich nicht sinnvoll ist: «Zum einen handelt es sich beim Notstand nicht um einen Zustand, während dessen es per se zulässig wäre, Massnahmen und Notverordnungen gestützt auf Art. 72 KV zu erlassen, und dessen Vorhandensein vorsorglich festgestellt werden muss. Vielmehr wird erst im Einzelfall geprüft, ob die Voraussetzungen für eine konkrete Massnahme erfüllt sind. Das ist deshalb wichtig, weil mit den Massnahmen unterschiedliche Rechtsgüter geschützt werden können (z. B. während der Coronapande-

mie die Gesundheit, aber auch das Funktionieren des Staates).»¹⁶ Des Weiteren führt die Regierung aus, der Kantonsrat sei zuständig, «die Rechtsanwendung des Regierungsrates nachträglich im Einzelfall zu kontrollieren. Mit dem geplanten Abs. 3 lit. d würde der Kantonsrat jedoch nicht nur kontrollieren, ob die Voraussetzungen für die bereits erlassenen Massnahmen noch bestehen, sondern vorgängig und allgemein beschliessen, dass sie für künftige, noch nicht beschlossene Massnahmen nicht vorhanden sind. Letzteres wäre im Widerspruch zu Art. 72 KV.»

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.

5. 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. Die Anwendung der Bestimmung über die Ausgabenbremse ist nicht nötig.

6. Chronologischer Ablauf

Die Geschäftsleitung (GL) und die Subkommission (SubKo) behandelten die Vorlage an insgesamt 31 Sitzungen:

- 19. Juni 2021 Bericht der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission vom 16. März bis 19. Juni 2020 (109/2021)
- 26. August 2021: Auftrag der GL und Einsetzung einer SubKo
- 21. Oktober 2021: SubKo, 1. Sitzung
- 11. November 2021: SubKo, 2. Sitzung
- 9. Dezember 2021: SubKo, 3. Sitzung
- 10. März 2022: Expertinnen- und Expertenanhörung
- 2. Juni 2022: Subko, 4. Sitzung
- 1. September 2022: Subko, 5. Sitzung
- 29. September 2022: Subko, 6. Sitzung
- 3. November 2022: Berichterstattung der SubKo in der GL

¹⁶ RRB Nr. 830/2025, S. 8

- 24. November 2022: GL, Beschluss über eine parlamentarische Initiative
- 1. März 2023: Bericht des Regierungsrates (RR) zum Postulat KR-Nr. 141/2020 (5839)
- 27. November 2023: Beschluss des Kantonsrates über das Folgegeben (162 Stimmen)
- 11. Januar 2024: GL, Beschluss über das Vorgehen
- 7. März 2024: GL, 1. Beratung und Dokumentation
- 21. März 2024: GL, 2. Beratung, Ausarbeitung
- 4. April 2024: GL, 3. Beratung, Ausarbeitung
- 18. April 2024: GL, 4. Beratung, Ausarbeitung
- 16. Mai 2024: GL, 5. Beratung, Ausarbeitung
- 30. Mai 2024: GL, 6. Beratung, Einladung zur 1. Stellungnahme des RR
- 28. August 2024: Eingang der Stellungnahme des RR
- 12. September 2024: GL, Beschluss über das weitere Vorgehen
- 26. September 2024: GL, Beratung Stellungnahme des Regierungsrates und 1. Lesung
- 31. Oktober 2024: 2. Lesung
- 21. November 2024: Redaktionslesung
- 28. November 2024: Vorbehaltender Beschluss: Einstimmige Verabschiedung als Vernehmlassungsvorlage
- 20. August 2025: Eingang der Stellungnahme des RR und Bericht
Bericht aus der Vernehmlassung
- 23. Oktober 2025: Eintreten, 1. Lesung und Beratung der Stellungnahme des RR
- 29. Januar 2026: 2. Lesung und Antrag der Redaktionskommission
- 5. Februar 2026: Antrag der Redaktionskommission
- 26. Februar 2026: Antrag der Redaktionskommission, Schlussabstimmung und Verabschiedung des Berichts

7. Antrag der Geschäftsleitung

Die Geschäftsleitung beantragt dem Kantonsrat mit 13 zu 0 Stimmen, auf die Vorlage einzutreten und diese im Sinne der Kommissionmehrheit zu verabschieden.