

Antrag der Geschäftsleitung* vom 9. April 2020

KR-Nr. 111a/2020

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung der Verordnung
über die Funktionsfähigkeit der Gemeindeorgane
während der Corona-Pandemie**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die gleichlautenden Anträge des Regierungsrates vom 1. April 2020 und der Geschäftsleitung des Kantonsrates vom 9. April 2020,

beschliesst:

I. Die Verordnung über die Funktionsfähigkeit der Gemeindeorgane während der Corona-Pandemie vom 1. April 2020 wird genehmigt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Im Namen der Geschäftsleitung

Der Präsident:
Dieter Kläy

Der Sekretär:
Pierre Dalcher

* Die Geschäftsleitung besteht aus folgenden Mitgliedern: Dieter Kläy, Winterthur (Präsident); Markus Bischoff, Zürich; Yvonne Bürgin, Rüti; Beatrix Frey, Meilen; Esther Guyer, Zürich; Martin Hübscher, Wiesendangen; Ruedi Lais, Wallisellen; Silvie Matter, Zürich; Markus Schaaf, Zell; Benno Scherrer, Uster; Roman Schmid, Opfikon; Markus Späth, Feuerthalen; Urs Waser, Langnau a. A.; Michael Zeugin, Winterthur; Sekretär: Pierre Dalcher, Schlieren.

Weisung

1. Ausgangslage

Aufgrund der Ausbreitung des Coronavirus (COVID-19) haben der Bundesrat und der Regierungsrat verschiedene Massnahmen getroffen, die in zahlreichen Branchen dazu führen, dass die wirtschaftliche Leistungserbringung nicht mehr möglich ist. Diese Ausgangslage trifft die entsprechenden Unternehmen oder Selbstständigerwerbenden unvermittelt und führt in einer allgemeinen Sicht dazu, dass ihre Einnahmen bzw. Erträge in einem stärkeren Ausmass zurückgehen als die Ausgaben bzw. Aufwände. Je länger diese Situation anhält, desto stärker sind die Liquidität der Unternehmen und die damit verbundenen Arbeitsplätze gefährdet.

2. Handlungsbedarf

Der Bund, der Kanton Zürich und die Städte und Gemeinden im Kanton setzen primär die ordentlichen Instrumente ein, die für wirtschaftlich rezessive Lagen geschaffen wurden. Dies allein genügt jedoch nicht. Der Regierungsrat hat deshalb am 18. März 2020 auf kantonaler Ebene weitere Massnahmen beschlossen, damit die betroffenen Unternehmen bzw. Selbstständigerwerbenden und gegebenenfalls weitere noch zu bestimmende Personengruppen eine kürzere Zeitdauer der wirtschaftlichen Einschränkungen überstehen (RRB Nr. 262/2020).

Daneben sind auch auf kommunaler Stufe schnell und unbürokratisch verschiedene Massnahmen erforderlich, unter anderem zur Liquiditätsversorgung von Unternehmen und Selbstständigerwerbenden, zur ausserordentlichen Unterstützung von Selbstständigerwerbenden sowie zur Unterstützung von gemeinnützigen Organisationen aus den Kultur-, Sozial-, Sport-, Bildungs- und weiteren Bereichen. Daneben können auch Massnahmen betreffend Steuerforderungen von Gemeinden, Schulden gegenüber Lieferanten und Forderungen gegenüber Unternehmen und Privaten erforderlich sein.

Viele dieser Massnahmen können die Gemeindevorstände in eigener Kompetenz beschliessen. Verpflichtungskredite ab einer gewissen Höhe müssen jedoch grundsätzlich von der Gemeindeversammlung bzw. vom Gemeindeparlament bewilligt werden.

Mit Art. 6 der Verordnung 2 vom 13. März 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) (COVID-19-Verordnung 2, SR 818.101.24) hat der Bundesrat ein allgemeines Verbot bis zum 19. April 2020 erlassen. Ausnahmen sind lediglich möglich, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse dies gebietet

und ein Konzept zum Schutz der Gesundheit vorliegt. Dieses Konzept muss Massnahmen zum Ausschluss von Personen, die krank sind oder sich krank fühlen, Massnahmen zum Schutz von besonders gefährdeten Personen und Massnahmen zur Information der anwesenden Personen über allgemeine Schutzmassnahmen wie Händehygiene, Abstandhalten oder Husten- und Schnupfenhygiene enthalten. Zudem müssen die räumlichen Verhältnisse so angepasst werden, dass die Hygieneregeln eingehalten werden können (Art. 7 COVID-19-Verordnung 2). Bei einer Gemeindeversammlung ist dies nicht möglich. Somit können bis zum 19. April 2020 keine Gemeindeversammlungen durchgeführt werden. Deshalb sind die Gemeindevorstände von Versammlungsgemeinden zu ermächtigen, Verpflichtungskredite zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen des Coronavirus anstelle der Gemeindeversammlung zu beschliessen.

Bei Gemeindeparlamenten ist es grundsätzlich möglich, dass entsprechende Massnahmen vorgesehen und die räumlichen Verhältnisse so angepasst werden, dass die Hygieneregeln eingehalten werden können. Die Genehmigung eines Verpflichtungskredits durch das Gemeindeparlament dauert jedoch deutlich länger, als wenn der Gemeindevorstand dies in eigener Kompetenz beschliessen würde. So muss der Beschluss des Gemeindevorstands über den Verpflichtungskredit dem Gemeindeparlament weitergeleitet werden. Dieses muss sodann die für das Schutzkonzept notwendigen Massnahmen treffen und die räumlichen Verhältnisse anpassen. Anschliessend muss die Sitzung einberufen und den Mitgliedern eine gewisse Zeit für eine entsprechende Vorbereitung eingeräumt werden. Und schliesslich unterstehen Finanzbeschlüsse der Gemeindeparlamente grundsätzlich dem Referendum. Eine solche Kreditbewilligung würde zu lange dauern und die Massnahmen für die Linderung der akuten Liquiditätsprobleme der Unternehmen, Selbstständigerwerbenden, gemeinnützigen Organisationen und Privaten würden regelmässig zu spät kommen. Deshalb sind auch die Gemeindevorstände der Parlamentsgemeinden zu ermächtigen, Verpflichtungskredite zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen des Coronavirus anstelle des Gemeindeparlaments zu beschliessen.

Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit der Massnahmen wird den Gemeindevorständen empfohlen, bei ihren Beschlüssen dem Lauf der Rechtsmittelfrist und der Einreichung eines Rechtsmittels die aufschiebende Wirkung zu entziehen.

3. Verhältnis zum Regierungsratsbeschluss Nr. 281 vom 20. März 2020

Der Regierungsrat hat die Ermächtigung der Gemeindevorstände bereits am 20. März 2020 in der Form einer Notstandsmassnahme beschlossen. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates hat jedoch Bedenken geäussert, ob es sich bei der Ermächtigung wirklich um eine Anordnung handelt oder ob die Kompetenzübertragung nicht vielmehr (materiell) eine Verordnung darstellt. Um diesen Bedenken Rechnung zu tragen, wird die Notstandsmassnahme gemäss RRB Nr. 281/2020 deshalb in eine Notverordnung übergeführt. Im Interesse der Rechtssicherheit geschieht dies rückwirkend, wobei RRB Nr. 281/2020 auf diesen Zeitpunkt aufzuheben ist.

4. Rechtliche Grundlagen

Ist die öffentliche Sicherheit schwerwiegend gestört oder unmittelbar bedroht, kann der Regierungsrat gemäss Art. 72 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) auch ohne gesetzliche Grundlage Massnahmen ergreifen und insbesondere Notverordnungen erlassen. Diese Bestimmung dient einerseits dem Schutz klassischer Polizeigüter (wie dem Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder dem Schutz der öffentlichen Gesundheit), andererseits aber auch dem Schutz der Einrichtungen des Staates sowie der Abwehr von wirtschaftlichen und sozialen Notständen mit einer gewissen Intensität, die weitreichende Konsequenzen hätten und letztlich zu einer Gefährdung der klassischen Polizeigüter führen könnten. Dies erlaubt es dem Regierungsrat, gestützt auf Art. 72 KV Notstandsmassnahmen zur Unterstützung der Volkswirtschaft bzw. zum Erhalt der wirtschaftlichen Strukturen bis zum Abklingen der Coronavirus-Pandemie zu ergreifen (vgl. RRB Nr. 262/2020).

Gemäss Art. 72 Abs. 2 KV sind Notverordnungen dem Kantonsrat unverzüglich zur Genehmigung zu unterbreiten. Die Genehmigung ist nicht konstitutiv, weshalb die sofortige Wirksamkeit der Anordnung davon unberührt bleibt.

5. Inkrafttreten

Da die vorliegende Verordnung RRB Nr. 281/2020 vom 20. März 2020 ablösen soll, ist sie rückwirkend auf den 20. März 2020 in Kraft zu setzen. Da die zeitliche Dringlichkeit, die dem Regierungsratsbeschluss

zugrunde lag, nach wie vor besteht, ist auch bei der Verordnung dem Lauf der Beschwerdefrist und der Einreichung einer Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu entziehen (§ 25 Abs. 3 Verwaltungsrechtspflegegesetz [VRG, LS 175.2]) und die Beschwerdefrist auf zehn Tage abzukürzen (§ 22 Abs. 3 VRG).

6. Hotline für Anfragen der Gemeinden

Für Fragen zu Massnahmen zur wirtschaftlichen Entlastung steht den Städten und Gemeinden die zentrale Hotline des Kantons betreffend das Coronavirus (0800 044 117) zur Verfügung.

7. Erläuterungen zu den Bestimmungen im Einzelnen

§ 1. Bewilligung für Gemeindeparlamente

Eine Bewilligung für eine Ausnahme vom allgemeinen Veranstaltungsverbot wird erteilt, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse dies gebietet und ein Konzept zum Schutz der Gesundheit vorliegt (Art. 7 COVID-19-Verordnung 2, vgl. die Ausführungen zu Ziff. 2). Bei Sitzungen von Gemeindeparlamenten ist der Regierungsrat als für diese Bewilligung zuständige kantonale Behörde zu bezeichnen.

Es liegt grundsätzlich im öffentlichen Interesse, dass die demokratischen Institutionen auch in einer ausserordentlichen Lage funktionieren. Ob dieses Interesse im Einzelfall jenes an der Wahrung der Gesundheit der Bevölkerung, der Eindämmung der Verbreitung des Coronavirus und insbesondere dem Schutz besonders gefährdeter Personen überwiegt, muss das jeweilige Gemeindeparlament bzw. dessen Geschäftsleitung selber entscheiden. Aufgrund der Unabhängigkeit der Parlamente liegt dies in deren Eigenverantwortung. Ebenso sind die Gemeindeparlamente selber dafür verantwortlich, dass ein Schutzkonzept vorliegt, das die Anforderungen von Art. 7 Bst. b COVID-19-Verordnung 2 erfüllt.

§ 2. Ermächtigung von Gemeindevorständen

Nach §§ 15 bzw. 30 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 (GG, LS 131.1) beschliessen die Gemeindeversammlungen bzw. die Gemeindeparlamente über Geschäfte, die ihnen das kantonale oder das kommunale Recht zuweisen. Mit der vorliegenden Bestimmung werden die Gemeindevorstände in Abweichung dieser Zuständigkeitsordnung ermächtigt, Verpflichtungskredite zur Abfederung der wirtschaftlichen

Folgen des Coronavirus anstelle der Gemeindeversammlung oder des Gemeindeparlaments zu bewilligen. Damit wird den Gemeinden die notwendige Handlungsfähigkeit gegeben, um selber die notwendigen Massnahmen zu beschliessen (vgl. die Ausführungen zu Ziff. 2).

§ 3. Aufsicht

Für die nachgeordnete Aufsicht gilt sowohl innerhalb der Gemeinde als auch in Bezug auf die Bezirksräte die übliche Zuständigkeitsordnung. Die Gemeindevorstände werden verpflichtet, die entsprechenden Beschlüsse jeweils dem zuständigen Bezirksrat zu melden. Aufgrund des rückwirkenden Inkrafttretens der Verordnung gilt dies auch für Beschlüsse, die auf RRB Nr. 281/2020 gestützt wurden. Die Bezirksräte sorgen für eine konsolidierte Berichterstattung an die Direktion der Justiz und des Innern.

Um die nachträgliche Transparenz sicherzustellen, sind Kredite, die aufgrund ihrer Betragshöhe normalerweise in die Kompetenz der Gemeindeversammlung oder des Gemeindeparlaments fallen würden, wie bisher in der Verpflichtungskreditkontrolle aufzuführen und abzurechnen.

§ 4. Geltungsdauer

Die Geltungsdauer der Verordnung ist an das Verbot von öffentlichen Veranstaltungen des Bundes geknüpft. Dieses gilt derzeit bis am 19. April 2020 (Art. 12 Abs. 6 COVID-19-Verordnung 2). Sollte der Bund das Verbot verlängern oder vorzeitig aufheben, würde auch die Ermächtigung der Gemeindevorstände verlängert bzw. vorzeitig aufgehoben.

Verordnung über die Funktionsfähigkeit der Gemeindeorgane während der Corona-Pandemie

(vom 1. April 2020)

Der Regierungsrat,

gestützt auf Art. 72 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005,

beschliesst:

- § 1. Der Regierungsrat ist zuständig für die Bewilligung von Gesuchen für Sitzungen von Gemeindeparlamenten. Bewilligung
für Gemeinde-
parlamente
- § 2. Die Gemeindevorstände werden ermächtigt, Verpflichtungskredite zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen des Coronavirus anstelle der Gemeindeversammlung oder des Gemeindeparlaments zu beschliessen. Ermächtigung
von Gemeinde-
vorständen
- § 3. Die Gemeindevorstände reichen die gestützt auf § 2 getroffenen Beschlüsse dem Bezirksrat ein. Aufsicht
- § 4. Diese Verordnung gilt, so lange das Verbot von öffentlichen Veranstaltungen gemäss Art. 6 Abs. 1 der Verordnung 2 vom 13. März 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) in Kraft ist. Geltungsdauer

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Die Staatsschreiberin:
Carmen Walker Späh Kathrin Arioli