

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 258/2004

Sitzung vom 18. August 2004

### **1232. Anfrage (Rechtliche Grundlagen der Verwaltungstätigkeit)**

Am 28. Juni 2004 hat Kantonsrat Claudio Zanetti, Zollikon, folgende Anfrage eingereicht:

Ich sehe mich gezwungen, auf Grund der nicht zufrieden stellenden Beantwortung meiner Anfragen KR-Nr. 113/2004 und KR-Nr. 179/2004 im gleichen Zusammenhang ein weiteres Mal an den Regierungsrat zu gelangen.

Ich ersuche den Regierungsrat um kurze und präzise Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Gilt der Grundsatz der Gesetzmässigkeit (Legalitätsprinzip), wonach alle Verwaltungstätigkeiten an ein Gesetz zu binden sind, auch für den Kanton Zürich?

In Anfrage KR-Nr. 113/2004 erkundigte ich mich nach der rechtlichen Grundlage für die Aktivitäten der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) sowie nach derjenigen, auf die sich der Zürcher Regierungsrat bei der Teilnahme an diesen Aktivitäten stützt. Beide Fragen wurden bisher nicht beantwortet.

2. Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass auf die Frage nach der gesetzlichen Grundlage einer Verwaltungstätigkeit diejenigen verfassungsmässigen und gesetzlichen Bestimmungen zu bezeichnen sind, die aufzuheben oder zu ändern wären, wenn man diese Verwaltungstätigkeit unterbinden oder ändern wollte?

Auf der Internet-Homepage des zürcherischen Ombudsmanns ([www.ombudsmann.zh.ch](http://www.ombudsmann.zh.ch)) findet sich – dies als Beispiel – ein klarer Verweis auf die rechtliche Grundlage dieser Institution im 5. Abschnitt des Verwaltungsrechtspflegegesetzes.

3. Wo findet sich die analoge gesetzliche Grundlage für die Aktivitäten der Konferenz der Kantonsregierungen sowie diejenige, auf die sich der Regierungsrat bei der Teilnahme an diesen Aktivitäten stützt?
4. Erachtet es der Regierungsrat unter dem Aspekt des Legalitätsprinzips als zulässig, lediglich gestützt auf die Generalklausel, wonach die Regierung für «das Wohl des Kantons» zu sorgen hat, an den Aktivitäten der KdK teilzunehmen?
5. Wie nimmt der Regierungsrat zu einem Leitartikel in der «Neuen Zürcher Zeitung» vom 7. Februar 2004 Stellung, in dem die Frage aufgeworfen wird, ob er den Kanton Zürich mit einem Fürstentum verwechselt?

Die Konferenzen der Kantonsregierung operieren weitgehend ohne demokratische Legitimation und haben längst das Feld des reinen Informationsaustausches verlassen.

6. Wie beurteilt der Regierungsrat unter dem Aspekt der Gewaltentrennung die Bedeutung der Beschlüsse und Aktivitäten der KdK, insbesondere auf den Gebieten der Bildungs-, der Finanz-, der Steuer- und neuerdings auch in der Aussenpolitik?
7. Welchen Stellenwert misst der Regierungsrat dem Kantonsrat bei, wenn er sich an den Aktivitäten der KdK beteiligt und an deren Sitzungen – wenn auch nicht rechtlich, so doch faktisch – weit reichende Beschlüsse gefasst oder zumindest vorgespurt werden?
8. Wie beurteilt der Regierungsrat aus verfahrensökonomischer Sicht den Umstand, dass ein Kantonsrat in der gleichen Angelegenheit drei Anfragen einreichen muss, um endlich eine – so bleibt wenigstens zu hoffen – befriedigende Antwort zu erhalten?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Claudio Zanetti, Zollikon, wird wie folgt beantwortet:

Vorrangige Aufgabe des Regierungsrates im Rahmen seiner Regierungsfunktionen ist die Staatsleitung im Sinne der Setzung von Zielen und von Richtlinien für die Regierungspolitik. Dazu kommt die Vertretung des Kantons gegen aussen, d.h. gegenüber dem Bund und den anderen Kantonen (Art. 40 Ziffer 3 Kantonsverfassung [KV, LS 101]) sowie die Repräsentation im Innern (vgl. dazu Tobias Jaag, Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 6 Rz. 614 ff.). Der Regierungsrat äussert sich somit zu Vorlagen und Anfragen des Bundes direkt gestützt auf seine verfassungsmässigen Kompetenzen. Dass er sich dabei mit den anderen Kantonsregierungen abspricht, um die Wirkung seiner Stellungnahmen gegenüber dem Bund zu verbessern, liegt im Ermessen, wie er die ihm übertragene Regierungsfunktion wahrnehmen will. Ebenfalls auf Verfassungsstufe ist in Art. 48 der Bundesverfassung (BV, SR 101) das Recht der Kantone verankert, miteinander Verträge abzuschliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen zu schaffen.

Der Regierungsrat hat in seiner Antwort auf die dringliche Anfrage KR-Nr. 113/2004 zur Europapolitik des Regierungsrates die Rechtsgrundlagen für die Mitwirkung der Kantone bei der Aussenpolitik des Bundes eingehend dargelegt und auf das einschlägige Verfassungsrecht und das Bundesgesetz vom 22. Dezember 1999 über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK, SR 138.1) hingewiesen. Gestützt auf diese Grundlagen ist der Bundesrat verpflichtet,

den Kantonen aussenpolitische Fragen wie Vertragsverhandlungsmandate oder Vertragsabschlüsse und anderes mehr zur Stellungnahme zu unterbreiten, wenn die im BGMK vorgesehenen Voraussetzungen hierfür erfüllt sind. Mittels der oben dargelegten verfassungsmässigen Kompetenzen ist der Regierungsrat seinerseits berechtigt, seine Haltung zu den gestellten Fragen gegenüber dem Bund kundzutun. Der Zürcher Regierungsrat ist allerdings in Übereinstimmung mit den übrigen Kantonen zur Überzeugung gelangt, dass die Interessenwahrnehmung der Kantone gegenüber dem Bund durch eine interkantonale Koordination wesentlich an Gewicht und Wirkung gewinnt. Gestützt auf dieser Überlegung haben die Kantone, wie ebenfalls bereits in der genannten Antwort dargelegt wurde, hierfür 1993 die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) im Sinne eines Zusammenschlusses sämtlicher Kantonsregierungen gegründet, was im Rahmen der dargelegten verfassungsrechtlichen Zusammenarbeitskompetenz durch eine gemeinsame Verwaltungsvereinbarung aller Kantonsregierungen vom 8. Oktober 1993 erfolgte. Der Informationsaustausch und die Koordination von Vernehmlassungen zuhanden des Bundes im Rahmen der Konferenz beruhen mithin auf freiwilliger bzw. vertraglicher Grundlage. Wie in einer früheren Antwort ebenfalls bereits ausgeführt wurde, hat die KdK für die Wahrnehmung der ihr von den Kantonen gemeinsam zugeordneten Aufgaben eine Rahmenordnung erlassen, welche für jeden Aufgabenbereich die einschlägigen Rechtsgrundlagen zusammenfasst und das Meinungsbildungs- und Beschlussfassungsverfahren detailliert regelt. Beispielhaft kann auf die Bestimmungen über die Stellungnahmen zu aussenpolitischen Vorlagen verwiesen werden, welche die Anzahl der für das Zustandekommen erforderlichen Regierungsratsbeschlüsse aus den Kantonen und die Beschlussfassung im Rahmen von Plenarversammlungen der kantonalen Regierungsmitglieder ordnen.

Der Regierungsrat ist davon überzeugt, dass durch das solchermassen institutionalisierte Zusammenwirken der Kantonsregierungen im Rahmen der KdK und der Fachdirektorenkonferenzen ein verbessertes und wirkungsvolleres Instrumentarium für die interkantonale Zusammenarbeit sowie für den Verkehr mit dem Bund geschaffen wurde. Entsprechend ist er bestrebt, an deren Meinungsbildungsprozessen besonders aktiv mitzuwirken und aus der Sicht der Interessen des Kantons Zürich differenzierte und fundierte Stellungnahmen einzubringen. Dabei können auch politische Einschätzungen ausgedrückt werden, die von einzelnen Mitgliedern des Kantonsrats nicht geteilt werden müssen. Auch der Kantonsrat als Ganzes wird durch Stellungnahmen und politische Einschätzungen des Regierungsrates nicht gebunden; ebenso wenig wie die Stimmberechtigten durch solche Einschätzungen des

Kantonsrates gebunden werden, wie der Ausgang der Volksabstimmung über das Steuerpaket im Kanton Zürich gezeigt hat. Darüber hinaus nimmt der Regierungsrat zu Leitartikeln in der Presse, die Sachverhalte nicht nur darstellen, sondern vielmehr aus der Sicht der schreibenden Person kommentieren, grundsätzlich keine Stellung. Im Übrigen beantwortet der Regierungsrat parlamentarische Vorstösse stets mit Umsicht und gestützt auf angemessene Vorbereitungen und Abklärungen. Er bemüht sich, dies in einer allgemein verständlichen Sprache und in einer Ausführlichkeit zu tun, die auf die Wiederholung allgemein zugänglicher Informationen und bereits bekannter Erörterungen möglichst verzichtet.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
**Husi**