

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

KR-Nr. 161/2002

Sitzung vom 28. August 2002

1344. Anfrage (Kollegialsystem)

Kantonsrat Dr. Balz Hösly, Zürich, hat am 27. Mai 2002 folgende Anfrage eingereicht:

Das in der Schweiz und im Kanton Zürich geltende Kollegialitätsprinzip in der Regierung ist jüngt in Frage gestellt worden. Gefordert wird mehr Transparenz in der Stimmabgabe in der Regierung, deren einzelne Mitglieder inskünftig ihr Stimmverhalten offen legen sollen.

Ich bitte den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat das Kollegialitätsprinzip? Ist es für ihn eher ein in der heutigen Kommunikations- und Informationsgesellschaft noch bestehender Anachronismus, oder macht die «Regierung, die mit einer Stimme spricht» auch heute noch Sinn?
2. Als wie legitim beurteilt der Regierungsrat das Bedürfnis der Öffentlichkeit nach transparenter Information über das Stimmverhalten seiner einzelnen vom Volk gewählten Mitglieder bei der Abstimmung in der Regierung?
3. Welches wäre die Konsequenz einer Abschaffung des Kollegialitätsprinzips in der Zürcher Regierung?
4. Sollte der Regierungsrat die Beibehaltung des Kollegialitätsprinzips befürworten, welche Massnahmen unternimmt er, um seine Einhaltung sicherzustellen? Welche Sanktionen sieht er bei einem Bruch des Prinzips durch einzelne seiner Mitglieder vor?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Dr. Balz Hösly, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Das Kollegialprinzip ist weder ein im zürcherischen Recht durchnormiertes Institut noch ein klar definierter Rechtsbegriff. Dennoch ist es ein Prinzip, das sich im Laufe der Rechtsentwicklung als ein Grundmuster der politischen und staatsrechtlichen Strukturen etabliert und seinen Niederschlag in zahlreichen Bestimmungen des positiven Rechts gefunden hat. Häufig wird es als eine schweizerische Besonderheit betrachtet. Dabei übersieht man aber, dass kollegiale und vertrauliche Beratung, gemeinsame Beschlussfassung und Identifikation mit dem Regierungsentscheid auch in den parlamentarisch regierten Staaten den Normalfall darstellen.

Das Kollegialprinzip schweizerischer Prägung ist aber im Wesentlichen durch vier rechtliche Komponenten und eine politische Besonderheit gekennzeichnet. Alle Mitglieder des Kollegiums sind in gleicher Weise gewählt und damit legitimiert. Kein Mitglied verfügt über eine besondere, herausgehobene Legitimation. Die Mitglieder werden auf eine feste Amtsdauer gewählt ohne einfache Möglichkeit der politischen Abberufung (Misstrauensvotum). Alle Mitglieder haben die gleiche rechtliche Stellung. Das vorsitzende Mitglied leitet die Sitzungen und sorgt für einen geordneten Entscheidungsablauf, hat aber grundsätzlich keine weiter gehenden Kompetenzen als die übrigen Mitglieder. Alle Mitglieder stehen zugleich einer Direktion vor. Es gibt mit Ausnahme der Staatskanzlei keine direkt dem Regierungsrat unterstellten Verwaltungsämter (Departementalsystem), und es gibt keine Mitglieder ohne direkte Führungsverantwortung für einen Teil der Staatsverwaltung (Minister ohne Portefeuille). Alle wichtigen Entscheidungen der Regierung gehen vom Kollegium aus. Die Verantwortung für die Entscheide verteilen sich auf eine Mehrzahl von Personen. Ging man ursprünglich idealtypisch davon aus, dass alle Entscheidungen vom Kollegium ausgehen und den einzelnen Mitgliedern gar keine eigenen Entscheidungskompetenzen zukommen sollten, sind gerade in jüngster Zeit im Zusammenhang mit den Prinzipien der wirkungsorientierten Verwaltungsführung weniger wichtige Entscheide an die Direktionsvorsteherinnen und -vorsteher, aber auch an Leitungskader der Verwaltung delegiert worden. Als politische Besonderheit im Vergleich mit parlamentarischen Regierungsformen, die sich noch nicht zwingend aus dem Kollegialprinzip ergeben muss, kann die Einbindung der massgeblichen politischen Kräfte in der Regierung bezeichnet werden (Konkordanzprinzip). In der politischen Diskussion über das schweizerischen Regierungssystem werden Kollegial- und Konkordanzprinzip oft als synonym verstanden, ja es wird zu Recht die Verbindung dieser beiden Prinzipien als das Besondere unseres Regierungssystems gesehen. Ein vom Konkordanzprinzip geprägtes Regierungskollegium muss in seiner Willens- und Entscheidungsfindung zur Einstimmigkeit und Einmütigkeit tendieren. Auch wenn das nicht immer gelingt und Mehrheitsentscheide vorkommen, bemüht sich ein so strukturiertes Gremium, Lösungen zu finden, die möglichst alle – zumindest aber eine grosse Mehrheit – seiner Mitglieder mittragen können. Die Feststellung des Bundesrates trifft auch auf den Regierungsrat zu: «Die Arbeit in einem derartigen Kollegium folgt eigenen Gesetzen (BB1 1997 III 103).»

Mit dem Kollegialsystem ist die Nichtöffentlichkeit von Sitzungen und Protokollen des Regierungsrates verbunden. Meinungsäusserungen, Differenzen, Mehrheits- und Minderheitsverhältnisse sollen nicht an die Öffentlichkeit gelangen (Sitzungsgeheimnis). Damit soll zum einen das Ansehen und die Glaubwürdigkeit des Regierungsrates gegen aussen gewahrt werden. Zum andern sollen seine Geschlossenheit und das Vertrauensverhältnis zwischen seinen Mitgliedern unterstützt werden. Ohne Letzteres sind konstruktive und tragfähige Beschlüsse nur schwer möglich. Gerade die Möglichkeit von Kompromissen ist ein zentrales Element unseres politischen Systems, das durch das Prinzip der Konkordanz geprägt ist. Unser Rechtssystem und unsere politische Kultur verlangen vielmehr, dass im Regierungsrat zweckmässige Lösungen zum Nutzen des Gemeinwohls erarbeitet werden. Daran hat sich durch die zunehmende Bedeutung von Kommunikation und Information und den damit einhergehenden Wandel unserer Gesellschaft nichts geändert. Je eindeutiger der Regierungsrat «mit einer Stimme spricht», um so grösseres Gewicht kommt seinen Beschlüssen zu. Vertraulichkeit über Vorgänge im Kollegium, über Diskussionsbeiträge und Abstimmungsergebnisse sind daher nach wie vor notwendige Rahmenbedingungen für das Zustandekommen von sachbezogenen und überparteilichen Lösungen im Interesse der Gemeinschaft.

Die Bevölkerung hat ein legitimes Interesse an den Ansichten und Meinung der Regierungsmitglieder zu Geschäften der kantonalen Politik. Die Befriedigung dieses Interesses erfordert indes keine Abkehr vom Kollegialprinzip im dargelegten Sinn. Zunächst kann die politische Grundhaltung der Mitglieder des Regierungsrates häufig auf Grund von Parteizugehörigkeit oder von Aussagen und Stellungnahmen ermittelt werden, die unabhängig von einer konkreten, sich unmittelbar stellenden Sachfrage und vor einem entsprechenden Regierungsratsbeschluss geäussert wurden. Über Vor- und Nachteile eines Vorhabens kann und soll zudem informiert werden, ohne dass Argumente und Gegenargumente personifiziert und nach aussen getragen werden müssten. Die Übertragung zahlreicher untergeordneter Kompetenzen vom Regierungsrat auf die Direktionen erlaubt schliesslich, dass sich die Öffentlichkeit verhältnismässig weitgehend über die Aktivitäten der einzelnen Regierungsratsmitglieder in diesem Bereich informieren kann.

Bei einer «Abschaffung» des Kollegialprinzips wäre die bisherige Struktur der Staatsorganisation zu überdenken. Der Regierungsrat ist nach geltendem Recht die oberste leitende und vollziehende Behörde des Staates. Die Offenlegung des Abstimmungsverhaltens der Regierungsratsmitglieder würde diesen starkem Druck von Partikular- und

politischen Interessen aussetzen. Ein Abstimmungsverhalten nach Instruktion politischer und anderer Interessenverbände ermöglichte sodann auch, die Verantwortung für den fraglichen Entscheid weiterzugeben. Tendenziell würden damit Diskussionsbeiträge und Abstimmungsverhalten der einzelnen Regierungsratsmitglieder in den Vordergrund rücken. Der eigentliche Regierungsratsbeschluss verlöre demgegenüber an Bedeutung. Die Folge wäre ein Verlust des Integrationspotenzials der Regierungsrates, vor allem aber eine Schwächung insbesondere seiner Führungsfunktion.

Bei einer Aufgabe nicht nur des Sitzungsgeheimnisses, sondern bei einer völligen Abkehr vom Kollegialprinzip würde letztlich die Einbindung sämtlicher wichtigen politischen Kräfte in die Regierungsverantwortung wenig Sinn machen. Die heute geltende Konkordanzdemokratie müsste wohl in ein Oppositionssystem übergeführt werden. Davon wären nicht nur Stellung und Funktion des Regierungsrates, sondern auch des Kantonsrates und der Stimmberechtigten (Referendum) betroffen (Regierungszusammensetzung nach parlamentarischer Mehrheit und nicht nach Volkswahl). Die Abkehr vom Kollegialprinzip ist damit eine Frage mit verfassungsrechtlicher Tragweite, die allenfalls im Zusammenhang mit der Totalrevision der Kantonsverfassung zu diskutieren wäre.

Der Regierungsrat sieht gegenwärtig keinen Anlass zur Abschaffung des Kollegialprinzips. Er befürwortet vielmehr seine Beibehaltung als tragenden Grundsatz unserer staatlichen Organisation. Als solcher ist es wie eingangs erwähnt in verschiedene Bestimmungen des geltenden Rechts eingeflossen. Eine eingehendere Regelung wird zudem mit der Revision des Organisationsgesetzes des Regierungsrates erarbeitet. Weitere Massnahmen erscheinen hingegen wenig sinnvoll. Selbst eine umfassende rechtliche Regelung ändert nichts daran, dass das Kollegialprinzip nur funktionieren kann, wenn unter den Mitgliedern des Kollegiums ein Verhältnis gegenseitigen Vertrauens herrscht. Ein Vertrauensverhältnis kann aber weder durch irgendwelche Massnahmen noch durch ein Sanktionssystem erzwungen werden.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrats und des Regierungsrats sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi