

Sitzung vom 21. April 2010

**606. Anfrage (Gesetz über die Organisation des Regierungsrates
bzw. Rolle des Kantons Zürich gegenüber Bern)**

Kantonsrat Jörg Kündig, Gossau, Kantonsrätin Katharina Kull-Benz, Zollikon, und Kantonsrat Martin Farner, Oberstammheim, haben am 15. Februar 2010 folgende Anfrage eingereicht:

Gemäss Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Kantonalen Verwaltung (OGRR) ist der Regierungsrat beauftragt, den Kanton Zürich gegen aussen zu vertreten. Im gleichen Gesetz steht auch, dass er zuständig sei für den Vollzug übergeordneten Rechtes.

Verschiedene Entwicklungen in der jüngsten Vergangenheit lassen den Eindruck entstehen, dass dem Vollzug der Bundesvorgaben deutlich mehr Gewicht zugemessen wird als der Vertretung des Kantons Zürich. In den Fällen wie beispielsweise Biometrische Pässe, Vormundschaftskreise u. a. m. ist nicht klar, ob und wie sich der Kanton Zürich in den Entstehungsprozess der entsprechenden Vorgaben eingebracht hat resp. ob und wie er dabei die Anliegen des Kantons, insbesondere der Gemeinden, vertreten hat. Wohl nicht zuletzt diese Tatsache führte zur Aussage im Gemeindebericht 2009, wonach «die Zürcher Gemeinden bei Reformvorhaben mit der Unterstützung durch den Kanton mehrheitlich nicht zufrieden sind».

Vor diesem Hintergrund bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie verlaufen die Prozesse auf Bundesebene bei der Entscheidungsfindung zu neuen Gesetzesvorlagen?
2. Wie kann der Regierungsrat des Kantons Zürich sich einbringen und wie nutzt er seine Mitsprachemöglichkeiten?
3. Falls seitens des Gesetzgebers auf Bundesebene tatsächlich eine Mitsprache aller staatlichen Ebenen angestrebt wird, hätte das Konsequenzen auf die für die erforderlichen Verfahren zu verwendende Zeit. Vernehmlassungen erst in der Umsetzungsphase von einzelnen Gesetzen lassen keine grundsätzlichen Einflussnahmen zu und verkommen zur Alibiübung. Welche Massnahmen sind aus Sicht des Regierungsrates vorgesehen, um hier eine Verbesserung zu erreichen?
4. Sieht der Regierungsrat Anpassungsbedarf beim OGRR um dem Auftrag, die Anliegen seiner unterstellten Staatsebenen und der Bevölkerung besser auch gegenüber den übergeordneten Instanzen vertreten zu können?

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Jörg Kündig, Gossau, Katharina Kull-Benz, Zollikon, und Martin Farner, Oberstammheim, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Bei der Gesetzgebung können folgenden Phasen unterschieden werden:

1. Initiativphase (Einleitung),
 2. Vorverfahren (Ausarbeitungsphase),
 3. Vernehmlassungsverfahren und
 4. parlamentarische Phase mit Beratung und Verabschiedung einer Vorlage.
1. Das Recht, der Bundesversammlung den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung von Erlassen vorzuschlagen (Initiativrecht), besitzen der Bundesrat (Art. 181 Bundesverfassung [BV, SR 101]), jedes Mitglied des National- und des Ständerates, jede Fraktion, jede parlamentarische Kommission und jeder Kanton (Art. 160 Abs. 1 BV). Die Kantone üben ihr Initiativrecht mittels Standesinitiative aus (vgl. Art. 59 Abs. 1 lit. b Kantonsverfassung [KV, LS 101]). Ein Initiativrecht für Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen kommt weder dem Volk noch etwa den Gemeinden oder Städten zu (vgl. in diesem Zusammenhang auch Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 18. September 2009 zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 173/2007 betreffend Standesinitiative für ein Städtereferendum in der Bundesverfassung, insbesondere S. 6 f.; ABl 2009, 2192, S. 2197).
 2. Grundsätzlich leitet der Bundesrat das Vorverfahren der Gesetzgebung. Der Vorentwurf mit Begleitbericht (Botschaft) geht bei den Kantonen, den in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien und den interessierten Kreisen in die Vernehmlassung.
 3. Art. 147 BV sieht vor, dass die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite zur Stellungnahme eingeladen werden.

Für die Gemeinden von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang insbesondere Art. 50 Abs. 2 und 3 BV. Danach beachtet der Bund bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden (Abs. 2). Er nimmt dabei u. a. Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen (Abs. 3). Diese verfassungsrechtlichen Vorgaben haben ihren Niederschlag im Vernehmlassungsgesetz des Bundes gefunden. Das Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungs-

verfahren (VIG; SR 172.061) und die Verordnung vom 17. August 2005 über das Vernehmlassungsverfahren (VIV; SR 172.061.1) regeln die Einzelheiten des Vernehmlassungsverfahrens. Dieses ist grundsätzlich öffentlich. Art. 4 Abs. 2 lit. c VIG verpflichtet den Bund u. a., die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden und Städte zu einer Stellungnahme einzuladen.

Gestützt auf Art. 50 Abs. 2 und 3 BV haben Städte und Gemeinden die Möglichkeit, sich direkt an den Bund zu richten. Der Bundesrat hat deshalb Richtlinien zuhanden der Bundesverwaltung betreffend die Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden vom 16. Oktober 2002 erlassen (vgl. BBl 2002, 8385). Darin wird unter Ziff. 7 die Mitwirkung der Gemeinden an der Willensbildung des Bundes im Einzelnen beschrieben. Unter Ziff. 8 Abs. 2 wird insbesondere festgehalten, dass die Direktkontakte zwischen Bund und Gemeinden in einem tripartiten Rahmen – Bund, Kantone, Gemeinden – stattfinden.

4. An das Vernehmlassungsverfahren schliesst sich die parlamentarische Phase an, in welcher der Entwurf eines Erlasses vom Parlament (National- und Ständerat) behandelt wird. Eine wichtige Rolle nehmen darin die vorberatenden Kommissionen des National- und Ständerates ein. Sie stellen dem Ratsplenum Antrag. Dabei haben jedes Ratsmitglied und der Bundesrat das Recht, Anträge zu stellen (Art. 160 Abs. 2 BV). Einigen sich die beiden Räte, findet nach der Redaktion des Textes in beiden Räten am letzten Tag der Session die Schlussabstimmung statt. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass auch die zuständige parlamentarische Kommission das Vernehmlassungsverfahren zu einem von ihr ausgearbeiteten Erlassentwurf eröffnen kann (Art. 5 Abs. 2 VIG).

Zu Frage 2:

Nach der Kompetenzordnung der Bundesverfassung verfügen die Kantonsregierungen im Gesetzgebungsverfahren des Bundes über keine besonderen Mitbestimmungsmöglichkeiten. Sie können im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens dem Bundesrat oder der zuständigen parlamentarischen Kommission lediglich ihre Auffassung zur Kenntnis bringen (vgl. Art. 4 und 5 VIG). Im Weiteren hat der Regierungsrat die Möglichkeit, im Rahmen der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) und der Fachdirektorenkonferenzen die Anliegen des Kantons Zürich zuhanden des Bundes einzubringen und auf die Gesetzgebung des Bundes Einfluss zu nehmen. Der Regierungsrat macht davon regelmässig und systematisch Gebrauch.

Im Rahmen dieser Kontaktmöglichkeiten berücksichtigt der Regierungsrat unter Beachtung der rechtlichen Vorgaben in Verfassung und Gesetz auch die Anliegen der Städte und Gemeinden des Kantons Zürich (Art. 85 Abs. 2 und 3 KV), die vor dem Hintergrund ihrer Bürgernähe jeweils besondere Beachtung finden. So wurden z. B. im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) auf administrativer Ebene eine Vertretung der Zürcher Gemeinden in die zuständige kantonale Arbeitsgruppe einbezogen, gleichzeitig informierte eine Vertretung des Regierungsrates die in dieser Sache zuständige politische Vertretung der Gemeinden des Kantons Zürich; schliesslich wurden die jeweiligen Anliegen der Gemeinden und Städte des Kantons Zürich in den Stellungnahmen an den Bund besonders angeführt.

Ähnlich verhält es sich mit der Vorlage des Bundes zur Revision des Vormundschaftsrechts, das im ZGB geregelt ist (Erwachsenenschutz, Personen- und Kindesrecht). Der Regierungsrat hat unter Einbezug der Gemeinden bzw. des Verbandes der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV) die laufenden Revisionsarbeiten, die Mitte 2003 mit Schreiben des Bundesrates vom 25. Juni 2003 ihren Ausgang genommen haben, begleitet und hierzu Stellung genommen. In seiner Eingabe zu den Vorentwürfen des Bundes forderte der Regierungsrat, dass der Bund die Organisationsautonomie des Kantons und die Gemeindeautonomie so weit wie möglich wahrt (Beschluss vom 3. März 2004, vgl. zu den einzelnen Schritten dieses Projektes www.gaz.zh.ch/internet/ji/gz/de/Vormundschaft/VC5.html).

Desgleichen hat der Regierungsrat gegenüber dem Bund zur Vorlage betreffend Einführung der biometrischen Pässe und der entsprechenden Anpassung des Bundesrechts (Ausweisgesetz, SR 143.1) mit Schreiben vom 21. September 2005 und 13. Dezember 2006 Stellung genommen und seine Interessen gegenüber dem Bund eingebracht. Zudem konnten die Stimmberechtigten in der Referendumsabstimmung vom 17. Mai 2009 zur vorgesehenen Bundesregelung abstimmen.

Zu Frage 3:

In der Beantwortung der Frage 2 wurde bereits ausgeführt, dass die Kantonsregierungen in der Kompetenzordnung des Bundes über kein besonderes Mitbestimmungsrecht verfügen. Die Zuständigkeit zur Gesetzgebung liegt allein bei den eidgenössischen Räten. Soweit erfolgreich das Referendum gegen eine Gesetzesvorlage des Bundes ergriffen wird, liegt die Zuständigkeit abschliessend bei den Stimmberechtigten (vgl. Art. 142 BV). Wegen der bundesstaatlichen Ordnung kommt schliesslich im Rahmen der politischen Rechte etwa das Referendums-

recht den Kantonen (Stände, vgl. Art. 141 BV), nicht aber den Gemeinden oder Städten zu. Auf Bundesebene wird keine Mitbestimmung aller staatlichen Ebenen angestrebt.

Die Ausführungen zeigen, dass im Vernehmlassungsverfahren auf Bundesebene und in der Folge in jenem auf kantonaler Ebene die Einbindung der Gemeinden des Kantons Zürich durch den Regierungsrat nicht erst in der Umsetzungsphase erfolgt. Möglich ist sodann, dass der Kanton nach Erlass eines Bundesgesetzes mit Blick auf den Vollzug durch den Kanton und/oder die Gemeinden gestützt auf Art. 4 Abs. 1 KV erneut verpflichtet ist, sein Vorhaben mit den Gemeinden abzustimmen. Diese zweite Phase darf aber nicht mit dem eigentlichen Gesetzgebungsverfahren auf Ebene des Bundes verwechselt werden.

Soweit auf Bundesebene Gesetze erlassen werden, die für den Kanton und insbesondere die Gemeinden von Bedeutung sind, haben es die Gemeinden in der Hand, ihre spezifischen Interessen in Stellungnahmen zuhanden des Regierungsrates darzulegen. So ist der Regierungsrat als Vertreter des Kantons gegen aussen und innen (Art. 71 Abs. 1 lit. c KV) gemäss Art. 85 Abs. 2 und 3 KV verpflichtet, die möglichen Auswirkungen seines Handelns auf die Gemeinden, Städte und Agglomerationen zu berücksichtigen und die Gemeinden rechtzeitig anzuhören. Dies erfolgt auch auf kantonaler Ebene durch eine entsprechende Vernehmlassung. Dieser Anhörung voran geht die Information der Gemeinden, die auf verschiedenen Kanälen erfolgt: So informiert der Regierungsrat die Gemeinden über die laufenden Vernehmlassungsverfahren. Im Weiteren besteht ein enger Kontakt des Regierungsrates und der Direktion der Justiz und des Innern zum GPV. Ein weiterer Informationsaustausch erfolgt über den von der Direktion der Justiz und des Innern eingerichteten Beirat für Gemeindefragen, wo neben den Gemeinden auch die Bezirke vertreten sind. Ferner erlässt das Gemeindeamt des Kantons Zürich regelmässig Rundschreiben an alle Gemeinden des Kantons, worin über Gesetzgebungsverfahren auf Ebene des Bundes und des Kantons und deren Auswirkungen auf die Gemeinden informiert wird.

Neben der Beteiligung an Vernehmlassungen im Kanton steht den Gemeinden aber auch die Möglichkeit offen, über ihre Verbände, d. h. den Schweizerischen Städteverband (SSV) und den Schweizerischen Gemeindeverband (SGV), sich im bereits erwähnten Vernehmlassungsverfahren des Bundes Gehör zu verschaffen.

Durch diese beiden Verbände werden die Gemeinden auch im Rahmen der TAK gegenüber dem Bund und den Kantonen vertreten. Die TAK ist die politische Plattform von Bund, Kantonen und Städten sowie Gemeinden. Ihre Aufgabe ist es, die Haltungen von Bund, Kantonen,

Städten und Gemeinden in gemeinsam interessierenden Politikbereichen aufeinander abzustimmen und die Zusammenarbeit unter den Beteiligten zu fördern. Der Kanton Zürich ist seitens der KdK durch den Vorsteher der Direktion der Justiz und des Innern in der TAK vertreten. Auf administrativer Ebene werden die entsprechenden Aufgaben durch die Staatskanzlei mit der Abteilung Aussenbeziehungen wahrgenommen.

Ferner haben alle Gemeinden des Kantons Zürich die Möglichkeit, sich im Verein Metropolitankonferenz Zürich zu engagieren. Neben dem Kanton Zürich sind darin weitere sieben Kantone (Luzern, Schwyz, Zug, Schaffhausen, St. Gallen, Aargau, Thurgau) und rund 100 Städte und Gemeinden des Metropolitanraums Zürich Mitglied. Damit ist den Gemeinden des Kantons Zürich eine weitere Möglichkeit eröffnet, ihren Anliegen auf Bundesebene Gehör und Nachdruck zu verschaffen.

Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass die Traktanden der Bundesversammlung auf der Website der Bundesversammlung einsehbar sind, was es insbesondere den Exekutivmitgliedern der Gemeinden ermöglicht, bei den Vertreterinnen und Vertretern des Kantons Zürich im National- und im Ständerat Einfluss zu nehmen.

Zu Frage 4:

Die Gemeinden gehören nicht zur kantonalen Verwaltung. Sie bilden aufgrund der verfassungsrechtlichen Ordnung im Bund und im Kanton Zürich vielmehr eine eigene föderale Stufe. Der Regierungsrat versteht die Gemeinden nicht als «[ihm] unterstellte Staatsebenen». Das Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR, LS 172.1) erscheint daher nicht als der richtige Ort für Regelungen zum Einbezug der Gemeinden in das Gesetzgebungsverfahren des Bundes.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Staatskanzlei.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi