

Sitzung vom 25. März 2009

462. Anfrage (Metropolitankonferenz)

Die Kantonsräte Hans Frei, Watt-Regensdorf, und Claudio Zanetti, Zollikon, haben am 5. Januar 2009 folgende Anfrage eingereicht:

Im Zusammenhang mit der Realisierung der sogenannten Metropolitankonferenz ersuchen wir den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Welches ist die rechtliche Grundlage für die Unterzeichnung einer freiwilligen Übereinkunft zwischen Kantonen, Städten und Gemeinden sowie anderen Organisationen über die Ziele und die Zusammenarbeitsform der Metropolitankonferenz? (Siehe Medienmitteilung des Regierungsrats vom 7. März 2008).
2. Was ist unter «anderen Organisationen» zu verstehen?
3. Welche Ziele der Metropolitankonferenz lassen sich auf dem herkömmlichen Weg der demokratischen Willensbildung nicht erreichen?
4. Gemäss Regierungsrat will die Metropolitankonferenz «aktives Lobbying betreiben für ihren Raum in regionalen, nationalen und internationalen Gremien und Trägerschaften». Inwiefern wird dabei der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (z. B. BGE 119 IA 271) Rechnung getragen, die Gemeinden diesbezüglich grösste Zurückhaltung auferlegt?
5. Inwiefern führt die Metropolitankonferenz zu einem Abbau der demokratischen Rechte der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, des Kantonsrats sowie der Gemeinden?
6. Welche Kosten sind der öffentlichen Hand im Zusammenhang mit der Metropolitankonferenz bisher entstanden, und mit welchen weiteren Kosten ist zu rechnen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Hans Frei, Watt-Regensdorf, und Claudio Zanetti, Zollikon, wird wie folgt beantwortet:

Um Fragen der Zusammenarbeit zwischen Kantonen, Städten und Gemeinden zu diskutieren, hat der Kanton Zürich – vertreten durch das Amt für Verkehr (AFV), das Amt für Raumordnung und Vermessung (ARV) und das Gemeindeamt (GAZ) – zusammen mit den Städten Zürich und Winterthur sowie Vertretungen des Verbands der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV) das Projekt «Strukturen für eine bessere Zusammenarbeit im Wirtschaftsraum Zürich» (Projekt Strukturen) begonnen. Am Projekt beteiligt sich auch der Bund im Rahmen eines Modellvorhabens. Ziel des Projekts ist es, themenbezogen die mögliche Beteiligung von Akteuren im Wirtschaftsraum Zürich in geeigneten Trägerschaften aufzuzeigen. Im Rahmen des Projekts Strukturen fand beim Thema «Verbesserung der interkantonalen und interkommunalen Zusammenarbeit» das Teilprojekt der Metropolitankonferenz besondere Beachtung.

Aufgabe dieser Konferenz soll es sein, im Wirtschafts- und Lebensraum Zürich eine gemeinsame politische Plattform von Städten, Gemeinden und Kantonen aufzubauen. Die Interessen des Wirtschaftsraums Zürich sollen nach aussen vertreten und die gesellschaftliche Identifikation mit ihm gefördert werden. Konkret könnten Zusammenarbeitsprojekte eingeleitet oder gemeinsame Stellungnahmen und Postulate verfasst werden.

Nach der Durchführung von drei Metropolitankonferenzen in den Städten Rapperswil-Jona, Zug und Zürich fand am 28. November 2008 in Schaffhausen die 4. Metropolitankonferenz Zürich statt. Die inhaltlichen Schwerpunkte der Diskussionen bildeten die künftige Organisationsform als Verein sowie die dazugehörige Vision. Dazu wurden Entwürfe vorgestellt, deren Inhalte im Plenum und in Gruppen besprochen und in der Folge von den Kantonen und Gemeinden als Vernehmlassungsvorlagen verabschiedet wurden. Der Verein Metropolitanraum Zürich soll am 3. Juli 2009 in Frauenfeld gegründet werden.

Zu Frage 1:

Die Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV; LS 101) enthält auch Bestimmungen zur interkantonalen Zusammenarbeit zwischen Gemeinwesen. Sowohl Kanton und Gemeinden können kantonsübergreifende Vereinbarungen abschliessen. Auf kantonaler Ebene handelt der Regierungsrat interkantonale Verträge aus und ist im Rahmen seiner

Verordnungskompetenz allein für deren Abschluss zuständig (Art. 69 Abs. 1 KV). Auf kommunaler Ebene ergibt sich die Zuständigkeit der jeweiligen Exekutiven aus der Kompetenzordnung in den Gemeindeordnungen. Der Kanton hat sodann die kantonsübergreifende Zusammenarbeit der Gemeinden zu ermöglichen und diese bei der Wahrung ihrer Interessen zu unterstützen (vgl. Art. 90 KV). Die Kantonsverfassung verpflichtet schliesslich Kanton, Gemeinden und andere Träger öffentlicher Aufgaben, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zusammenzuarbeiten (Art. 95 Abs. 1 KV).

Bei der Charta der Metropolitankonferenz Zürich handelt es sich nicht um einen interkantonalen Vertrag, sondern lediglich um eine Absichtserklärung zwischen den Gemeinwesen der Metropolitanregion Zürich zur Vorbereitung eines koordinierten Vorgehens bei zentralen Sachgeschäften, die den Metropolitanraum betreffen. Eine mögliche Umsetzung der Charta ist die Schaffung einer interkantonalen Konferenz. Wie bei den bereits bestehenden Instituten der interkantonalen Konferenz (z. B. Konferenz der Kantonsregierungen) fällt das Treffen solcher Absprachen in die Zuständigkeit der Kantonsregierungen. Die Rechtsgrundlage für die Unterzeichnung von Absprachen und Absichtserklärungen findet sich in den oben erwähnten Verfassungsbestimmungen und insbesondere im verfassungsrechtlichen Auftrag, den Staat nach aussen zu vertreten (Art. 71 lit. c KV und Art. 40 Abs. 1 und 3 Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung [OG RR; LS 172.1]; vgl. dazu Markus Meyer, Die interkantonale Konferenz – ein Mittel der Kantone zur Zusammenarbeit auf Regierungsebene, Abhandlungen zum schweizerischen Recht, Diss. Bern 2005).

Zu Frage 2:

Am Anfang des Projekts «Strukturen für eine bessere Zusammenarbeit im Wirtschaftsraum Zürich» waren ausschliesslich der Kanton Zürich, Städte und Gemeinden des Kantons Zürich sowie der Gemeindepräsidentenverband beteiligt. Im weiteren Verlaufe des Projekts zeigte sich schon bald, dass zur Verbesserung der Zusammenarbeit im gesamten Wirtschaftsraum Zürich auch bereits bestehende, in diesem Raum tätige Organisationen mit einbezogen werden sollten. Dazu gehören beispielsweise die Greater Zurich Area (GZA), die sich mit der Standortpromotion des Wirtschaftsraums Zürich befasst, oder die Regionalplanung Zürich und Umgebung (RZU), die als Planungs-Dachverband mit Fragen der räumlichen Entwicklung der Agglomeration Zürich zu tun hat. In der Folge wurden diese Organisationen sowie weitere interessierte Kreise, die über einen nahen Bezug zum Metropolitanraum Zürich verfügen, in die Arbeiten zur Metropolitankonferenz Zürich mit einbezogen. Diese Beteiligung führte auch dazu, dass solchen Organisa-

tionen die Unterzeichnung der Charta als freiwillige Übereinkunft über die Ziele und die künftige Zusammenarbeitsform der Metropolitan-konferenz offen stand.

Zu Frage 3:

Demokratie bedeutet, dass alle staatliche Macht auf dem Willen des Volkes gründet. Ausdruck des demokratischen Gedankens sind die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten und der durch die Stimmberechtigten gewählten Behörden im Staat. Bedeutende Entscheide sind im Rahmen der demokratischen Willensbildung den Stimmberechtigten (obligatorisches Referendum) oder dem Parlament zu unterstellen bzw. können den Bürgerinnen und Bürgern (fakultatives Referendum) vorgelegt werden. Entsprechend beschliesst der Kantonsrat im Wesentlichen über Vorlagen, deren Inhalt mindestens Gesetzesrang hat, sowie über grundlegende Planungs- und wichtige Finanzgeschäfte (vgl. Art. 54 ff. KV). Den Stimmberechtigten obliegt es, demgegenüber Volksinitiativen, Referenden und der Rechtsetzung, deren Inhalt Verfassungsrang hat, Beschluss zu fassen (vgl. Art. 32 f. KV).

Ziel der Metropolitankonferenz ist die Bildung einer Koordinationsplattform in Form eines Vereins, um Aufgaben und Projekte zur Stärkung des Metropolitanraums gemeinsam anzugehen. Die Konferenz soll dazu dienen, Vorhaben anzustossen. Dabei wird die verfassungsmässige Zuständigkeit und Autonomie der Kantone und Gemeinden nicht beeinträchtigt und bleibt auch die Zuständigkeit der kantonalen und kommunalen Behörden umfassend gewahrt. Gemäss § 2 Abs. 1 OG RR obliegt die politische Planung und Führung im Kanton dem Regierungsrat; er soll die Ziele festlegen und die politischen Prozesse in die Wege leiten und auslösen, wenn ein Thema vom Kanton aufgegriffen werden muss. Die Absprachen in der Metropolitankonferenz können nicht als Beschlussfassungen betrachtet werden, die dem herkömmlichen demokratischen Willensbildungsprozess unterliegen. Entsprechend können die vorgesehenen Ziele der Metropolitankonferenz, Absprachen für gemeinsame Vorhaben zu treffen, auf dem herkömmlichen Weg der demokratischen Willensbildung nicht erreicht werden. Nicht auszuschliessen ist aber, dass Vorhaben, die in der Metropolitankonferenz eingeleitet werden, dereinst zu demokratischen Beschlussfassungen führen werden.

Zu Frage 4:

Im erwähnten Entscheid des Bundesgerichts (BGE 119 Ia 271) wird die Frage der Zulässigkeit der Einflussnahme einer Gemeinde in einem Abstimmungskampf um eine kantonale Vorlage beurteilt. Darin hat das Bundesgericht seine Rechtsprechung bestätigt, wonach die Intervention bzw. die behördliche Stellungnahme einer Gemeinde in einem kantona-

len Abstimmungskampf nur ausnahmsweise als zulässig betrachtet werden könne, wenn die Gemeinde davon in besonderer Weise betroffen sei. Im Regelfall dürfe eine Gemeinde keine Abstimmungspropaganda betreiben, weil jede stimmberechtigte Person Anspruch darauf habe, dass sie ihren Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen könne.

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts bezieht sich auf demokratische Willensbildungsverfahren. Bei der vorgesehenen Metropolitankonferenz geht es indessen nicht um demokratische Beschlussverfahren, sondern um eine Absprache zu einem gemeinsamen und koordinierten Vorgehen. Gemeinsame Interessen der in der Konferenz beteiligten Gemeinwesen sollen auch nach aussen vertreten werden. Die Interessenwahrung eines Gemeinwesens ist eine wesentliche Aufgabe der Exekutivorgane von Gemeinden und Kanton. Als oberste leitende Behörde gilt dies für Regierungsrat und Gemeinderat (vgl. Art. 60 Abs. 1 KV; § 64 Ziffer 2 und § 110 Gemeindegesetz [LS 131.1]). Eine aktive Interessenvertretung für den Metropolitanraum in regionalen, nationalen und internationalen Gremien und Trägerschaften durch die Gemeinden und den Kanton zu betreiben, ist daher mit der erwähnten Bundesgerichtspraxis ohne Weiteres vereinbar.

Zu Frage 5:

Wie bereits in der Beantwortung der Fragen 1 und 3 ausgeführt, dient die Metropolitankonferenz als Koordinationsplattform zur verstärkten Vernetzung und Bündelung der Interessen aller Beteiligten des Wirtschaftsraums Zürich bei wirtschaftlichen, kulturellen, infrastrukturellen und politischen Themen. Es werden hingegen keine Vorarbeiten geleistet oder Projekte eingeleitet, die kommunale und kantonale Abstimmungen ersetzen würden. Die Vornahme von Koordinationsaufgaben auf exekutiver Ebene führt daher weder auf kommunaler noch auf kantonaler Ebene zu einem Abbau der demokratischen Rechte der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger.

Zu Frage 6:

Bei der Metropolitankonferenz handelt es sich um ein Teilprojekt des Modellvorhabens «Strukturen für eine bessere Zusammenarbeit im Wirtschaftsraum Zürich». Für das Modellvorhaben besteht eine Projektorganisation mit einem politischen Steuerungsgremium und einer Projektgruppe. Der Kanton Zürich ist seit Beginn in beiden Gremien beteiligt. Die Arbeiten zum Teilprojekt Metropolitankonferenz begannen an einem Workshop in Winterthur am 23. März 2006, an welchem gegen 100 Vertreterinnen und Vertreter von Städten, Gemeinden und Kantonen des Metropolitanraumes Zürich teilnahmen. In der Folge fanden im Frühjahr und Herbst 2007 die zwei ersten Metropolitankonferenzen

statt, aus denen die Charta und ein Porträt des Metropolitanraums hervorgingen. An der dritten und vierten Konferenz vom 6. Mai 2008 bzw. 28. November 2008 standen die Erarbeitung der Organisationsform als Verein und die Formulierung der gemeinsamen inhaltlichen Ziele in Form einer Vision im Vordergrund. Beide Vorlagen befinden sich zurzeit in einer Vernehmlassung.

In der Laufzeit des Teilprojektes Metropolitankonferenz, d. h. vom 23. März 2006 bis Anfang Juli 2009, ergeben sich für die öffentliche Hand, d. h. für die ursprüngliche und die erweiterte Trägerschaft Beiträge von rund Fr. 350 000. Davon entfallen auf den Kanton Zürich rund Fr. 70 000. Hinzu kommen Personalkosten im Rahmen der Projektorganisation von rund Fr. 70 000.

Ab dem Zeitpunkt der Gründung des Vereins Metropolitanraum Zürich richten sich die Kosten für die Mitgliedschaft des Kantons Zürich nach dem vorgeschlagenen Finanzierungsmodell (abhängig von der Stimmkraft). Aufgrund der gegenwärtig vorliegenden Daten ist mit einem ersten Jahresbeitrag von rund Fr. 110 000 zu rechnen.

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