

# Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 24. Juni 2020

**552.**

**Präsidialdepartement, Vernehmlassung «Regionen und funktionale Räume» des Verbands der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich**

**IDG-Status: öffentlich**

## **1. Ausgangslage**

Die Stadt Zürich ist vom Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV) zur Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren «Regionen und funktionale Räume» eingeladen worden. Der Stadtrat wies das Geschäft am 11. März 2020 der Stadtpräsidentin zum Antrag zu. Gegenstand der Vernehmlassung ist ein Vorschlag zur künftigen Gliederung des Kantons nach primär funktionalen Kriterien, was eine markante Änderung der Gliederung des Kantons Zürich darstellen würde. Der Vorschlag entstand im Rahmen eines vom GPV und der Direktion des Innern gemeinsam gestarteten Projekts «Gemeinden 2030». Der GPV unterbreitet nun den politischen Gemeinden, den Bezirken und den Planungsregionen ein Modell, das anstelle der elf Bezirke acht Regionen setzt und die Zusammenarbeit der Gemeinden mittels der Schaffung von funktionalen Räumen innerhalb der Regionen verbessern und vereinfachen will.

## **2. GPV-Modell «Regionen und funktionale Räume im Kanton Zürich»**

Für den GPV steht eine zukunftsorientierte Gemeindeentwicklung im Zentrum. Das erfordere ein Denken und Handeln über die Gemeindegrenzen hinweg und eine verstärkte Orientierung an den funktionalen Räumen. Zwar gebe es bereits heute in vielen Bereichen eine überkommunale Zusammenarbeit. Mit der Zeit seien zahlreiche Gefässe für diese Zusammenarbeit entstanden, etwa die Planungsregionen oder Zweckverbände, und eine Vielzahl von lokalen Lösungen für spezifische Sachverhalte. Diese Heterogenität werde von den Gemeinden zunehmend als problematisch empfunden. Es besteht nach Auffassung vieler Gemeindevertretungen Handlungsbedarf. Vor diesem Hintergrund entwickelten Gemeindevertretungen und Vertretungen der Direktion des Innern im Rahmen des Projekts «Gemeinden 2030» einen Vorschlag für eine neue funktionale Gliederung des Kantons Zürich. Das Konzept sieht für die interkommunale Zusammenarbeit zwei Ebenen vor: Regionen und funktionale Räume.

Die Regionen sind gemäss diesem Vorschlag für die Zusammenarbeit im grösseren Massstab bestimmt und umfassen einen oder mehrere funktionale Räume. Die Regionen würden die Aufgaben der heutigen Bezirke und weitere Aufgaben des Kantons (z. B. Polizei, Gerichte) und der Gemeinden (z. B. Regionalplanung, Planung Pflegebetten, Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde, Tourismusförderung, Regionale Führungsorganisation) übernehmen. Die neuen Regionen wurden auf Basis der elf bestehenden Planungsregionen gemäss PBG bestimmt. Um vergleichbar grosse Regionen zu erreichen, wurden gewisse Planungsregionen zusammengelegt, sodass schliesslich acht Regionen vorgeschlagen werden. Die Stadt Zürich stellt im Modell des GPV eine eigene Region dar.

Die sogenannten funktionalen Räume wären für die interkommunale Leistungserbringung innerhalb einer Region zuständig. Der GPV nennt als Aufgaben für die funktionalen Räume etwa die Betriebs- und Zivilstandsämter, die Feuerwehr und den Zivilschutz, Spitex, Wohnen im Alter, die Frühförderung, aber auch die Aufgaben der heutigen Zweckverbände und die überkommunale Richtplanung. Die funktionalen Räume orientieren sich an den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verflechtungen, teils auch an der Topografie. Sie sollen nach Auffassung des GPV von ähnlicher Grösse sein. Die 31 funktionalen Räume sind nicht als neue,

zusätzliche Staatsebenen angedacht, sondern als Gefässe für die interkommunale Zusammenarbeit, falls auf Gemeindefusionen verzichtet wird. Zürich ist im Modell des GPV ein eigener funktionaler Raum.

### **3. Beurteilung des Regionen-Modells**

Die heutige Bezirkseinteilung im Kanton Zürich stammt aus der nachnapoleonischen Zeit der Restauration und ist, mit Ausnahme der Abspaltung des Bezirks Dietikon und der Gemeinde Zollikon vom Bezirk Zürich im Jahr 1989, unverändert gültig. Bei der Erarbeitung der neuen Kantonsverfassung von 2006 wurde zwar die Frage der räumlichen Gliederung des Kantons in einem grösseren Rahmen diskutiert. Eine Abschaffung der Bezirke wurde thematisiert, aber nicht weiterverfolgt.

Auch der Gemeindebestand Zürichs hat sich im Unterschied zu vielen anderen Kantonen kaum verändert. Es erscheint dem Stadtrat sinnvoll, sich nach rund 200 Jahren mit der nahezu unveränderten Gebietseinteilung und den Funktionszuweisungen an die drei Handlungsebenen Kanton, Bezirke und Gemeinden im Kanton Zürich zu befassen. Er unterstützt deshalb den Grundgedanken hinter dem Regionen-Modell und dankt dem GPV, dass er mit dem Modell «Regionen und funktionale Räume» die Diskussion angestossen hat. Der Vorschlag beinhaltet allerdings auch Elemente, die der Stadtrat kritisch beurteilt:

- a. Die Regionen wären im vom GPV vorgeschlagenen Modell gleichzeitig auch die kantonalen Wahlkreise. Für die Stadt Zürich würde das eine einschneidende Änderung darstellen. Die Vertretung der Quartiere im Kantonsrat wäre weniger gut sichergestellt als mit den heute geltenden Wahlkreisen. Der Stadtrat schlägt deshalb vor, die Region Zürich bei der Festlegung der kantonalen Wahlkreise in kleinere Wahlkreise aufzuteilen. Damit wären alle Wahlkreise von vergleichbarer Grösse mit den anderen Wahlkreisen im Kanton.
- b. Aus Sicht des Stadtrats insbesondere unbefriedigend ist, dass die Planung über die Stadtgrenzen der Stadt Zürich hinaus erschwert wird. Die Kongruenz von kommunalem und regionalem Perimeter ist mit Blick auf die den Regionen obliegenden Aufgabe der Regionalplanung nicht sinnvoll. Der vorliegende Modellvorschlag schreibt den gegenwärtigen Status der Stadt Zürich als eigenständige Planungsregion fort und bringt keine Verbesserungen bei der Bewältigung der vielfältigen raumplanerischen Herausforderungen im eng verflochtenen Grossraum Zürich. Der Stadtrat regt deshalb an, dass die Frage der Zusammenarbeit, insbesondere in Bezug auf die Planung über die Stadtgrenzen hinaus, in einem breit abgestützten Prozess vertieft analysiert wird und Lösungsvorschläge evaluiert werden. Nach Auffassung des Stadtrats wäre der Planungsdachverband Region Zürich und Umgebung (RZU) zur Durchführung und Moderation dieses Prozesses sehr gut geeignet. Die RZU ist von der Vertretung der Stadt Zürich im Vorstand gebeten worden, diesen Prozess anzustossen.

### **4. Beurteilung der vorgeschlagenen «funktionalen Räume»**

Die funktionalen Räume sollen gemäss Vorschlag GPV strikt nur einer Region zugeordnet werden. Für die Stadt Zürich würde dies bedeuten, dass sie als Region mit nur einer Gemeinde gemäss Modell auch einen funktionalen Raum darstellen würde. Dies entspricht in keiner Weise den tatsächlichen, grossräumigen vielfältigen und funktionalen Verflechtungen der Stadt Zürich und dem Umland. Der Stadtrat beurteilt das Modell der funktionalen Räume dennoch als guten Ansatz, der mit Blick auf die Stadt Zürich jedoch überdacht werden muss (siehe Ausführungen unter Punkt 3, Absatz b.). Grundsätzlich zu klären wären insbesondere auch die Schnittstellen zwischen den funktionalen Räumen und der Umgang mit den bestehenden

Institutionen der interkommunalen Zusammenarbeit, z. B. den Zweckverbänden. Diesbezüglich bleibt der Vorschlag des GPV sehr vage.

Ob die vorgeschlagene Zuteilung der Gemeinden zu den neuen funktionalen Räumen richtig ist, soll primär den betroffenen Gemeinden überlassen werden. Für die Stadt Zürich von Bedeutung ist die Frage der Nahtstelle zu den direkten Nachbargemeinden und zum weiter gefassten Verflechtungsraum. Wie diese ausgestaltet werden könnte, lässt das GPV-Modell offen. Lösungen hierfür könnten wiederum unter der Schirmherrschaft der RZU erarbeitet werden (siehe Ausführungen zum Regionen-Modell).

## **5. Gesamtbeurteilung und Zusammenfassung**

Der Stadtrat begrüsst die Initiative des GPV. Es ist richtig, die interkommunale Zusammenarbeit zu verbessern und die Bezirksstruktur in eine zeitgemässe Form zu überführen. Das vorgeschlagene Regionen-Modell soll weiterverfolgt werden. Offene Fragen, insbesondere nach der Zusammenarbeit in Planungsfragen über die Stadtgrenzen hinaus, sowie die Wahlkreisfrage bedürfen jedoch aus Stadtzürcher Sicht einer vertieften Diskussion. Bezüglich der offenen Fragen einer geeigneten Einbindung der Stadt Zürich in das neue Modell empfiehlt der Stadtrat dem GPV, die RZU einzubeziehen. Dieser Dachverband verfügt über die geeignete institutionelle Form und das Know-how, um den notwendigen Strategieprozess unter den betroffenen Gemeinden und Städten zu moderieren.

Zur Einteilung und den Aufgaben der funktionalen Räume ausserhalb der Stadt Zürich äussert sich der Stadtrat nicht, da die neuen funktionalen Räume für die Stadt Zürich keine Änderungen mit sich bringen. Hingegen stellt sich aus Stadtzürcher Sicht auch bei den funktionalen Räumen die wichtige Frage nach den Verflechtungen und Nahtstellen über die Grenzen hinaus zu den Nachbargemeinden und -regionen. Auch dieser Sachverhalt sollte vertieft analysiert und in geeigneter Form im Modell aufgenommen werden.

## **6. Fragebogen**

Da die Stadt Zürich vom Vorschlag des GPV mehrfach betroffen wäre und weil die Stadt Zürich sich in den vom GPV angestossenen Prozess einbringen möchte und Interessen zu wahren hat, beteiligt sich der Stadtrat am Vernehmlassungsverfahren des GPV. Die Vernehmlassung erfolgt mittels Fragebogen. Die elektronische Rückmeldung soll bis zum 30. Juni 2020 erfolgen.

Der GPV wünscht, dass die Stellungnahmen der Gemeinden durch deren Exekutiven erfolgen solle. Deshalb unterbreitet die Stadtpräsidentin den Fragebogen dem Stadtrat zur Beschlussfassung.

Auf den im Einvernehmen mit den Vorstehenden des Hochbaud- sowie des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements gestellten Antrag der Stadtpräsidentin beschliesst der Stadtrat:

1. Der Stadtrat von Zürich nimmt an der Vernehmlassung «Regionen und Funktionen» des Verbands der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich teil.
2. Der beiliegenden Stellungnahme in Form des ausgefüllten Fragebogens (Stand vom 9. Juni 2020) wird zugestimmt.

3. Mitteilung je unter Beilage an die Stadtpräsidentin, die Vorstehenden des Tiefbau- und Entsorgungs- sowie des Hochbaudepartements, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten und durch Zustellung des Fragebogens an den Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich durch das Präsidialdepartement.

Für getreuen Auszug  
die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti