

Die Effektivität und demokratische Legitimation von funktionalen Strukturen

Eine vergleichende Analyse für die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich

Zertifikatsarbeit eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des Certificate of Advanced Studies in Public Administration (CeMaP)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Reto Steiner**
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasser: **Michael Emch**
aus Lüterswil (SO)
Buchserstrasse 10
5000 Aarau

Aarau, 27.11.2013

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Certificate of Advanced Studies in Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichten Arbeiten liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Vorwort

Vom Generalsekretariat der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich gebührt besonderer Dank meinen Vorgesetzten Bruno Aebischer und Dejan Brankovic für die Unterstützung und das Interesse in allen Phasen des Erstellungsprozesses dieser Arbeit, sowie Gian Andrea Schmid, Lydia Kalbermatter und Jérôme M. Weber für die kritische Würdigung. Weiter danke ich Alyssa Emch-McVey und Beatrice Grob für den fruchtbaren Austausch.

Aarau, im November 2013

Michael Emch

Zusammenfassung

Der Volkswirtschaftsdirektor des Kantons Zürich vertritt den Regierungsrat gegenwärtig in 20 Organisationen und Gremien in den Politikbereichen Verkehr und Volkswirtschaft. Viele dieser Kooperationsstrukturen entsprossen den im Kanton Zürich besonders ausgeprägten Entwicklungen der Urbanisierung und Metropolitanisierung. Letztere führten zu einer Inkongruenz zwischen den funktionalen urbanen Räumen und den althergebrachten, territorial geprägten Entscheidungsstrukturen. Um den Bedürfnissen der Bevölkerung zu begegnen, entstanden nicht nur im Kanton Zürich Strukturen zur Kooperation, Koordination und Vernetzung, welche mehrere staatliche Ebenen und auch Private einbeziehen. Form, Zweck und beteiligte Akteure der erwähnten Kooperationsstrukturen des Volkswirtschaftsdirektors des Kantons Zürich unterscheiden sich stark.

In dieser Arbeit wird ein einheitliches Raster zum Vergleich und zur Beurteilung der 20 Organisationen und Gremien entwickelt, in denen der Volkswirtschaftsdirektor den Regierungsrat des Kantons Zürich vertritt. Im Vordergrund stehen dabei zwei Fragen:

- Wie effektiv sind die einzelnen Kooperationsstrukturen hinsichtlich der Zielerreichung der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich?
- Zu welchem Grad sind die Kooperationsstrukturen demokratisch legitimiert?

Dabei wird die Arbeitshypothese aufgestellt, dass die Effektivität und demokratische Legitimation der Organisationen und Gremien sich zueinander negativ verhalten.

Nach einer Beleuchtung der einschlägigen theoretischen Grundlagen werden die Beurteilungskriterien hergeleitet und mittels standardisierter Variablen operationalisiert. Anschliessend werden die Organisationen und Gremien beurteilt. Die Beurteilungen werden schliesslich zu einem Gesamtbild verdichtet, um Muster zu ermitteln und die Arbeitshypothese zu prüfen.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	III
Zusammenfassung	IV
Inhaltsverzeichnis	V
Abbildungsverzeichnis	VII
Tabellenverzeichnis	VIII
Abkürzungsverzeichnis	IX
Anhangverzeichnis	XI
1 Einleitung	1
1.1 Ausgangslage.....	1
1.1.1 Urbanisierung in der Schweiz	1
1.1.2 Der Metropolitanraum Zürich	1
1.1.3 Folgen für die Erbringung öffentlicher Aufgaben.....	2
1.2 Inhalt und Ziele der Arbeit	3
1.3 Methodisches Vorgehen und Aufbau	4
2 Grundlagen	5
2.1 Die Rolle des Kantons im Metropolitanraum Zürich	5
2.2 Typologisierung der Kooperationsformen.....	6
2.3 Neuer Regionalismus und Demokratie.....	8
2.4 Herleitung der Beurteilungskriterien	8
2.4.1 Operationalisierung des Kriteriums „Effektivität“	9
2.4.2 Operationalisierung des Kriteriums „Demokratische Legitimation“	10
2.4.3 Analyseraster und Arbeitshypothese	12
3 Beurteilung der Kooperationsstrukturen der VD ZH	14
3.1 Organisation und Aufgaben der VD ZH	14
3.2 Auslegeordnung der Organisationen und Gremien	14
3.3 Beurteilung anhand der hergeleiteten Kriterien.....	17
3.3.1 Politikfeld Luftverkehr	17
3.3.2 Politikfeld Landverkehr	19
3.3.3 Politikfeld Volkswirtschaft.....	21
3.4 Aggregierte vergleichende Analyse.....	26

4 Konklusion	32
Literaturverzeichnis	VIII
Anhang	XI
Anhang 1: Langfristige Ziele und Legislaturziele der VD ZH.....	XI
Anhang 2: Übersicht der Grundlagen und Quellen für die Beurteilungsergebnisse	XII
Anhang 3: Arithmetische Mittelwerte der Beurteilungsergebnisse.....	XVII
Selbständigkeitserklärung.....	XVIII
Über den Autor	XIX

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Der Metropolitanraum Zürich (Quelle: BFS).....	2
Abbildung 2: Verhältnis der Ebenen Gremium und Organisation	9
Abbildung 3: Die Phasen des Politikprozesses nach Jann und Wegrich (2003, S. 95).....	11
Abbildung 4: Aggregierte Beurteilungsergebnisse	27
Abbildung 5: Aggregierte Beurteilungsergebnisse nach Governance-Typ.....	29
Abbildung 6: Aggregierte Beurteilungskriterien nach Phase im Politikprozess	30

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Metropolitane Governance-Typen (nach Koch, 2013, S. 401)	7
Tabelle 2: Operationalisierung des Kriteriums „Effektivität“	10
Tabelle 3: Operationalisierung des Kriteriums „Demokratische Legitimation“	12
Tabelle 4: Beurteilungsraster	12
Tabelle 5: Struktur der Auslegeordnung	15
Tabelle 6: Gesamtübersicht der Organisationen und Gremien.....	16
Tabelle 7: Beurteilung der Organisationen im Politikfeld Luftverkehr	17
Tabelle 8: Beurteilung der Organisationen im Politikfeld Landverkehr	19
Tabelle 9: Beurteilung der Organisationen im Politikfeld Volkswirtschaft	21
Tabelle 10: Beurteilung der Beteiligungen im Politikfeld Volkswirtschaft.....	24

Abkürzungsverzeichnis

AFV	Amt für Verkehr des Kantons Zürich
AG	Aktiengesellschaft
AVIG	Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung
AWA	Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BFS	Bundesamt für Statistik
BGSA	Bundesgesetz zur Bekämpfung von Schwarzarbeit
BPUK	Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
d. h.	das heisst
EKZ	Elektrizitätswerke des Kantons Zürich
FlaM	Flankierende Massnahmen zum freien Personenverkehr mit der EU
FZAG	Flughafen Zürich AG
GK	Gotthard-Komitee
GV	Generalversammlung
GZA	Greater Zurich Area Standortmarketing
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KKDöV	Konferenz der kantonalen Delegierten des öffentlichen Verkehrs
KKFZ	Flughafen Zürich: Konsultative Konferenz & Info-Forum
KöV	Konferenz der Direktoren des öffentlichen Verkehrs
KöV-ZH	Regionalkonferenz der Direktoren des öffentlichen Verkehrs der Region Zürich
KPR	Kommission zur Prüfung des geltenden Rechts
KR	Kantonsrat des Kantons Zürich
LZ RR	Legislaturziel des Regierungsrates des Kantons Zürich
MCH Group AG	Messe Schweiz Group AG
MKZ	Metropolitankonferenz Zürich
MRZ	Verein Metropolitanraum Zürich
Org.	Organisation
PAZ	Plattform Aargau-Zürich
PLS	Plattform Luftfahrt Schweiz
PVG	Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr des Kantons Zürich
resp.	respektive
RRB	Beschluss des Regierungsrates des Kantons Zürich
SIL	Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt
SIL KOG	SIL Koordinationsgremium
SNB	Schweizerische Nationalbank
StrG	Strassengesetz des Kantons Zürich
Swisslos	Swisslos Interkantonale Landeslotterie

TPW AG	Technopark Winterthur AG
TPZ	Stiftung TECHNOPARK Zürich
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VD ZH	Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich
VDK	Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz
vgl.	vergleiche
VR	Verwaltungsrat
WBK	Wohnbaukommission
z. B.	zum Beispiel
ZVV	Zürcher Verkehrsverbund

Anhangverzeichnis

Anhang 1: Langfristige Ziele und Legislaturziele der VD ZH.....	XI
Anhang 2: Grundlagen und Quellen für die Beurteilungsergebnisse.....	XII
Anhang 3: Arithmetische Mittelwerte der Beurteilungsergebnisse.....	XVII

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Urbanisierung in der Schweiz

Während des letzten Jahrhunderts hat die Urbanisierung die sozio-ökonomische und territoriale Struktur der Schweiz grundlegend verändert.¹ Im Zuge der Industrialisierung und Tertiarisierung wuchsen Städte über ihre traditionellen Grenzen hinaus, zusammen mit den umliegenden Gebietskörperschaften bildeten sie Agglomerationen. Das Bundesamt für Statistik (BFS) definiert Agglomerationen als „zusammenhängende Gebiete mehrerer Gemeinden mit insgesamt mindestens 20 000 Einwohnern“. Dabei wird in eine Kernzone sowie Gemeinden ausserhalb der Kernzone unterschieden (Schuler et al., 2005, S. 149).

Aufgrund der räumlichen Trennung von Arbeits- und Wohnort intensivierten sich die Verflechtungen über die Pendlerströme. Gefördert wurde diese Entwicklung durch den Ausbau der öffentlichen Verkehrssysteme sowie die Demokratisierung des Autos. Mit der Internationalisierung der urbanen Wirtschaft entstanden schliesslich grosse urbane Zentren, sogenannte Metropolitanräume (Kübler, 2007, 255-258). Metropolitanräume bestehen aus Grossagglomerationen, welche eng mit regionalen Zentren und kleineren Agglomerationen verknüpft sind. Statistisch wird eine Grossagglomeration mit Nachbaragglomerationen zu einem Metropolitanraum zusammengefasst, wenn mehr als 1/12 der Erwerbstätigen der Nachbaragglomeration in der Grossagglomeration arbeiten (Schuler et al., 2005, S. 149).

Metropolitanräume charakterisieren sich also durch eine starke Internationalisierung der urbanen Wirtschaft sowie durch eine leistungsfähige Massenverkehrsinfrastruktur. Mit der Eidgenössischen Volkszählung 2000 ermittelte das BFS fünf Metropolitanräume: Zürich, Genf-Lausanne, Basel, Bern-Fribourg und Lugano. Diese Metropolitanräume sind heute die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Zentren der Schweiz.

1.1.2 Der Metropolitanraum Zürich

Im Jahr 2012 umfasste der Metropolitanraum Zürich gemäss der Definition des BFS rund 1,9 Millionen Einwohner in 219 Gemeinden der sieben Kantone Zürich, Aargau, Schaffhausen, Schwyz, St. Gallen, Zug und Thurgau.² Er ist somit der grösste Metropolitanraum der

¹ Das BFS bezeichnet „Urbanisierung“ allgemein als Übergang von einer ländlichen zu einer immer urbaneren Gesellschaft. Als „Urbane Ausbreitung“ gilt der „Prozess der Zersiedelung und der Ausdehnung des städtischen Raums, der nach und nach das rurale Hinterland annektiert und es sich einverleibt“ (Da Cunha & Both, 2004, S. 17 und S. 26).

² Aktuelle Zahlen aus dem Statistischen Jahrbuch der Stadt Zürich (Stadt Zürich, 2013, S. 458-459).

Schweiz. Die Ausbreitung des Metropolitanraums Zürich ist in der nachfolgenden Abbildung 1 ersichtlich.

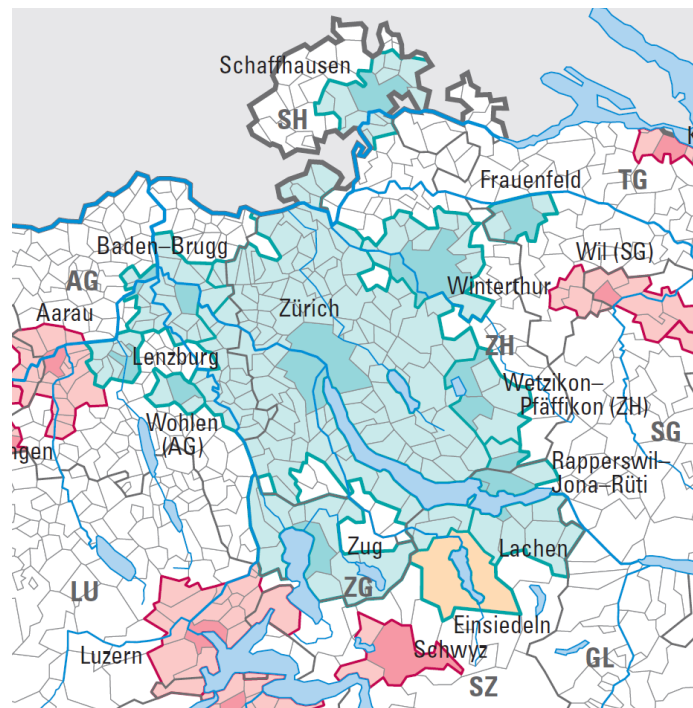


Abbildung 1: Der Metropolitanraum Zürich (Quelle: BFS, 2003)

Die grünen und gelben Flächen kennzeichnen die zum Metropolitanraum Zürich gehörenden Agglomerationen und Gemeinden (die Kerngemeinden von Agglomerationen sind dabei dunkelgrün).

Damit weist der Metropolitanraum Zürich eine hohe institutionelle Fragmentierung auf. Seine Agglomerationen entwickelten sich aufgrund funktional-räumlicher Faktoren wie Erreichbarkeit und Landangebot, meist ohne Rücksicht auf politisch-administrative Grenzen. Gleichzeitig blieben die institutionellen Strukturen auf dem Gebiet des Kantons Zürich über die letzten Jahrzehnte hinweg praktisch unverändert. So erfolgten die letzten Eingemeindungen um die Stadt Zürich im Jahr 1934 (Kübler, 2007, S. 265-266).³

1.1.3 Folgen für die Erbringung öffentlicher Aufgaben

Kübler et al. (2005, S. 171) sprechen in diesem Zusammenhang von einer Inkongruenz zwischen den funktionalen urbanen Räumen und den alten, territorial geprägten Entscheidungs-

³ 2012 wurde die Fusion der Gemeinden Bertschikon und Wiesendangen in der Agglomeration Winterthur beschlossen (vgl. RRB Nr. 384 vom 11.4.2012).

strukturen. Für die Erstellung eines Angebots, das die Bedürfnisse der Bevölkerung deckt, kommen die territorial geprägten Entscheidungsstrukturen schnell an ihre Grenzen. Dies erschwert das staatliche Handeln, der Koordinationsaufwand nimmt zu. Eine Vielzahl staatlicher Dienstleistungen lässt sich heute ohne enge Zusammenarbeit zwischen den einzelnen staatlichen Ebenen nicht mehr erbringen. So tangiert zum Beispiel die Bestellung, Finanzierung und Bereitstellung des öffentlichen Agglomerationsverkehrs einerseits die beteiligten Kantone und Gemeinden, andererseits auch den Bund. Eine horizontal wie auch vertikal übergreifende Zusammenarbeit ist deshalb zwingend (Steiner, 2013, S. 105).

1.2 Inhalt und Ziele der Arbeit

Im Fokus dieser Arbeit stehen die Kooperationsstrukturen des Regierungsrats des Kantons Zürich in den Politikbereichen Verkehr und Volkswirtschaft. Diese bezüglich der Metropolitanisierungs-Thematik prägenden Politikbereiche sind der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich (VD ZH) zugeordnet.⁴ Der Regierungsrat des Kantons Zürich bezeichnet jeweils zu Beginn einer Legislatur seine Vertretungen in Unternehmungen, Anstalten und Organisationen sowie die Mitglieder seiner Kommissionen (§ 55 VOG RR). Als Vertretungen des Regierungsrats werden dabei je nach Organisation und Gremium Regierungsräte, Verwaltungsangestellte oder Private abgeordnet. Um in dieser Arbeit die politische Dimension zu erfassen, werden davon diejenigen Organisationen und Gremien untersucht, in welchen die Vertretung des Regierungsrats des Kantons Zürich durch den Volkswirtschaftsdirektor selbst wahrgenommen wird.

Gegenwärtig beteiligt sich der Volkswirtschaftsdirektor des Kantons Zürich in den Politikfeldern Volkswirtschaft, Landverkehr und Luftverkehr in 20 Organisationen und Gremien. Diese Strukturen dienen der horizontalen und vertikalen Kooperation, Koordination und Vernetzung. Ihre Entstehung steht in vielen, aber nicht allen Fällen, in direktem oder indirektem Zusammenhang mit den beschriebenen Entwicklungen der Urbanisierung und Metropolitanisierung. Form und Zweck der Strukturen sowie die beteiligten Akteure unterscheiden sich stark.

In dieser Arbeit wird ein einheitliches Beurteilungsraster hergeleitet, anhand dessen die Kooperationsstrukturen in ihrer Vielfalt erfasst, analysiert und verglichen werden.

Zur Beurteilung der Organisationen stehen zwei Fragen im Vordergrund:

- Wie effektiv sind die einzelnen Kooperationsstrukturen hinsichtlich der Zielerreichung der VD ZH?
- Zu welchem Grad sind die Kooperationsstrukturen demokratisch legitimiert?

⁴ Der siebenköpfige Regierungsrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons Zürich (Art. 60 & Art. 61 KV ZH). Jedes Mitglied des Regierungsrats steht einer Direktion vor (Art. 39 OG RR).

Dazu wird die Arbeitshypothese aufgestellt, dass die Effektivität und die demokratische Legitimation der Kooperationsstrukturen in einem negativen Verhältnis zueinander stehen.

Die Einzelbeurteilungen werden zu einem Gesamtbild verdichtet, aus welchem schliesslich Erkenntnisse zur Arbeitshypothese sowie zu Mustern und zu Optimierungsmöglichkeiten gewonnen werden sollen.

1.3 Methodisches Vorgehen und Aufbau

Erarbeitung der Grundlagen

Mittels Literaturrecherche wird zuerst der aktuelle Stand der Theorie über die verschiedenen Kooperationsformen und die Rolle der kantonalen Ebene im Metropolitanraum dargelegt. Darauf aufbauend werden die Kriterien „Effektivität“ und „Demokratische Legitimation“ zur Beurteilung der Kooperation der VD ZH hergeleitet und operationalisiert.

Auslegeordnung der zu untersuchenden Gremien

Zunächst werden Variablen zur Erhebung und Einordnung der zu untersuchenden Kooperationsstrukturen festgelegt. Mittels des entwickelten Rasters und einer Analyse der Dokumentationen zu den Organisationen und Gremien wird sodann eine Übersicht über die Kooperationsstrukturen der VD ZH erstellt.

Beurteilung anhand der erarbeiteten Kriterien

Im darauf folgenden Kernteil werden die Kooperationsstrukturen anhand der erarbeiteten Kriterien „Effektivität“ und „Demokratische Legitimation“ und des erstellten Analyserasters beurteilt. Grundlage für die Beurteilung bildet die Analyse der entsprechenden konstituierenden Dokumente der Organisationen und Gremien. Die Beurteilungen werden schliesslich zu einem Gesamtbild verdichtet, um Muster zu ermitteln und die Arbeitshypothese zu testen.

2 Grundlagen

2.1 Die Rolle des Kantons im Metropolitanraum Zürich

Im Kanton Zürich besitzt die interkommunale Zusammenarbeit traditionell einen hohen Stellenwert. Die häufigste und wichtigste Kooperationsform dazu ist der Zweckverband. So war im Jahr 2002 eine Zürcher Gemeinde in durchschnittlich 6.9 Zweckverbänden organisiert (Ladner & Meuli, 2002, S. 1-12).

Zu dieser horizontalen Dimension der interkommunalen Zusammenarbeit kommt eine vertikale Dimension, sobald der Kanton involviert ist. Als föderale Staaten sind die Kantone die konstitutiven Elemente des Schweizerischen Föderalismus. Die Urbanisierung und das Aufkommen der Metropolitanräume wirkten sich auch auf die Rolle der Kantone als Akteure in urbanen Angelegenheiten aus. Im Kanton Zürich lebten im Jahr 2000 gemäss dem BFS 95% der Bevölkerung in Städten oder Agglomerationsgemeinden. Der Kanton Zürich kann somit als hoch urbanisiert bezeichnet werden. Um den Ansprüchen und Bedürfnissen seiner Bevölkerung zu begegnen, muss sich der Kanton Zürich gezwungenermassen zunehmend um urbane Problemstellungen kümmern (Kübler et al., 2005, S. 173).

Gleichzeitig deckt sich damit das funktionale Territorium der Grossagglomeration Zürich zu einem hohen Grad mit dem politisch-administrativen Territorium des Kantons Zürich. Im Sinne der fiskalischen Äquivalenz und Entflechtung von Aufgaben haben die Stadt Zürich und die kleineren Gemeinden deshalb Aufgaben und Kompetenzen an den Kanton Zürich abgetreten, welcher so seinerseits zunehmend als eigentliche Agglomerationsregierung erscheint (Kübler, 2007, S. 271).

Die zentrale Rolle des Kantons als politischer Akteur zur Problembewältigung im Metropolitanraum Zürich lässt sich anhand der Bereiche Strassen und Öffentlicher Verkehr aufzeigen:

- Im Bereich der Strassen unterscheidet das Strassengesetz des Kantons Zürich (StrG) zwischen Staats- und Gemeindestrassen (§ 5 StrG). Für Staatsstrassen ist grundsätzlich der Kanton zuständig. Die Zuständigkeit für „Strassen von überkommunaler Bedeutung“ auf dem Gebiet der Städte Zürich und Winterthur ist an diese Städte übertragen (§§ 6ff. StrG).
- Im Bereich des öffentlichen Verkehrs überträgt das Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr (PVG) dem Kanton Zürich die Kompetenz, sich an Transportunternehmen zu beteiligen, Investitions- und Betriebsbeiträge auszurichten und einen Verkehrsverbund einzurichten (§ 2 PVG).

Das Risiko von Konflikten und Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Städten und Gemeinden auf der einen Seite und dem Kanton auf der anderen Seite besteht derweil nach wie vor. Ein aktuelles Beispiel dazu ist der im September 2013 beigelegte Rechtsstreit zwischen der Stadt Zürich und dem Kanton Zürich über den Strassenspurabbau am Zürcher Bellevue.⁵

Die Regierung und Steuerung im Metropolitanraum Zürich beruht somit auf horizontaler und vertikaler Zusammenarbeit zwischen Gemeinwesen, mitunter auch unter Einbezug nichtstaatlicher Akteure. In der Einleitung wurde erwähnt, dass sich der Metropolitanraum Zürich über die Gebiete von insgesamt sieben Kantonen ausbreitet. Entsprechend spielt die interkantonale Ebene für die Kooperation und Koordination im Metropolitanraum Zürich eine wichtige Rolle. Wie in dieser Arbeit zu zeigen sein wird, sind die Kooperationsstrukturen der VD ZH zu einem hohen Grad interkantonale ausgerichtet. Die Beteiligung der Bundesebene an den Kooperationsstrukturen der VD ZH schliesslich ist in den Politikbereichen Luft- und Schienenverkehr aufgrund der entsprechenden Kompetenzordnungen besonders ausgeprägt.

2.2 Typologisierung der Kooperationsformen

Die beschriebene Ausgangslage der institutionellen Fragmentierung und Inkongruenz zwischen funktionalen Räumen und territorialen Entscheidungsstrukturen erhöht den politischen Koordinationsaufwand im Metropolitanraum Zürich.

Zur Frage betreffend Formulierung, Entscheid und Umsetzung von flächendeckenden Politikprogrammen in Metropolitanräumen haben sich drei politikwissenschaftliche Denkschulen herausgebildet: Territoriale Konsolidierung, Public Choice und der „Neue Regionalismus“ (vgl. Tabelle 1).

⁵ vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2013.00070

Schule	Typus	Beschreibung
Territoriale Konsolidierung	I. Metropolitan government	Konsolidierung der Gebietskörperschaften auf der Ebene Metropolitanraum. Umfassende und fest institutionalisierte vertikale Interaktion durch staatliche Akteure.
Politische Ökonomie	II. Wettbewerb lokaler Gebietskörperschaften	Autonome lokale Gebietskörperschaften ohne supralokale Autorität.
Neuer Regionalismus	III. Task-specific government	Für spezifische funktionale Aufgaben fest institutionalisierte Strukturen und Abläufe.
	IV. Network Governance	Flexible und lose institutionalisierte Verbindungen oder Koordinationsabläufe zwischen Gebietskörperschaften.

Tabelle 1: Metropolitane Governance-Typen (nach Koch, 2013, S. 401)

Die Verfechter der territorialen Konsolidierung erstreben das Erreichen einer Gebietskörperschaft von optimaler Grösse mittels Gemeindefusionen. Ziel ist eine voll integrierte und fest institutionalisierte Gebietskörperschaft auf der Ebene Metropolitanraum (Koch, 2013, S. 399). Dies ermögliche eine effektivere Aufgabenerfüllung sowie die Kongruenz zwischen Entscheidungen, Zahlern und Nutzniessern. Kritiker halten dem entgegen, dass eine umfassende Fusionswelle weder politisch machbar noch ökonomisch sinnvoll wäre, da der optimale Perimeter ja nach Aufgabe variiert (Steiner, 2013, S. 108-112). Im Fall des Metropolitanraums Zürich stellt die kantonsübergreifende Ausbreitung ein zusätzliches politisches Hindernis dar.

Als Gegenthese zur territorialen Konsolidierung stellen die Vertreter der Politischen Ökonomie den Wettbewerb zwischen lokalen Gemeinwesen in den Vordergrund. Demnach ermögliche es die institutionelle Fragmentierung den Bürgerinnen und Bürgern, ihre Wohngemeinde nach dem besten Preis-Leistungsverhältnis auszusuchen. Der Wettbewerbsgedanke als Mittel zu bürgernahen und effizienten staatlichen Leistungen ist in der Schweiz weit verbreitet (Steiner, 2013, S.113-114).

Zwischen den beiden Extrempositionen stehen die Vertreter des „Neuen Regionalismus“. Im Gegensatz zur Errichtung neuer integrierter Institutionen mit eigener Steuerhoheit fordern sie die Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den bestehenden Gemeinwesen. Das Ergebnis dieser freiwilligen, aber verbindlichen Kooperationen zwischen bestehenden Gebietskörperschaften wird von allen Partnern getragen und mitfinanziert (Steiner, 2013, S. 115 sowie Kübler, 2007, S. 267-272).

Koch (2013, S.400-401) unterscheidet dabei in „task-specific government“ und „network governance“. „Task-specific government“ (Typ III) sind fest institutionalisierte Strukturen und Abläufe, die um spezifische Aufgaben und Funktionen herum errichtet wurden. Ihre

Abgrenzung verläuft somit in erster Linie funktional und nicht mehr territorial. Die Interaktion erfolgt in „task-specific government“-Strukturen meistens sowohl horizontal wie auch vertikal. Demgegenüber bezeichnet „network governance“ (Typ IV) flexible und lose institutionalisierte Netzwerke und Koordinationsabläufe. Diese funktionieren auf verschiedenen politischen Ebenen und können sowohl öffentliche wie auch private Akteure einschliessen. „Network Governance“-Strukturen sind von horizontaler Interaktion geprägt.

2.3 Neuer Regionalismus und Demokratie

Das Grundprinzip eines demokratischen Staates ist, dass die Politikgestaltung in einem transparenten Entscheidungsprozess erfolgt und einer angemessenen öffentlicher Aufsicht untersteht. Kübler (2007, S. 263) stellte jedoch fest, dass Kooperationsstrukturen zwischen Gemeinwesen weder ausgesprochen transparent funktionieren noch eine demokratische Einflussnahme vorsehen. Die dichte Verflechtung zwischen den involvierten Gemeinwesen erschwert den Überblick über die Verantwortlichkeiten. Bürgerinnen und Bürger in Agglomerationen sind sich oft nicht bewusst, dass die meisten öffentlichen Leistungen mittels Kooperationsstrukturen erbracht werden.

Kritiker bemängeln daher die demokratische Legitimation der dem Neuen Regionalismus zugeordneten Kooperations-Typen III und IV aus Tabelle 1. Die Betonung der Output-orientierten Legitimität gehe auf Kosten der Input-orientierten Legitimität. So werde der Effektivität des Systems Priorität gegenüber der demokratischen Beteiligung eingeräumt. Repräsentative Verfahren verlören an Bedeutung, weil die beteiligten privaten Akteure nicht demokratisch gewählt würden. Die Kooperationsformen des Neuen Regionalismus verbesserten so zwar die funktionale Problemlösungskompetenz, aber verschlechterten die repräsentative Vertretung der Interessen der Bürgerinnen und Bürger. Im Politikprozess betrifft dies vor allem diejenigen Schritte, in welchen die Bedürfnisse und Forderungen, d. h. die Inputs in den Politikprozess, aggregiert und verhandelt werden (Kübler & Schwab, 2007, S. 479-480).

2.4 Herleitung der Beurteilungskriterien

Die erläuterten kritischen Argumente gehen von einem Spannungsfeld zwischen der funktionalen Effektivität und der demokratischen Legitimation von Kooperationsformen des Neuen Regionalismus aus. Die bezüglich Form und Zweck sehr unterschiedlichen Kooperationsstrukturen der VD ZH lassen sich zwar nicht vollumfänglich dem Neuen Regionalismus zuordnen, weisen aber dennoch die Merkmale der Governance-Typen aus Tabelle 1 auf. So wird in dieser Arbeit ein einheitliches Raster vorgeschlagen, anhand dessen sämtliche Organisationen und Gremien beurteilt werden. Die zu beurteilenden Kriterien betreffen die Effektivität und die demokratische Legitimation der Kooperationsstrukturen.

Dabei wird zunächst unterschieden zwischen dem Gremium, in welchem sich der Volkswirtschaftsdirektor des Kantons Zürich betätigt, und der Gesamtorganisation, in welche dieses Gremium unter Umständen eingebettet ist. So sind die meisten der zu untersuchenden Gre-

mien Organe weiter gefasster Organisationen (vgl. Abbildung 2 Darstellung links, Typ A). Einige Gremien bilden jedoch eine Organisation für sich (vgl. Darstellung rechts, Typ B).

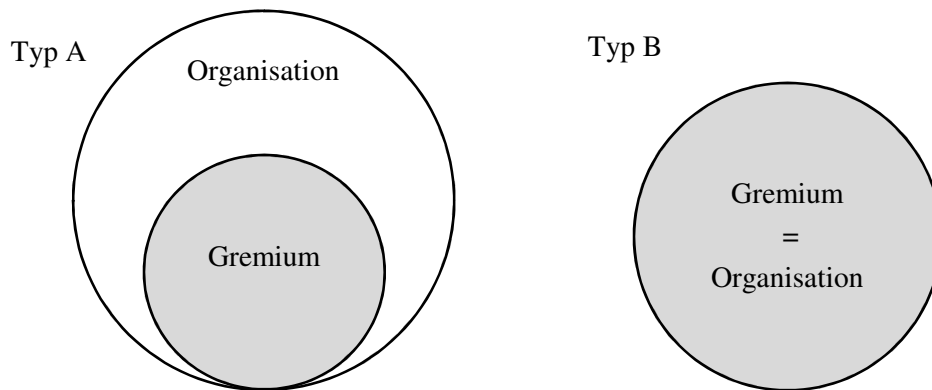


Abbildung 2: Verhältnis der Ebenen Gremium und Organisation (eigene Darstellung)

Die Operationalisierung der Beurteilungskriterien erfolgt daher differenziert nach diesen beiden Ebenen:

- einerseits auf der Ebene des Gremiums im engen Sinn, an welchem der Volkswirtschaftsdirektor teilnimmt
- andererseits auf der Ebene der Organisation, in welche das Gremium unter Umständen eingebettet ist

Bildet das Gremium allein eine Organisation für sich (Typ B), werden die Kriterien für die Ebene Institution einfach entsprechend auf das Gremium angewandt.

2.4.1 Operationalisierung des Kriteriums „Effektivität“

Thom und Wenger (2010, S. 53) definieren die organisatorische Effektivität als „grundsätzliche Eignung einer organisatorischen Lösung zur Erreichung der Sachziele einer Unternehmung“. Demgegenüber ist für die organisatorische Effizienz das Verhältnis zwischen Ziel und Mitteleinsatz massgebend.

Die vorliegende Arbeit konzentriert sich auf die organisatorische Effektivität. Der Mitteleinsatz in den Organisationen und Gremien oder in der VD ZH ist daher nicht Gegenstand der Untersuchung. Der Begriff der Effektivität wird in dieser Arbeit darüber definiert, wie geeignet eine Organisation zum Erreichen der Ziele der VD ZH (und somit der Ziele des Regierungsrats des Kantons Zürich) ist. Damit wird lediglich die mögliche Einflussnahme durch die VD ZH beurteilt, nicht aber die Frage, wie effektiv die VD ZH ihre Ziele mittels der Gremien resp. Organisationen tatsächlich verfolgt.

Das Beurteilungsraster für das Kriterium „Effektivität“ ist in der nachfolgenden Tabelle beschrieben.

Analyseebene	Variable	Ausprägungen
Organisation	E1 Besteht ein eindeutiger Zielbezug der Aufgaben, ohne Unklarheiten oder Unvereinbarkeiten im Zielsystem? ⁶	ja / nein
	E2 Decken sich Ziele und Zweck der Organisation mit Zielen und Aufgaben der VD ZH?	ja / nein
Gremium	E3 Verfügt das Gremium über formelle Kompetenzen?	ja / nein

Tabelle 2: Operationalisierung des Kriteriums „Effektivität“ (eigene Darstellung)

Diese Reduktion des Effektivitätsbegriffs ist natürlich eine starke Vereinfachung der oft komplexen Realität. Allerdings vermerken Thom und Wenger (2010, S. 109) in diesem Zusammenhang, dass die Effektivität und Effizienz von Organisationen mit heuristischen Verfahren bestenfalls annäherungsweise ermittelbar ist. Oft beeinflussen Interessen, Intuition und formale Macht die Beurteilung massgeblich.

2.4.2 Operationalisierung des Kriteriums „Demokratische Legitimation“

Die demokratische Legitimation der zu untersuchenden Kooperationsstrukturen wird in dieser Arbeit aus zwei Blickwinkeln beleuchtet.

Einerseits wird die formalrechtliche Grundlage der Kooperationsstrukturen beurteilt. Dabei geht es um die Frage, ob die Errichtung der Organisation und die Übertragung von Aufgaben an dieselbe mittels eines demokratischen Akts erfolgen. Dazu wird ermittelt, ob die Organisationen auf formellen Gesetzen oder Volksentscheiden gründen.

Andererseits wird beurteilt, inwiefern die Akteure in den Kooperationsstrukturen einer demokratischen Rechenschaftspflicht unterstehen. Dazu wird untersucht, ob die massgeblichen Organe sich ausschliesslich aus demokratisch gewählten Akteuren zusammensetzen. Ist dies der Fall, besteht eine gewisse indirekte demokratische Rechenschaftspflicht (Kübler et al., 2005, S. 176). Ein Beispiel dafür ist ein Gremium, das sich ausschliesslich aus Regierungsmitgliedern zusammensetzt. Indirekt ist die demokratische Rechenschaftspflicht deshalb, weil sie sich nicht direkt auf die Funktion „Gremiumsmitglied“ bezieht, sondern auf die Eigenschaft „Regierungsrat“.

⁶ Im Unterschied zu dieser Arbeit verwenden Thom und Wenger (2010, S. 143-144) die widerspruchsfreie Zielorientierung als Kriterium für die Effizienz einer Organisation, nicht für die Effektivität.

Falls es sich bei den Gremiumsmitgliedern jedoch um Verwaltungsangestellte oder Private handelt, kann nicht von einer demokratischen Rechenschaftspflicht ausgegangen werden.

Dabei spielt auch eine Rolle, in welcher Phase des Politikprozesses sich die Institutionen betätigen. Jann und Wegrich (2003, S. 95) teilen den Politikprozess in vier Phasen, welche in der nachfolgenden Tabelle dargestellt sind.

Phase	Beschreibung
1 Agenda Setting	Auswahl und Festlegung der sozialen Phänomene für die politische Tagesordnung
2 Politikformulierung und Entscheidung	Formulierung von Zielen und Entwicklung von Handlungsalternativen ----- Entscheid über die Handlungsmöglichkeiten und verbindliche Festlegung
3 Politikdurchführung	Umsetzung einer Policy mit Hilfe eines administrativen Apparats, Anwendung von Gesetzen
4 Evaluation	Überprüfung der direkten Wirkungen und indirekten Auswirkungen öffentlicher Aktivitäten

Abbildung 3: Die Phasen des Politikprozesses nach Jann und Wegrich (2003, S. 95).

In der ersten Phase, dem Agenda Setting, erfolgt die Festlegung derjenigen sozialen Phänomene, die vom politischen System als zu adressierendes „Problem“ wahrgenommen werden.

Zur Beurteilung der demokratischen Rechenschaftspflicht von Akteuren einer Organisation wird der Fokus auf die zweite Phase, Politikformulierung und Entscheidung, gesetzt. In dieser Phase werden aus Problemen und Forderungen staatliche Programme, indem politische Ziele formuliert und Handlungsalternativen diskutiert und beschlossen werden (Jann & Wegrich, 2003, S. 85). Kübler und Schwab (2007, S. 480) unterteilen diese Phase des Politikprozesses noch feiner in die Entwicklung von Handlungsalternativen einerseits und den Entscheid über dieselben andererseits. Diese Verfeinerung wird im Beurteilungsraster für das Kriterium „Demokratische Legitimation“ angewendet. Auf diese Weise wird denjenigen Strukturen Rechnung getragen, in denen die politischen Entscheide betreffend Organisationen explizit Regierung oder Parlament vorbehalten bleiben, d. h. in denen Regierung und Parlament die Steuerungs- und Aufsichtsorgane bilden.

In der dritten Phase wird ein beschlossenes Programm durch die zuständigen Institutionen und Organisationen umgesetzt. Diese gehören meistens, aber nicht immer, zum politisch-administrativen Apparat. In der letzten Phase schliesslich werden die Ergebnisse des Umsetzungsprozesses evaluiert. Jann und Wegrich (2003, S. 89-93) unterscheiden dabei in die

administrative Evaluation durch die Verwaltung und die politische Evaluation durch Akteure in der politischen Arena.

Aus den dargelegten Erwägungen ergibt sich das Beurteilungsraster für das Kriterium „Demokratische Legitimation“ wie in der nachfolgenden Tabelle beschrieben.

Analyseebene	Variable	Ausprägungen
Organisation	D1 Gründet die Organisation auf einem formellen Gesetz oder Volksentscheid?	ja / nein
	D2 Unterstehen die Akteure, welche die Erarbeitung von Politiken beeinflussen, einer demokratischen Rechenschaftspflicht?	ja / nein
	D3 Unterstehen die Akteure, welche zwischen Politikalternativen auswählen, einer demokratischen Rechenschaftspflicht?	ja / nein

Tabelle 3: Operationalisierung des Kriteriums „Demokratische Legitimation“ (eigene Darstellung)

Sämtliche Variablen des Beurteilungskriteriums „demokratische Legitimation“ werden somit auf der Ebene Organisation operationalisiert. Nicht berücksichtigt werden mit diesem Raster die Entscheidemechanismen und Abläufe in Organisationen und Gremien.

2.4.3 Analyseraster und Arbeitshypothese

Ziel dieser Arbeit ist das Erkennen von Mustern und Tendenzen. Dabei soll keine Scheingenaugigkeit mittels fein aufgegliederter Skalen geschaffen werden. Die in den Kapiteln 2.4.1 und 2.4.2 definierten Variablen werden ungewichtet auf die beiden Kriterien „Effektivität“ und „Demokratische Legitimation“ verdichtet. Jeder Variable wurden lediglich zwei mögliche Ausprägungen gegeben, eine positive (= 1) und eine negative (= 0). Die aggregierte Ausprägung der Beurteilungskriterien entspricht der Summe der Ausprägungen ihrer jeweiligen Variablen. Jede Organisation wird nach diesem standardisierten Schema beurteilt, welches in der folgenden Tabelle veranschaulicht wird.

Kriterium	Ausprägung der Variablen			Aggregierte Ausprägungen
Effektivität	E1 = 1 / 0	E2 = 1 / 0	E3 = 1 / 0	$\Sigma_E = 0 / 1 / 2 / 3$
Demokratische Legitimation	D1 = 1 / 0	D2 = 1 / 0	D3 = 1 / 0	$\Sigma_D = 0 / 1 / 2 / 3$

Tabelle 4: Beurteilungsraster (eigene Darstellung)

Da beide Kriterien mittels je dreier Variablen operationalisiert werden, kann die aggregierte Ausprägung der beiden Kriterien je einen Wert zwischen Null und Drei annehmen. Jede Organisation erhält somit einen Beurteilungswert von Null bis Drei für jedes der beiden Kriterien.

Aufbauend auf den kritischen Argumenten von Kapitel 2.3 wird dabei die Arbeitshypothese aufgestellt, dass die Effektivität und demokratische Legitimation der zu untersuchenden Organisationen in einem negativen Verhältnis zueinander stehen.

Arbeitshypothese:

Die Kriterien „Effektivität“ und „demokratische Legitimation“ stehen in einer negativen Beziehung zueinander.

Gemäss dieser Hypothese müssten Kooperationsstrukturen mit einer überdurchschnittlich hohen Ausprägung des Kriteriums „Effektivität“ tendenziell eine unterdurchschnittliche Ausprägung des Kriteriums „demokratische Legitimation“ aufweisen. Umgekehrt müssten unterdurchschnittlich effektive Kooperationsstrukturen eine überdurchschnittliche demokratischer Legitimation aufweisen.

Im Folgenden wird aufgrund der hergeleiteten Beurteilungskriterien überprüft, ob diese These für die 20 Organisationen und Gremien, an denen der Volkswirtschaftsdirektor des Kantons Zürich teilnimmt, zutrifft.

3 Beurteilung der Kooperationsstrukturen der VD ZH

3.1 Organisation und Aufgaben der VD ZH

Die VD ZH ist für die Politikbereiche Verkehr und Volkswirtschaft zuständig. Im Politikbereich Verkehr trägt die VD ZH wesentlich zur Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur für den Schienen-, Strassen-, Luft- und Langsamverkehr im Kanton Zürich bei. Fachlich sind der Land- und Luftverkehr beim Amt für Verkehr (AFV) angesiedelt. Der Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) ist als unselbständige Anstalt und Management-Holding des Verkehrsverbunds für die strategischen Führungsaufgaben im öffentlichen Personenverkehr zuständig.

Der Bereich Wirtschaft und Arbeit wird fachlich vom Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) abgedeckt. Dazu gehört einerseits die Entwicklung und Förderung des Kantons Zürich als Wirtschaftsstandort. Andererseits vollzieht das AWA im Kanton Zürich das Bundesrecht im Bereich Wirtschaft und Arbeit (AVIG, BGSA, FlaM) und fördert den gemeinnützigen und sozialen Wohnungsbau (Regierungsrat des Kantons Zürich, 2013, S. 269-270).

Das Berichtswesen des Kantons Zürich unterscheidet in langfristige Ziele und Legislaturziele des Regierungsrats. Die langfristigen Ziele umfassen sämtliche kantonale Tätigkeiten und gelten unbefristet. Die Legislaturziele des Regierungsrates wiedergeben dessen strategischen Schwerpunkte für die aktuelle Legislaturperiode (Regierungsrat des Kantons Zürich, 2013, S. 13). Für die Legislaturperiode 2011-2015 verfolgt die VD ZH die drei folgenden Legislaturziele des Regierungsrats (Regierungsrat des Kantons Zürich, 2013, S. 274-275):

1. Die Verkehrsinfrastruktur kann das Verkehrsaufkommen mit mindestens gleichbleibender Qualität und Zuverlässigkeit bewältigen.
2. Ein leistungsfähiges Verkehrsangebot schafft die Voraussetzung für eine dichte Nutzung in der Agglomeration.
3. Der Wirtschaftsstandort Zürich ist auf ein qualitatives und diversifiziertes Wachstum ausgerichtet.

Eine Übersicht mit sämtlichen langfristigen Zielen der VD ZH sowie den Detailbeschreibungen zu den relevanten Legislaturzielen des Regierungsrats befindet sich in Anhang 1.

Zur Analyse der Kooperationsstrukturen werden die beiden Politikbereiche der VD ZH in die Politikfelder „Luftverkehr“, „Landverkehr“ und „Volkswirtschaft“ gegliedert.

3.2 Auslegeordnung der Organisationen und Gremien

Neben den Operationalisierungsvariablen für die Beurteilungskriterien werden zur einheitlichen Einordnung der Organisationen weitere Variablen festgelegt, welche auf den Ausführungen im Grundlagenteil (Kapitel 2) basieren. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über diese Variablen. Die linke Spalte enthält Verweise auf die Kapitel, in denen die entsprechenden Variablen erläutert wurden. Die rechte Spalte enthält die jeweils möglichen Ausprägungen pro Variable.

Variable	Ausprägungen
Organisatorische Einbettung (vgl. Abbildung 2 in Kap. 2.4)	Gremium in Organisation / Gremium = Organisation
Beziehung der VD ZH zur Organisation	Teilnahme / Vorsitz / Beteiligung / Finanzierung
Governance Typ (vgl. Tabelle 1 in Kap. 2.2)	Typen I-IV (faktisch Typen III und IV)
Kooperationsrichtung	Horizontal / Vertikal / Horizontal & Vertikal
Phase im Politikprozess (vgl. Abbildung 3 in Kap. 2.4.2)	Phasen 1-4

Tabelle 5: Struktur der Auslegeordnung

Die Beurteilung der Organisationen und Gremien erfolgt jeweils pro Politikfeld. Die Variable „Organisatorische Einbettung“ beschreibt, ob das Gremium Teil einer umfassenderen Organisation ist oder nicht. Bezüglich der Beziehung der VD ZH zu den Organisationen wird unterschieden in einfache Teilnahme, Vorsitz (z.B. als Vorsitzender des betreffenden Gremiums), Beteiligung des Kantons als Eigner oder Finanzierung der laufenden Tätigkeiten. Letzteres setzt voraus, dass die von der VD ZH ausgerichteten Finanzierungsbeiträge einen wesentlichen Teil der laufenden Kosten einer Organisation decken. Ein einfacher Mitgliederbeitrag wird nicht als Finanzierung eingestuft. Zu der Variable „Governance Typ“ ist zu bemerken, dass unter den untersuchten Organisationen nur die Typen III („task-specific government“) und IV („network governance“) vorkommen.

Die nachfolgende Tabelle 6 gibt eine Gesamtübersicht über die zu beurteilenden Organisationen. Von den 20 Organisationen betätigen sich je fünf ausschliesslich in den Politikfeldern Luftverkehr und Landverkehr, neun im Politikfeld Volkswirtschaft. Der Verein Metropolitanraum Zürich tangiert sowohl das Politikfeld Landverkehr als auch das Politikfeld Volkswirtschaft.

Politikfeld	Organisation	Organisatorische Einbettung	Gremium (falls ≠ Org.)	Beziehung mit VD ZH
Luftverkehr	Flughafen Zürich AG (FZAG)	Gremium in Org.	VR	Beteiligung
	Flughafen Zürich: Konsultative Konferenz & Info-Forum (KKFZ)	Gremium = Org.	-	Vorsitz
	Plattform Luftfahrt Schweiz (PLS)	Gremium = Org.	-	Teilnahme
	SIL Koordinationsgremium (SIL KOG)	Gremium = Org.	-	Teilnahme
	Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)	Gremium in Org.	Leitender Ausschuss	Teilnahme

Politikfeld	Organisation	Organisatorische Einbettung	Gremium (falls ≠ Org.)	Beziehung mit VD ZH
Landverkehr	Zürcher Verkehrsverbund (ZVV)	Gremium in Org.	Verkehrsrat	Vorsitz & Finanzierung
	Gotthard-Komitee (GK)	Gremium in Org.	Leitender Ausschuss	Teilnahme
	Plattform Aargau-Zürich (PAZ)	Gremium = Org.	-	Teilnahme
	Konferenz der Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV)	Gremium in Org.	Vorstand	Teilnahme
	Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK / BPUK Ost)	Gremium in Org.	Hauptversammlung	Teilnahme
Volkswirtschaft, Landverkehr	Verein Metropolitanraum Zürich (MRZ)	Gremium in Org.	Metropolitanrat	Teilnahme
Volkswirtschaft	Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ)	Gremium in Org.	VR	Beteiligung
	Messe Schweiz Group AG (MCH)	Gremium in Org.	VR	Beteiligung
	Swisslos Interkantonale Landeslotterie	Gremium in Org.	VR	Beteiligung
	Stiftung Technopark Zürich (TPZ)	Gremium in Org.	Stiftungsrat	Teilnahme
	Schweizerische Nationalbank AG (SNB)	Gremium in Org.	Bankrat	Beteiligung
	Greater Zurich Area (GZA) Stiftung	Gremium in Org.	Stiftungsrat	Vorsitz & Finanzierung
	Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (VDK)	Gremium = Org.	Vorstand	Teilnahme
	Kommission zur Prüfung des geltenden Rechts (KPR)	Gremium = Org.	-	Vorsitz
	Wohnbaukommission (WBK)	Gremium = Org.	-	Vorsitz

Tabelle 6: Gesamtübersicht der Organisationen und Gremien

Bei rund zwei Drittel aller Organisationen ist das Kooperationsgremium des Volkswirtschaftsdirektors Teil einer umfassenderen Organisation („Gremium in Org.“). Für diese Organisationen ist das Kooperationsgremium in der zweitletzten Spalte spezifiziert. In der KöV und der VDK ist der Volkswirtschaftsdirektor des Kantons Zürich zugleich Mitglied des Vorstands und der Plenarversammlung, weshalb für diese Organisationen mit der Ebene Gremium gleichgesetzt werden („Gremium = Org.“).

Die letzte Spalte beschreibt das Verhältnis der VD ZH (und damit des Regierungsrats des Kantons Zürich) zur Organisation. Bei rund der Hälfte oder zehn Organisationen lässt sich das Verhältnis durch einfache Teilnahme charakterisieren. Bei sechs Organisationen ist der Kanton Zürich als Eigner beteiligt, wobei der Volkswirtschaftsdirektor den Kanton in den entsprechenden Organen vertritt. Mit Ausnahme des Flughafens Zürich gehören alle diese Beteiligungen zum Politikfeld Volkswirtschaft der VD ZH. Im Unterschied dazu finanziert der Kanton Zürich einen wesentlichen Teil der laufenden Tätigkeiten des ZVV und der GZA, zwei Organisationen von völlig unterschiedlicher Rechtsform.

3.3 Beurteilung anhand der hergeleiteten Kriterien

Die Organisationen werden pro Politikfeld einzeln vorgestellt und beurteilt. Die Grundlagen und Quellen für die Beurteilung sind in Anhang 2 zusammengestellt.

3.3.1 Politikfeld Luftverkehr

Die Beurteilung der Organisationen und Gremien im Politikfeld Luftverkehr ist in der nachfolgenden Tabelle zusammengefasst.

Organisation	Governance-Typ	Horizontal / Vertikal	Phase im Politikprozess	Effektivität				Demokratische Legitimation			
				E1	E2	E3	Σ_E	D1	D2	D3	Σ_D
FZAG	III	V	2, 3	1	-	1	2	1	-	1	2
KKFZ	IV	H + V	2	-	1	-	1	1	1	1	3
SIL KOG	IV	H + V	2, 3	1	1	-	2	-	-	1	1
PLS	IV	H + V	2	-	1	-	1	-	-	1	1
KdK	IV	H + V	1, 2	-	-	-	-	-	-	1	1

Tabelle 7: Beurteilung der Organisationen im Politikfeld Luftverkehr

FZAG

Die zentrale Organisation im Bereich Luftverkehr ist selbstredend der Flughafen Zürich. Im Jahr 2000 wurde der Flughafenbetrieb, der im Auftrag des Bundes erfolgt, per Volksentscheid von der VD ZH an die gemischtwirtschaftliche, börsenkotierte Flughafen Zürich AG (FZAG) übertragen (Variable D1). Der Kanton Zürich ist mit mindestens einem Drittel des stimmberechtigten Kapitals beteiligt und ernennt entsprechend ein Drittel der Mitglieder des Verwaltungsrats (§ 6 und § 7 Flughafengesetz). Von diesen untersteht lediglich der Volkswirtschaftsdirektor indirekt einer demokratischen Rechenschaftspflicht (Variable D2).

Gemäss § 1 Flughafengesetz fördert der Staat den Flughafen Zürich zur Sicherstellung seiner volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen. Dabei berücksichtigt er den Schutz der Bevölkerung vor „schädlichen oder lästigen Auswirkungen des Flughafenbetriebs“. Damit ist der zentrale Zielkonflikt für den Kanton umrissen: auf der einen Seite die volkswirtschaftlichen Interessen sowie die Interessen als Eigner, auf der anderen Seite der Schutz der Bevölkerung vor den negativen Auswirkungen des Flugbetriebs (Variable E2). So obliegt dem Kanton die Überwachung und Aufsicht betreffend der Fluglärmbekämpfung (§ 3 Flughafengesetz). Pistenänderungen unterstehen dem Veto des Kantons (§ 10 und § 19 Flughafengesetz), sie bedürfen der Genehmigung des KR mittels eines referendumpflichtigen Beschlusses. (Variable D3)

KKFZ

Mit dem Schutz der Bevölkerung vor den negativen Auswirkungen des Flugbetriebs befasst sich die Konsultative Konferenz Flughafen Zürich (KKFZ). Die KKFZ stützt sich auf § 4 Flughafengesetz (Variable D1). Das Gremium dient dem Informations- und Meinungsaustausch in Flughafenfragen zwischen Kanton und Gemeinden (Variable D2) und fasst selbst keine Beschlüsse (Ziff. 1 KKFZ-Reglement; Variablen E3 und D3). Die Auswirkungen des Flugbetriebs auf die Bevölkerung sind das Schwerpunktthema des Austauschs (Variable E2). Die KKFZ steht unter der Leitung des Volkswirtschaftsdirektors als Regierungsvertreter im VR der FZAG.

SIL KOG

Die Gesetzgebung und Sachplanung über die Luftfahrt sind Sache des Bundes. Das Koordinationsgremium Sachplan Infrastruktur Luftfahrt (SIL KOG) wird vom UVEK geleitet. Mit dem SIL plant und koordiniert der Bund den Infrastrukturbereich der Zivilluftfahrt (Variable D3). Aus den Anforderungen der nachhaltigen Entwicklung und der Raumordnungspolitik formuliert der SIL spezifische Ziele und Aufgaben für die Luftfahrtpolitik (BAZL, 2004, S. 2-5). Die Koordinationsgespräche mit den zuständigen Bundesstellen und den raumplanerisch betroffenen Nachbarkantonen Aargau und Schaffhausen sollen die Abstimmung mit dem Kanton Zürich als Standortkanton und der Flughafen Zürich AG als Flughafenbetreiberin sicherstellen (Variablen E1 und E2). Nur ein Teil der Gremiumsmitglieder unterstehen somit einer demokratischen Rechenschaftspflicht (Variable D2). Eine gesetzliche Grundlage wird nicht erwähnt (Variable D1).

PLS

Die Plattform Luftfahrt Schweiz (PLS) ist ein vom UVEK initiiertes Gremium zum Austausch über Verbesserungsmassnahmen der Rahmenbedingungen der Zivilluftfahrt (Variablen E1 und E2). Teilnehmende sind die Landesflughäfen, die Flughafenkantone, die Fluggesellschaft Swiss und die Flugsicherung Skyguide (Variable D2). Das Gremium hat beratenden Charakter für die Organe des Bundes (UVEK, 2005, S. 1, Variablen E3 und D3).

KdK

Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) wurde 1993 mit dem Ziel gegründet, die Zusammenarbeit in kantonalen Zuständigkeitsbereichen sowie in kantonsrelevanten Angelegenheiten des Bundes zu fördern und die erforderliche Koordination sowie die Information zueinander der Kantone sicherzustellen (Art. 1 KdK-Vereinbarung). Konkrete Mitglieder sind die Kantonsregierungen, welche Anspruch auf je einen Sitz haben (Art. 2 KdK-Vereinbarung). Die Plenarversammlung ist das oberste Entscheid-Organ der KdK, sie beschliesst die politischen Geschäfte, d.h. Stellungnahmen.

Die Ziele der KdK enthalten somit keine konkreten politischen Inhalte, vielmehr sollen in der KdK gemeinsame Positionen für Stellungnahmen erarbeitet werden. Dabei bleibt das Recht der Kantone auf eigene Stellungnahmen gewahrt (Art. 10 KdK-Vereinbarung). Deshalb kann weder von einem klaren Zielbezug aller Aufgaben noch von einer Deckung mit den Zielen der

VD ZH und formalen Kompetenzen ausgegangen werden. Alle drei Effektivitätsvariablen werden deshalb mit „0“ beurteilt.

Im Leitenden Ausschuss, dem Führungsorgan der KdK, bereiten neun kantonale Exekutivmitglieder die Geschäfte der Plenarversammlung vor. Dazu kann der Leitende Ausschuss Fachkommissionen und Beauftragte einsetzen (Art. 11 KdK-Vereinbarung). Die momentan drei Kommissionen der KdK bestehen ausschliesslich aus Regierungsräten, die zahlreichen Arbeitsgruppen setzen sich überwiegend aus Verwaltungsangestellten zusammen (Variable D2). Der Volkswirtschaftsdirektor des Kantons Zürich nimmt am Leitenden Ausschuss teil, zudem stellt die VD ZH ein Mitglied in der Arbeitsgruppe Luftverkehr.

Die KdK arbeitet mit den Direktorenkonferenzen zusammen, welche die entsprechenden Vorstehenden zur Koordination ihrer Aufgabenbereiche bilden. In der VD ZH betrifft dies die weiter unten beurteilten Konferenzen KöV, BPUK und VDK.

3.3.2 Politikfeld Landverkehr

Die Kooperationsstrukturen des Volkswirtschaftsdirektors im Politikfeld Landverkehr betreffen überwiegend, aber nicht ausschliesslich, den Schienenverkehr. Die nachfolgende Tabelle enthält die Beurteilung der entsprechenden Organisationen und Gremien.

Organisation	Governance-Typ	Horizontal / Vertikal	Phase im Politikprozess	Effektivität				Demokratische Legitimation			
				E1	E2	E3	Σ_E	D1	D2	D3	Σ_D
ZVV	III	H + V	2, 3	1	1	1	3	1	-	1	2
GK	IV	H	2	1	1	-	2	-	-	1	1
PAZ	IV	H + V	1, 2	-	1	-	1	-	-	1	1
KöV / KöV-ZH	IV	H + V	1, 2	-	1	-	1	-	-	1	1
BPUK	IV	H + V	1, 2	-	1	-	1	-	-	1	1

Tabelle 8: Beurteilung der Organisationen im Politikfeld Landverkehr

ZVV/Verkehrsrat

Zum Aufbau des flächendeckenden S-Bahnnetzes im Kanton Zürich fanden zwischen 1970 und 2001 nicht weniger als 19 Volksabstimmungen statt (Kübler et al., 2005, S. 178). Die Grundlage des ZVV ist das Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr (PVG) von 1988. Mit der Regionalisierung des öffentlichen Verkehrsnetzes sollte das Wachstum des Individualverkehrs gebändigt werden, dessen Folgen wie Stau, Lärm und Umweltverschmutzung zunehmend als Problem wahrgenommen wurden. Zweck des ZVV ist die Bereitstellung eines koordinierten, auf wirtschaftliche Grundsätze ausgerichteten Verkehrsangebots zu einheitlichen Tarifen (§ 11 PVG). Der ZVV ist eine unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalt (§ 10 PVG), seine operative Leitung obliegt der Direktion, welche administrativ der VD ZH ange-

gliedert ist (§ 15 PVG). Er wird vom Verkehrsrat geführt und vom Regierungsrat beaufsichtigt (§ 13 PVG; Variablen E3 und D3). Der Verkehrsrat setzt sich aus Vertretern des Kantons Zürich, des Bundes, der SBB sowie der Städte und Gemeinden des Kantons Zürich zusammen (Variable D2). Präsiert wird er vom Volkswirtschaftsdirektor des Kantons Zürich (§ 14 PVG).

Die Strategie des ZVV, die „Grundsätze über die Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr“ wird vom Kantonsrat beschlossen (§ 28 PVG). Dasselbe gilt für den zweijährigen Rahmenkredit des Kantons zur Finanzierung der Kostenunterdeckung des ZVV. Diese Kostenunterdeckung wird je hälftig von Kanton und Gemeinden getragen (§ 26 PVG). Entsprechend der organisatorischen Verschränkung decken sich die strategischen Ziele des ZVV mit dem Legislaturziel des RR im Bereich ÖV (Variablen E1 und E2).

Gotthard-Komitee

Das Gotthard-Komitee ist eine Interessengemeinschaft von Kantonen und Wirtschaft im Einzugsgebiet der Gotthard-Achse. Neben 13 Kantonen sind mehrere kantonale Handelskammern beteiligt. Der Volkswirtschaftsdirektor des Kantons Zürich nimmt im Leitenden Ausschuss teil, welcher sich mehrheitlich, aber nicht ausschliesslich, aus kantonalen Exekutivpolitikern zusammensetzt (Variable D2). Der Leitende Ausschuss wird von einer Fachkommission unterstützt, welche aus leitenden Verwaltungsangestellten besteht. Das Gotthard-Komitee setzt sich für ein leistungsfähiges und umweltgerechtes Verkehrs-System auf der Nord-Süd-Achse ein. Seine Ziele decken sich zu einem hohen Grad mit denjenigen der VD ZH: Verlagerung des Transit-Güterverkehrs auf die Schiene, Integration der schweizerischen Wirtschaftszentren in den europäischen Hochgeschwindigkeitsverkehr sowie Förderung des S-Bahn-Verkehrs in den betroffenen Agglomerationen (Variablen E1 und E2).

PAZ

Die Plattform Aargau-Zürich dient der Zusammenarbeit von Kantonen und Gemeinden in der Grenzregion der beiden Kantone. Die Ziele der PAZ sind inhaltlich nicht klar umrissen, sondern betreffen vielmehr Grundsätze der Zusammenarbeit wie Offenheit, Transparenz und gegenseitige Unterstützung (Variablen E1 und E2). Ständige Mitglieder der PAZ sind die Delegationen des Regierungsrates beider Kantone, die Vertreter der beiden kantonalen Verwaltungen und der Gemeinden sowie die Präsidenten der Regionalplanungsverbände (Variable D2).

KöV

Die Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV) fördert und koordiniert die Zusammenarbeit unter den Kantonen sowie zwischen Bund und Kanton im Bereich öffentlicher Verkehr. Sie kann zu allen Fragen in diesem Interessensbereich Stellung nehmen (Art. 2 KöV-Statuten). Der Volkswirtschaftsdirektor des Kantons Zürich ist Vorstandsmitglied der KöV und präsiert die Regionalkonferenz KöV-ZH, welche den Kanton Zürich und die ihm angrenzenden Kantone vereinigt. Die Regionalkonferenzen sind das Bindeglied der Regionen zur KöV (Art. 8 KöV-Statuten).

Analog der KdK beschränken sich die Kompetenzen der KöV auf das Erarbeiten gemeinsamer Positionen für Stellungnahmen und Grundsatzserklärungen im Bereich öffentlicher Verkehr (Variablen E1 und E3). Aufgrund der fachlichen Eingrenzung sowie der Abstützung auf die Regionalkonferenzen kann jedoch von einer höheren Deckung mit den Zielen der VD ZH ausgegangen werden als bei der KdK (Variable E2). Die KöV wird von der Konferenz der kantonalen Delegierten des öffentlichen Verkehrs (KKDöV) sowie Arbeitsgruppen beraten und unterstützt (Variable D2). Die KKDöV besteht aus Verwaltungsangestellten, der Kanton Zürich wird durch Direktionsmitglieder des ZVV vertreten.

BPUK

Die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) fördert und koordiniert die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem Bund in den Bereichen Raumplanung, Strassenverkehr, Bau, Umwelt und öffentliches Beschaffungswesen (Art. 2 BPUK-Statuten; Variable E2). Sämtliche Feststellungen zur KöV betreffend Organisation und Kompetenzen können analog auf die BPUK übertragen werden. Auch die BPUK unterhält Regionalkonferenzen als Bindeglied (Art. 7 BPUK-Statuten) sowie Fachämterkonferenzen für die Beratung und Unterstützung (Art. 8 BPUK-Statuten). Der Volkswirtschaftsdirektor des Kantons Zürich nimmt an der Hauptversammlung teil. Die BPUK betreut neben den erwähnten Fachämterkonferenzen auch die KöV und teilt sich mit dieser die Geschäftsstelle.

3.3.3 Politikfeld Volkswirtschaft

Nachfolgend werden zunächst die Organisationen ohne kantonale Beteiligung beurteilt.

Organisation	Governance-Typ	Horizontal / Vertikal	Phase im Politikprozess	Effektivität				Demokratische Legitimation			
				E1	E2	E3	Σ_E	D1	D2	D3	Σ_D
GZA	III	H + V	2, 3	1	1	1	3	-	-	-	-
Verein MRZ	IV	H + V	1, 2	1	1	-	2	-	-	1	1
VDK	IV	H + V	1, 2	-	1	1	2	-	-	1	1
TPZ	III	H + V	2, 3	1	1	1	3	-	-	-	-
KPR	III	H + V	2, 4	1	1	-	2	1	-	1	2
WBK	III	H + V	2, 3	1	1	-	2	-	-	1	1

Tabelle 9: Beurteilung der Organisationen im Politikfeld Volkswirtschaft

GZA

Die Stiftung Greater Zurich Area Standortmarketing wurde 1998 zum Zweck der Steigerung der Attraktivität des Wirtschaftsraumes Zürich im internationalen Umfeld gegründet. Dazu betreibt die Stiftung mit der GZA AG eine Unternehmung, welche den Wirtschaftsraum Zürich im Ausland präsentiert, ansiedlungswillige Unternehmungen unterstützt und Stand-

ortmarketing-Massnahmen umsetzt (Art. 2 GZA-Statut; Variablen E1 und E2). Die Stiftung GZA erbringt finanzielle Beiträge an die Tätigkeit der GZA AG und überwacht deren Tätigkeit (Art. 5 und Art. 7 GZA-Stiftungsreglement). Der Kanton Zürich finanziert die laufende Geschäftstätigkeit der Stiftung zu einem wesentlichen Teil.

Hauptaufgabe des Stiftungsrates sind die Beschaffung und Bereitstellung der finanziellen Mittel für die Geschäftstätigkeit der GZA AG sowie die Vertretung der Stiftungsinteressen gegenüber derselben (Art. 21 GZA-Stiftungsreglement). Dazu schliesst der Stiftungsrat mit der GZA AG eine Leistungsvereinbarung ab, wählt ihre Verwaltungsräte und Geschäftsführung und beschliesst über Strategie, Budget und Geschäftsfelder der GZA AG (Art. 22 GZA-Stiftungsreglement; Variable E3).

Der Volkswirtschaftsdirektor gehört dem Stiftungsrat von Amtes wegen an (Art. 18 GZA-Stiftungsreglement) und präsidiert diesen auch. Neben Regierungsmitgliedern der beteiligten Kantone und Städte nehmen auch Vertreter aus Wirtschaft und Verwaltung im Stiftungsrat Einsitz (Variable D2). Die beteiligten Gemeinwesen können lediglich über ihre Mitgliedschaft und ihren Beitrag entscheiden (Variable D3). Die Stiftung GZA stützt sich weder auf ein formelles Gesetz noch auf einen Volksentscheid (Variable D1).

Verein MRZ

Die erste Metropolitankonferenz (MKZ) mit Vertretern der beteiligten Kantone, Städte und Gemeinden fand 2007 statt. Der Verein Metropolitanraum Zürich (MRZ) wurde 2009 als Träger der MKZ gegründet. Heute gehören dem Verein Metropolitanraum Zürich acht Kantone und 131 Städte und Gemeinden als Vollmitglieder an.

Übergeordnetes Ziel des Vereins MRZ ist die Stärkung der Lebensqualität und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Metropolitanraums Zürich (Art. 2 MRZ-Statuten). Dazu setzt sich der Verein MRZ für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Kantonen, Städten und Gemeinden und eine gemeinsame Identität des Metropolitanraums Zürich ein. Mit seiner Plattform sollen konkrete Aktionsprogramme lanciert und die Interessen des MRZ aktiv vertreten werden (Art. 3 MRZ-Statuten). Gemäss Art. 5 der MRZ-Statuten beeinträchtigt der Verein die Autonomie und Zuständigkeiten der kantonalen und kommunalen Behörden nicht (Variable D3). Die strategische Zusammenarbeit wird in die vier Handlungsfelder Wirtschaft, Verkehr, Gesellschaft und Lebensraum gegliedert. Der Verein MRZ setzt sich insbesondere ein für ideale Standortvoraussetzungen für die Wissensökonomie, hohe Lebensqualität trotz dynamischem Wachstum, ein optimal funktionierendes Verkehrssystem mit ausgezeichneter internationaler Erreichbarkeit sowie die Nutzung und Pflege der Vielfalt im Metropolitanraum (MRZ 2009, S. II, Variablen E1 und E2).

Das oberste Organ des Vereins MRZ ist die MKZ als Mitgliederversammlung (Art. 14 MRZ-Statuten). Alle Mitglieder der MKZ sind mit einem Exekutivmitglied vertreten (Art. 15 MRZ-Statuten; Variable D3). Die MKZ beschliesst unter anderem Vision, Budget und Aktionsprogramm des Vereins MRZ (Art. 19 MRZ-Statuten).

Der Volkswirtschaftsdirektor des Kantons Zürich ist Mitglied des Metropolitanrats. Dieser steuert den Verein MRZ und vertritt ihn gegen aussen (Art. 23 MRZ-Statuten). Dazu muss der Metropolitanrat Anträge an die MKZ stellen (Variable E3). Auch der Metropolitanrat besteht aus Exekutivmitgliedern der beteiligten Kantone, Städte und Gemeinden (Art. 21 MRZ-Statuten; Variable D3). Der Metropolitanrat wählt auch den operativen Ausschuss, welcher aus kantonalen und kommunalen Verwaltungskadern besteht. Der operative Ausschuss und plant die Aktivitäten des Vereins MRZ und bereitet die Entscheidungsgrundlagen auf (Art. 26 MRZ-Statuten; Variable D2). MKZ, Metropolitanrat sowie der operative Ausschuss können ständige Kommissionen und Arbeitsgruppen einsetzen, deren Auftrag und Mittel sie selbst bestimmen (Art. 28 MRZ-Statuten; Variable D2).

VDK

Die Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektorinnen und Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) wurde 1947 mit dem Zweck gegründet, die volkswirtschaftliche Zusammenarbeit untereinander sowie mit dem Bund zu fördern und eine wirkungsvolle gemeinsame Interessensvertretung zu ermöglichen (Art. 2 VDK-Statuten). Die Interessen werden dabei nicht näher beschrieben (Variable E1). Die VDK kann in diesem Rahmen Projekte führen und Stellungnahmen abgeben (Art. 2 VDK-Statuten). So nimmt die VDK beispielsweise im aktuell laufenden Projekt „Nationaler Innovationspark“ eine zentrale Rolle ein, insbesondere auch in der Standortfrage. Die Kompetenzen der VDK werden deshalb höher beurteilt als diejenigen der KdK, KöV oder BPUK, welche primär Stellungnahmen und Handlungsempfehlungen abgeben (Variable E3). Auch decken sich die Themen der VDK (Arbeitsmarktpolitik, Standortpromotion, Regionalpolitik) zu einem sehr hohen Grad mit den Zielen und Aufgaben der VD ZH (Variable E2).

Analog der anderen interkantonalen Konferenzen sind die bestimmenden Gremien der VDK die Plenarversammlung und der Vorstand (Art. 3-9 VDK-Statuten). Als oberstes Organ beschliesst die Plenarversammlung über sämtliche Gegenstände von gesamtschweizerischer wirtschaftspolitischer Bedeutung (Art. 5 VDK-Statuten). Jeder Kanton ist mit einer Stimme vertreten (Art. 4 VDK-Statuten). Als Vertreter des Kantons Zürich ist der Volkswirtschaftsdirektor des Kantons Zürich zugleich Mitglied des sechsköpfigen Vorstands. Dieser bereitet die Geschäfte vor, vollzieht die Beschlüsse und kann im Namen der VDK Kommissionen, Arbeitsgruppen und Experten einsetzen (Art. 9 Abs. 2 VDK-Statuten).

TPZ

Die gemeinnützige Stiftung Technopark Zürich (TPZ) wurde 1988 zum Zweck des Wissens-Technologietransfers und zum Aufbau technologie-orientierter Jungunternehmen gegründet (Art. 2 TPZ Stiftungsurkunde; Variablen E1 und E2). Weitere Aktivitäten sind Kooperationsprojekte zwischen Forschung und Industrie sowie Weiterbildung. Oberstes Organ ist der Stiftungsrat, er bestimmt über die Zeichnungsberechtigten (Art. 4 TPZ Stiftungsurkunde). Von den 30 Mitgliedern des Stiftungsrats vertreten neben dem Volkswirtschaftsdirektor des Kantons Zürich lediglich die Stadtpräsidentin von Zürich und ein Mitglied des Nationalrats die Politik und Behörden (Variablen D2 und D3).

KPR

Die Kommission zur Überprüfung des geltenden Rechts (KPR) gründet auf dem Entlastungsgesetz (EntlG), welches bezweckt, den administrativen Aufwand für Unternehmen gering zu halten (§ 1 EntlG; Variable D1). Dazu lässt der Regierungsrat geltendes Recht prüfen und berichtet dem Kantonsrat über die Ergebnisse und über Anpassungen auf Verordnungsstufe (Variablen E1 und E2). Die Kommission hat ausschliesslich unterstützende Funktion und wird vom Regierungsrat gewählt (§ 5 EntlG; Variable D3). Zur Sicherstellung des Praxisbezugs nehmen neben dem Volkswirtschaftsdirektor als Präsident acht Vertreter von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite teil (§ 3 EntlV; Variable D2). Die Kommission ist administrativ der VD ZH angegliedert.

WBK

Die Wohnbaukommission (WBK) berät den Regierungsrat in Fragen der Wohnbauförderung. Ihre Grundlage befindet sich in der Wohnbauförderungsverordnung (WBFV), also nicht auf Stufe Gesetz (Variable D1). Die WBK wird vom Volkswirtschaftsdirektor präsiert und setzt sich aus „Vertretern der am Wohnungswesen beteiligten Kreise“ zusammen (§ 2 WBFV; Variablen E2 und D2).

Übersicht über die Beteiligungen im Politikfeld Volkswirtschaft

Neben der Beteiligung an der FZAG führt der Kanton Zürich namhafte Beteiligungen an mehreren Institutionen im Politikfeld Volkswirtschaft. Die Beurteilungen sind in der nachfolgenden Tabelle zusammengefasst.

Organisation	Governance-Typ	Horizontal / Vertikal	Phase im Politikprozess	Effektivität				Demokratische Legitimation			
				E1	E2	E3	Σ_E	D1	D2	D3	Σ_D
MCH Group AG	III	H + V	2, 3	1	-	1	2	-	-	-	-
EKZ	III	V	2, 3	1	-	1	2	1	-	1	2
SNB	(III) ⁷	H + V	2, 3	-	-	1	1	1	-	-	1
Swisslos	III	H	2, 3	1	-	1	2	-	-	-	1

Tabelle 10: Beurteilung der Beteiligungen im Politikfeld Volkswirtschaft

⁷ Die Einstufung der SNB ist in Klammern gesetzt, weil sie zwar die Merkmale des Governance-Typs III aufweist. Allerdings ist die SNB eine aufgabenbezogene Institution des Bundesrechts und passt als solche nicht in die Governance-Typologie des Neuen Regionalismus (vgl. Kapitel 2.2).

MCH Group AG

Die MCH Group AG verwaltet Beteiligungen an in- und ausländischen Unternehmen des Messe- und Kongressbereichs. Durch die Unternehmen, an denen die MCH Group AG beteiligt ist, sollen Veranstaltungen wie Messen und Kongresse in Zürich, Basel und an weiteren Standorten durchgeführt werden. Diese Veranstaltungen sollen die Bedeutung des Standortes Schweiz für die nationalen und internationalen Märkte aufzeigen (§ 2 MCH-Statuten). Der Volkswirtschaftsdirektor des Kantons Zürich nimmt im Verwaltungsrat Einsitz (§ 20 MCH-Statuten). Ein Zusammenhang zu den Zielen und Aufgaben der VD ZH besteht somit indirekt im Bereich der Standortförderung. Diesbezüglich kann jedoch hinterfragt werden, wie zielführend die Beteiligung an einer Beteiligungsgesellschaft für den Kanton Zürich ist (Variable E2).

EKZ

Die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ) versorgen als selbstständige Anstalt den gesamten Kanton mit elektrischer Energie, das Gebiet der Stadt Zürich ausgenommen (§ 1 & § 2 EKZ-Gesetz). Der Zusammenhang zu den Zielen und Aufgaben der VD besteht nur indirekt (Variable E2). Im Verwaltungsrat der EKZ ist der Regierungsrat des Kantons Zürich durch den Baudirektor und den Volkswirtschaftsdirektor vertreten. Die übrigen Mitglieder werden vom Kantonsrat gewählt (Art. 10 Abs. 2 EKZ-Gesetz). Neben den üblichen Befugnissen setzt der Verwaltungsrat die allgemeinverbindlichen Gebühren für Anschluss und Lieferung fest (§ 2 EKZ-Verordnung). Die EKZ unterstehen der Oberaufsicht des Kantonsrats (§ 9 EKZ-Gesetz).

SNB

Gemäss Art. 99 BV führt die SNB als unabhängige Zentralbank eine Geld- und Währungspolitik im Gesamtinteresse der Schweiz (Variable D1). Ihr Reingewinn geht zu mindestens zwei Dritteln an die Kantone. Die SNB ist eine spezialgesetzliche AG des Bundesrechts, rund 55% ihres Aktienkapitals ist im Besitz der Kantone. Zu ihren wesentlichen Aufgaben gehören die Gewährleistung der Preisstabilität und Bargeldversorgung, die Versorgung des Schweizerfranken-Geldmarkt mit Liquidität sowie die Verwaltung der Währungsreserven (Art. 5 NBG; Variable E2). Das Spannungsfeld von Preisstabilität, Wechselkursen, Liquidität und Gewinnausschüttung an die Kantone birgt inhärente Zielkonflikte (Variable E1). Diese traten in den letzten Jahren etwa mit der zuweilen kontrovers diskutierten Verteidigung der Untergrenze des Frankens zum Euro zum Vorschein. Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben darf die SNB jedoch ausdrücklich keine Weisungen von Bundesrat oder Bundesversammlung entgegennehmen (Art. 6 NBG; Variable D3).

Die Errichtung der SNB im Jahr 1907 in Bern und Zürich kann nicht auf die in der Einleitung beschriebenen Entwicklungen der Urbanisierung und Metropolitanisierung zurückgeführt werden. Unbestrittenermassen aber vertritt im Bankrat der SNB der Volkswirtschaftsdirektor des Kantons Zürich letztlich den bedeutendsten Wirtschafts- und Finanzplatz der Schweiz.

Die Aufgaben des Bankrats sind neben Aufsicht und Kontrolle der Geschäftsführung vor allem organisatorischer Natur (Art. 42 NBG). Von den elf Mitgliedern werden fünf von der

Generalversammlung und sechs vom Bundesrat gewählt (Art. 39 NBG). Er besteht aus Persönlichkeiten aus Wirtschaft, Wissenschaft und Politik (Ziff. II.2 MoU SNB, Variable D2).

Swisslos

Die Deutschschweizer Kantone und der Kanton Tessin gründeten 1937 die Genossenschaft „Interkantonale Landeslotterie“ (heute „Swisslos“). Zweck ist die gemeinsame Durchführung von gemeinnützigen Lotterien gemäss dem Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbmässigen Wetten (Art. 1 und Art. 7 Lotterievereinbarung). Dadurch sollen die einheitliche und koordinierte Anwendung des Lotterierechts, der Schutz der Bevölkerung vor sozialschädlichen Auswirkungen der Lotterien und Wetten sowie die transparente Verwendung der Lotterie- und Wetterträge gewährleistet werden (Art. 2 Lottereaufsichtsvereinbarung; Variablen E1 und E2). Der Volkswirtschaftsdirektor des Kantons Zürich gehört dem Swisslos-Verwaltungsrat an. Dieser ist Teil der Genossenschaftsversammlung und besteht aus aktiven und ehemaligen Regierungsräten (Variable D2).

3.4 Aggregierte vergleichende Analyse

Zur Gesamtbeurteilung der Kooperationsstrukturen des Volkswirtschaftsdirektors des Kantons Zürich werden sämtliche beurteilten Organisationen und Gremien in einem Diagramm entlang der beiden Achsen „Effektivität“ und „Demokratische Legitimation“ abgebildet. Die beiden Achsen sind gemäss den möglichen aggregierten Ausprägungen in je vier Abschnitte von Null bis Drei unterteilt. Dies ergibt eine Beurteilungsmatrix von 16 Feldern (vgl. Abbildung 4).

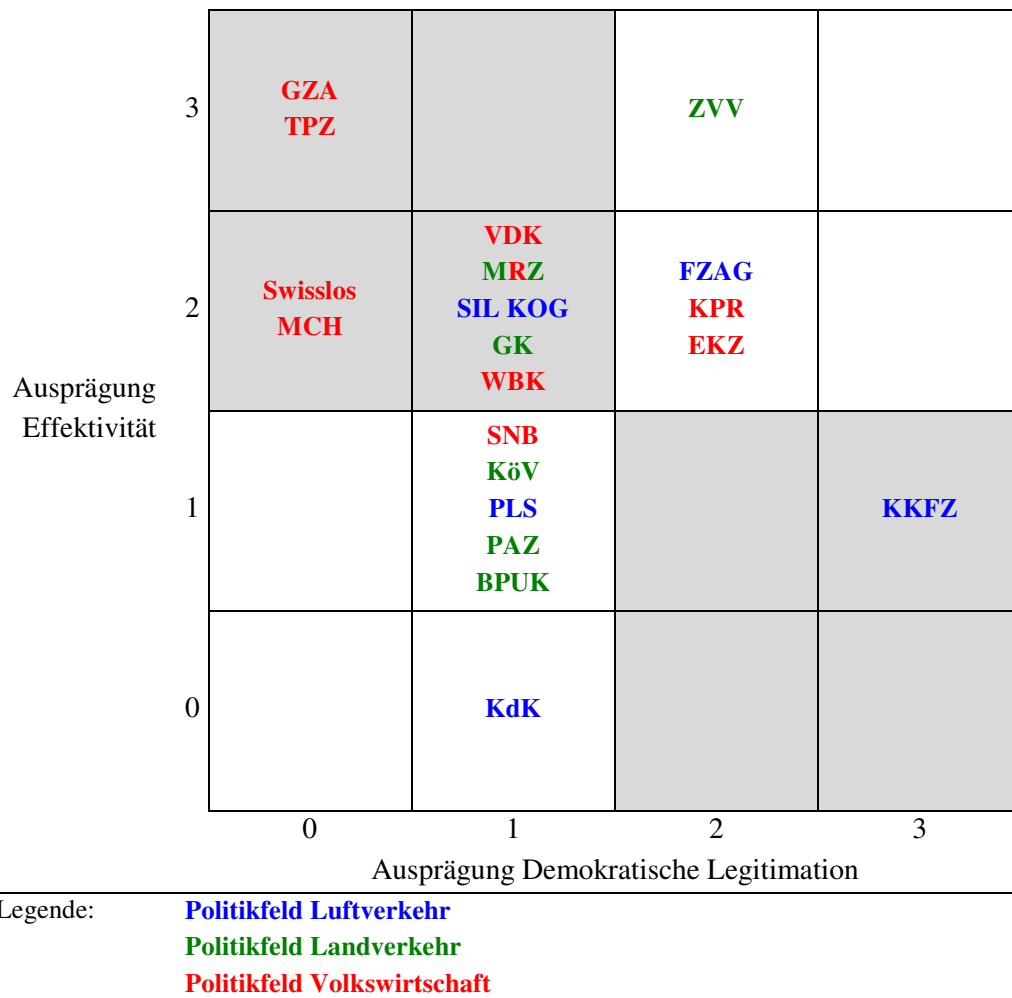


Abbildung 4: Aggregierte Beurteilungsergebnisse (eigene Darstellung)

Zunächst fällt auf, dass sich rund zwei Drittel der Organisationen in den vier Feldern um das Zentrum des Diagramms konzentrieren. Auf beiden Achsen fallen nur wenige Organisationen gegen die Extreme der Skalen.

Gemäss der im Kapitel 2.4.3 aufgestellten Arbeitshypothese besteht zwischen dem Kriterium „Effektivität“ und „Demokratische Legitimation“ eine negative Beziehung. Demnach müssten effektive Organisationen und Gremien tendenziell eine geringere demokratische Legitimation aufweisen und umgekehrt.

Zur Untersuchung dieser Arbeitshypothese wird die Matrix in vier Quadranten unterteilt, zwei weisse und zwei graue. Die Organisationen im weissen Quadrant rechts oben charakterisieren sich sowohl durch hohe Effektivität als auch durch hohe demokratische Legitimation. Im weissen Quadrant links unten ist genau das Gegenteil der Fall: sowohl Effektivität als auch demokratische Legitimation sind tief. In den beiden grauen Quadranten ist jeweils nur eines der beiden Beurteilungskriterien hoch, entweder die Effektivität oder die demokratische Legitimation. Somit kennzeichnen die grauen Bereiche in Abbildung 4 die möglichen Beurteilungsergebnisse mit einer eindeutig negativen Beziehung zwischen den beiden Kriterien „Effektivität“ und „Demokratische Legitimation“.

Aus den aggregierten Beurteilungsergebnissen der 20 untersuchten Organisationen ist in der Tat eine schwache Tendenz zu einer negativen Beziehung zwischen den Beurteilungskriterien erkennbar. Der graue Quadrant oben links (hohe Effektivität, tiefe demokratische Legitimation) umfasst mit neun Organisationen und Gremien fast die Hälfte der beurteilten Strukturen.

Die Kooperationsstrukturen sind nach Politikfeld farblich gekennzeichnet: blau für Luftverkehr, grün für Landverkehr und rot für Volkswirtschaft. Der Verein MRZ ist aufgrund seiner Tätigkeit in zwei Politikfeldern rot-grün markiert. Auffallend ist, dass die Mehrzahl Kooperationsstrukturen im grauen Quadrant oben links (hohe Effektivität, tiefe demokratische Legitimation) im Politikfeld Volkswirtschaft angesiedelt ist. Ein Grund dafür mag sein, dass im Kanton Zürich für die Standortförderung, anders als in anderen Kantonen, keine gesetzliche Grundlage existiert. Genau im Bereich der Standortförderung betätigen sich jedoch neben dem AWA selbst auch die GZA, die MCH AG, die VDK, die Stiftung TPZ sowie der Verein MRZ. Diese Organisationen arbeiten für ähnliche Ziele, aber auf verschiedenen Ebenen und mit unterschiedlicher Ausrichtung, wobei Überlappungen kaum ausgeschlossen werden können. So nennen beispielsweise sowohl die MKZ und die GZA als auch das AWA alle „Clusterpolitik“ als Tätigkeitsgebiet. Auch ist die Abgrenzung zwischen Standortpromotion und Akquisition nicht immer trennscharf.

Die Kooperationsstrukturen des Politikfelds Luftverkehr weisen dagegen eine leicht unterdurchschnittliche Effektivität, aber überdurchschnittliche demokratische Legitimation auf. Einerseits ist dieses Politikfeld hoch reguliert, und zwar in erster Linie durch den Bund. Andererseits dürfte die gefühlte Betroffenheit der Bevölkerung im Metropolitanraum Zürich im Politikfeld Luftverkehr (Stichwort Fluglärm) höher sein als im Bereich der Standortförderung.

Aufschlussreich ist die Unterscheidung nach Governance-Typen. Abbildung 5 zeigt die gleiche Beurteilungsmatrix, diesmal sind die Organisationen gemäss ihrem Governance-Typ farblich gekennzeichnet: die Strukturen des Governance-Typs III („task-specific government“) in blauer Schrift, diejenigen des Governance-Typs IV („network governance“) in rotkursiver Schrift.

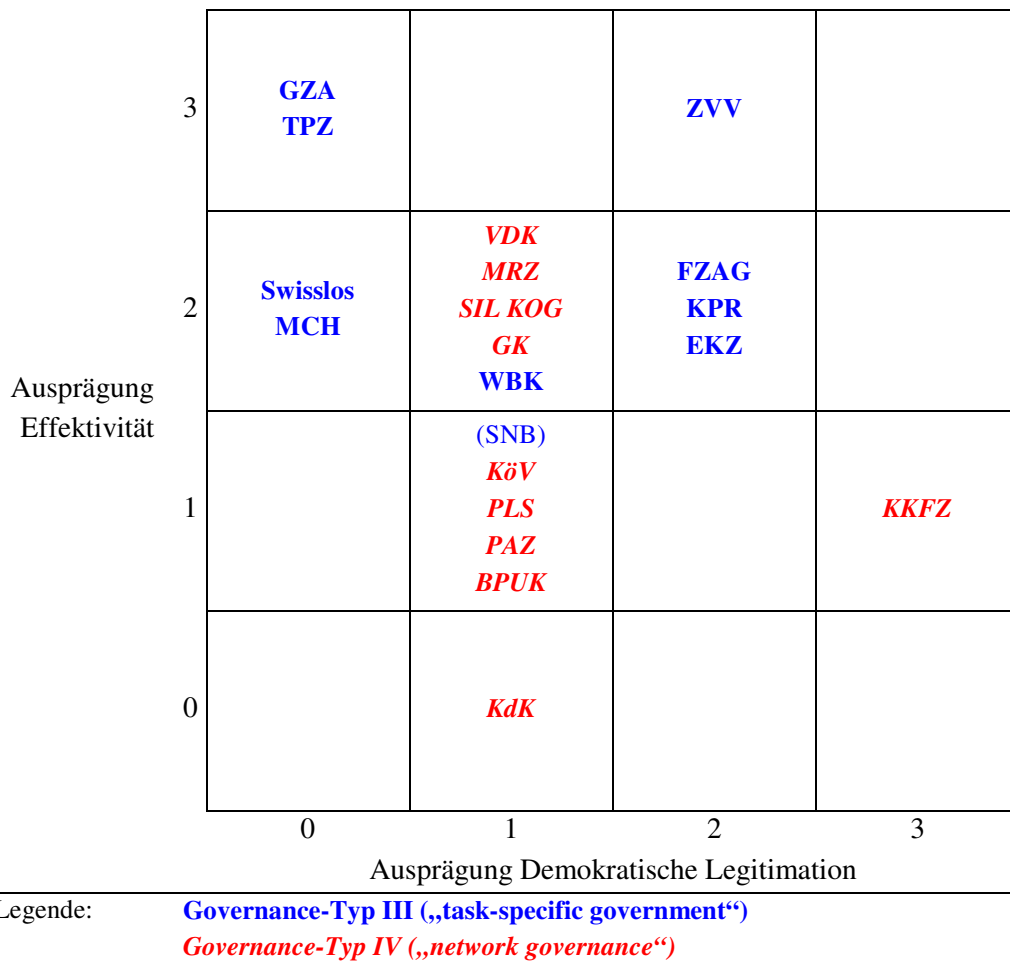


Abbildung 5: Aggregierte Beurteilungsergebnisse nach Governance-Typ (eigene Darstellung)

Es fällt auf, dass aufgabenbezogene Institutionen (Governance-Typ III) im Durchschnitt eine klar höhere Effektivität aufweisen als die Organisationen des Typs „network governance“ (Governance-Typ IV). Aufgrund der in dieser Arbeit hergeleiteten Operationalisierung sind fest institutionalisierte Strukturen demnach insgesamt effektiver als eher lose Netzwerke. Quer in diesem Bild liegt die SNB, welche zwar die Merkmale des Governance-Typs III aufweist, aber als Institution des Bundesrechts nicht in die in dieser Arbeit verwendete Governance-Typologie des Neuen Regionalismus nach Koch (2013, S. 401) passt.

Bezüglich der demokratischen Legitimation nach Governance-Typen ist für die untersuchten Organisationen keine klare Tendenz erkennbar.

Die folgende Abbildung 6 zeigt wiederum die gleiche Beurteilungsmatrix, diesmal mit Kennzeichnung der Organisationen nach der Phase im Politikprozess, in welcher die Organisationen schwergewichtig aktiv sind.

In violett-kursiver Schrift gehalten sind diejenigen Organisationen, welche primär in der Phase 2 des Politikprozesses (Politikformulierung und Entscheid) tätig sind. Demgegenüber sind diejenigen Organisationen, welche sich auf die Politikdurchführung fokussieren, in grüner Schrift markiert.

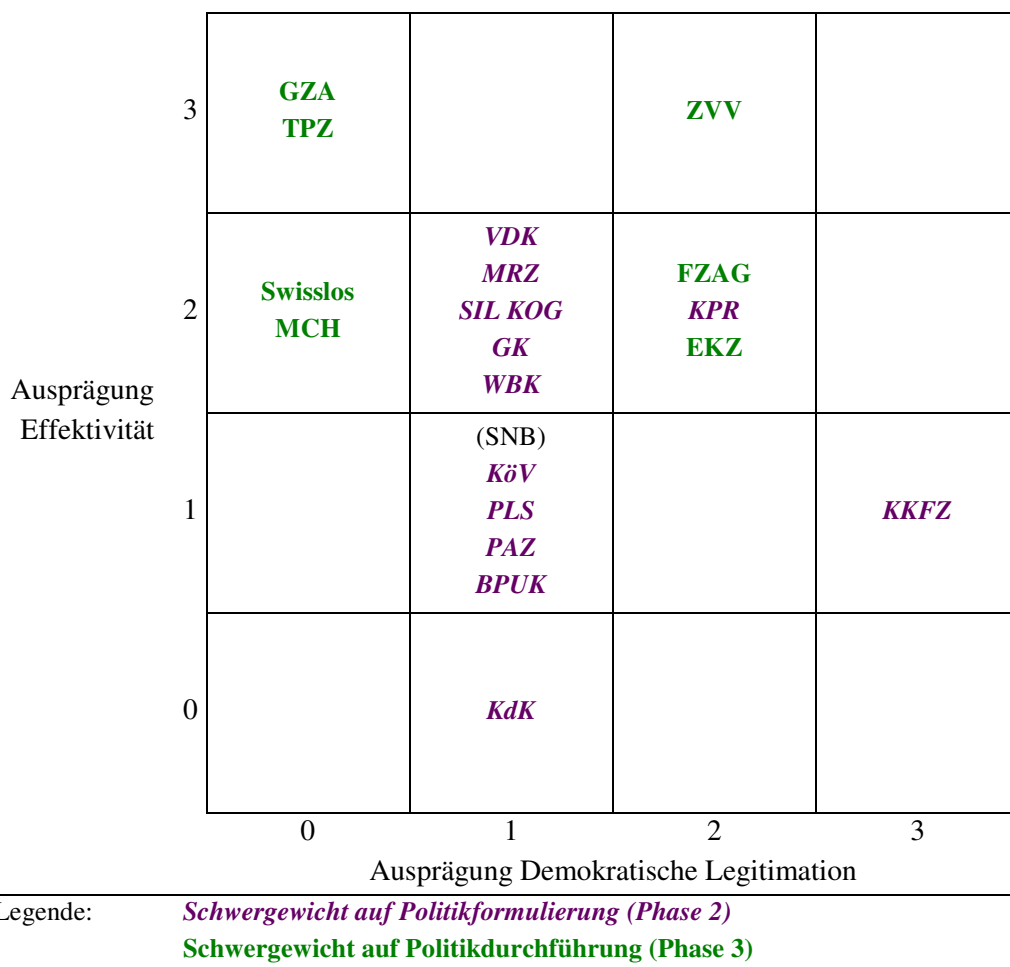


Abbildung 6: Aggregierte Beurteilungskriterien nach Phase im Politikprozess (eigene Darstellung)

Offensichtlich wurden die schwergewichtig mit der Politikdurchführung betrauten Organisationen (in grüner Schrift) insgesamt als effektiver beurteilt als die Organisationen, welche in erster Linie in der vorgelagerten Phase der Politikformulierung tätig sind (in violett-kursiver Schrift). Dies könnte damit erklärt werden, dass in der Phase der Umsetzung in der Regel klare Ziele vorliegen und die Organisationen somit zielorientiert und zweckoptimiert ausgestaltet werden können.

Entsprechend verläuft bei den untersuchten Organisationen die Unterscheidung nach Governance-Typ und Phase im Politikprozess fast deckungsgleich. Sämtliche Organisationen des Typs „network governance“ (rot-kursiv in Abbildung 5) betätigen sich schwergewichtig in der Phase „Politikformulierung“ (violett-kursiv in Abbildung 6). Dagegen befassen sich die Organisationen des Typs „task-specific government“ (blau in Abbildung 5) – mit Ausnahme der KPR und der WBK – schwerpunktmässig mit der Politikdurchführung (grün in Abbildung 6). Einen Spezialfall stellt wiederum die SNB dar, die ihre Aufgaben gemäss BV und NBG politisch unabhängig wahrnimmt.

Die demokratische Legitimation ist für primär auf die Politikformulierung fixierte Strukturen leicht ausgeprägter als für die eher umsetzungsorientierten Organisationen. Dieses Ergebnis entspricht dem in Kap. 2.3 erwähnten demokratischen Grundprinzip, dass die Politikgestaltung einer angemessenen öffentlicher Aufsicht unterstehen soll (Kübler, 2007, S. 263). Der Unterschied in der Ausprägung ist jedoch sehr gering (vgl. auch die entsprechenden Mittelwerte in Anhang 3).

Zur vergleichenden Analyse der Organisationen anhand der Phase im Politikprozess muss einschränkend vermerkt werden, dass eine klare Zuordnung der untersuchten Organisationen zu Phasen im Politikprozess kaum möglich ist. Mehr als grobe Tendenzen dürfen aus den Ergebnissen der Beurteilung deshalb nicht abgeleitet werden.

4 Konklusion

In dieser Arbeit wurden die 20 Organisationen und Gremien, in denen sich der Volkswirtschaftsdirektor des Kantons Zürich betätigt, auf ihre Effektivität und demokratische Legitimation hin untersucht. Zur Beurteilung der Organisationen und Gremien wurden die beiden Kriterien „Effektivität“ und „Demokratische Legitimation“ theoretisch hergeleitet und mittels standardisierter Variablen operationalisiert. Dabei wurde die Arbeitshypothese aufgestellt, dass Effektivität und demokratische Legitimation in einer negativen Beziehung zueinander stehen. Zur Vertiefung der Beurteilung wurden als weitere, unabhängige Variablen der Governance-Typ und die Phase im Politikprozess spezifiziert und ausgewertet.

Aufgrund der Beurteilungsergebnisse kann die Arbeitshypothese vorsichtig bestätigt werden. Die Beziehung zwischen den Kriterien „Effektivität“ und „Demokratische Legitimation“ weist für die untersuchten Kooperationsstrukturen eine leicht negative Tendenz auf.

Um eine zuverlässigere und besser fundierte Aussage machen zu können, müsste die Zahl der untersuchten Organisationen und Gremien vergrössert werden. Interessant wäre deshalb eine Ausweitung der Übungsanlage auf weitere Politikfelder oder Metropolitanräume.

Eindeutiger sind hingegen die folgenden Feststellungen bezüglich der Kooperationsstrukturen des Volkswirtschaftsdirektors des Kantons Zürich:

- Die Kooperationsstrukturen im Politikfeld Volkswirtschaft weisen eine überdurchschnittliche Effektivität und eine unterdurchschnittliche demokratische Legitimation auf. Allerdings ist die inhaltliche Abgrenzung dieser Organisationen zueinander nicht immer trennscharf möglich. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Standortförderung, für welchen es im Kanton Zürich auch keine gesetzliche Grundlage gibt.
- Die Kooperationsstrukturen im Politikfeld Luftverkehr weisen eine unterdurchschnittliche Effektivität und eine überdurchschnittliche demokratische Legitimation auf. Dieses Politikfeld ist einerseits emotional beladen und weist andererseits eine hohe Regulierungsdichte auf Bundesebene auf.
- Aufgabenbezogene Institutionen (Governance-Typ III, „task-specific government“) weisen im Durchschnitt eine höhere Effektivität auf als lose institutionalisierte Organisationen des Typs „network governance“ (Governance-Typ IV). Sämtliche dieser Organisationen des Typs „network governance“ sind in der Phase „Politikformulierung und Entscheidung“ tätig, während sich „task-specific government“-Strukturen überwiegend in der Phase „Politikdurchführung“ betätigen.

Literaturverzeichnis

- BAZL Bundesamt für Zivilluftfahrt (2004). *SIL – Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt – Kurzportrait August 2004*. URL: <http://www.bazl.admin.ch/themen/lupo/00293/index.html?lang=de>, 12.10.2013.
- BFS Bundesamt für Statistik (2003). *Agglomerationen, Einzelstädte und Metropolen der Schweiz, 2000*. URL: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/04.parsys.0003.PhotogalleryDownloadFile3.tmp/k00.16s.pdf, 12.11.2013.
- BPUK-Statuten. *Statuten der Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz vom 06.03.2009*. URL: <http://www.bpuk.ch/Organisation/Statuten.aspx>, 20.10.2013.
- BV. *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.04.1999*, SR 101.
- Da Cunha, A. & Both, J. (2004). *Metropolisierung, Städte und Agglomerationen. Soziodemografische Struktur und Dynamik von urbanen Räumen*. Neuenburg: Bundesamt für Statistik. URL: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.html?publicationID=1936>, 01.10.2013.
- EKZ-Gesetz. *Gesetz betreffend die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich vom 19.06.1983*, SR 732.1.
- EKZ-Verordnung. *Verordnung über die Organisation und Verwaltung der Elektrizitätswerke des Kantons Zürich vom 13.02.1985*, SR 732.11.
- EntlG. *Gesetz zur administrativen Entlastung der Unternehmen des Kantons Zürich vom 05.01.2009*, SR 930.1.
- EntlV. *Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen des Kantons Zürich vom 18.08.2012*, SR 930.11.
- Flughafengesetz. *Kantonales Gesetz über den Flughafen Zürich vom 12.07.1999*, SR 748.1.
- FZAG-Statuten. *Statuten der Flughafen Zürich AG vom 15.04.2010*. URL: <http://www.flughafen-zuerich.ch/desktopdefault.aspx/tabid-510/>, 13.10.2013
- GZA-Stiftungsurkunde (Statut, Stiftungsreglement und Finanzreglement). *Stiftungsurkunde der Greater Zurich Area Standortmarketing vom 23.06.2011*. Zürich: Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich.
- Jann, W. & Wegrich, K. (2003). Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In Schubert, K. & Bandelow, N. (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (S. 71-104). München: Oldenbourg.
- KdK-Vereinbarung. *Vereinbarung über die Konferenz der Kantonsregierungen vom 08.10.1993*. URL: <http://www.kdk.ch/de/die-kdk/grundlagen/>, 01.11.2013.
- KKFZ-Reglement. *Reglement für die Konsultative Konferenz Flughafen Zürich vom 07.02.2005*. URL: http://www.vd.zh.ch/internet/volkswirtschaftsdirektion/de/themen/flughafenpolitik/flugbetrieb_und_umwelt/akteure_und_zustaendigkeiten.html, 02.11.2013.
- KöV-Statuten. *Organisationsstatut der Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs vom 04.09.1998*. URL: <http://www.koev.ch/de/Organisation/Statuten.aspx>, 01.11.2013.
- Koch, P. (2013). Overestimating the Shift from Government to Governance: Evidence from Swiss Metropolitan Areas. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26(3), 397-423.

- Kübler, D. (2007). Agglomerations. In Klöti, U., Knoepfel, P., Kriesi, H., Linder, W., Papadopoulos, Y. & Sciarini, P. (Hrsg.), *Handbook of Swiss Politics* (2. Auflage, S. 253-278). Zürich: Neue Zürcher Zeitung Publishing.
- Kübler, D., Sager, F. & Schwab, B. (2005). Governing without Government: Metropolitan Governance in Switzerland. In Heinelt, H. & Kübler, D. (Hrsg.), *Metropolitan Governance Capacity, Democracy and the Dynamics of Place* (S. 169-187). London/New York: Routledge.
- Kübler, D. & Schwab, B. (2007). New regionalism in five Swiss metropolitan areas: An assessment of inclusiveness, deliberation and democratic accountability. *European Journal of Political Research*, 46(4), 473-502.
- KV ZH. *Verfassung des Kantons Zürich vom 27.02.2005*. SR 101.
- Ladner, A. & Meuli, U. (2002). *Interkommunale Zusammenarbeit im Kanton Zürich. Schlussbericht*. Zürich: Soziologisches Institut der Universität Zürich. URL: http://www.zh.ch/internet/justiz_innere/gaz/de/gemeinderecht/zusammenarbeit_gemeinden.html, 01.10.2013.
- Lotterievereinbarung. *Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 26.05.1937*. URL: https://www.swisslos.ch/media/swisslos/gesetzlicher_rahmen/konkordat/InterkantVereinbarung_1937.pdf, 12.10.2013.
- Lottereaufsichtsvereinbarung. *Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonaler oder gesamtschweizerischer durchgeführter Lotterien und Wetten vom 07.01.2005*. URL: https://www.swisslos.ch/media/de/swisslos/gesetzlicher_rahmen/konkordat/Konkordat.pdf, 12.10.2013.
- MCH-Statuten. *Statuten der MCH Group AG vom 24.05.2011*. URL: <http://www.mch-group.com/~media/mch-group/Documents/Reglemente/Statuten.ashx>, 12.10.2013.
- MoU SNB. *Memorandum of Understanding zwischen dem Eidgenössischen Finanzdepartement EFD und der Schweizerischen Nationalbank SNB über die Prinzipien für die personelle Zusammensetzung des Bankrats der SNB vom 22.03.2011*. URL: http://www.snb.ch/de/mmr/reference/pre_20110322/source/pre_20110322.de.pdf, 16.10.2013.
- MRZ-Statuten. *Statuten des Vereins Metropolitanraum Zürich vom 24.05.2013*. URL: <http://www.metropolitanraum-zuerich.ch/metropolitanraum/verein.html>, 12.10.2013.
- MRZ Verein Metropolitanraum Zürich (2009). *Eine Vision für den Metropolitanraum Zürich*. URL: <http://www.metropolitanraum-zuerich.ch/metropolitanraum/vision.html>, 12.10.2013.
- NBG. *Bundesgesetz über die Schweizerische Nationalbank vom 03.10.2003*, SR 951.11.
- OG RR. *Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 06.06.2005*. SR 172.1.
- OR. *Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911*. SR 220.
- PVG. *Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr des Kantons Zürich vom 06.03.1988*, SR 740.1.
- Regierungsrat des Kantons Zürich (2013). *Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan 2014-2017, Entwurf Budget 2014*. URL: http://www.fv.zh.ch/internet/finanzdirektion/finanzverwaltung/de/finanzplanung/KEF_2014-2017.html, 01.11.2013.
- Schuler, M., Dessemontet, P. & Joye, D. (2005). *Die Raumgliederungen der Schweiz*. Neuenburg: Bundesamt für Statistik. URL: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.html?publicationID=1881>, 01.10.2013.
- Statistik Stadt Zürich (2013). *Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich 2013*. Zürich: Präsidial-

- departement der Stadt Zürich. URL: http://www.stadt-zuerich.ch/content/prd/de/index/statistik/publikationsdatenbank/Jahrbuch/statistisches-jahrbuch-der-stadt-zuerich_2013.html, 01.10.2013.
- Steiner, R. (2013). Strukturen der Hauptstadtregion Schweiz auf dem Prüfstand. In Mayer, H., Sager, F., Minta, A., Zwahlen, S. (Hrsg.), *Im Herzen der Macht? Hauptstädte und ihre Funktionen* (S. 105-124). Bern: Haupt.
- StrG. *Strassengesetz des Kantons Zürich vom 27.09.1981*, SR 722.1.
- Thom, N. & Wenger, A. (2010). *Die optimale Organisationsform. Grundlagen und Handlungsanleitung*. Wiesbaden: Gabler.
- TPZ Stiftungsurkunde. *Stiftungsurkunde der Stiftung Technopark Zürich vom 19.05.1988*. Zürich: Stiftung Technopark Zürich.
- UVEK Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (2005). *Bund ruft „Plattform Luftfahrt Schweiz“ ins Leben“*. URL: <http://www.uvek.admin.ch/dokumentation/00474/00492/index.html?lang=de>, 25.10.2013.
- VOG RR. *Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18.07.2007*. SR 172.11.
- VDK-Statuten. *Statuten der Konferenz kantonalen Volkswirtschaftsdirektorinnen und Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) vom 08.11.2012*. URL: <http://www.vdk.ch/index.php?page=289>, 12.10.2013.
- WBFV. *Wohnbauförderungsverordnung des Kantons Zürich vom 07.06.2004*, SR 841.1.

Anhang

Anhang 1: Langfristige Ziele und Legislaturziele der VD ZH

Quelle: Regierungsrat des Kantons Zürich, 2013, S. 272-275

Langfristige Ziele	
5.1	Die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ist gewährleistet.
5.3	Die Integration in den Arbeitsmarkt erfolgt rasch und dauerhaft.
6.1	Der motorisierte Individualverkehr, der öffentliche Verkehr und der Langsamverkehr sind aufeinander abgestimmt, wirtschaftlich und umweltgerecht. Die Verkehrsmittelwahl erfolgt wesensgerecht.
6.2	Das Strassenverkehrssystem ist funktions- und leistungsfähig unter Berücksichtigung der Umwelt, Siedlung und Landschaft.
6.3	Der öffentliche Verkehr ist leistungsfähig, zuverlässig und qualitativ hochwertig. Er übernimmt mindestens die Hälfte des Verkehrszuwachses.
6.4	Der Flughafen ist konkurrenz- und leistungsfähig und unterstützt die volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen des Kantons, wobei die Bevölkerung vor schädlichen oder lästigen Auswirkungen des Flughafenbetriebs geschützt wird.
8.1	Der Kanton Zürich ist ein wettbewerbsfähiger Wirtschaftsstandort mit hoher Lebensqualität.
8.2	Das Arbeitsplatz- und Lehrstellenangebot ist vielfältig und ausreichend.
8.3	Die administrative Belastung von Bevölkerung und Wirtschaft ist gering.

Legislaturziele des Regierungsrats	
1	<p>Die Verkehrsinfrastruktur kann das Verkehrsaufkommen mit mindestens gleichbleibender Qualität und Zuverlässigkeit bewältigen. (LZ RR 7)</p> <p>Das Verkehrsaufkommen wird weiter zunehmen. Die Zuverlässigkeit der Verkehrsnetze, die Planbarkeit der Fahrten und die Kundenzufriedenheit sind mit Blick auf den Gesamtverkehr zu erhalten und soweit möglich zu verbessern, wobei die Standards bezüglich Sicherheit und Lärm zu wahren sind.</p>
2	<p>Ein leistungsfähiges Verkehrsangebot schafft die Voraussetzung für eine dichte Nutzung in der Agglomeration. (LZ RR 9)</p> <p>Durch die hohe Erschliessungswirkung des Verkehrsangebots wird die weitere Verdichtung nach innen und damit der effiziente Umgang mit der Siedlungsfläche gewährleistet. Neue Angebote sind auf Entwicklungsschwerpunkte ausgerichtet, damit die zukünftigen Mobilitätsbedürfnisse effizient und mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil des öffentlichen Verkehrs abgedeckt werden können.</p>
3	<p>Der Wirtschaftsstandort Zürich ist auf ein qualitatives und diversifiziertes Wachstum ausgerichtet. (LZ RR 12)</p> <p>Die standortpolitischen Rahmenbedingungen stellen sicher, dass der Kanton eine diversifizierte Unternehmenslandschaft aufweist, die der Bevölkerung vielfältige Arbeitsplätze und Ausbildungsmöglichkeiten verschafft und die bestehende hohe Lebensqualität wahrt. Forschung und Wissenschaft, der Wissenstransfer sowie die Vernetzung zwischen Forschung und Unternehmen, von öffentlichen und privaten Institutionen fördern die Innovationsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts. Eine gezielte Vermarktung des Innovationspotentials stärkt das qualitative Wachstum. Dem Werkplatz wird auch in der Raumordnung ausreichend Rechnung getragen.</p> <p>Der Finanzplatz als wichtiger Pfeiler der Zürcher Volkswirtschaft steht vor grossen Herausforderungen. Der Kanton Zürich stellt im Rahmen seiner Kompetenzen sicher, dass der Finanzplatz seine Autonomie und Handlungsfähigkeit wahren kann.</p>

Anhang 2: Übersicht der Grundlagen und Quellen für die Beurteilungsergebnisse

Die Organisationen und Gremien sind in alphabetischer Ordnung aufgeführt.

Grau: Ausprägung der Variable = 1

Weiss: Ausprägung der Variable = 0

Org./ Gremi- um	Phase im Poli- tikprozess	Effektivität			Demokratische Legitimation		
		Variable E1	Variable E2	Variable E3	Variable D1	Variable D2	Variable D3
BPUK	Art. 2 BPUK- Statuten	Art. 2 BPUK-Statuten	VD ZH Lfr. Ziel 6.2.; VD ZH LZ RR 9	Art. 2 BPUK-Statuten	-	Art. 8 BPUK-Statuten	Art. 1 BPUK-Statuten
EKZ	§ 4, § 8 und § 11 EKZ-Gesetz	§ 2 EKZ-Gesetz	§ 2 EKZ-Gesetz VD ZH Lfr. Ziel 8.1 (indirekt)	§ 2 EKZ-Verordnung	EKZ-Gesetz	Art. 10 Abs. 2 EKZ- Gesetz	Art. 9 und Art. 10 Abs. 2 EKZ-Gesetz
FZAG	Art. 2 und Art. 19 Flughafenge- setz, Art. 2 FZAG- Statuten	Art. 2 FZAG-Statuten	§ 1 und § 3 Flughafenge- setz (Zielkonflikt); VD ZH Lfr. Ziel 6.4	Art. 19 FZAG- Statuten	Flughafengesetz	§ 7 Flughafengesetz, Art. 17 FZAG- Statuten	§ 3, § 10 und § 19 Flughafengesetz

Org./Gremium	Phase im Politikprozess	Effektivität			Demokratische Legitimation		
		Variable E1	Variable E2	Variable E3	Variable D1	Variable D2	Variable D3
GK	http://www.gotthard-komitee.ch/icc.asp?oid=8359 , 02.10.2013	http://www.gotthard-komitee.ch/icc.asp?oid=8361 , 02.10.2013	VD ZH Lfr. Ziele 6.2 und 6.3	http://www.gotthard-komitee.ch/icc.asp?oid=8798 , 02.10.2013	-	http://www.gotthard-komitee.ch/icc.asp?oid=8798 , 02.10.2013	http://www.gotthard-komitee.ch/icc.asp?oid=8798 , 02.10.2013
GZA	Art. 2 GZA-Statut, Art. 1 und Art. 5 GZA-Stiftungsreglement	Art. 2 GZA-Statut, Art. 1 und Art. 5 GZA-Stiftungsreglement, http://www.greaterzuricharea.ch/content/01/01_101de.asp , 01.11.2013	Art. 1 und Art. 5 GZA-Stiftungsreglement; VD ZH Lfr. Ziel 8.1, VD ZH LZ RR 12	Art. 21 und Art. 22 GZA-Stiftungsreglement	-	Art. 18 GZA-Stiftungsreglement, http://www.greaterzuricharea.ch/content/01/01_101de.asp , 01.11.2013	Art. 18 GZA-Stiftungsreglement, http://www.greaterzuricharea.ch/content/01/01_101de.asp , 01.11.2013
KdK	Art. 1 KdK-Vereinbarung	Art. 1 Abs. 2 KdK-Vereinbarung	Art. 1 Abs. 2 KdK-Vereinbarung	Art. 10 KdK-Vereinbarung	-	Art. 11 Abs. 2 KdK-Vereinbarung	Art. 2 und Art. 10 Abs. 2 KdK-Vereinbarung
KKFZ	§ 4 Flughafengesetz, Ziff. 1 KKFZ-Reglement	Ziff. 1 KKFZ-Reglement	§ 4 Flughafengesetz; VD ZH Lfr. Ziel 6.4	§ 4 Flughafengesetz, Ziff. 2 KKFZ-Reglement	§ 4 Flughafengesetz	Ziff. 2 KKFZ-Reglement	§3, § 10 und § 19 Flughafengesetz, Ziff. 1 KKFZ-Reglement

Org./Gremium	Phase im Politikprozess	Effektivität			Demokratische Legitimation		
		Variable E1	Variable E2	Variable E3	Variable D1	Variable D2	Variable D3
KöV / KöV-ZH	Art. 2 KöV-Statuten	Art. 2 KöV-Statuten	Lfr, Ziel 6.3, VD ZH LZ RR 7	Art. 2 und Art. 7 KöV-Statuten	-	Art. 12 KöV-Statuten; http://www.koev.ch/de/KKDOEV.aspx , 02.10.2013	Art. 1 KöV-Statuten
KPR	§ 5 EntlG (Evaluation)	§ 1 und § 2 EntlG	§ 2 EntlV (VD federführend)	§ 5 Abs. 4 EntlG (Bericht & und Antrag)	§ 5 Abs. 4 EntlG	§ 5 Abs. 4 EntlG, § 3 EntlV	§ 5 EntlG (RR & KR)
MCH Group AG	§ 2 MCH-Statuten	§ 2 MCH-Statuten	§ 2 MCH-Statuten; VD ZH Lfr. Ziel 8.1 (indirekt)	§ 8 & § 21 MCH-Statuten	-	§20 MCH-Statuten	§20 MCH-Statuten
MRZ	Art. 2 und Art. 3 MRZ-Statuten	Art. 2 und Art. 3 MRZ-Statuten	Vision MK: Handlungsfelder Wirtschaft & Verkehr	Art. 23 MRZ-Statuten (Metropolitanrat muss Anträge an die MKZ stellen)	-	Art. 28 MRZ-Statuten (operativer Ausschuss, Kommissionen und Fachgruppen)	Art. 5 MRZ-Statuten (Behördenautonomie), Art. 15 und Art. 21 MRZ-Statuten (Exekutivmitglieder)
PAZ	http://www.paz.ch/html/projekte.asp?nav=5 , 02.10.2013	http://www.paz.ch/html/ziele.asp?nav=2 , 02.10.2013	VD ZH Lfr. Ziel 6.2	http://www.paz.ch/html/ziele.asp?nav=2 , 02.10.2013	-	http://www.paz.ch/html/teilnehmerkreis.asp?nav=2 , 02.10.2013	http://www.paz.ch/html/ziele.asp?nav=2 , 02.10.2013

Org./Gremium	Phase im Politikprozess	Effektivität			Demokratische Legitimation		
		Variable E1	Variable E2	Variable E3	Variable D1	Variable D2	Variable D3
PLS	UVEK, 2005, S. 1	UVEK, 2005, S. 1	UVEK, 2005, S. 1; VD ZH Lfr. Ziel 6.4	UVEK, 2005, S. 1	-	UVEK, 2005, S. 1	UVEK, 2005, S. 1
SIL KOG	BAZL, 2004, Ziff.	BAZL, 2004, Ziff. 3 und 4	BAZL, 2004, Ziff. 3 und 4; VD ZH Lfr. Ziel 6.4	BAZL, 2004, Ziff. 6	-	http://www.vd.zh.ch/inter-net/volkswirtschaftsdir-ekti-on/de/themen/flughafepolitik/sach-_und_raumplanung/sachplan_infrastruktur_luftfahrt_sil.html ; 12.10.2013	BAZL, 2004, Ziff. 6
SNB	Art. 5 und Art. 6 NBG	Art. 5 NBG (Zielkonflikt)	Art. 5 NBG, Art. 6 NBG (Unabhängigkeit)	Art. 42 NBG	Art 99 BV, NBG	Art. 39 NBG, Ziff. II.2 MoU SNB	Art. 6 NBG (Unabhängigkeit)
Swisslos	Art. 1 und Art. 7 Lotterievereinbarung	Art. 1 und Art. 7 Lotterievereinbarung; Art. 2 Lottereaufsichtsvereinbarung	Art. 1 Lotterievereinbarung	Art. 902 OR	Lotteriegesetz: Notwendige, aber nicht hinreichende Grundlage	https://www.swisslos.ch/swisslos/de/lottoportal/ueber_swisslos/unternehmen/organisation/Organisation.jsp , 15.10.2013	https://www.swisslos.ch/swisslos/de/lottoportal/ueber_swisslos/unternehmen/organisation/Organisation.jsp , 15.10.2013

Org./ Gremi- um	Phase im Poli- tikprozess	Effektivität			Demokratische Legitimation		
		Variable E1	Variable E2	Variable E3	Variable D1	Variable D2	Variable D3
TPZ	Art. 2 TPZ- Stiftungsurkunde	Art. 2 TPZ- Stiftungsurkunde	Art. 2 TPZ- Stiftungsurkunde; VD ZH Lfr. Ziel 8.1, VD ZH LZ RR 12	Art. 4 TPZ- Stiftungsurkunde	-	http://www.technopark.ch/pdf/Stiftungsrat_STPZ_0713_web.pdf , 20.10.2013	http://www.technopark.ch/pdf/Stiftungsrat_STPZ_0713_web.pdf , 20.10.2013
VDK	Art. 2 VDK- Statuten	Art. 2 VDK-Statuten (Zusammenarbeit und Interessenvertretung)	Art. 2 VDK-Statuten, http://www.vdk.ch/index.php?section=home , 12.11.1013	Art. 2 VDK-Statuten (Projekte)	-	Art. 9 VDK-Statuten (Arbeitsgruppen)	Art. 1 Abs. 2 VDK- Statuten
WBK	§ 1 und § 4 WBFG, § 2 WBFV	§ 1 und § 4 WBFG, § 2 WBFV	§ 2 WBFV (vom RR eingesetzt, Vorsitz VD)	§ 2 WBFV (Kommission berät RR)	Stufe Verordnung	§ 2 WBFV	§ 2 WBFV (Kommission berät RR)
ZVV	§ 11, § 12 und § 19 PVG	§ 11 und § 12 PVG	§ 15 und § 28 PVG; VD ZH Lfr. Ziel 6.3, VD ZH LZ RR 7	§§ 13-19 PVG	§§ 13ff. PVG	§ 14 PVG	§ 13, § 16 und § 28 PVG

Anhang 3: Arithmetische Mittelwerte der Beurteilungsergebnisse

Arithmetische Mittelwerte nach unterschiedlichen Variablen gemäss den Abbildungen 4-6.

	Effektivität	Demokratische Legitimation
Alle Organisationen	1.8	1.2
Politikfeld Luftverkehr	1.2	1.6
Politikfeld Landverkehr (inkl. Verein MRZ)	1.7	1.2
Politikfeld Volkswirtschaft (inkl. Verein MRZ)	2.1	0.9
Governance-Typ III (ohne SNB)	2.2	1.1
Governance-Typ IV	1.3	1.2
Schwergewicht auf Politikformulierung (ohne SNB)	1.3	1.3
Schwergewicht auf Politikdurchführung (ohne SNB)	2.3	0.9

Selbständigkeitserklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Ort und Datum

Michael Emch

Über den Autor



Herr Michael Emch (1977) ist seit 2011 als Direktionscontroller im Generalsekretariat der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich tätig.

Zuvor leitete er während drei Jahren das Controlling des Amtes für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich, zu welchem er nach einer mehrjährigen Tätigkeit in verschiedenen Funktionen in einem global führenden Konsumgüterkonzern gestossen war.

Michael Emch schloss 2003 sein Studium der Staatswissenschaften/Internationalen Beziehungen an der Universität St.Gallen mit dem lic.rer.publ.HSG ab.