



Abstimmung der Agglomerationspolitik mit der Politik des ländlichen Raums

Bericht zu Handen der Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK vom 29. Juni 2009

Auftraggeberin

Tripartite Agglomerationskonferenz Bund – Kantone – Städte/Gemeinden (TAK)

Auftragnehmer

Berz Hafner + Partner AG, Bern

Thomas Berz, Rudolf Hartmann

und

Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (CEAT), Lausanne

Laurent Thévoz, Olivier Walser

Expertenausschuss

Toni Brauchle, Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Leiter ländliche Räume und Landschaft

Heinz Egli, Regio Frauenfeld, Geschäftsleiter

Dr. Nathalie Gigon, Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Agglomerationspolitik

Bernhard Imoberdorf, Regions- und Wirtschaftszentrum Oberwallis AG (RWO AG)

Fiorenza Ratti, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Regional- und Raumordnungspolitik

Mark Reinhard, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Regional- und Raumordnungspolitik

Markus Ritter, Präsidentsdepartement Basel-Stadt, Generalsekretär II

André Rothenbühler, Association régionale Jura-Bienne, Secrétaire régional

Daniele Ryser, Regione Malcantone, Segretario animatore

François Sepey, Canton du Valais, Chef du Service du développement économique

Ueli Strauss-Gallmann, Kanton St. Gallen, Leiter Amt für Raumentwicklung und Geoinformation

Georg Tobler, Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Leiter Agglomerationspolitik

Bernard Woeffray, Association RUN Réseau urbain neuchâtelois, Bureau des agglomérations et des régions, Directeur

Inhalt

Einleitung	5
1. Auftrag	5
2. Vorgehen	6
3. Aufbau des Berichts.....	6
Grundlagen	7
1. Instrumente der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raums.....	7
2. Was heisst Abstimmung der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raums?	10
3. Stadt und Land – Agglomeration und ländlicher Raum: Verwendung der Begriffe.....	11
Regionale Fallbeispiele	12
Auswahl und Fragestellungen	12
Fallbeispiel Sierre/Crans-Montana	14
1. Situation und Dynamik	14
2. Strategien der Gemeinden	15
3. Kantonale Politik	16
4. Ansätze und Hindernisse für eine Politik der komplementären Entwicklung von Stadt und Land .	17
Fallbeispiel Lausanne	20
1. Situation und Dynamik	20
2. Strategien der Gemeinden	21
3. Kantonale Politik	22
4. Ansätze und Hindernisse für eine Politik der komplementären Entwicklung von Stadt und Land .	23
Fallbeispiel Obersee.....	26
1. Situation und Dynamik	26
2. Strategien der Gemeinden	27
3. Kantonale Politik	28
4. Ansätze und Hindernisse für eine Politik der komplementären Entwicklung von Stadt und Land .	29
Fallbeispiel Chur/regioViamala	31
1. Situation und Dynamik	31
2. Strategien der Gemeinden	32
3. Kantonale Politik	33
4. Ansätze und Hindernisse für eine Politik der komplementären Entwicklung von Stadt und Land .	34
Synthese	37
Ergebnisse der Fallbeispiele	37
1. Dynamik der Stadt-Land-Beziehungen.....	37
2. Wirkungen der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raums auf die Stadt-Land-Beziehungen	41
3. Folgerungen	46

Ansätze für eine Politik der komplementären Entwicklung von Agglomerationen und ländlichen Räumen	48
1. Politik auf Stadt-Land-Beziehungen ausrichten	49
2. Zusammenarbeit in Stadt-Land-Räumen fördern	50
3. Handlungsfähigkeit der politischen Akteure stärken.....	51
Anhang	54
Teilnehmende der Round-Table-Gespräche	54
Bibliographie	56

Einleitung

1. Auftrag

Die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) hat seit 2004 drei Berichte zur Umsetzung der Agglomerationspolitik veröffentlicht.¹ Im Fokus stand dabei die Zusammenarbeit in den Agglomerationsräumen. Der vorliegende Bericht erweitert den Blickwinkel und beleuchtet anhand von vier Fallbeispielen die Beziehungen zwischen Agglomerationen und ländlichen Räumen. Damit werden zwei Ziele verfolgt: der Bericht soll zu einem besseren Verständnis der Beziehungen zwischen Agglomerationen und ländlichen Räumen beitragen, und er soll Wege aufzeigen, wie die massgebenden Politikbereiche besser aufeinander abgestimmt und auf eine optimale Entwicklung der städtischen und ländlichen Räume ausgerichtet werden können.

Die räumlichen und sozioökonomischen Verhältnisse in der Schweiz haben sich in den vergangenen Jahrzehnten tief greifend gewandelt. Bevölkerungswachstum, wirtschaftlicher Strukturwandel und steigende Mobilität haben sowohl städtische wie ländliche Räume stark verändert. Dabei haben sich auch die Beziehungen und Verflechtungen zwischen Stadt und Land gewandelt, sie sind intensiver und vielschichtiger geworden. Eine grosse Vielfalt von Stadt-Land-Konstellationen mit spezifischen Merkmalen und Problemlagen hat sich herausgebildet, die differenzierte Lösungsstrategien erfordern. Die Grenzen zwischen Stadtentwicklung und Regionalentwicklung verwischen dabei zusehends.

Damit stellen sich neue Herausforderungen für die Politik. In der Schweiz besteht eine Vielzahl von politischen Instrumenten, die als Reaktion auf (unerwünschte) räumliche und sozioökonomische Entwicklungen eingeführt oder angepasst wurden. Das Spektrum reicht von Mechanismen des Föderalismus über raumwirksame Sektoralpolitiken bis zur Regional- und Raumordnungspolitik. Es zeigt sich, dass in vielen Bereichen die Wechselwirkungen zwischen Agglomerationen und ländlichem Raum noch zu wenig bekannt und die politischen Instrumente unzureichend aufeinander abgestimmt sind.

Derzeit sind verschiedene dieser Politiken im Wandel begriffen. Stellvertretend seien die Einführung der Neuen Regionalpolitik, die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), die Revisionen des Raumplanungs- sowie des Natur- und Heimatschutzgesetzes, die Agrarpolitik 2011 und die Arbeiten am Raumkonzept Schweiz genannt.

Die TAK hat dies zum Anlass genommen, eine vertiefte Diskussion über die Wechselwirkungen zwischen der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raums zu lancieren. Damit sollen Gemeinden, Kantone und Bund für die komplexen Zusammenhänge zwischen Stadt und Land und die Notwendigkeit einer ganzheitlichen, komplementären Entwicklungspolitik sensibilisiert werden.

Im Auftrag der TAK haben die Berz Hafner + Partner AG, Bern (Thomas Berz, Rudolf Hartmann) und die Communauté d'études pour l'aménagement du territoire C.E.A.T, Lausanne (Laurent Thévoz, Olivier Walser) den vorliegenden Bericht erarbeitet. Die Arbeiten wurden von einem Expertenausschuss mit Vertreterinnen und Vertretern von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden begleitet (Zusammensetzung s. Seite 2).

¹ Tripartite Agglomerationskonferenz (2004): Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration; Tripartite Agglomerationskonferenz (2006): Verstärkung der Zusammenarbeit in kantonsübergreifenden Agglomerationen; Tripartite Agglomerationskonferenz (2007): Der Weg zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik.

2. Vorgehen

In einer ersten Phase wurde eine Problemsicht erarbeitet, die Fragestellung der Studie präzisiert und vier geeignete Fallbeispiele ausgewählt.

Die zweite Phase beinhaltete die Untersuchung der Fallbeispiele. Als Grundlage diente einerseits die Analyse relevanter Dokumente, andererseits wurde zu jedem Fallbeispiel ein Round-Table-Gespräch mit ausgewählten kommunalen, regionalen und kantonalen Akteuren durchgeführt, wobei jeweils Vertreterinnen und Vertretern des städtischen und des ländlichen Raums beteiligt waren.²

In der dritten Phase wurden die Fallbeispiele aufgearbeitet und die Erkenntnisse zusammengefasst. Die Darstellung der Fallbeispiele wurde den Teilnehmenden der Round-Table-Gespräche zur inhaltlichen Überprüfung vorgelegt. Die Synthese wurde im Expertenausschuss diskutiert. Aufgrund der Rückmeldungen zu den Fallbeispielen und der Synthese wurde der Bericht bereinigt und am 13. Mai 2009 der Tripartiten Technischen Arbeitsgruppe (TTA) unterbreitet. Aufgrund der Diskussion in der TTA wurden verschiedene Präzisierungen und Anpassungen am Text vorgenommen.

3. Aufbau des Berichts

Der Bericht ist in drei Teile gegliedert. Im ersten Teil werden das Untersuchungsthema und die Fragestellungen eingegrenzt und die verwendeten Begriffe geklärt. Der zweite Teil enthält die systematische Darstellung und Kommentierung der vier Fallbeispiele. Im dritten Teil werden die Erkenntnisse aus den Fallbeispielen zusammengefasst und daraus Lösungsansätze und Empfehlungen abgeleitet.

² Die Teilnehmenden der Round-Table-Gespräche sind im Anhang aufgeführt.

Grundlagen

1. Instrumente der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raums

Agglomerationspolitik

Im Jahr 2001 hat der Bundesrat mit der Formulierung seiner Agglomerationspolitik einen neuen konzeptionellen und instrumentellen Rahmen für die Problemlösung in den Städten und Agglomerationen geschaffen.³ Das Hauptziel der Agglomerationspolitik ist die gesellschaftliche und wirtschaftliche Stärkung der Städte und Agglomerationen durch eine verstärkte horizontale und vertikale Zusammenarbeit in allen Politikbereichen. Gleichzeitig soll die Agglomerationspolitik dazu beitragen, die räumliche Ausdehnung der Agglomerationen zu begrenzen und die Siedlungsentwicklung nach innen zu fördern.

Die Agglomerationspolitik ist eine Querschnittsaufgabe. Sie strebt eine integrale Sicht auf die Probleme der städtischen Räume und eine bessere Nutzung und Koordination der vorhandenen sektoralpolitischen Instrumente und Massnahmen an. Die Umsetzung liegt zu einem grossen Teil in der Zuständigkeit der Gemeinden und Kantone. Der Bund konzentriert sich vor allem darauf, Anreize zu setzen und Unterstützung zu bieten. Mit dem Modellvorhaben und dem Agglomerationsprogramm hat er zwei neue Instrumente eingeführt, welche die Zusammenarbeit in den Agglomerationen fördern sollen und finanzielle Unterstützungsmöglichkeiten durch den Bund vorsehen.⁴

Politik des ländlichen Raums

Im Gegensatz zur Agglomerationspolitik hat der Bund bisher keine explizite Politik des ländlichen Raums formuliert. Ziele und Strategien für die Entwicklung des ländlichen Raums werden in verschiedenen Berichten⁵ umschrieben und sind u.a. in die Neuausrichtung der Regionalpolitik oder die Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes, des Raumplanungsgesetzes und der Agrarpolitik eingeflossen. Eine integrale Gesamtstrategie für den ländlichen Raum existiert jedoch nicht.

Der Begriff *Politik des ländlichen Raums* wird im vorliegenden Bericht als Klammer für die verschiedenen politischen Instrumente und Massnahmen verwendet, mit welchen der Bund und die Kantone Einfluss auf die Entwicklung der ländlichen Räume nehmen. Darunter fallen in erster Linie die verschiedenen sektoralpolitischen Massnahmen (Landwirtschaftspolitik, Waldpolitik, Natur- und Heimatschutzpolitik, Verkehrspolitik, Tourismuspolitik, Energiepolitik, Landesverteidigung, Service public) sowie die Regionalpolitik. Seit 2007 unterstützt der Bund zudem auch innovative Modellvorhaben im Themenbereich „Synergien im ländlichen Raum“.

Diese politischen Instrumente verfolgen unterschiedliche, meist sektoriell orientierte Ziele. Als implizite gemeinsame Zielsetzung kann dabei der Erhalt der dezentralen Besiedlung aufgefasst werden. In der Agrarpolitik und der Regionalpolitik wird der Beitrag zum Erhalt der dezentralen Besiedlung expli-

³ Bundesrat (2001): Agglomerationspolitik des Bundes

⁴ Aufgrund der positiven Erfahrungen schlägt der Bund die gesetzliche Verankerung von Modellvorhaben und Agglomerationsprogramm im Entwurf zum neuen Bundesgesetz über die Raumentwicklung vor.

⁵ Bundesamt für Raumentwicklung (2005): Politik des ländlichen Raumes: Werkstattbericht der Kerngruppe des Bundesnetzwerks Ländlicher Raum; Bundesamt für Raumentwicklung (2005): Raumentwicklungsbericht 2005

zit als Zielsetzung erwähnt.⁶ Aber auch die Raumplanungsgesetzgebung, der Finanz- und Lastenausgleich oder die Verkehrspolitik nehmen direkt oder indirekt darauf Bezug.⁷

Die dezentrale Besiedlung gehört zum Staatsverständnis der Schweiz und wird als Voraussetzung für einen funktionierenden politischen Föderalismus angesehen. Eine Definition des Begriffs wird allerdings in keinem der erwähnten Politikbereiche geliefert. Der vorliegende Bericht geht von folgendem Verständnis aus: *Der Erhalt der dezentralen Besiedlung meint das politische Ziel, ländliche Räume als funktionierende Lebens- und Wirtschaftsräume zu erhalten. Mit entsprechenden politischen Massnahmen sollen die dazu nötigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Voraussetzungen und die Grundversorgung in den ländlichen Räumen gesichert werden.*

Regionalpolitik

Die schweizerische Regionalpolitik hat eine lange Tradition als regionale Wirtschaftspolitik im ländlichen Raum. Im Lauf der Zeit haben sich die Problemsicht und die Lösungsansätze gewandelt: von der Verbesserung der Standortfaktoren durch den Ausbau der lokalen und regionalen Infrastruktur in Berggebieten (IHG) über die Unterstützung einzelner Betriebe und Branchen (Bonny Beschluss, Innoutour, RegioPlus) hin zur Stärkung der Innovationskraft und des Unternehmertums (Neue Regionalpolitik).

Mit der jüngsten Neuausrichtung wurde die Regionalpolitik von der Zielsetzung des regionalen Ausgleichs entkoppelt. Diese soll mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) erreicht werden. Die Neue Regionalpolitik (NRP) hat hingegen die Aufgabe, Wachstumsimpulse im ländlichen Raum auszulösen. Sie soll die Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit der Regionen steigern, um so einen Beitrag zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen zu leisten. Auf diese Weise soll die NRP auch dazu beitragen, eine dezentrale Besiedlung zu erhalten und die regionalen Disparitäten abzubauen.⁸

Die regionale Zusammenarbeit spielt in der Neuen Regionalpolitik eine wichtige Rolle. Ein prioritäres Ziel ist es, die in den früheren Phasen der Regionalpolitik geschaffenen regionalen Strukturen auf die neuen Rahmendbedingungen des verschärften Standortwettbewerbs auszurichten und die regionale Entwicklung in grösseren Perimeter anzugehen. Die Neue Regionalpolitik ist ein wichtiges Instrument zur Stärkung der ländlichen Räume, sie kann aber nicht mit einer umfassenden Politik des ländlichen Raums gleichgesetzt werden.

Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)

Mit der 2008 in Kraft gesetzten Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) haben Bund und Kantone eine weit reichende Reform des föderalistischen Systems der Schweiz lanciert, welche sich direkt auf die politischen und finanziellen Beziehungen zwischen städtischen und ländlichen Räumen auswirkt.⁹ Mit der NFA werden zwei Hauptziele an-

⁶ siehe Art. 104 Bundesverfassung (BV); Art. 1 Bundesgesetz über die Landwirtschaft (LwG); Art. 1 Bundesgesetz über Regionalpolitik

⁷ siehe Art. 1 Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG); Art. 7 Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG); Sachplan Verkehr, Teil Programm, Kap. 3.1 Ziele der Verkehrsinfrastrukturpolitik

⁸ Art. 1 und 2 Bundesgesetz über Regionalpolitik

⁹ Rechtliche Grundlage des Finanz- und Lastenausgleichs bildet das Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG).

gestrebt: der Ausgleich kantonaler Unterschiede und die Steigerung der Effizienz der Aufgabenerfüllung. Die Instrumente der NFA setzen einerseits bei den Aufgaben (Entflechtung der Aufgaben und neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich) und andererseits bei den Finanzen an (Ressourcenausgleich, Lastenausgleich).

Im Hinblick auf die Beziehungen zwischen Stadt und Land sind v.a. die Elemente des Ressourcen- und Lastenausgleichs von Interesse. Der Ressourcenausgleich gleicht Unterschiede beim fiskalischen Potenzial der Kantone durch eine Umverteilung finanzieller Ressourcen von finanzstarken zu finanzschwachen Kantonen aus. Der Lastenausgleich dient der Abgeltung von geografisch-topografisch bzw. soziodemografisch bedingten Kosten. Er entschädigt einerseits die peripheren Kantone für Sonderlasten aufgrund der dezentralen Besiedlung und der naturräumlichen Verhältnisse und andererseits die urbanen Kantone für Sonderlasten, welche aufgrund der Bevölkerungsstruktur oder der Zentrumsfunktion der Kernstädte entstehen. Die NFA schafft zudem die Möglichkeit, dass Kantone untereinander die Abgeltung von räumlichen externen Effekten (so genannte Spillovers) vereinbaren können. Es geht dabei um die Abgeltung von öffentlichen Leistungen, die von einem Kanton erbracht, aber von Einwohnerinnen und Einwohnern anderer Kantone genutzt werden.

Die Auswirkungen der NFA auf städtische und ländliche Räume können noch nicht beurteilt werden. Mit den Mechanismen des Ressourcen- und Lastenausgleichs stellt sie aber Instrumente zur Verfügung, die für die Sicherstellung einer differenzierten Entwicklung von Stadt und Land genutzt werden können. Gerade die Frage des Umgangs mit Spillovers gewinnt angesichts der steigenden Verflechtung von Stadt und Land zunehmend an Bedeutung.

Raumkonzept Schweiz

Bund, Kantone, Städte und Gemeinden haben sich entschlossen, mit einem gemeinsam zu entwickelnden Raumkonzept Schweiz eine Vorstellung der räumlichen Entwicklung der Schweiz und ihrer funktionalen Räume in den nächsten 15 bis 20 Jahre samt den erforderlichen Umsetzungsstrategien zu erarbeiten. Ein erster Entwurf liegt vor.¹⁰ Das Raumkonzept misst den Beziehungen zwischen städtischen und ländlichen Räumen eine hohe Bedeutung bei. Stadt und Land werden als verbundene Teile einer gemeinsamen Zivilisation verstanden. Um dieser Realität gerecht zu werden, formuliert das Raumkonzept Strategien für funktionale Handlungsräume, die in der Regel sowohl städtische wie ländliche Räume umfassen. Innerhalb dieser Handlungsräume sollen die Probleme und Herausforderungen von den Akteuren auf allen drei staatlichen Ebenen gemeinsam und grenzüberschreitend angegangen werden. Dazu müssen neue Formen und Instrumente der Zusammenarbeit entwickelt werden. Die Umsetzung des Raumkonzepts soll u.a. im Rahmen von ausgewählten Schlüsselprojekten erfolgen, die zentrale Themen der Raumentwicklung in der Schweiz aufgreifen.

Mit dem Raumkonzept beschreiten Bund, Kantone und Gemeinden neue Wege in der gemeinsamen Erarbeitung und Umsetzung einer gesamträumlichen Entwicklungsvorstellung. Das Instrument des Raumkonzepts soll künftig als Bezugspunkt für die staatlichen und privaten Akteure auf allen Ebenen dienen. Im Entwurf zum neuen Raumentwicklungsgesetz des Bundes wird eine entsprechende gesetzliche Verankerung vorgeschlagen.¹¹

¹⁰ Bundesamt für Raumentwicklung (2008): Raumkonzept Schweiz. Eine dynamische und solidarische Schweiz. Entwurf.

¹¹ Das Raumkonzept soll demnach als Rahmen für die verschiedenen Sachpolitiken dienen (Art. 14 E-REG). Es soll vom Bundesrat verabschiedet und für die Behörden aller Stufen verbindlich erklärt werden (Art. 18 E-REG).

2. Was heisst Abstimmung der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raums?

In der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raums stehen heute zwei Ziele nebeneinander: pointiert ausgedrückt strebt die Agglomerationspolitik eine Konzentration an, während die Politik des ländlichen Raums auf eine Dezentralisierung zielt. Das Verhältnis zwischen den beiden Zielen ist nicht explizit geklärt: es ist offen, wie sie sich gegenseitig beeinflussen, ob sie miteinander vereinbar sind und wie beide zugleich erreicht werden können.

Die Folge davon ist eine Konkurrenz in der Entwicklung von Agglomerationen und ländlichen Räumen: die Seite, die ihre Möglichkeiten besser nutzt, gewinnt auf Kosten der anderen. Angesichts der wachsenden Verflechtung von Stadt und Land besteht dabei das Risiko, dass auf lange Sicht beide Seiten verlieren.

Mögliche Alternativen zur Konkurrenz der Ziele sind Hierarchie und Komplementarität:

- *Hierarchie*: Die Entwicklungsziele für die eine Seite werden denjenigen für die andere Seite übergeordnet. Dem würde z.B. eine Politik entsprechen, die Städte und Agglomerationen bevorzugt fördert, um dadurch die Mittel zu generieren, um die ländlichen Räume zu unterstützen.
- *Komplementarität*: Die Entwicklungsziele basieren auf der Anerkennung der gegenseitigen Abhängigkeit (Interdependenz) von Stadt und Land. Daraus werden Entwicklungsperspektiven abgeleitet, mit welchen beide Seiten gewinnen.

Die Abstimmung von Agglomerationspolitik und Politik des ländlichen Raums setzt voraus, dass das Verhältnis zwischen den Entwicklungszielen für Stadt und Land im politischen Prozess diskutiert und definiert wird. Je nach politischer Präferenz sind dann die Ziele und Instrumente der Politik entsprechend auszurichten.

Der vorliegende Bericht davon aus, dass ein neues Verständnis der Komplementarität von Stadt und Land nötig ist, um die Struktur- und Entwicklungsprobleme in den Agglomerationen und den ländlichen Räumen zu lösen. Für eine Politik, die diese Stossrichtung verfolgt, verwenden wir den Begriff *Politik der komplementären Entwicklung von Agglomerationen und ländlichen Räumen*. Die im Bericht skizzierten Lösungsansätze sind auf die Entwicklung einer solchen Politik ausgerichtet.

3. Stadt und Land – Agglomeration und ländlicher Raum: Verwendung der Begriffe

Im vorliegenden Bericht werden verschiedene Begriffe zur Bezeichnung von städtischen und ländlichen Räumen verwendet. Sie werden im Sinne der folgenden, von den Definitionen des Bundes übernommenen Bedeutungen verwendet:¹²

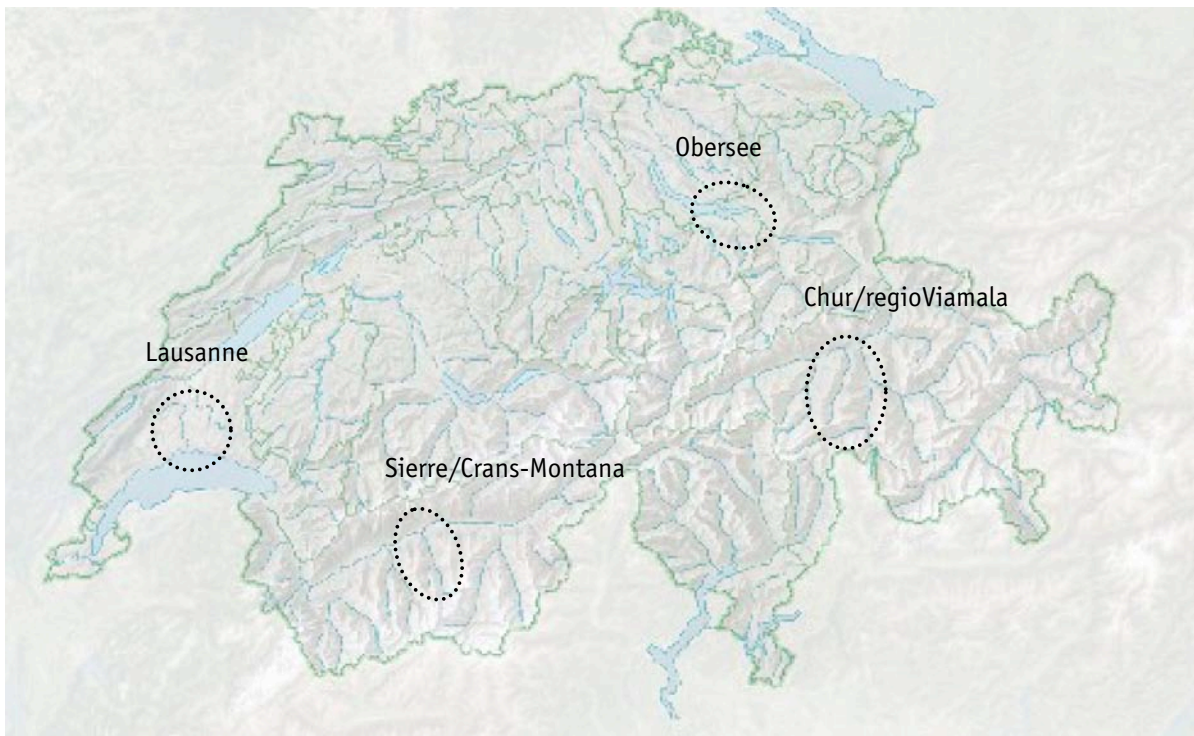
Agglomeration	zusammenhängende Gebiete mehrerer Gemeinden mit insgesamt mindestens 20'000 Einwohnerinnen und Einwohnern
städtischer Raum	synonym für Agglomeration
Land, ländlicher Raum	Gebiet ausserhalb der Agglomerationen und Einzelstädte
Periurbaner ländlicher Raum	ländlicher Raum nahe Agglomerationen und Einzelstädten, hauptsächlich im Mittelland, vom nächsten städtischen Zentrum mit dem Auto in der Regel innert 20 Minuten erreichbar
Peripherer ländlicher Raum	ländlicher Raum ausserhalb des periurbanen ländlichen Raums und ausserhalb des Mittellands
(Alpine) Tourismuszentren	im Alpenraum, mit hohen Logiernächtezahlen, guter bis sehr guter Dienstleistungs- und Infrastrukturausstattung und Zentrumsfunktionen im sonst eher dünn besiedelten alpinen Raum
Regionalzentren	kleinere und mittlere Orte im ländlichen Raum mit Zentrumsfunktionen (Arbeitsplätze, Schulen, Gesundheitswesen, soziale und kulturelle Einrichtungen)

¹² Definitionen gemäss Bundesamt für Statistik BFS bzw. Bundesamt für Raumentwicklung ARE

Regionale Fallbeispiele

Auswahl und Fragestellungen

Anhand der Fallbeispiele Siere/Crans-Montana, Lausanne, Obersee und Chur/regioViamala werden die Möglichkeiten und Grenzen der Abstimmung von Agglomerationspolitik und Politik des ländlichen Raums untersucht.



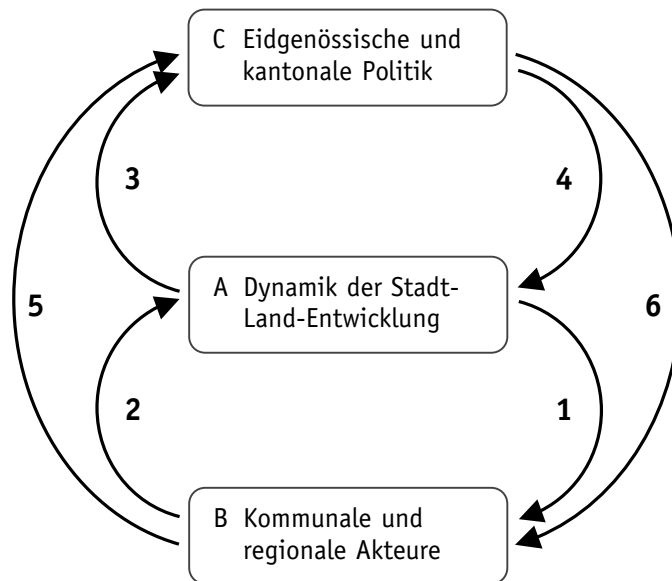
Auswahl

Die vier Fallbeispiele stehen nicht repräsentativ für die Verhältnisse in der Schweiz. Es handelt sich um eine exemplarische Auswahl, die ein breites Spektrum von Stadt-Land-Konstellationen aufzeigt. Im Vordergrund stehen nicht primär Best practice-Beispiele, sondern das Erkennen von wesentlichen Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für die Abstimmung von Agglomerationspolitik und Politik des ländlichen Raums. Neben generellen Aspekten der Entwicklungsdynamik von städtischen und ländlichen Räumen enthalten die Fallbeispiele jeweils spezifische Problemstellungen:

- Das Fallbeispiel Siere/Crans-Montana ist geprägt von der Überlagerung der regionalen Stadt-Land-Beziehungen durch die Dynamik eines (inter)nationalen Tourismuszentrums.
- Das Fallbeispiel Lausanne thematisiert die Wechselwirkungen zwischen einer grossen Agglomeration und ihrem periurbanen Umland innerhalb eines dynamischen Metropolitanraums.
- Charakteristisch für das Fallbeispiel Obersee sind die Notwendigkeit und die Schwierigkeiten der kantonsübergreifenden Kooperation zugunsten der Entwicklung von Stadt und Land.
- Das Fallbeispiel Chur/regioViamala zeigt die Beziehungen zwischen einer alpinen Stadt und einer peripheren ländlichen Region abseits der grossen Tourismusgebiete.

Fragestellungen

Das Schema verdeutlicht den methodischen Zugang zur Untersuchung der Stadt-Land-Beziehungen in den vier ausgewählten Fallbeispielen:



Im Fokus stehen die Wechselwirkungen zwischen drei massgeblichen Faktoren: der Dynamik der Stadt-Land-Entwicklung (A), der Strategien der kommunalen und regionalen Akteure (B) und der Wirkung der eidgenössischen und kantonalen Politiken (C). Die Wechselwirkungen zwischen diesen drei Faktoren wurden anhand der folgenden Fragestellungen untersucht:

- Wie beeinflusst die aktuelle Dynamik der Stadt-Land-Entwicklung die kommunalen und regionalen Akteure? (1)
- Welche Wirkungen haben die Strategien der kommunalen und regionalen Akteure auf die Stadt-Land-Entwicklung (2)
- Wie wird die jeweilige Stadt-Land-Entwicklung in den eidgenössischen und kantonalen Politiken berücksichtigt? (3)
- Wie setzen die eidgenössischen und kantonalen Instanzen ihre Politiken um, und welche Wirkungen haben diese auf die Stadt-Land-Entwicklung? (4)
- Wie sind die kommunalen und regionalen Akteure an der Definition und Umsetzung der eidgenössischen und kantonalen Politiken beteiligt? (5)
- Wie berücksichtigen und nutzen die kommunalen und regionalen Akteure die eidgenössischen und kantonalen Politiken für ihre eigenen Strategien? (6)

Bedingt durch die Datenerhebung in regionalen Round-Table-Gesprächen steht in den Fallbeispielen die Problemsicht der kommunalen und regionalen Akteure im Vordergrund, einschliesslich deren Sicht auf die kantonale und die Bundespolitik. Dies ist insofern gerechtfertigt, als im föderalen System der Schweiz letztlich die Gemeinden die politischen Strategien und Massnahmen umsetzen (müssen) und ihrer Wahrnehmung der Probleme und Handlungsmöglichkeiten somit entscheidende Bedeutung zukommt. Allfällige Diskrepanzen zu kantonalen und eidgenössischen Sichtweisen auf Entwicklungsprobleme, Handlungsbedarf und -spielräume sind Teil der politischen Rahmenbedingungen, die bei der Suche nach Verbesserungen und neuen politischen Strategien zu berücksichtigen sind.

Fallbeispiel Sierre/Crans-Montana

1. Situation und Dynamik

Das betrachtete Gebiet liegt abseits der grossen Ballungsräume und Wirtschaftszentren der Schweiz, an der Grenze zwischen dem französischsprachigen Unterwallis und dem deutschsprachigen Oberwallis. Es umfasst ein Einzugsgebiet von rund 50'000 Einwohnerinnen und Einwohnern und bis zu 132'000 Feriengästen in der touristischen Hochsaison. Die Distanz zur Kantonshauptstadt Sion beträgt rund 20 km.

Urbaner Charakter im Tal und auf dem Plateau von Crans-Montana, ländlich geprägte Seitentäler

Die Topografie mit dem Rhonetal, den quer dazu verlaufenden Seitentälern und dem Plateau von Crans-Montana prägt die räumliche Struktur: Die wichtigen Verkehrsachsen, die grossen Industriebetriebe und die zentralen öffentlichen Einrichtungen (Versorgung, Bildung, Kultur, Gesundheit) konzentrieren sich in der Talebene. Die Stadt Sierre mit rund 15'000 Einwohnerinnen und Einwohner ist das wirtschaftliche und gesellschaftliche Zentrum, umgeben von einem Gürtel von stark wachsenden Agglomerationsgemeinden in der Ebene und am Südhang des Rhonetals. Die Tourismusstation auf dem Plateau von Crans-Montana ist Ferienort und Zweitwohnungssitz mit internationaler Ausstrahlung und hat in der Hochsaison den Charakter einer zweiten Stadt. Die Seitentäler Vallée de la Dala mit Leukerbad (nördlich des Rhonetals) und Val d'Anniviers (südlich) sind ebenfalls touristisch ausgerichtet, haben aber einen weitgehend ländlichen Charakter bewahrt.

Wachstumsdynamik ausserhalb der Kernstadt

In der Stadt Sierre und den umliegenden Agglomerationsgemeinden leben heute rund 31'000 Menschen, in den Gemeinden von Crans-Montana rund 14'000 und in den Seitentälern Vallée de la Dala und Val d'Anniviers je rund 2'000. In allen Gemeinden ist die Bevölkerung seit 1970 kontinuierlich gewachsen, allerdings in sehr unterschiedlichem Ausmass. Den anhaltend grössten Zuwachs (deutlich über dem kantonalen Durchschnitt) verzeichnen die französischsprachigen Agglomerationsgemeinden um Sierre, die Gemeinden von Crans-Montana und das Val d'Anniviers. Die Bevölkerungszunahme im ebenfalls ländlich geprägten Vallée de la Dala liegt etwa im kantonalen Durchschnitt. Deutlich unterdurchschnittlich ist hingegen die Bevölkerungsentwicklung in der Stadt Sierre und den deutschsprachigen Talgemeinden.

Trotz einer vielfältigen Industrie und einem stark entwickelten Tourismus teilt die Region das Problem vieler Gebiete im Alpenbogen: Die Bevölkerung wächst zwar, es gelingt aber nicht, die gut qualifizierten jungen Einheimischen in der Region zu halten. Viele absolvieren ihre Ausbildung in den Agglomerationen des Mittellandes, wo sie sich anschliessend niederlassen, oder sie verlassen ihre Heimatregion nach der Ausbildung.

Dezentrale Besiedlung und lokale Auswirkungen des (inter)nationalen Tourismus

Charakteristisch für die Region sind die ausgeprägt dezentrale Besiedlung und die besondere Dynamik von Crans-Montana, welche die lokale Entwicklung beeinflusst. Die ungebrochene, (inter)nationale Nachfrage nach Zweitwohnungen fördert den Bodenverbrauch und die Zersiedlung, und sie bewirkt einen sehr starken Preisanstieg auf dem lokalen Immobilienmarkt, wodurch die Preise für Wohnungen (Miete und Kauf) die Möglichkeiten der einheimischen Haushalte immer mehr übersteigen. Die starke Ausrichtung des Tourismus auf den individuellen Verkehr führt saisonal zu einem hohen Verkehrsaufkommen zwischen Sierre und Crans-Montana.

Herausforderungen für die Gemeinden

Im Kanton Wallis sind die Gemeinden traditionell stark und gestehen dem Kanton wenig Einfluss auf die kommunale und regionale Entwicklung zu. Das Verhältnis unter den Gemeinden ist entsprechend stark von Autonomiestreben und Konkurrenzdenken geprägt.

Dieses Selbstverständnis der Gemeinden stösst zunehmend an Grenzen. Zum einen verändert sich mit der individuellen Mobilität der Stellenwert der Wohngemeinde für die Bevölkerung. Das soziale und kulturelle Leben verlagert sich aus den Dörfern und die hergebrachte Identität der Gemeinden wird in Frage gestellt. Zum anderen sehen sich die Gemeinden zunehmend mit Entwicklungen und Problemen konfrontiert, die sie alleine nicht mehr beeinflussen können. Vor allem kleinere Gemeinden stossen an die Grenzen der Funktionsfähigkeit. Sie haben zunehmend Mühe, politische Ämter zu besetzen und die komplexen Aufgaben und Geschäfte zu bewältigen.

2. Strategien der Gemeinden

Verschiedene Wege der Kooperation auf lokaler Ebene

Die Gemeinden haben schrittweise erkannt, dass sie die Probleme nicht im Alleingang lösen können und die Zusammenarbeit unabdingbar war. Sie haben auf verschiedenen Ebenen die Initiative zu neuen Kooperationsformen ergriffen:

In enger Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden, dem Kanton Wallis und Privaten wurde der TechnoArk Sierre aufgebaut, der heute als Zentrum und Katalysator für Firmengründungen im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologien und für Kooperationen zwischen Unternehmen sowie zwischen Unternehmen und Fachhochschulen wirkt.

In drei Teilräumen probieren Gemeinden mit ähnlichen Problemen unterschiedliche Formen der Kooperation aus: Die sechs Gemeinden des Plateaus von Crans-Montana haben sich in der Association des Communes de Crans-Montana (ACCM) zusammengeschlossen. Die Ziele der Vereinigung sind die Zusammenarbeit und eine koordinierte Entwicklungsstrategie für das Plateau von Crans-Montana, die u.a. in interkommunalen Richtplänen festgehalten wird. Einen ähnlichen Ansatz verfolgen die Gemeinden Salgesch, Inden, Varen und Leukerbad. Mit ihrem im Jahr 2005 initiierten Projekt DalaKoop streben sie eine engere Zusammenarbeit an, um eine Fusion zu verhindern. Einen anderen Weg haben Die sechs Gemeinden des Val d'Anniviers haben einen anderen Weg gewählt und sich für eine Fusion entschieden: seit 1. Januar 2009 existiert die neue Gemeinde Anniviers.

Das 2007 lancierte Projekt Agglo Sierre/Crans-Montana geht noch einen Schritt weiter und fasst die drei Gemeindekooperationen (ACCM, DalaKoop und die Gemeinde Anniviers), die Stadt Sierre und die umliegenden Gemeinden zusammen.

Gemeinsame Strategie für städtische und ländliche Räume

Das Projekt Agglo Sierre/Crans-Montana wurde von den 11 Gemeinden der (statistischen) Agglomeration Sierre-Montana sowie 9 Gemeinden im umliegenden ländlichen Raum initiiert. Es hat den Anspruch, den städtischen und ländlichen Raum, einschliesslich des Tourismuszentrums Crans-Montana, als Einheit zu betrachten und eine komplementäre Strategie für das gesamte Gebiet zu entwickeln. Ausgehend von einer gemeinsamen Entwicklungsvorstellung sollen Umsetzungsinstrumente für die Gemeinden erarbeitet und eine Plattform für die regionale Koordination aufgebaut werden. Damit soll die bisher nur punktuell erfolgte Zusammenarbeit in eine dauernde Kooperation überführt werden.

Dabei wird auch die Abstimmung mit verwandten Projekten wie dem Regionalen Naturpark Pfyn-Finges gesucht.

Für die Steuerung des Projekts wurde ein Agglomerationsrat mit Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden, der Regionen und des Kantons gebildet. Im Sommer 2008 wurde die strategische Phase abgeschlossen. Als konsolidierte Ergebnisse liegen ein Analysebericht, Richtlinien für die künftige Entwicklung sowie eine Priorisierung der Handlungsfelder vor. Zurzeit wird ein Agglomerationsplan mit Massnahmenkatalog erarbeitet und die künftige Organisation der Agglo konkretisiert. Das Projekt soll Ende 2009 beim Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) als Agglomerationsprogramm eingereicht werden.

3. Kantonale Politik

Kantonale Politik im Umbruch

Die Entwicklungspolitik des Kantons Wallis basierte in der Vergangenheit stark auf Sektoralpolitik und wurde vor allem als Wirtschafts- und Tourismusförderungspolitik verstanden. So ist dank einer aktiven Politik des Kantons u.a. die Neuausrichtung der Industrie in Sierre gelungen. Mit der Neuordnung seiner Regionalpolitik schlägt der Kanton eine neue Richtung ein. Das kantonale Gesetz über die Regionalpolitik, das im Dezember 2008 verabschiedet wurde, bildet die Grundlage für eine Strategie der regionalen Entwicklung, die eine verstärkte regionale Zusammenarbeit und eine bessere Abstimmung der Sektoralpolitik anstrebt. Sie zielt auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Kantons und die Steigerung der Attraktivität der Regionen.

Die kantonale Regionalpolitik geht über die Umsetzung der Neuen Regionalpolitik des Bundes hinaus, indem sie die Zusammenarbeit auf allen Ebenen (interkommunal, interregional, interkantonal und grenzüberschreitend) fördert und dabei auch Agglomerationsprojekte einschliesst. Der Kanton Wallis hat bis heute keine Strategie für die Agglomerationen im Wallis und die Umsetzung der Agglomerationspolitik formuliert. Aus Sicht des Kantons ist die Agglomerationspolitik eine Frage der interkommunalen Zusammenarbeit, für welche primär die Gemeinden verantwortlich sind und die unterstützt werden kann.

Neue Grundlagen für die regionale Zusammenarbeit

Die regionale Zusammenarbeit hat im Kanton Wallis eine lange Tradition. In den 1970er Jahren wurden zur Umsetzung des Bundesgesetzes über die Investitionshilfe für Berggebiete (IHG) im ganzen Kanton regionale Organisationen gebildet, dazu gehört auch die Vereinigung Sierre-Région mit 19 Gemeinden um die Stadt Sierre.

Mit dem kantonalen Gesetz über die Regionalpolitik wird die regionale Zusammenarbeit neu geordnet. Das Gesetz definiert drei sozio-ökonomische Regionen (Oberwallis, Mittelwallis, Unterwallis), die künftig vom Kanton anerkannt werden. In den drei Regionen sollen die Gemeinden, der Kanton sowie private Akteure in eine einzige regionale Struktur eingebunden werden, die sich mit allen Fragen der territorialen Entwicklung befasst. Die Zukunft der bestehenden regionalen Organisationen wie Sierre-Région ist Gegenstand von laufenden Diskussionen. Bis zur Umsetzung der neuen vom Kanton definierten regionalen Strukturen bleiben sie Stand-by.

Im Oberwallis wurde dieser Schritt bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes vollzogen und eine neue regionale Organisation unter Beteiligung aller Gemeinden sowie des Kantons und des privaten Sektors

geschaffen. Die Erfahrungen aus diesem Prozess dienen als Grundlage für den Aufbau ähnlicher Strukturen im Mittel- und Unterwallis.

Das Gesetz über die Regionalpolitik sieht vor, dass die neu gebildeten Regionen in Zusammenarbeit mit dem Kanton regionale Programme erarbeiten, die umfassende Strategien für die territoriale Entwicklung beinhalten und die Belange der Agglomerationen, Tourismuszentren und ländlichen Gebieten gleichermaßen einbeziehen. Die kantonale Umsetzungsstrategie für die NRP liegt vor. Die regionalen Programme müssen unter Berücksichtigung der neu gebildeten Regionen erarbeitet werden, sobald das Gesetz in Kraft ist.

4. Ansätze und Hindernisse für eine Politik der komplementären Entwicklung von Stadt und Land

Stadt-Land-übergreifender Ansatz

Das Projekt Agglo Sierre/Crans-Montana bietet gute Voraussetzungen für die Etablierung einer Stadt und Land übergreifenden Entwicklungsstrategie auf kommunaler Ebene. Der Perimeter erstreckt sich bewusst über den Agglomerationsperimeter gemäss Bundesamt für Statistik BFS hinaus und schliesst die angrenzenden ländlichen Gebiete ein. Damit werden neben Agglomerationsfragen auch Probleme der ländlichen Gebiete und der Beziehungen zwischen Stadt und Land erfasst. Mit dem Agglomerationsrat wird zudem eine Plattform für den Dialog zwischen den Gemeinden aufgebaut. Welchen Stellenwert und welche Einflussmöglichkeiten der Agglomerationsrat haben wird, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch offen.

Impuls der Agglomerationspolitik

Die Agglomerationspolitik des Bundes hat wesentlich zum Zustandekommen des Projekts beigetragen. Ohne diesen Anstoss von aussen wäre der Dialog unter den Gemeinden in dieser Form kaum zustande gekommen, und dies obwohl die Einsicht in die Notwendigkeit der regionalen Zusammenarbeit schon lange besteht. Dies hat v.a. zwei Gründe. Die städtischen Gemeinden sind gefangen zwischen Kooperationsbereitschaft und Konkurrenzdenken, und diese Blockade in Sierre konnte nur mit Unterstützung von aussen gelöst werden. Die Agglomerationspolitik des Bundes hat den Impuls gegeben, wobei die Aussicht auf allfällige finanzielle Beiträge aus dem Infrastrukturfonds eine entscheidende Rolle gespielt hat. Auf kantonaler Ebene hat zudem die (finanzielle) Unterstützung von Gemeindefusionen die Bildung der Gemeinde Anniviers gefördert.

Neue Unterstützung für die Agglomerationen auf kantonaler Ebene

Der Kanton Wallis hat keine eigenständige Agglomerationspolitik. Er versteht die Agglomerationsentwicklung als Teil der Entwicklung von funktionalen Räumen und fordert von den Agglomerationen, dass sie sich innerhalb der neu definierten Regionen positionieren. Im Unterwallis steht dieser Prozess noch ganz am Anfang, die regionale Entwicklungsstrategie muss noch erarbeitet werden.

Dass auf kantonaler Ebene keine Agglomerationspolitik existiert, hat sich für das Projekt Agglo Sierre/Crans-Montana in zweifacher Hinsicht nachteilig ausgewirkt: Zum einen mangelt es bis heute an kantonalen konzeptionellen Grundlagen für die Einbettung der Agglo Sierre/Crans-Montana in eine übergeordnete Entwicklungsstrategie. Das äussert sich z.B. im bis heute ungeklärten Verhältnis zu den städtischen Nachbarregionen und insbesondere zur benachbarten Agglomeration Sion, die in ihren eigenen Überlegungen erst am Anfang steht. Erst seit kurzem beteiligt sich der Kanton aktiv an den

Arbeiten der Agglomeration Sierre, und erst kürzlich hat er eine kantonale Arbeitsgruppe zur Problematik der städtischen Gebiete im Wallis eingesetzt.

Grenzen der Agglomerationspolitik

Mit seiner Stadt und Land übergreifenden Ausrichtung stösst das Projekt Agglo Sierre/Crans-Montana an die Grenzen der Agglomerationspolitik. Aus Sicht der Gemeinden wichtige Themen (Arbeitsmarkt, Abwanderung, rückläufige Bevölkerungsentwicklung, politische und soziale Funktionsfähigkeit der Dörfer) stehen nicht im Fokus der Agglomerationspolitik und können nicht finanziell unterstützt werden. Hinzu kommt, dass der Bund finanzielle Beiträge nur für Projekte im statistischen Agglomerationsperimeter vorsieht. Dadurch wird aus Sicht der Gemeinden gerade jene Trennung zwischen Stadt und Land verstärkt, welche sie mit der Agglo Sierre/Crans-Montana überwinden möchten.

Aus lokaler Sicht sind zudem die Vorgaben für die Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung zu starr und berücksichtigen die unterschiedlichen Voraussetzungen und Bedürfnisse der einzelnen Agglomerationen zu wenig. Dies betrifft z.B. den Umgang mit dem individuellen Verkehr, für den aus Sicht der Gemeinden in der peripheren, dezentral besiedelten Region Sierre/Crans-Montana andere Massstäbe und Strategien angewendet müssten als im dicht besiedelten und gut mit öffentlichen Verkehrsmitteln erschlossenen Mittelland.

Eine spezifische Schwierigkeit für die Agglo Sierre/Crans-Montana besteht darin, dass der Umgang mit dem Zweitwohnungsbau und dem Verkauf von Grundeigentum an ausländische Personen auf kantonaler bzw. eidgenössischer Ebene ungeklärt ist. Trotz hoher Dringlichkeiten konnten Bund und Kantone in dieser Frage bisher keine gemeinsame Stossrichtung finden. Die internationale Dynamik des Tourismusentrums Crans-Montana kann nicht auf der Ebene der Gemeinden resp. der Agglomeration bewältigt werden. Es braucht Regelungen auf Bundes- und Kantonsebene, die es erlauben, die Entwicklung des Tourismusentrums mit der Agglomerations- und Regionalentwicklung abzustimmen.

Ein neuer institutioneller Rahmen für die regionale Zusammenarbeit

Mit dem kantonalen Gesetz über die Regionalpolitik bestehen gute institutionelle und instrumentelle Voraussetzungen für die Abstimmung von Regionalpolitik und Agglomerationspolitik und die Verstärkung der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit. Die nach funktionalen Kriterien abgegrenzten Regionen bilden einen geeigneten Rahmen für die Diskussion und Klärung von Fragen der Stadt-Land-Beziehungen. Und sie ermöglichen es, Projekte wie die Agglo Sierre/Crans-Montana in einen grösseren Rahmen einzubetten und mit der regionalen Entwicklung abzustimmen.

Wie die neuen gesetzlichen Vorgaben von den Gemeinden genutzt werden und welche Impulse davon ausgehen, bleibt abzuwarten. Offen ist, wie der Kanton seine Politik auf die neuen Regionen ausrichten wird. Der Regierungsrat hat kürzlich die Erarbeitung einer kantonalen Raumentwicklungsstrategie (ProTer VW) in Auftrag gegeben, diese muss aber noch ausformuliert und politisch konsolidiert werden. Auch stellt sich die Frage, ob die angestrebte regionale Zusammenarbeit ohne ein stärkeres Engagement des Kantons gelingen kann. Das Beispiel der Agglo Sierre/Crans-Montana zeigt, wie wichtig eine aktive Beteiligung des Kantons ist für eine erfolgreiche gemeindeübergreifende Zusammenarbeit ist.

Beschränkte Handlungsfähigkeit auf lokaler Ebene

Die Gemeinden haben die Notwendigkeit zur Kooperation erkannt, zugleich stehen sie sich aber als Konkurrentinnen (um private und öffentliche Investitionen, Arbeitsplätze, Einwohnerinnen und Einwohner, Steueraufkommen, Image etc.) gegenüber und verteidigen ihre kommunalen Interessen. Der

positive Einfluss der Agglomerationspolitik zeigt, dass diese Blockade (nur) mit Unterstützung und Impulsen von aussen (Druck und/oder Anreize) überwunden werden kann. Auf kantonaler Ebene wurden erst kürzlich entsprechende politische und institutionelle Rahmenbedingungen eingeführt. Sie müssen sich in der Praxis noch bewähren, auch wenn sie auf die Fähigkeit und die Bereitschaft der lokalen Akteure zu gemeindeübergreifender Kooperation zählen können.

Fallbeispiel Lausanne

1. Situation und Dynamik

Der betrachtete Raum zählt zu den dynamischsten Wachstumsgebieten der Schweiz und ist Teil des Metropolitanraums Genf-Lausanne. Er umfasst die Agglomeration Lausanne-Morges und die angrenzenden periurbanen ländlichen Gemeinden im Kanton Waadt mit rund 50% der Wohnbevölkerung und 60% der Arbeitsplätze des Kantons.

Enge funktionale Beziehungen in der Stadt-Land-Region

Die Kernstadt Lausanne, einst Hauptort eines ländlich geprägten Hinterlands, befindet sich heute im Kern einer grossräumigen Stadt-Land-Region. Die urbanen Gebiete am See mit den Zentren Lausanne, Morges und Renens und die sich nach Norden ausdehnenden periurbanen Gebiete mit dezentraler Besiedlung sind funktional eng miteinander verbunden. Die Stadt-Land-Region weist ein ungebrochen starkes Bevölkerungs- und Siedlungswachstum auf, das sich bis weit in den ländlichen Raum auswirkt. Bis 1970 erfolgte das Wachstum hauptsächlich in den städtischen Gebieten am See (Lausanne, Morges, Renens, Ecublens). Danach verlagerte sich die Entwicklung, begünstigt durch tiefe Baulandpreise und wachsende individuelle Mobilität, immer weiter in den periurbanen und ländlichen Raum.

Auswirkungen der Wachstumsdynamik

Die beträchtliche Wachstumsdynamik stösst zunehmend an Grenzen und gefährdet die Funktionsfähigkeit und die weitere Entwicklung der Region. Die Siedlungsentwicklung erfolgte zumeist unkoordiniert und ohne Abstimmung mit dem öffentlichen Verkehr. In keiner anderen Agglomeration der Schweiz hat der Individualverkehr derart grossen und der öffentliche Verkehr derart kleinen Anteil am gesamten Verkehrsaufkommen. Das Angebot des öffentlichen Verkehrs ist im ländlichen Raum aufgrund der geringen Siedlungsdichte beschränkt, zugleich nimmt die Erreichbarkeit der Zentren mit steigendem Verkehrsaufkommen ab.

Die rasante Entwicklung der Agglomeration konfrontiert den ländlichen Raum mit neuen, agglomerationsbezogenen Nutzungsansprüchen. Zunehmend dienen die Gemeinden am Agglomerationsrand auch als Ausweichstandorte für flächenintensive Industrie- und Gewerbebetriebe, welche im Agglomerationskern keinen Platz mehr finden oder wertschöpfungsstärkeren Nutzungen weichen müssen. Gleichzeitig gewinnt der ländliche Raum als Erholungs- und Freizeitraum für die Agglomerationsbewohnerinnen und -bewohner sowie als natürlicher Regenerationsraum an Bedeutung.

Bewältigung des Wachstums als zentrale Herausforderung für die Gemeinden

Die Bewältigung des Wachstums und dessen Auswirkungen ist die zentrale Herausforderung für die Gemeinden in der Stadt-Land-Region. Während gewisse Gemeinden bloss geringes Wachstum aufweisen und über ein entsprechend tiefes Steueraufkommen verfügen, haben Gemeinden in peripheren Gebieten die Folgen starken Wachstums zu bewältigen. Angesichts der zunehmenden regionalen Verflechtung sind deshalb neue Formen der überkommunalen Koordination und Kooperation nötig. Der Druck auf die Gemeinden, ihre Entwicklungspolitik zu koordinieren, steigt. Er äussert sich einerseits in konkreten Entwicklungsproblemen und -hindernissen (z.B. Verkehrsbelastung, Umweltbelastung, Siedlungsdruck), andererseits durch politische Vorgaben und Rahmenbedingungen auf kantonaler und eidgenössischer Ebene (insb. im Rahmen der Agglomerationspolitik).

2. Strategien der Gemeinden

Kooperation statt Fusion

Die Gemeinden haben die Notwendigkeit der Kooperation erkannt, gleichzeitig herrscht jedoch ein starkes Autonomiebewusstsein und Konkurrenzdenken zwischen den Gemeinden. Hinzu kommt eine traditionelle Skepsis gegenüber kantonalen Initiativen und Vorgaben, welche die Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene fördern sollen. Gemeindefusionen, wie sie vom Kanton unterstützt werden, stehen die Gemeinden eher ablehnend gegenüber.

Aus Sicht der Gemeinden muss die überkommunale Zusammenarbeit im Rahmen von freiwilligen Kooperationsformen erfolgen, welche die Eigenständigkeit der Gemeinden bewahren. Bevorzugt werden (mehr oder weniger institutionalisierte) Formen von regionaler Zusammenarbeit, wobei das Modell der Regionalkonferenzen im Kanton Bern als mögliches Vorbild angesehen wird.

In diesem Sinn haben sich in den letzten Jahrzehnten Gemeinden zu verschiedenen regionalen Organisationen zusammengeschlossen. Es sind Vereinigungen, die auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhen und sich um die regionale Entwicklung (Wirtschaft, Tourismus, Infrastruktur) bemühen. Dazu zählt zum Beispiel Lausanne Région. Die Organisation umfasst 29 Mitgliedsgemeinden, die den westlichen Teil der Agglomeration Lausanne-Morges abdecken.¹³

Zusammenschluss im Bezirk Morges

Von grossem Interesse ist in diesem Zusammenhang die jüngere Entwicklung im Bezirk Morges, wo die Gemeinden unlängst die Association de la région de Cossonay – Aubonne – Morges ARCAM gebildet haben. Sie ist neben Lausanne Région zurzeit die einzige Organisation in der Stadt-Land-Region Lausanne-Morges, die sowohl ländlich als auch urban geprägte Gemeinden umfasst. In einem intensiven Prozess haben sich die Gemeinden darauf geeinigt, die bestehenden regionalen Vereinigungen¹⁴ aufzulösen und durch eine neue Organisation zu ersetzen. Die ARCAM hat zum Ziel, das politische Gewicht der Region zu stärken, die regionale Entwicklung zu fördern und die Aktivitäten der Wirtschaftsförderung und der Verkehrs- und Raumplanung unter Einbezug von Gemeinden, Kanton und privaten Akteuren zu koordinieren.

Die ARCAM ist im Zuge der Bezirksreform im Kanton Waadt entstanden. Die Reform basierte auf der 2003 revidierten Kantonsverfassung, gemäss jener die Zahl der kantonalen Bezirke zwischen 8 und 12 liegen soll. Mit der Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen auf das Jahr 2008 reduzierte sich die Anzahl der Bezirke von ursprünglich 19 auf 10. Zugleich fielen die untergeordneten Kreise weg. Die Bezirksreform hatte nicht nur im Raum Morges Folgen. Sie bewegte darüber hinaus andernorts Gemeinden dazu, sich unter Berücksichtigung der neuen administrativen Grenzen zusammen zu schliessen, so in den Bezirken Gros-de-Vaud und Lavaux-Oron.

Neue Formen der Zusammenarbeit in der Agglomeration: PALM

Unterstützt durch die Agglomerationspolitik von Bund und Kanton sind in den letzten Jahren in der Agglomeration Lausanne-Morges neue Formen der überkommunalen Zusammenarbeit entstanden. Als

¹³ Lausanne Région ist seit 2002 die neue Bezeichnung der COREL (Communauté de la Région Lausannoise), die ihrerseits 1990 aus der CIURL (Communauté Intercommunale en matière d'Urbanisme de la Région Lausannoise) hervorgegangen ist.

¹⁴ Plateforme Economique de la Cote PEC, Association de Développement Aubonne-Rolle ADAR, Association de la Région de Cossonay ACR und Association des Communes de la Région Morgienne ACRM.

Motor und übergeordnete Klammer dient dabei das Agglomerationsprogramm Lausanne-Morges (PALM), das unter Federführung des Kantons erarbeitet wurde und eine koordinierte Siedlungs- und Verkehrsentwicklung in der Agglomeration anstrebt. Das Hauptziel besteht darin, die negativen Folgen der Entwicklung der letzten Jahrzehnte (steigendes Verkehrsaufkommen, hohe Umweltbelastung, Stadtfucht) zu vermindern, die Wachstumsdynamik zurück in die Agglomeration zu lenken und die Ausdehnung der Siedlungsentwicklung in den ländlichen Raum zu bremsen. Bis 2020 sollen in der Agglomeration 40'000 zusätzliche Einwohnerinnen und Einwohner und 30'000 neue Arbeitsplätze angesiedelt werden.

Die Umsetzung der im PALM festgelegten Massnahmen erfolgt in fünf Teilgebieten im Rahmen sogenannter Schémas directeurs (Richtskemata). Jedes der Richtskemata verfügt über eine eigene Organisation, welche die Umsetzung der Massnahmen koordiniert. Die Teilnahme am PALM beruht auf Freiwilligkeit, die Arbeiten werden durch ein Steuerungsgremium koordiniert, das Vertreterinnen und Vertreter des Kantons, der ARCAM und Lausanne Région, der Städte Lausanne und Morges sowie der Schémas directeurs vereint.

Organisatorische und strategische Defizite im ländlichen Raum

Die Gemeinden am Agglomerationsrand und im ländlichen Raum registrieren die Prozesse in der Agglomeration mit Interesse und Beunruhigung. Sie anerkennen zwar, dass sie von einer funktionierenden und starken Agglomeration profitieren. Gleichzeitig befürchten sie, dass die Förderung der Agglomeration zulasten ihrer eigenen Entwicklungsspielräume geht. Sie haben deshalb Interesse, sich an den neuen Formen der Zusammenarbeit in der Agglomeration zu beteiligen, um ihre Anliegen einzubringen. Allerdings sind die Gemeinden im ländlichen Raum nicht organisiert und verfügen über keine gemeinsame Strategie gegenüber der Agglomeration. Die Einflussmöglichkeiten der am Rand der Agglomeration gelegenen Gemeinden sind dadurch eher gering.

3. Kantonale Politik

Agglomerationspolitik und Neue Regionalpolitik

Bei der Umsetzung der Agglomerationspolitik hat der Kanton Waadt im Rahmen des PALM eine Führungsrolle übernommen. Ausserhalb der Kernagglomeration Lausanne-Morges werden auf der Ebene regionaler Vereinigungen neue Richtplanungen ausgearbeitet. Die kantonalen Behörden haben jedoch auch hier die Initiative ergriffen und vorgeschlagen, diese Arbeiten zu koordinieren. Für das Lausanner Umland liegt diesbezüglich eine Studie vor, die gemeinsam mit Vertretern lokaler Körperschaften erarbeitet wurde. Das weitere Vorgehen ist noch offen.

Grundsätzlich liegt die Ausarbeitung regionaler Richtpläne in der Verantwortung der Gemeinden, entsprechend hängen Fortschritte von deren politischem Willen ab. Gerade ländliche Gemeinden können mit einer regionalen Richtplanung Handlungsspielräume nutzen, die ihnen der kantonale Richtplan¹⁵ im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit bietet. Dies z.B. hinsichtlich der Entwicklung von Regionalzentren, der Dimensionierung von Bauzonen mit interkommunaler oder regionaler Bedeutung, der Ansiedlung öffentlicher Einrichtungen, im Bereich der Streusiedlungen, der Tourismus- und Freizeiteinrichtungen oder der Regionalpärke.

¹⁵ Vgl. v.a. S. 26-30, 36-38, 50-52, 65, 67, 71-73 und 78 des kantonalen Richtplans.

Im Rahmen der Neuen Regionalpolitik fördert der Kanton die überkommunale Zusammenarbeit, indem er sein Engagement an Bedingungen knüpft: Um den in Genuss finanzieller Unterstützung zu gelangen, müssen Gemeinden regionale Strukturen bilden, die über eine gemeinsame Strategie sowie Entscheidungskompetenzen auf regionaler Ebene verfügen. Andererseits hat der Kanton die entsprechende Gesetzgebung so angepasst, dass sie das gesamte Kantonsgebiet abdeckt. Der Kanton kann Projekte in allen (sowohl ländlichen als auch urbanen) Regionen unterstützen und alle Gebiete in entsprechende Vereinbarungen einbeziehen. Das ist eine bemerkenswerte Interpretation der bundesrechtlichen Grundlagen.

Vielzahl von regionalen Perimetern

Der Kanton nimmt sowohl in den Agglomerationen als auch im ländlichen Raum Einfluss auf die Organisation der überkommunalen Zusammenarbeit. Die regionalen Strukturen werden dabei primär problem- resp. politikbezogen festgelegt. Im Rahmen der Agglomerationspolitik hat der Kanton die Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen angestossen und neu organisiert. Mit der Bezirksreform hat der Kanton eine neue regionale Einteilung geschaffen, die auf politischen und elektoralen Kriterien beruht. Die Neueinteilung hat zur Folge, dass gewisse funktional zusammenhängende Räume aufgeteilt werden. So verteilen sich etwa die Agglomeration Lausanne-Morges und der umliegende ländliche Raum auf fünf Bezirke. Auf kantonaler Ebene werden damit unterschiedliche (administrative) Perimeter geschaffen, die sich teilweise überschneiden, von denen aber keiner den sozioökonomischen Beziehungen zwischen städtischen und ländlichen Räumen ausreichend Rechnung trägt.

4. Ansätze und Hindernisse für eine Politik der komplementären Entwicklung von Stadt und Land

Keine gesamtheitliche Strategie für die Stadt-Land-Region

Bis anhin wurde keine gesamtheitliche Strategie für die räumlich-funktionalen Beziehungen in der Stadt-Land-Region um die Agglomeration Lausanne-Morges entwickelt. Stattdessen werden Stadt und Land weitgehend als getrennte Räume betrachtet, für die spezifische Entwicklungsziele und -vorgaben definiert werden.

Die Umsetzung der Agglomerationspolitik im Kanton fokussiert auf die Stärkung der Agglomerationen und blendet die dadurch in Gang gesetzten Auswirkungen auf die Gemeinden im ländlichen Raum weitgehend aus. Das Agglomerationsprogramm PALM zielt darauf ab, die Wachstumsdynamik (zurück) in die Agglomeration zu lenken. Das hat direkte Folgen für die Gemeinden im ländlichen Raum, die von ihrer Politik des unkoordinierten Siedlungs- und Bevölkerungswachstums abrücken und ihre Entwicklung in eine regionale Perspektive einbetten müssen. Das Agglomerationsprogramm macht aber keine Aussagen darüber, wie dieser Paradigmenwechsel umgesetzt werden kann.

Der kantonale Richtplan beabsichtigt zwar im Einklang mit der Agglomerationspolitik die Begrenzung der Siedlungsentwicklung im ländlichen Raum, berücksichtigt aber die Verflechtung von Stadt und Land und die besondere Situation des agglomerationsnahen ländlichen Raums zu wenig. Grundlegende Fragen wie die Rolle des ländlichen Raums in der Stadt-Land-Region, der Umgang mit neuen urbanen Nutzungsansprüchen oder die Abgeltung der natürlichen Ausgleichsfunktionen des ländlichen Raums bleiben ungeklärt.

Die Diskussion und Klärung solcher Fragen wäre aber eine Voraussetzung dafür, dass neue Entwicklungsperspektiven für den ländlichen Raum aufgezeigt und umgesetzt werden können. Insbesondere

sind Alternativen zur Strategie des Bevölkerungswachstums gefragt. Nur wenn solche entwickelt werden, sind die räumlichen Ziele des Agglomerationsprogramms (Stärkung der Agglomeration, Lenkung und Konzentration der Siedlungsentwicklung) überhaupt erreichbar.

Erfolgreiche Zusammenarbeit in der Agglomeration

Die Agglomerationspolitik hat in der Agglomeration Lausanne-Morges wichtige Impulse ausgelöst. Dank der vom Bund in Aussicht gestellten und an Bedingungen geknüpften finanziellen Beiträge (Infrastrukturfonds), des starken Engagements des Kantons und bestehender regionaler Organisationen (Lausanne Région war bereits zwischen 2002 und 2005 aktiv an der Ausarbeitung eines ersten Agglomerationsprogramms beteiligt) ist es gelungen, die anfängliche Skepsis und Widerstände der Gemeinden gegen eine engere Zusammenarbeit zu überwinden.

In einem aufwändigen Prozess konnten politische Blockaden, welche die Entwicklung der Agglomeration jahrelang in Frage stellten, gelöst und ein Konsens über eine gemeinsame Entwicklungsstrategie erreicht werden.¹⁶ Mit dem Agglomerationsprogramm und den Schémas directeurs wurden massgeschneiderte Instrumente entwickelt, welche die Umsetzung der gemeinsamen Entwicklungsstrategie sichern.

Die erfolgreiche Zusammenarbeit in der Agglomeration ist – nebst dem hohen Problemdruck, der die Zusammenarbeit notwendig machte – vor allem auf das starke Engagement des Kantons auf politischer, technischer und finanzieller Ebene zurückzuführen. Angesichts der Unterstützung von Bund und Kanton für die Agglomeration fühlen sich die Gemeinden im ländlichen Raum vernachlässigt und benachteiligt. Die Agglomerationspolitik und das Engagement des Kantons in den Agglomerationen verstärken die Interessenkonflikte und Diskrepanzen zwischen Stadt und Land.

Unorganisierte Gemeinden im ländlichen Raum

Den Gemeinden im ländlichen Raum ist es noch nicht gelungen, sich auf die veränderten Bedingungen der übergeordneten Politik (Agglomerationspolitik, kantonaler Richtplan) einzustellen. Sie halten in vielen Fällen an der Politik des autonomen Wachstums fest und wünschen eine Anpassung der kantonalen Bestimmungen, um mehr Spielraum zu erhalten (z.B. Lockerung der Bauzonenbeschränkung). Alternative Strategien waren bisher kein Thema. So fand etwa der Ansatz, Koordination und Kooperation auf regionaler Ebene und mit der Agglomeration Lausanne zu verstärken, um so den Handlungsspielraum im Rahmen des kantonalen Richtplans zu nutzen, kaum Berücksichtigung.

Dies hat innere und äussere Gründe. Das traditionell starke Autonomiestreben und Konkurrenzdenken stehen einer engeren Koordination und Kooperation der Gemeinden im ländlichen Raum entgegen. Das Beispiel der Agglomeration zeigt, dass es Unterstützung von aussen (Druck, Anreize) braucht, um diese inneren politischen Hindernisse zu überwinden. Die Gemeinden haben jedoch erkannt, dass sie auf den Dialog mit der Agglomeration angewiesen sind, um ihre Anliegen und Interessen einzubringen. Die neu entstandenen regionalen Organisationen stehen dabei in der Verantwortung. Die ländlichen Gemeinden müssen parallel zur Agglomeration Lausanne-Morges eine eigene Raumentwicklungsstrategie erarbeiten und diese gemeinsam umsetzen.

¹⁶ Dies nicht ohne dass einzelne Stimmen die Ausweitung der Zusammenarbeit bedauerten, welche die 12 urbansten Gemeinden des ehemaligen Bezirks Lausanne im Rahmen von Lausanne Région Schritt für Schritt aufgebaut hatten.

Stadt-Land-übergreifende Strukturen: Ansatzweise Annäherung

Die politischen Spannungen zwischen Agglomeration und ländlichem Raum werden dadurch verstärkt, dass Stadt und Land übergreifende Organisationen fehlen. Trotz einer Vielzahl von regionalen und überkommunalen Vereinigungen fehlen regionale Plattformen, welche Gemeinden des städtischen und ländlichen Raums vereinen und als Gefässe für die Diskussion von übergeordneten Entwicklungsfragen in der wachsenden Stadt-Land-Region dienen könnten.

Zur Umsetzung der kommunalen, kantonalen und eidgenössischen Politik existieren verschiedene regionale Organisationen, deren Perimeter nicht aufeinander abgestimmt sind (Agglomerationen, Regionen, Bezirke, regionale Vereinigungen). Dies erschwert es, die einzelnen Politikbereiche zu koordinieren, kohärente Ziele und Strategien zu verfolgen und ein Klima des Vertrauens und der Kooperation unter den politischen Akteuren aufzubauen. Es gibt jedoch erwähnenswerte Ausnahmen, die zur Annäherung von Stadt und Land beitragen. So sind im Rahmen des PALM die Gemeinden ausserhalb des Perimeters eingeladen, über ihre regionalen Plattformen an der zweimal jährlich stattfindenden Agglomerationskonferenz teilzunehmen.

Eine weitere Ausnahme bildet, nebst Lausanne Région, der jüngst erfolgte Zusammenschluss im Bezirk Morges. Mit ihrer Zustimmung zur Bildung der ARCAM haben die Gemeinden die Bereitschaft signalisiert, die wichtigen Entwicklungsfragen gemeinsam in einem einheitlichen, Stadt und Land übergreifenden Perimeter anzugehen. In diesem Fall hat sich die Bezirksreform förderlich ausgewirkt, indem der neue Bezirk Morges einen funktionalen Raum umfasst, der sich vom Zentrum Morges bis in den ländlichen Raum erstreckt und zudem mit Cossonay einen weiteren regionalen Pol einschliesst. Die Bildung der ARCAM ist ein Erfolg versprechender Ansatz zur Überwindung der Trennung von Stadt und Land, der als Modell für andere Teile der Agglomeration Lausanne-Morges dienen muss. Die konkreten Auswirkungen der neuen Organisation bleiben abzuwarten.

Grenzen der übergeordneten Politik

Die Entwicklungen in der Stadt-Land-Region Lausanne-Morges verweisen auf ungelöste Fragen im Umgang mit dem ländlichen Raum. Dieser ist durch die Dynamik der Agglomeration verstärkt mit agglomerationsbezogenen Nutzungen konfrontiert. Der ländliche Raum – der seine eigene soziale und wirtschaftliche Dynamik und die daraus folgenden Bedürfnisse aufweist – dient als nächstgelegener Regenerations- und Ausgleichsraum für die wachsende Agglomeration. Er trägt damit zur Lebensqualität der in der Agglomeration lebenden Bevölkerung bei. Den Gemeinden eröffnen sich dadurch neue Einkommensmöglichkeiten und Ansatzpunkte für alternative Entwicklungsstrategien. Anders als die Verwendung des Raums im Rahmen von Wohnnutzung oder Wirtschaftstätigkeit bringen die „ländlichen“ Leistungen (Natur, Landschaft, Wasser, Luft, Ruhe) den Standortgemeinden jedoch nur begrenzt direkten wirtschaftlichen oder fiskalisch abgoltene Nutzen.

Der Multifunktionalität des ländlichen Raums wird in der geltenden Bundesgesetzgebung zu wenig Beachtung geschenkt. So ist die Frage der Umnutzung überzähliger Landwirtschaftsgebäude ungelöst, obwohl auf regionaler Ebene sowohl Angebot als auch Nachfrage gross sind. Die neuen Bestimmungen des kantonalen Richtplans zeigen, dass der Kanton Waadt gewillt ist, den vorhandenen Handlungsspielraum zu nutzen und dieses Entwicklungspotenzial zu erschliessen.¹⁷

¹⁷ Vgl. v.a. Fichen 21 und 23 des kantonalen Richtplans

Fallbeispiel Obersee

1. Situation und Dynamik

Das betrachtete Gebiet am oberen Zürichsee (Obersee) liegt am südöstlichen Rand des Metropolitanraums Zürich und ist ein wichtiger Korridor für die Verkehrsbeziehungen zwischen Mittelland, Zentralschweiz, Bodensee/Ostschweiz und den Alpen. Es umfasst ein Einzugsgebiet von rund 120'000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Die Region weist eine überdurchschnittliche Entwicklungsdynamik auf, die u.a. auf die günstige Verkehrslage, die gute Anbindung an Zürich und lokal unterschiedliche Standortvorteile (günstige Bodenpreise, tiefe Steuern) zurückzuführen ist.

Grosse Diskrepanz zwischen funktionalen und institutionellen Räumen

Die Region liegt im Grenzgebiet der vier Kantone Zürich, St. Gallen, Schwyz und Glarus. Daraus ergibt sich eine mehrfache Diskrepanz zwischen dem funktionalen Raum und den institutionellen Strukturen auf kantonaler, regionaler und kommunaler Ebene. Die Zugehörigkeit zu mehreren Kantonen erschwert zudem die Bildung einer regionalen Identität.

Polyzentrische Struktur

Charakteristisch für die Region sind der starke Einfluss der Metropole Zürich sowie die mehrkernige Struktur, die u.a. auf die unterschiedliche kantonale Zugehörigkeit der Zentrumsorte Pfäffikon/Freienbach, Lachen (beide Schwyz), Rapperswil-Jona (St. Gallen) und Rüti (Zürich) zurückzuführen ist. Diese befinden sich innerhalb ihrer Kantone in Randlage und dienen als Zentrumsorte für jeweils kleinere Einzugsgebiete. Gleichzeitig weisen sie selbst starke Pendlerbeziehungen nach Zürich auf. Zusammen bilden sie die Agglo Obersee, die sich entlang des nördlichen und südlichen Ufers des Obersees ausbreitet und durch den Seedamm zwischen Rapperswil und Pfäffikon verbunden wird. Die polyzentrische Agglo Obersee nimmt wichtige Versorgungs- und Arbeitsmarktfunktionen für umliegende ländlich geprägte Gebiete vom Zürcher Oberland über das Linthgebiet bis ins Glarnerland wahr.

Starke und wenig koordinierte Entwicklung

Die Entwicklung der letzten 30 Jahre war geprägt von einem starken Bevölkerungswachstum und Arbeitsplatzzuwachs und einer unkoordinierten, flächigen Siedlungsentwicklung, die bis weit in die ländlichen Gemeinden ausstrahlte. Der Anteil des motorisierten Individualverkehrs ist sehr hoch, die geringe Siedlungsdichte erschwert den Aufbau eines effizienten öffentlichen Regionalverkehrs. Sehr attraktiv ist dagegen das Angebot des öffentlichen Verkehrs von und nach Zürich.

Eine besondere regionale Dynamik ergibt sich aus dem interkantonalen Steuerwettbewerb. Ausgelöst durch die steigende Nachfrage von gut verdienenden Personen von ausserhalb der Region, vornehmlich aus Zürich, sind in den Schwyzer Gemeinden am Obersee die Boden- und Immobilienpreise markant angestiegen. Dies führt dazu, dass einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen aus diesen Gemeinden vermehrt in Gemeinden im Kanton St. Gallen ziehen, wo günstiger Wohnraum verfügbar ist.

Neue Herausforderungen für Stadt und Land

Das starke Wachstum und die Periurbanisierung stellen die Gemeinden vor neue Herausforderungen. Das wachsende Verkehrsaufkommen gefährdet die Funktionsfähigkeit und die Entwicklungsmöglichkeiten in den Agglomerationsgemeinden und schmälert die Lebensqualität. In den ländlichen Gemeinden bedroht die Zersiedlung die landschaftlichen Qualitäten. Zudem gefährdet die wachsende Ausrichtung

der Bevölkerung auf die Zentrumsorte resp. auf Zürich die Versorgung und das soziale Leben in den Dörfern. Gleichzeitig wird der ländliche Raum von der Agglomerationsbevölkerung vermehrt für Erholung- und Freizeitaktivitäten aufgesucht, was die Gemeinden mit Problemen und Konflikten wie Freizeitverkehr, Littering oder Ruhestörung konfrontiert.

2. Strategien der Gemeinden

Freiwillige Kooperation

Die Gemeinden haben erkannt, dass die Entwicklung der Region an Grenzen stösst, wenn sie nicht besser koordiniert wird. Die überkommunale Zusammenarbeit muss dabei nach Auffassung der Gemeinden auf gemeinsamen Interessen und dem politischen Willen aufbauen. Bevorzugt werden freiwillige Kooperationen, die flexibel sind und die Gemeindeautonomie wahren. Die Einrichtung von verbindlichen regionalen Institutionen wird eher als kontraproduktiv angesehen. Umstritten ist, welchen Beitrag Gemeindefusionen zur Lösung der Probleme leisten können. Als freiwillige Möglichkeit (wie im Fall des Zusammenschlusses von Rapperswil und Jona im Jahr 2007) wird sie begrüsst, als vom Kanton verordneter Reformzwang aber klar abgelehnt. Interessant ist in diesem Zusammenhang, ob die laufende Gemeindestrukturreform im Kanton Glarus, welche die Reduktion von 25 auf 3 Gemeinden per 2011 vorsieht, diese Einschätzung beeinflussen wird.

Zusammenarbeit vor allem innerhalb der Kantons Grenzen

Die überkommunale Zusammenarbeit ist in vielen Bereichen etabliert, beschränkt sich aber in der Regel auf die Zusammenarbeit innerhalb der Kantons Grenzen. Im Kanton St. Gallen fungiert die Region Zürichsee-Linth als überkommunale Plattform. Im Kanton Zürich besteht die Planungsgruppe Zürich Oberland (PZO), deren Aufgabe bisher in der Koordination der regionalen Raumplanung bestand und die zurzeit eine Neuausrichtung in Richtung eines Mehrzweckverbandes diskutiert. Im Kanton Schwyz betreiben die Gemeinden am Obersee eine gemeinsame Standortförderung, sind aber darüber hinaus nicht organisiert.

Mit der Agglo Obersee und dem Forum Lebendiges Linthgebiet sind in den letzten Jahren erstmals kantonsübergreifende Formen der kommunalen Zusammenarbeit entstanden.

Kantonsübergreifende Zusammenarbeit im städtischen Raum: Agglo Obersee

Mit dem Modellvorhaben Agglo Obersee haben sich ab 2003 zunächst drei, später zehn Gemeinden aus den Kantonen Zürich, St. Gallen und Schwyz mit Unterstützung der beteiligten Kantone zusammenschlossen und eine überkantonale Plattform initiiert, aus der eine gemeinsame Entwicklungsstrategie in Form eines Agglomerationsprogramms hervorgegangen ist. Das Hauptziel der Zusammenarbeit liegt darin, die Entwicklungspotenziale in der Agglomeration nutzbar zu machen und die Periurbanisierung einzudämmen. Daneben sollen gemeinsame Projekte in den Bereichen Bildung, Kultur, Sport, Sicherheit und regionale Identität angegangen werden. Das Modellvorhaben basierte auf der freiwilligen Zusammenarbeit der interessierten Gemeinden. Die politische Verantwortung wurde durch einen Lenkungsausschuss mit Vertreterinnen und Vertretern der drei Kantone und der zehn Gemeinden wahrgenommen, unterstützt durch Fachleute der Kantone und Gemeinden und eine administrative Geschäftsstelle. Das Agglomerationsprogramm wurde im Herbst 2007 beim Bund eingereicht. Im Hinblick auf die Umsetzung wird die Agglo Obersee im Sommer 2009 als Verein, bestehend aus den drei Kantonen und den beteiligten Gemeinden, organisiert.

Kantonsübergreifende Zusammenarbeit im ländlichen Raum: Forum Lebendiges Linthgebiet

Das Forum lebendiges Linthgebiet wurde 2005 als Plattform für die Zusammenarbeit von 15 Gemeinden aus drei Kantonen im Gebiet der Linthebene initiiert. Zwei Jahre später wurde das Forum für weitere interessierte Gemeinden und Körperschaften geöffnet. Das Forum versteht sich als Plattform für alle Belange der regionalen Entwicklung der Region. Es bietet gute Voraussetzungen, um kantonsübergreifende Entwicklungsstrategien für den ländlichen Raum zu entwickeln und umzusetzen.

Ein erster Ansatz besteht mit dem Kantonsübergreifenden Entwicklungskonzept Linthebene (EKL 2003). Dieses wurde auf Initiative der Kantone Schwyz, Glarus und St. Gallen im Zusammenhang mit dem Hochwasserschutzprojekt Linth 2000 erarbeitet. Es hat zum Ziel, die künftige Entwicklung in der Linthebene in den Bereichen Siedlungsentwicklung, Landwirtschaft, Erholung und Freizeit sowie Ökologie zu koordinieren und damit die Wirkungen der Linthsanierung langfristig zu sichern. Im Konzept werden auch die Auswirkungen der Agglomerationsentwicklung auf den ländlichen Raum entlang der Linth thematisiert

Herausforderung für den ländlichen Raum

Die Agglomerationspolitik stellt eine Herausforderung für die Gemeinden im ländlichen Raum dar. Sie unterstützen das Agglomerationsprogramm Obersee, weil sie von einer Verbesserung der Verkehrssituation profitieren. Gleichzeitig hegen sie aber die Befürchtung, dass die Entwicklung in der Agglomeration auf Kosten des ländlichen Raums geht und die dortige Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung gefährdet. Bisher haben diese Ängste aber noch nicht zu einer gemeinsamen Politik für die Stärkung der Strukturen im ländlichen Raum geführt. Zwar steigt die Einsicht, dass die Versorgungs- und Standortqualität des ländlichen Raums ohne Schwerpunktbildung und Stärkung der regionalen Zentren sinken und die Abhängigkeit von den Zentren weiter zunehmen wird. Nach wie vor bestimmen aber Autonomiestreben und der Wettbewerb um lokale Ansiedlungen die kommunale Sicht, und jede Gemeinde versucht einzeln, sich möglichst vorteilhaft zu positionieren.

3. Kantonale Politik

Kantonale Sicht dominiert

Im Gebiet um den Obersee treffen drei (nimmt man Glarus dazu, sogar vier) kantonale Politiken in einem funktional eng verflochtenen Raum aufeinander. Als problematisch erweisen sich dabei die mangelnde Koordination zwischen den Kantonen in einzelnen Sektoralpolitiken und die unterschiedliche Anwendung von Bundespolitiken. Die übergeordnete räumliche Entwicklung wurde auf kantonaler Ebene in der Vergangenheit nur in den Grundzügen koordiniert. Es dominiert die jeweilige kantonale Optik, aus welcher der Obersee eine Randlage im kantonalen Gefüge darstellt. Die Folgen sind u.a. eine starke Zersiedlung, die unkoordinierte Ansiedlung von Einkaufszentren und der mangelhafte öffentliche Regionalverkehr. Die unterschiedliche Kantonszugehörigkeit hat auch dazu geführt, dass parallel drei Zentren mit kantonal ausgerichteten Versorgungsfunktionen (Bildung, Gesundheit, Kultur, öffentliche Verwaltung, Einkauf, Dienstleistungen) entstanden sind.

Kantonsübergreifende Strategien für die Agglo Obersee und die Linthebene

Mit dem Agglomerationsprogramm Obersee und dem Entwicklungsleitbild Linthebene ist es in zwei Bereichen, gelungen, die kantonale Optik zu überwinden und kantonsübergreifende Sichtweisen und

Strategien zu entwickeln. Im Fall der Agglo Obersee haben die Kantone St. Gallen, Schwyz und Zürich die Chance, welche die Agglomerationspolitik des Bundes bot, genutzt. Sie haben die Zusammenarbeit gesucht und die Bildung der Agglo Obersee aktiv gefördert und unterstützt. Inwiefern das Projekt Agglo Obersee die kantonalen Politiken über die konkreten Massnahmen in den Bereichen Siedlungsentwicklung und Verkehrsinfrastruktur hinaus zu beeinflussen vermag, bleibt abzuwarten.

In der Linthebene haben die Kantone Schwyz, St. Gallen und Glarus die Chance genutzt, im Rahmen der Linthsanierung eine überkantonale Zusammenarbeit zu initiieren. Mit dem Auftrag zur Erarbeitung des Entwicklungsleitbilds Linthebene haben die Kantone zudem wesentliche Vorarbeiten und Grundlagen für die überkommunale Zusammenarbeit über die Linthsanierung hinaus geleistet.

Die Umsetzung der Neuen Regionalpolitik verharrt in kantonalen Optik

Noch wenig Aussagen sind möglich zur Wirkung der Neuen Regionalpolitik in der Region. Grundsätzlich gilt auch hier die Feststellung, dass für die Umsetzung der Neuen Regionalpolitik im Gebiet um den Obersee mehrere Kantone zuständig sind. Die Umsetzungsprogramme der Kantone St. Gallen und Schwyz sind zwar untereinander koordiniert, gemeinsame Projekte sind aber noch nicht zustande gekommen. Die Umsetzung der Neuen Regionalpolitik wird weitgehend den bestehenden, kantonal organisierten Regionen übertragen. Im Kanton Schwyz ist der Aufbau einer neuen regionalen Organisation für den Bezirk March (am Obersee) vorgesehen.

Mit dem Vorschlag, die Geschäftsstellen der Agglo Obersee, des Forums Lebendiges Linthgebiet und der Regionalplanungsgruppe Zürichsee-Linth in einem Zentrum für Regionalmanagement zusammenzufassen, besteht ein viel versprechender Ansatz für eine Neuordnung der regionalen Strukturen.

4. Ansätze und Hindernisse für eine Politik der komplementären Entwicklung von Stadt und Land

Zusammenarbeit dank Anreizen, Vorgaben und Unterstützung

Mit der Unterstützung des Modellvorhabens Agglo Obersee im Rahmen der Agglomerationspolitik hat der Bund einen wesentlichen Beitrag zum Aufbau der Kooperation in der Agglomeration Obersee geleistet. Das Engagement des Bundes war umso wichtiger, als die Zusammenarbeit von drei Kantonen gefragt war. Die Kantone selbst haben die Agglomerationspolitik aktiv umgesetzt und die kommunale Zusammenarbeit durch Moderation und politische und fachliche Unterstützung stark gefördert. Die Mischung aus Anreizen, Vorgaben und Unterstützung durch Bund und Kantone hat sich als geeignet erwiesen, um jahrzehntelange hochgehaltene Gemeinde- und Kantons Grenzen zu überwinden. Wie nachhaltig diese Wirkung ist, muss sich allerdings noch zeigen.

Auf ähnliche Weise ist auch die Zusammenarbeit im Linthgebiet zu Stande gekommen. Ausgehend von einem konkreten Problem (Hochwasserschutz) haben die beteiligten Kantone und Gemeinden im Rahmen der Vorgaben des Bundes ein gemeinsames Projekt entwickelt. Die Anforderung, die Linthsanierung mit einer kantonsübergreifenden Entwicklungsstrategie für die Linthebene langfristig zu sichern, und die Unterstützung der Gemeinden durch die Kantone hat wesentlich zur Gründung des Forums Lebendiges Linthgebiet beigetragen.

Wille zur problembezogenen Zusammenarbeit

Dass die übergeordneten Instrumente diese positive Wirkung entfalten konnten, setzt den politischen Willen der beteiligten Gemeinden voraus. Sowohl mit dem Agglomerationsprogramm Obersee als auch

mit der Linthsanierung hat sich die Möglichkeit ergeben, konkrete Lösungen für dringende Probleme zu erarbeiten und gleichzeitig prozesshaft eine neue Form der Zusammenarbeit aufzubauen.

Die Bereitschaft für die regionale Zusammenarbeit hat aus Sicht der Gemeinden auch mit einem Generationenwechsel in den Gemeindebehörden zu tun. Die jüngere Generation erlebt und nutzt die Region um den Obersee stärker als zusammenhängenden Lebensraum und ist weniger einer kantonalen Optik und Identifikation verhaftet.

Eine Stadt und Land übergreifende Gesamtsicht auf die Region Obersee fehlt

Die Agglo Obersee und das Forum Lebendiges Linthgebiet sind gute Beispiel für den Aufbau interkommunaler Zusammenarbeit. Trotz engen funktionalen Beziehungen sind sie unabhängig voneinander entstanden und noch wenig vernetzt. Obwohl das Agglomerationsprogramm explizit Einfluss auf den ländlichen Raum hat (Eindämmung der Periurbanisierung), sind die ländlichen Gemeinden daran nicht beteiligt. Umgekehrt enthält das Entwicklungsleitbild Linthgebiet Aussagen zur Freizeit- und Erholungsfunktion der Landschaft für die Agglomeration, ohne die Agglomerationsgemeinden einzubeziehen. Fragen des Stadt-Land-Verhältnisses – z.B. der Umgang mit urbanen Freizeit- und Erholungsnutzungen im ländlichen Raum, die Abgeltung der Pflege von natürlichen oder landschaftlichen Werten – stehen im Raum und gewinnen mit zunehmendem Entwicklungsdruck an Bedeutung. Es fehlt jedoch eine Stadt und Land übergreifende Plattform („Regio Obersee“) für die Diskussion solcher Themen und die Entwicklung einer gemeinsamen Problemsicht und einer Stadt und Land übergreifenden Strategie.

Mit dem Zentrum für Regionalmanagement, das die Geschäftsstellen der Agglo Obersee, des Forums Lebendiges Linthgebiet und der Regionalplanungsgruppe ZürichseeLinth vereint, können die verschiedenen Anliegen und Interessen auf operativer Ebene diskutiert und inhaltlich abgestimmt werden. Das Regionalmanagement kann jedoch die Funktion einer Stadt und Land übergreifenden Plattform auf politischer Ebene nicht übernehmen.

Fallbeispiel Chur/regioViamala

1. Situation und Dynamik

Das betrachtete Gebiet beschränkt sich auf einen Teil des grossräumigen Einzugsgebiets der Agglomeration Chur. Es umfasst die Kernstadt Chur mit den angrenzenden Agglomerationsgemeinden sowie die regioViamala, die sich entlang des Hinterrheins nach Süden bis zu den Pässen San Bernardino und Splügen erstreckt. Das Gebiet liegt abseits der grossen Ballungsräume und Wirtschaftszentren der Schweiz, hat aber als Transitraum eine wichtige Bedeutung für den Nord-Südverkehr (San Bernardino). Trotz geringer Distanz sind das städtisch geprägte Gebiet um Chur und die ländliche regioViamala siedlungsräumlich klar voneinander getrennt und unterscheiden sich hinsichtlich der Entwicklungsdynamik markant.

Stadt und umliegende Gemeinden mit Entwicklungspotenzial

Die Stadt Chur mit rund 35'000 Einwohnerinnen und Einwohnern weist ein überdurchschnittliches Wachstum auf, sowohl was die Bevölkerungs- als auch die Arbeitsplatzentwicklung betrifft. Die verkehrsgünstige Lage, die Nähe zu reizvollen Naherholungsgebieten und grossen Tourismuszentren sowie das städtische Versorgungsangebot machen Chur zu einem attraktiven Wohn-, Arbeits- und Freizeitstandort, dessen Anziehungskraft bis weit in die umliegenden Täler reicht. Die umliegenden Gemeinden im Bündner Rheintal entwickeln sich als Wohnstandorte und vereinzelt auch als wichtige Arbeitsplatzstandorte (insbesondere Landquart und Domat/Ems). Im Gegensatz zu vielen anderen Städten verfügt Chur über bauliche Entwicklungsmöglichkeiten auf eigenem Gebiet und kann seine Entwicklung dadurch zu einem ansehnlichen Teil autonom steuern. Begrenzt sind allerdings die Möglichkeiten für grossflächige industrielle Nutzungen, in diesem Sektor verfügen die umliegenden Gemeinden insgesamt über bessere Voraussetzungen. Die Entwicklungsdynamik konzentriert sich vor allem auf die Kernstadt Chur und in etwas abgeschwächtem Mass auf die umliegenden Gemeinden im Bündner Rheintal. Limitierend wirkt allerdings das stark wachsende Verkehrsaufkommen, dessen Folgeprobleme nur gemeinde- und regionsübergreifend gelöst werden können.

Schwächere Entwicklung auf der Achse bis Thusis, Stagnation im ländlichen Raum

Die regioViamala mit 12'000 Einwohnerinnen und Einwohnern ist von einer eher wertschöpfungs-schwachen Wirtschaft (sanfter Tourismus, Land- und Forstwirtschaft) und einer stagnierenden bzw. rückläufigen Entwicklungstendenz geprägt, wobei grosse räumliche Unterschiede bestehen. Obwohl der nördliche Teil der regioViamala nur wenige Fahrminuten von Chur entfernt ist, kann er von der Entwicklungsdynamik der Hauptstadt nur in abgeschwächtem Mass profitieren. In den gut erreichbaren talnahen Lagen bis in den Raum Thusis finden eine geringe Bevölkerungszunahme und eine mässige wirtschaftliche Entwicklung statt. Diese Gebiete werden im Agglomerationsprogramm als Achsen oder achsennahe Gebiete bezeichnet. In den peripheren Gebieten und in Berglagen (im Agglomerationsprogramm und im kantonalen Richtplan als ländliche Gebiete bezeichnet) stagniert die Entwicklung insgesamt.

Vielerorts ist die kritische Gemeindegrösse unterschritten, und die Gemeinwesen haben Mühe, ihre Aufgaben zu erfüllen und zeitgemässe öffentliche Leistungen anzubieten. Als Folge davon sinkt die Attraktivität der Gemeinden als Wohnorte, was die rückläufige Bevölkerungsentwicklung verstärkt. In finanzieller Hinsicht bestehen grosse Unterschiede zwischen den Gemeinden. Einige Gemeinden profitieren von Wasserzinsen, andere, v.a. im nördlichen Teil der Region, von der relativ attraktiven

Wohnlage und der Nähe zu den Wirtschaftsstandorten. Finanzschwach sind periphere Gemeinden und solche in Berglagen, sofern sie nicht von Wasserzinsen profitieren können.

Ausgeprägt kleinräumige Gemeindestrukturen

Auffallend sind die kleinräumigen Gemeindestrukturen. Die 12'000 Einwohnerinnen und Einwohnern der regioViamala verteilen sich auf 38 Gemeinden in 5 Kreisen, die zusammen einen Bezirk des Kantons Graubünden bilden. Die kleinräumigen Strukturen sind Ausdruck der dezentralen Besiedlung sowie der starken Identifikationskraft der Dörfer und der hoch gewichteten Gemeindeautonomie. Sie entsprechen schon lange nicht mehr den funktionalen Beziehungen im Tal, binden die raren lokalen Ressourcen und erschweren die Entwicklung. Viele öffentliche Aufgaben werden überkommunal im Rahmen von Zweckverbänden gelöst.

2. Strategien der Gemeinden

Stadt und Land gehen getrennte Wege

Zwischen Stadt und Land bestehen auf politischer Ebene zwar Kontakte, aber nur wenig konkrete Berührungspunkte oder gemeinsame Projekte. Obwohl das Verständnis für die enge Verflechtung von Stadt und Land wächst, stehen in den jeweiligen Räumen unterschiedliche Probleme im Vordergrund und erfolgt die Zusammenarbeit in getrennten Strukturen.

Aus Sicht der Kernstadt Chur sind die Sicherung der Erreichbarkeit der Agglomeration und die Lösung der Verkehrsprobleme vordringlich. Die Zusammenarbeit mit den umliegenden Gemeinden erfolgt – soweit nötig – bilateral oder im Rahmen des Regionalverbands Nordbünden, der den mehrheitlich städtisch geprägten Raum des Bündner Rheintals und das ländlich-touristische geprägte Schanfigg umfasst.

Für die Gemeinden der regioViamala steht das Bemühen im Vordergrund, den wirtschaftlichen Rückgang zu bremsen und die öffentliche Infrastruktur zu erhalten. Die Aussichten auf eine wesentliche Verbesserung der wirtschaftlichen Situation werden als gering angesehen. Die kleinräumige Gemeindestruktur hat früh zur Bildung von Zweckverbänden für überkommunale Aufgaben geführt. Dabei sind verschiedene Organisationen mit unterschiedlichen Aufgaben und Perimetern entstanden. Gleichzeitig gehören alle Gemeinden dem Regionalverband regioViamala an, der vor allem in den Bereichen Regionalplanung, Tourismus- und Wirtschaftsentwicklung tätig ist.

Gemeinden zwischen Kooperation und Konkurrenz

Die Gemeinden der regioViamala bemühen sich, der Region mit gemeinsamen Initiativen und Projekten neue Impulse zu verleihen. So wurde u.a. eine regionale Tourismusförderabgabe eingeführt und eine Neustrukturierung der Tourismusorganisationen initiiert. Als Ergänzung zum Angebot des öffentlichen Verkehrs im dispersen Siedlungsgebiet wurde ein „Bustaxi“ eingeführt. Mit der neu eröffneten Autobahnraststätte Viamala Raststätte Thusis an der A13 soll ein Teil der wirtschaftlichen Wertschöpfung der Autobahn in die Region gelenkt werden. Weiter unterstützt die Region verschiedene Landschaftsschutz- und Parkprojekte.

Das Verhältnis unter den Gemeinden schwankt zwischen Kooperationsbereitschaft und Konkurrenzdenken. Trotz Einsicht in die Notwendigkeit regionaler Zusammenarbeit ist es bisher nicht gelungen, eine

gemeinsame Strategie mit regionaler Aufgabenteilung und Schwerpunktbildung festzulegen. Einerseits wird mit grossem Engagement versucht, Entwicklungsimpulse zu generieren, gleichzeitig werden diese Bemühungen immer wieder durch das aufbrechende Konkurrenzdenken behindert. Die Kontroversen um die Standorte für die Viehvermarktungshalle (Bündner Arena) oder das gescheiterte Projekt für eine Kunsteisbahn in Sils im Domleschg sind Beispiele dafür. Die nach intensiven Diskussionen erfolgreich umgesetzte Viamala Raststätte Thusis zeigt hingegen, dass überkommunale Lösungen zwar sehr aufwändig, aber möglich sind.

Vor diesem Hintergrund wächst die Einsicht bei einzelnen Akteuren dass in der Region eine grundlegende Strukturreform nötig ist. Als mögliches Vorbild wird dabei die Gemeindestrukturreform im Kanton Glarus angesehen. Angesichts der politischen Hindernisse und der beschränkten Ressourcen sehen sich die Gemeinden aber nicht in der Lage, diesen Wandel aus eigener Kraft herbeizuführen.

Unterschiedliche Reaktion auf neue Bundespolitiken

Die unterschiedliche politische Handlungsfähigkeit von Stadt und Land äussert sich auch im Umgang mit den neuen Bundespolitiken. Die Stadt Chur profitiert massgeblich vom Agglomerationsprogramm, das im Rahmen des Modellvorhabens Agglomeration Chur und Umgebung und mit grosser Unterstützung durch den Kanton entstanden ist.

Mit der Neuen Regionalpolitik ist es noch nicht gelungen, innovative Projekte zu generieren. Es bleibt vorderhand offen, ob die Neue Regionalpolitik der Region neue Impulse verleihen kann. Hingegen hat das Instrument der Regionalen Naturpärke nach anfänglicher Skepsis Bewegung in die Region gebracht. Eine Machbarkeitsstudie für einen Regionalen Naturpark Beverin wurde von den betroffenen Gemeinden der Region gutgeheissen. Alle Gemeinden im Perimeter haben der Gründung des Vereins Naturpark Beverin zugestimmt, und der Managementplan wurde beim Bundesamt für Umwelt eingereicht.

3. Kantonale Politik

Flächendeckende Regionalverbände

Der Kanton Graubünden verfügt über 13 Regionalverbände, die das gesamte Kantonsgebiet abdecken und gemäss Verfassung als öffentlich-rechtliche Körperschaften organisiert sind. Die Regionalverbände übernehmen Aufgaben, die ihnen von den Gemeinden oder dem Kanton übertragen werden, dazu gehören die Regionalplanung und die Wirtschaftsentwicklung, aber auch Aufgaben im Rahmen der Umsetzung von Bundespolitiken wie der Agglomerationspolitik und der Neuen Regionalpolitik.

Aktive Agglomerationspolitik

Der Kanton Graubünden weist vier Agglomerationsräume auf: den Grossraum Chur, Davos, Oberengadin und Mesolcina (als Teil der Agglomeration Bellinzona). Der Gebirgskanton sieht sich dabei mit spezifischen Fragestellungen wie dem Phänomen von touristischen Temporäragglomerationen (z.B. Oberengadin) und der Vernetzung von städtischen Räumen mit Tourismuszentren und ländlichen Räumen konfrontiert. Der Kanton unterstützt die Zusammenarbeit in den Agglomerationen aktiv, vor allem über die Regionalplanung und die Erarbeitung von Agglomerationsprogrammen, bei welchen er eine federführende Rolle übernimmt.

Modellvorhaben Agglomeration Chur und Umgebung MACU

Mit dem Modellvorhaben Agglomeration Chur und Umgebung (MACU) hat der Kanton Graubünden im Jahr 2002 mit Unterstützung des Bundes einen breit angelegten Prozess für den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen der Agglomeration Chur und den umliegenden Tourismuszentren und ländlichen Räumen gestartet. Betrachtet wurde dabei ein grossräumiger Perimeter der weit über den engeren Kreis der Agglomeration Chur hinaus geht und auch Teile des Kantons St. Gallen einbezieht. Die Erarbeitung erfolgte unter Beteiligung der sechs im Betrachtungsperimeter liegenden Regionen. Auf einen direkten Einbezug der rund 80 Gemeinden wurde bewusst verzichtet.

Gestützt auf eine ausführliche Analyse wurden zwei Projekte realisiert, das Agglomerationsprogramm Siedlung und Verkehr Chur sowie die Einrichtung einer grossräumigen Koordinationsplattform. Die grossräumige Koordinationsplattform setzt sich aus den Präsidien der sechs beteiligten Regionen und Vertretern der Kantone Graubünden und St. Gallen zusammen. Sie fungiert als Trägerschaft für das Agglomerationsprogramm sowie als Diskussionsplattform für weitere Fragen der Raum- und Regionalentwicklung.

Neben den beiden genannten Projekten hat MACU bisher keine weitergehenden Impulse ausgelöst. Obwohl auch im Themenbereich Tourismus/Kultur ein grosser Handlungsbedarf erkannt wurde, kam kein Realisierungsprojekt zustande, vorab mangels Interesse seitens der Tourismusorganisationen. Auf die Zusammenarbeit unter den Gemeinden hatte MACU nur wenig Einfluss, da die Gemeinden nicht direkt involviert waren.

Umsetzung der Neuen Regionalpolitik am Anfang

Mit dem Umsetzungsprogramm Graubünden 2008-2011 hat der Kanton Graubünden die Grundlagen für die Anwendung der Neuen Regionalpolitik geschaffen. Darin wird der ganze Kanton als Anwendungsgebiet bezeichnet, mit regional differenzierten Entwicklungspotenzialen und Förderschwerpunkten. Im Hinblick auf die Umsetzung der Neuen Regionalpolitik hat der Kanton das Regionalmanagement als gemeinsame Aufgabe des Kantons und der bestehenden Regionalverbänden neu organisiert.

4. Ansätze und Hindernisse für eine Politik der komplementären Entwicklung von Stadt und Land

Komplementäre Stadt-Land-Sicht, aber keine gemeinsame Plattform

Sowohl auf kantonaler wie auf kommunaler Ebene werden Stadt und Land als unterschiedliche, aber komplementäre Bereiche eines regionalen Lebensraums wahrgenommen. Die kantonale Richtplanung wie auch das Agglomerationsprojekt MACU beziehen sich explizit auf die vielfältigen Stadt-Land-Beziehungen. Der räumlich und thematisch breite Ansatz von MACU ist mit fortschreitendem Prozess jedoch auf ein Agglomerationsprogramm zur Lösung der Verkehrsprobleme geschrumpft (was durchaus einem dringenden Handlungsbedarf entspricht).

In der Einschätzung der Gemeinden hat MACU keinen anhaltenden Einfluss auf die politischen Beziehungen zwischen Stadt und Land gehabt. Diese werden zwar als gut geschildert, sie sind aber lose, und es findet kein kontinuierlicher Dialog statt. Es fehlt eine Plattform für Informationsaustausch, Vertrauensbildung und Dialog zwischen Stadt und Land als Basis für die Entwicklung einer gemeinsamen Problemsicht und einer Politik der komplementären Entwicklung. Die im Rahmen von MACU initi-

ierte grossräumige Koordinationsplattform für die Regionen kann diese Funktion noch nicht erfüllen, da es bisher nicht gelungen ist, genügend gemeinsame Themenstellungen zu finden und bei einigen Fragestellungen nicht nur die Regionen, sondern auch die Gemeinden einbezogen werden müssten.

Grenzen von Agglomerationspolitik und Neuer Regionalpolitik

Die (vorläufige) Zwischenbilanz von MACU zeigt, dass überkommunale Zusammenarbeit vor allem durch handfeste Anreize gefördert werden kann. Diese beschränken sich in der Agglomerationspolitik zurzeit auf den Infrastrukturfonds für Verkehrsprojekte. Obwohl auch im Bereich Tourismus/Kultur grosser Handlungsbedarf geortet wurde, fehlten dort die nötigen Anreize und Vorgaben, um die politischen Hindernisse zu überwinden.

Noch ist es zu früh, die Auswirkungen der Neuen Regionalpolitik auf die Region und die Stadt-Land-Beziehungen zu beurteilen. Es zeigt sich aber, dass die Neue Regionalpolitik mit ihrer Ausrichtung auf wirtschaftliche Innovation und Wertschöpfung dringende Probleme der regioViamala nicht vollständig zu erfassen vermag. Weder die Reform von Gemeindestrukturen noch der Aufbau neuer Formen der öffentlichen Aufgabenerfüllung oder die Förderung der Wohnattraktivität sind Kernthemen der Neuen Regionalpolitik.

Zurückhaltendes Engagement des Kantons

Der Kanton Graubünden engagiert sich seit jeher stark in der Regionalentwicklung und hat auch bei der Umsetzung der Agglomerationspolitik und der Neuen Regionalpolitik eine tragende und förderliche Rolle übernommen. Das Engagement schwankt dabei zwischen starker Führung auf technisch-fachlicher Ebene und relativ geringer Einflussnahme auf institutioneller Ebene. Obwohl die Regionen traditionell wichtige Partner und Akteure für die Umsetzung der Bundes- und Kantonalpolitiken sind, unternimmt die kantonale Politik wenig, um handlungsfähige und starke Regionen zu schaffen. Die Ausrichtung der Politik auf eine stärkere Rolle der Regionen, wie sie z.B. die Neue Regionalpolitik fordert, ist noch nicht gelungen.

Die politischen Rivalitäten und Konflikte innerhalb der regioViamala stehen beispielhaft dafür. Ohne Unterstützung durch den Kanton können die Gemeinden diese Blockaden nicht überwinden, und der Regionalverband ist – trotz grossem Engagement – nur begrenzt in der Lage, die ihm übertragenen Aufgaben im Bereich der Regionalentwicklung innert nützlicher Frist zu erfüllen. Trotz neuer verfassungsrechtlicher Grundlage und Bemühungen auf allen Seiten ist das Verhältnis zwischen Gemeinden, Regionen und Kanton auf politischer Ebene noch nicht geklärt und die vertikale Zusammenarbeit erschwert.

Schwache Position der Gemeinden im ländlichen Raum

Uneinigkeit und Rivalitäten unter den Gemeinden im ländlichen Raum sind schlechte Voraussetzungen für den Dialog mit der Stadt und dem Kanton. Die Interessen des ländlichen Raums gegenüber der Stadt können nur wirkungsvoll vertreten werden, wenn sich die Gemeinden auf gemeinsame Strategien verständigen. Dies betrifft z.B. die Frage der Finanzierung von Leistungen zu Gunsten der Stadt (Natur, Landschaft, Erholung, Energie) oder die Förderung von Regionalzentren durch eine Dezentralisierung von öffentlichen Einrichtungen.

Ungelöste Zielkonflikte zwischen Sektoralpolitiken

Aus Sicht der Gemeinden kommt erschwerend hinzu, dass Konflikte zwischen unterschiedlichen Nutzungsinteressen im ländlichen Raum bestehen (z.B. Tourismus, Nutzung der Wasserkraft, Natur- und Landschaftsschutz), die zudem auf einer Nachfrage aus den städtischen Zentren basieren. Hier ist auf übergeordneter Ebene eine Klärung der Entwicklungsperspektiven und -ziele für den ländlichen Raum und eine bessere Abstimmung der Sektoralpolitiken nötig. Andernfalls fehlt den Gemeinden die nötige Basis, um wirkungsvolle regionale Entwicklungsstrategien zu erarbeiten und umzusetzen.

Synthese

Die Synthese stützt sich auf die Ergebnisse der vier untersuchten Fallbeispiele. Es handelt sich um eine Annäherung an die vielfältigen Stadt-Land-Beziehungen, die nur einen Teil der realen Verhältnisse in der Schweiz berücksichtigen kann; andere Problemlagen und Lösungsansätze bleiben notgedrungen ausgeklammert. Die Aussagen können somit nicht verallgemeinert werden, auch wenn einige der aufgezeigten Aspekte grundsätzlichen Charakter haben und auch für andere Regionen der Schweiz zutreffen dürften.

Im ersten Teil werden die Ergebnisse aus den vier Fallbeispielen zusammenfassend dargestellt und kommentiert. Im zweiten Teil werden daraus Ansätze für eine Politik der komplementären Entwicklung von Stadt und Land abgeleitet.

Ergebnisse der Fallbeispiele

1. Dynamik der Stadt-Land-Beziehungen

Wachsende Verflechtung von Stadt und Land

In den untersuchten Fallbeispielen bilden städtische und ländliche Räume mehr oder weniger ausgedehnte gesellschaftlich-ökonomisch-ökologische Zusammenhänge. Die Entwicklung von Stadt und Land basiert auf der engen Verflechtung von verschiedenen, sich ergänzenden Funktionen und Spezialisierungen. Die daraus resultierenden Stadt-Land-Beziehungen sind vielfältig und variieren mit dem spezifischen regionalen Kontext. Die folgenden Aspekte erscheinen in mehr oder weniger starker Ausprägung in allen Fallbeispielen.

- Die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Aktivitäten und die damit verbundene Wertschöpfung konzentrieren sich zunehmend in den Zentren (Agglomerationen, Tourismuszentren, Regionalzentren). Die Nutzerinnen und Nutzer dieses Angebots leben in einem grossräumigen Umfeld und sichern die entsprechende Nachfrage.
- Die Wohngebiete dehnen sich zunehmend in den ländlichen Raum aus. Die tiefen Bodenpreise, das vorhandene Bauland und eine gute Verkehrserschliessung fördern diese Entwicklung. Sie ist nur möglich dank der Nähe zu gut erreichbaren Arbeitsplätzen und Versorgungsangeboten in den Zentren.
- In den Städten und Agglomerationen werden wertschöpfungsschwache Funktionen wie die landwirtschaftliche Produktion (soweit noch vorhanden) oder flächenintensive Betriebe, aber auch Grün- und Freiräume durch ertragreichere Nutzungen verdrängt und an den Agglomerationsrand oder in den ländlichen Raum verlagert.
- Faktoren wie Freizeit- und Erholungsmöglichkeiten oder Landschafts- und Naturerlebnisse im ländlichen Raum tragen zur Standortattraktivität der Agglomerationen bei und führen zu neuen Konflikten und Problemen im ländlichen Raum (z.B. Verkehr, Littering, Ruhestörung). Gleichzeitig ist der Tourismus im ländlichen Raum auf städtische Gäste aus dem In- und Ausland angewiesen.
- Die Kernstädte erbringen öffentliche Leistungen wie kulturelle Angebote, öffentliche Sicherheit oder Versorgungsangebote, die von einem immer grösser werdenden Kreis von auswärtigen Nutzniessenden in Anspruch genommen werden.

- Der ländliche Raum stellt erneuerbare Energien (Wasser, Holz) für den wachsenden Bedarf in den Agglomerationen bereit und sichert natürliche Ausgleichsleistungen wie die Absorption von CO₂, den grossräumigen Luftaustausch oder die Erhaltung der Biodiversität. Diese Leistungen sind eine Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung und gewinnen in dem Mass an Bedeutung, in dem die Städte und Agglomerationen sie nicht (mehr) erfüllen können.

Wachsende Diskrepanz zwischen funktionalen und politischen Räumen

Mit der zunehmenden Verflechtung von städtischen und ländlichen Räumen wächst die Diskrepanz zwischen dem Kreis jener, die über öffentliche Leistungen bestimmen, sie bereitstellen und finanzieren – und jenen, die sie nutzen. Die Frage nach nicht abgegoltenen Leistungen und Lasten steht bei allen Fallbeispielen im Raum. Sie dürfte generell in der politischen Diskussion weiter an Bedeutung gewinnen.

Neben der Frage der Verteilung von Nutzen und Lasten stellt sich dabei auch die Frage nach der politischen Verantwortung: wer soll über die Entwicklung und Gestaltung von städtischen und ländlichen Räumen politisch bestimmen, wenn der Kreis der Betroffenen immer grösser wird? Oder andersrum: welche Bedeutung hat politische Mitbestimmung, wenn Sie nur noch einen kleinen Ausschnitt des persönlichen Lebensraums betrifft?

Mobilität und Verkehr als übergreifendes gemeinsames Interesse von Stadt und Land

Die Mobilität ermöglicht die räumliche Spezialisierung und Verflechtung erst richtig. Leistungsfähige Verkehrssysteme und gute Erreichbarkeit sind aus Sicht der kommunalen und regionalen Akteure entscheidende Voraussetzungen für die Entwicklungschancen von städtischen und ländlichen Räumen. Sie erlauben es den Gemeinden und Regionen, sich im grossräumigen funktionalen Netz als Standorte für bestimmte Nutzungen zu positionieren und ihre spezifischen Vorteile (z.B. hohe Dichte, gutes Versorgungsangebot, verfügbares Bauland, tiefe Bodenpreise, hohe Lebensqualität, tiefe Steuern) in den Standortwettbewerb einzubringen.

Die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur ist folglich ein zentrales und gemeinsames Anliegen der politischen Akteure in den Agglomerationen und ländlichen Räumen aller untersuchten Fallbeispiele. Darauf basiert die breite Zustimmung zur Förderung des Agglomerationsverkehrs. Zugleich leitet sich daraus aber auch die Forderung ab, die Verkehrsinfrastruktur nicht nur in den Agglomerationen, sondern auch im ländlichen Raum auszubauen. Das Motiv ist klar: Wer gegenüber der Konkurrenz Erreichbarkeit und Mobilitätschancen einbüsst, befürchtet im Standortwettbewerb zu verlieren.

Wachstums- und Verdichtungsprobleme in den Agglomerationen

Die skizzierte Entwicklungsdynamik führt in den Agglomerationen zu Wachstumsproblemen und Verdrängungseffekten. Der Nutzungsdruck und das Verkehrsaufkommen steigen. Dies beeinträchtigt die Standortattraktivität und die Lebensqualität und gefährdet die Entwicklung der Agglomerationen.

Zu dieser generellen Entwicklung kommen spezifische Faktoren hinzu. In der Agglomeration Sierre/Crans-Montana prägt die Dynamik des Tourismusentrums mit dem ausgeprägten Zweitwohnungsbau, der starken saisonalen Schwankung und dem intensiven Freizeitverkehr den Problemdruck. In der Agglomeration Obersee hat eine über Jahrzehnte kaum koordinierte Politik von drei Kantonen die Entwicklungsprobleme verschärft.

Vielschichtiger Strukturwandel im ländlichen Raum

Die Problemlage in den ländlichen Räumen der betrachteten Fallbeispiele ist vielschichtig. Die Gemeinden sind mit einem Strukturwandel auf ökonomischer, gesellschaftlicher, kultureller und politischer Ebene konfrontiert. Der Kontext der Entwicklung und die Funktionen des ländlichen Raums im Stadt-Land-Gefüge verändern sich zum Teil grundlegend.

Der Strukturwandel in der Landwirtschaft führt – gefördert durch die Agrarpolitik – zu einem steten Rückgang der Beschäftigten und einer Freisetzung von Gebäuden, die nicht mehr für die landwirtschaftliche Produktion benötigt werden. Damit schwindet die ursprüngliche Basis der dezentralen Besiedlung und Bewirtschaftung des ländlichen Raums.

Die politische Antwort der Gemeinden auf den Strukturwandel besteht in einer forcierten Politik der Ansiedlung von Einwohnerinnen und Einwohnern sowie Arbeitsplätzen. Günstige Bodenpreise und gute Verkehrsverbindungen begünstigen die Nachfrage. Die Folgen sind eine Wachstumsspirale und ein Trend zur flächenhaften Siedlungsentwicklung, v.a. im periurbanen Raum. Während dadurch vielerorts die Wohnattraktivität im ländlichen Raum steigt, stagniert die wirtschaftliche Entwicklung oder ist gar rückläufig.

Der Strukturwandel in der Landwirtschaft führt zu einer strukturellen Krise der ländlichen Räume. Dies betrifft auch das soziokulturelle Leben in den ländlichen Gemeinden. Das gesellschaftliche Leben verlagert sich in die Zentren oder in den privaten Bereich, auch in Gemeinden mit Bevölkerungswachstum. Die gesellschaftliche Integration nimmt ab, das Dorfleben verliert an Bedeutung, das Interesse am Lebensraum Gemeinde sinkt. Kleinere Gemeinden haben Schwierigkeiten, öffentliche Ämter zu besetzen, während die politischen Geschäfte zahlreicher und komplexer werden. Der Erhalt der politischen, sozialen und kulturellen Funktionsfähigkeit der Gemeinwesen ist aber eine Voraussetzung für die Bewältigung der Entwicklungsprobleme im ländlichen Raum.

Alternativen zur Wachstumsspirale im ländlichen Raum?

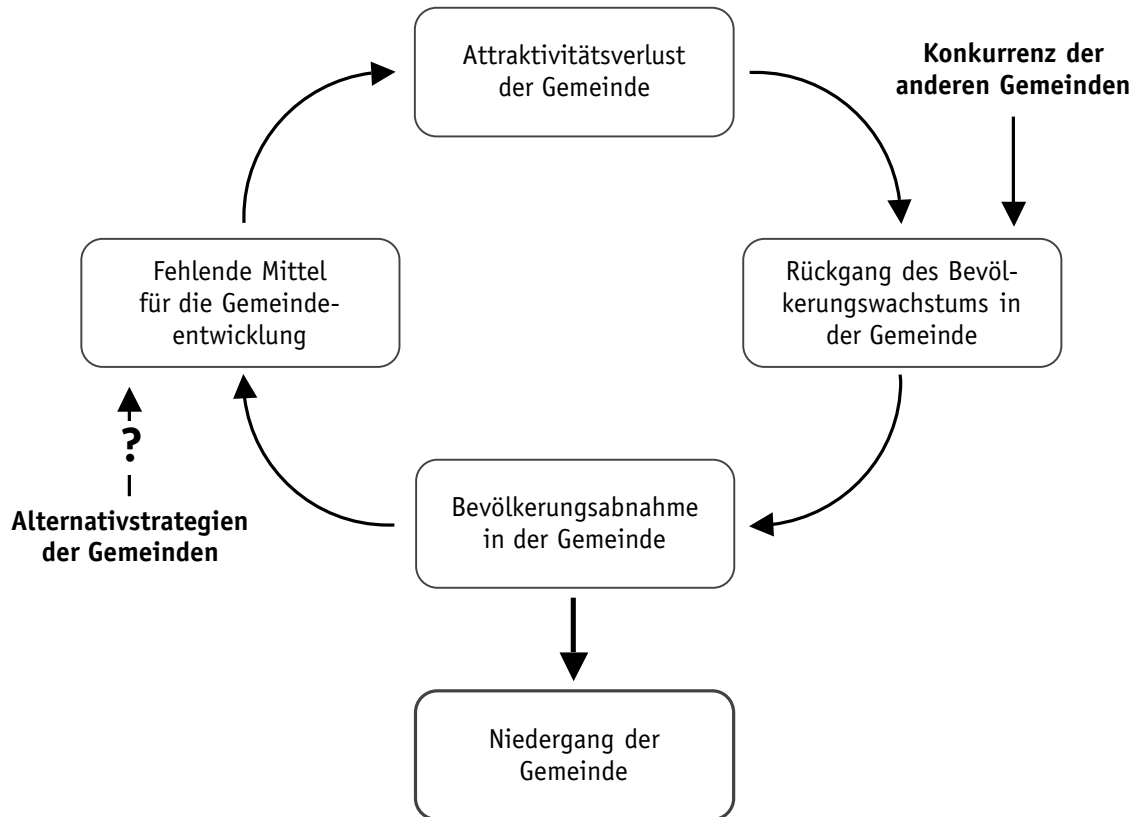
Viele ländliche Gemeinden in den untersuchten Fallbeispielen verfolgen eine oft unhinterfragte Wachstumsstrategie, die auf den kurzfristigen Nutzen in Form von zusätzlichen Steuereinnahmen fokussiert und die mit dem Siedlungs- und Bevölkerungswachstum verbundenen langfristigen Kosten für Infrastruktur und öffentliche Leistungen ausblendet. Sie wird vom Ziel geleitet, eine mögliche (oder auch nur vermeintliche) Negativspirale zu vermeiden, die darin besteht, dass sich Bevölkerungsrückgang, Steuereinsparungen und Attraktivitätsverlust gegenseitig verstärken (siehe Schema auf der nächsten Seite).

Um dies zu verhindern, setzen die Gemeinden im ländlichen Raum – soweit die entsprechende Nachfrage besteht – auf Bevölkerungswachstum. Dabei konkurrenzieren sich die Gemeinden gegenseitig um Einwohnerinnen und Einwohner, was die Bereitschaft und Fähigkeit verringert, gemeinsame Lösungsstrategien zu entwickeln. Gleichzeitig stehen sie aber auch im Wettbewerb mit den Agglomerationsgemeinden. Die Agglomerationspolitik, die auf eine Konzentration des Bevölkerungs- und Siedlungswachstums in den Agglomerationen und Regionalzentren zielt, stellt diese Politik im ländlichen Raum in Frage. Eine Abkehr von der Wachstumsstrategie bedingt aber, dass Alternativstrategien zur Verfügung stehen.

Damit ist das Potenzial der komplementären Funktionen der ländlichen Räume angesprochen. Leistungen wie Freizeit und Erholung, landschaftliche Vielfalt, Biodiversität, natürliche Regeneration etc. bringen heute nur begrenzt wirtschaftlichen Nutzen und können von den Gemeinden nur bedingt in

Wert gesetzt werden. Sie stellen unter diesen Voraussetzungen (noch) keine Alternative zur Politik des Siedlungs- und Bevölkerungswachstums im ländlichen Raum dar.

Schema: Negativspirale als Folge der Konkurrenz unter den Gemeinden



Konkurrenz unter den Gemeinden als wichtiger Faktor

Den grossräumigen funktionalen Verflechtungen stehen in allen Fallbeispielen kleinräumige institutionelle Strukturen gegenüber. Der Nutzen und die Lasten der territorialen Entwicklung fallen in den Gemeinden an und können nur beschränkt geteilt werden (z.B. über Lastenausgleichssysteme von Bund und Kantonen). Dadurch rückt die Frage nach der Verteilung von Nutzen und Lasten in den Vordergrund: Wer profitiert von welcher Entwicklung? Wer trägt die Nachteile?

Diese Sichtweise prägt die Beziehungen zwischen den politischen Akteuren. Jede Gemeinde strebt eine Entwicklung auf ihrem Territorium an, weil sie nur so einen (demografischen, ökonomischen, fiskalischen) Nutzen erzielen kann. Der gleiche Mechanismus spielt auch zwischen den Kantonen. Die Folgen sind:

- Die Beziehungen zwischen den einzelnen Gemeinden sowie zwischen städtischen und ländlichen Räumen sind geprägt von der Konkurrenz um ähnliche Entwicklungsvorteile, nämlich die Ansiedlung von Einwohnerinnen und Einwohnern sowie von Arbeitsplätzen.
- Die Gemeinden im ländlichen Raum beargwöhnen das Wachstum der Agglomerationen. Sie unterstützen zwar die Verbesserungen im Agglomerationsverkehr, weil sie davon profitieren, lehnen aber eine Lenkung oder gar Beschränkung der Entwicklung im ländlichen Raum ab.
- Die Dynamik der räumlichen Spezialisierung und flächenhaften Entwicklung mit ihren Folgeproblemen wie Zersiedlung, Ressourcenverbrauch und steigendem Verkehrsaufkommen setzt sich fort.

2. Wirkungen der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raums auf die Stadt-Land-Beziehungen

Agglomerationspolitik und Politik des ländlichen Raums können nicht getrennt werden

In allen betrachteten Fallbeispielen ist bei den politischen Akteuren ein Interesse an Stadt-Land-Themen vorhanden. Die Verflechtungen zwischen Agglomerationen und ländlichen Räumen werden (aus unterschiedlicher Warte) wahrgenommen und reflektiert, und die Notwendigkeit einer vermehrten Abstimmung der Entwicklung wird anerkannt. Die Beziehungen zwischen Agglomerationen und ländlichen Räumen werden aber in den konkreten politischen Strategien und Instrumenten noch wenig berücksichtigt. Das erschwert einerseits den Umgang mit Entwicklungsproblemen, die sich aus der wachsenden Verflechtung von Agglomerationen und ländlichen Räumen ergeben, andererseits können damit verbundene Entwicklungspotenziale nicht genutzt werden.

Die enge funktionale Verflechtung von Stadt und Land erfordern, dass politische Instrumente und Massnahmen zu Gunsten der Agglomerationen oder der ländlichen Räume den jeweils anderen Teil miteinbeziehen. Dazu zwei Beispiele:

- Die Agglomerationspolitik kann ihre Ziele zur Konzentration der Siedlungsentwicklung in den Zentren nur erreichen, wenn die Kantone eine darauf abgestimmte Politik zur Lenkung der Siedlungsentwicklung im ländlichen Raum etablieren.¹⁸ Andernfalls kann die Verbesserung des Agglomerationsverkehrs zum unerwünschten Effekt führen, dass die verbesserte Erreichbarkeit der Zentren die weitere Zersiedlung fördert. Für eine solche Steuerung der Entwicklung im ländlichen Raum braucht es einen politischen Konsens, und es müssen alternative Entwicklungsperspektiven für die betroffenen Räume aufgezeigt werden.
- Die Politik des ländlichen Raums kann ihr Ziel der Stärkung der ländlichen Lebens- und Wirtschaftsräume nur erreichen, wenn sie auch das Nachfragepotenzial der Städte und Agglomerationen einbezieht, das sich z.B. in der Nachfrage nach Freizeit- und Erholungsräumen, Nahrungsmitteln und regionalen Spezialitäten, natürlichen Ressourcen, landschaftlicher und biologischer Vielfalt etc. äussert. Die Bevölkerung der Städte und Agglomerationen ist als Nachfragerin in diesen Bereichen eine wichtige Mitträgerin der Regionalentwicklung. Städte und Agglomerationen müssen deshalb in die politische Verantwortung für die ländlichen Räume eingebunden werden.¹⁹

Sollen die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raums ihre Ziele erreichen, müssen sie von beiden Seiten getragen und unterstützt werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass unkoordinierte Instrumente und Massnahmen zu einer Verstärkung der Konkurrenz zwischen städtischen und ländlichen Räumen und zu einer Verhärtung der politischen Fronten führen. Die gemeinsame und wechselseitige Mitverantwortung für die Entwicklung von Agglomerationen und ländlichen Räumen setzt eine übergreifende politische Strategie sowie Dialog und Zusammenarbeit auf politischer Ebene voraus.

¹⁸ Solche Strategien und Massnahmen werden beispielsweise in den Agglomerationsprogrammen Bern, Frauenfeld oder Sursee thematisiert.

¹⁹ Die ursprüngliche Konzeption der Neuen Regionalpolitik war flächendeckend und schloss die Agglomerationen mit ein. In der politischen Umsetzung wurde die Ausdehnung der Regionalpolitik jedoch abgelehnt, und die grossen Agglomerationen sowie die urbanen Kantone wurden aus dem Wirkungsbereich der Neuen Regionalpolitik ausgeschlossen.

Die Agglomerationspolitik stärkt die Agglomerationen und trägt zur Problemlösung bei

In allen Fallbeispielen hat die Agglomerationspolitik spürbare Impulse ausgelöst. Die Wirkung zeigt sich auf zwei Ebenen: die Agglomerationspolitik stärkt die Handlungsfähigkeit der beteiligten Gemeinden und Kantone und trägt zur Problemlösung in den Agglomerationen bei. Letzteres gilt bisher vor allem für den Agglomerationsverkehr. Mit den Agglomerationsprogrammen Verkehr und Siedlung steht ein Instrument zur Verfügung, das es den Agglomerationen ermöglicht, dringende Probleme anzugehen, die sie alleine nicht lösen können. Die Aussicht auf eine namhafte Mitfinanzierung von Projekten im Agglomerationsverkehr durch den Bund stellt zudem einen starken Anreiz dar, der in anderen Politikbereichen wie z.B. dem Sozial- und Gesundheitswesen oder der Kulturpolitik nicht besteht. Ansätze für die Zusammenarbeit in weiteren Politikbereichen sind zwar in einigen betrachteten Agglomerationen vorhanden, wurden aber bisher noch nicht in konkrete Programme und Massnahmen umgesetzt. Dies entspricht dem Befund einer früheren TAK-Studie, welche erheblichen Handlungsbedarf bei der Ausweitung der Agglomerationspolitik über die Bereiche Verkehr und Siedlung hinaus geortet hat.²⁰

Neben der Erarbeitung der Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung hat die Agglomerationspolitik in allen Fallbeispielen dazu geführt, dass sich die Gemeinden in den Agglomerationen organisieren und Strukturen der Zusammenarbeit aufbauen. Dadurch wird der Dialog zwischen den Gemeinden institutionalisiert und die Basis für eine Zusammenarbeit in weiteren Politikbereichen gelegt. Wichtig ist dabei der direkte Einbezug der Gemeinden. Das zeigt sich am Beispiel des Agglomerationsprogramms Chur, das vom Kanton, den beteiligten Regionalverbänden und der Stadt Chur getragen wurde und sich kaum auf die Zusammenarbeit unter den Agglomerationsgemeinden ausgewirkt hat.

Die Agglomerationspolitik wirkt durch Vorgaben, Anreize, Unterstützung und Wettbewerb

Die Agglomerationspolitik hat es den Gemeinden (und Kantonen) ermöglicht, Rivalität und Konkurrenzdenken zu Gunsten von Kooperation zu überwinden. Dazu haben folgende Elemente massgeblich beigetragen:

- Das gemeinsame Interesse von Bund, Kantonen und Gemeinden an der Lösung der Verkehrsprobleme in den Agglomerationen.
- Die Instrumente des Bundes (Agglomerationsprogramm, Modellvorhaben), welche finanzielle Unterstützung in Aussicht stellen und diese an konkrete Vorgaben knüpfen.
- Dabei erweist sich die Konkurrenz unter den Agglomerationen um die beschränkten Bundesmittel als förderlich. Der Bund seinerseits kann mit diesen Instrumenten Einfluss auf Ausrichtung und Umsetzung der Zusammenarbeit in den Agglomerationen nehmen.
- Die aktive Rolle der Kantone bei der Erarbeitung der Agglomerationsprogramme und dem Aufbau neuer Strukturen der Zusammenarbeit. Das Fallbeispiel Sierre/Crans-Montana verdeutlicht die zentrale Bedeutung der Kantone für die Umsetzung der Agglomerationspolitik. Ohne kantonale Agglomerationspolitik können die Gemeinden von den Instrumenten des Bundes kaum profitieren. Alleine sind sie nicht in der Lage, die Anforderungen des Bundes zu erfüllen.

²⁰ Tripartite Agglomerationskonferenz (2007): Der Weg zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik

Im ländlichen Raum gelingt die Problemlösung weniger gut

Der Beitrag der Politik zur Problemlösung im ländlichen Raum erscheint in den untersuchten Fallbeispielen deutlich geringer. Mit der Einführung der Neuen Regionalpolitik befindet sich die Politik der wirtschaftlichen Förderung des ländlichen Raums zurzeit im Umbruch, so dass es ist für eine Beurteilung der Wirkungen noch zu früh ist. Die Fallbeispiele zeigen aber, dass die Neue Regionalpolitik mit ihrer wirtschaftlichen Ausrichtung den Problemen des ländlichen Raums nur teilweise gerecht wird. Wichtige Anliegen und Probleme der ländlichen Räume liegen nur beschränkt im Fokus der Neuen Regionalpolitik oder anderer Instrumente der Politik des ländlichen Raums, so z.B. der Umgang mit einer stagnierenden oder rückläufigen Bevölkerungsentwicklung, die Zukunft der dezentralen Besiedlung, die Sicherung der politischen Funktionsfähigkeit und der öffentlichen Infrastruktur, der Umgang mit ungenutzten landwirtschaftlichen Bauten oder die Frage der Abgeltung von Ausgleichsleistungen zugunsten der Agglomerationen. Die spürbare zögerliche Haltung der Gemeinden gegenüber der Neuen Regionalpolitik dürfte auch damit zusammenhängen, dass sie noch keine absehbaren Lösungen für aus ihrer Sicht dringende Fragen verspricht.

Anders als in den Agglomerationen hat die Politik von Bund und Kantonen in den ländlichen Räumen der untersuchten Fallbeispiele bisher wenig zur Stärkung der gemeinsamen Handlungsfähigkeit der Gemeinden beigetragen.²¹ Eine mit den Wirkungen der Agglomerationspolitik vergleichbare Verbesserung der Zusammenarbeit konnte noch nicht erzielt werden. Trotzdem sind Ansätze auf lokaler Ebene vorhanden. Die gemeinsame Politik der Gemeinden auf dem Plateau von Crans-Montana und die Gemeindefusion im Val d'Anniviers zeigen zwei unterschiedliche Wege der überkommunalen Zusammenarbeit. Sie sind aus lokalen Initiativen entstanden und eher kleinräumig orientiert. In einem grösseren Perimeter wirkt das Forum Lebendiges Linthgebiet im Fallbeispiel Obersee. Das Entwicklungsleitbild für die Linthebene enthält eine gemeinsame Entwicklungsstrategie und thematisiert auch die Beziehungen zur nahen Agglomeration. Diese Formen der Zusammenarbeit im ländlichen Raum sind innerhalb der untersuchten Fallbeispiele aber die Ausnahme.

Obwohl die Gemeinden im ländlichen Raum eine lange Tradition der Zusammenarbeit in vielen Bereichen aufweisen und zahlreiche Regional- und Zweckverbände bestehen, verfolgen sie häufig eine Politik der autonomen, auf ihr Territorium beschränkten Entwicklung. Die Chancen, welche die überkommunale Zusammenarbeit bietet (z.B. Stärkung von Regionalzentren, Konzentration von Wohn-, Gewerbe- und Industriegebieten, gemeinsame Aufgabenerfüllung, Professionalisierung von Dienstleistungen, öffentlicher Verkehr) werden nur zögerlich genutzt und scheitern in der konkreten Umsetzung oft an der dominierenden Konkurrenz. Diese Blockade mindert die Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit der ländlichen Räume und schwächt ihre Position gegenüber den zunehmend besser organisierten Agglomerationen.

Bedeutung und Funktion der ländlichen Räume sind nicht geklärt

Während die Funktionen und Entwicklungsperspektiven der Städte und Agglomerationen auf politischer Ebene geklärt und mit der Agglomerationspolitik instrumentell gefestigt wurden, herrscht Unsicherheit über die Richtung der künftigen Entwicklung der ländlichen Räume. Ihre Bedeutung im föderalen System der Schweiz sowie ihre Rolle im funktionalen Stadt-Land-Gefüge sind ungeklärt und zudem politisch umstritten, wie z.B. die Diskussion um die Berechtigung und Ausrichtung der Regionalpolitik gezeigt hat.

²¹ Abzuwarten bleiben die Wirkungen der Neuen Regionalpolitik auf die regionale Zusammenarbeit.

In den betrachteten Fallbeispielen hat die Politik bisher noch keine Lösungen für den vielschichtigen ökonomischen und gesellschaftlichen Strukturwandel in den ländlichen Räumen gefunden. Der Erhalt der dezentralen Besiedlung ist heute eine gesetzlich verankerte (wenn auch nicht unumstrittene) politische Zielsetzung.²² Die Kernfrage, auf welcher Basis die dezentrale Besiedlung – verstanden als ökonomisch, gesellschaftlich und kulturell funktionsfähiger Lebens- und Wirtschaftsraum – in Zukunft erhalten und weiterentwickelt werden kann, ist jedoch nicht beantwortet. Dass sich die Politik schwer tut, neue Antworten zu finden, illustrieren folgende Beispiele:

- Die Frage der Nutzung von Gebäuden, die infolge des Strukturwandels nicht mehr für die landwirtschaftliche Produktion benötigt werden, ist ungelöst, wie das anhaltende politische Ringen um Nutzungsmöglichkeiten und -einschränkungen zeigt. Mit der Änderung des Raumplanungsgesetzes vom 23. März 2007 wurde das Raumplanungsrecht so angepasst, dass die bestehenden Gebäude ausserhalb der Bauzone besser genutzt werden können. Die Teilrevision brachte u.a. Erleichterungen für nichtlandwirtschaftliche Zusatzaktivitäten mit hinreichend engem Bezug zur Landwirtschaft (Schlafen im Stroh etc.), für die landwirtschaftsfremde Wohnnutzung sowie für Bauten und Anlagen, die zur Gewinnung von Energie aus Biomasse dienen.
- Angesichts der stetig sinkenden sozio-ökonomischen Bedeutung der Landwirtschaft braucht es weitergehende Überlegungen, wie die multifunktionalen Potenziale des ländlichen Raums wie Freizeit und Erholung, landschaftliche Vielfalt oder Erhaltung der Biodiversität lokal und regional in Wert gesetzt werden können. Dabei ist die Raumplanungsgesetzgebung aber nicht allein bestimmend, sondern lediglich einer von verschiedenen Einflussfaktoren.
- In vielen Gebieten ist der Tourismus eine anerkannte und geförderte Nutzung des ländlichen Raums. Die Auswirkungen auf die regionalen Lebens- und Wirtschaftsräume sind aber zum Teil problematisch oder kontraproduktiv, wie das Fallbeispiel Crans-Montana zeigt. So ist z.B. der Umgang mit dem Zweitwohnungsbau und seinen Folgen seit langem ungelöst. Auf Bundesebene ist keine umfassende gesetzliche Lösung in Sicht, wie die Diskussionen um die Abschaffung der Lex Koller zeigen. Mangels einer übergeordneten Regelung haben einzelne Kantone und Regionen eigene Massnahmen vorgeschlagen und zum Teil umgesetzt, um den negativen Folgen des Zweitwohnungsbaus entgegenzuwirken. Diese Regelungen werden aber unkoordiniert erlassen und bergen die Gefahr, dass die Probleme in Gebiete mit weniger Einschränkungen verlagert werden.
- Sowohl auf Bundesebene wie in den Kantonen wurden in jüngster Zeit neue Systeme der Aufgabenteilung und des Lastenausgleichs geschaffen, welche die besondere Situation von urbanen und ländlichen Kantonen (resp. Regionen) berücksichtigen und die Finanzierung von Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (resp. Kantonen und Gemeinden) neu regeln. Die dabei verwendeten Ausgleichssysteme basieren in der Regel darauf, Unterschiede in der Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur oder spezielle naturräumliche Verhältnisse, die zu einer geringeren wirtschaftlichen Ertragskraft oder höheren Aufwendungen führen, durch Ausgleichszahlungen zu kompensieren. Komplementäre Funktionen der ländlichen Räume zu Gunsten der Agglomerationen – wie z.B. der Landschafts- und Naturschutz, die natürliche Regeneration oder der ökologische Ausgleich – sind bisher noch nicht in diese Ausgleichssysteme eingeflossen. Eine Neuausrichtung der Ausgleichsinstrumente, die solche Leistungen internalisieren, könnte zur Stärkung der sozioökonomischen Strukturen in ländlichen Räumen beitragen.

²² vgl. Seite 7f

Dialog und Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land benötigen entsprechende Gefässe

Die Fallbeispiele zeigen, dass Stadt-Land-Themen und gemeinsame Strategien dort zum Thema werden (können), wo Stadt und Land übergreifende Plattformen bestehen. Am weitesten geht die Agglo Sierre/Crans-Montana mit ihrem umfassenden, Stadt und Land übergreifenden Ansatz. Dazu beigetragen haben u.a. die überschaubare Grösse der Agglomeration, die starken Ausrichtung der Seitentäler auf das Zentrum im Talboden und die positiven Erfahrungen mit der Stadt und Land übergreifenden Zusammenarbeit im Rahmen des Regionalverbands Sierre-Région. Die Agglo Sierre/Crans-Montana ist als Stadt und Land übergreifende Plattform konzipiert und hat explizit die Erarbeitung einer komplementären Strategie zum Ziel. Damit bestehen auf kommunaler Ebene gute Voraussetzungen; wie die Umsetzung gelingt, bleibt abzuwarten.

Eine gute Basis für die Thematisierung von Stadt-Land-Beziehungen besteht auch in der Region Morges mit dem kürzlich erfolgten Zusammenschluss von rund 60 Gemeinden aus dem städtischen und ländlichen Raum zu einer neuen Organisation für die regionale Entwicklung. Im Fallbeispiel Obersee wird das Fehlen einer Stadt und Land übergreifenden Plattform durch die Kantons Grenzen akzentuiert. Mit dem geplanten Zentrum für Regionalmanagement soll nun versucht werden, die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raums kantonsübergreifend besser aufeinander abzustimmen. Das Modellvorhaben Agglomeration Chur und Umgebung hat zur Einsetzung einer grossräumigen Koordinationsplattform geführt. Diese vereint sechs Regionen und zwei Kantone im Einflussbereich der Agglomeration und dient einerseits als Trägerschaft für das Agglomerationsprogramm und andererseits als Plattform für den Informationsaustausch. Da die Gemeinden an dieser Plattform nicht beteiligt sind, kann sie jedoch kaum zur Vertrauensbildung und zum Dialog auf kommunaler Ebene beitragen kann.

Die Neue Regionalpolitik setzt stark auf die regionale Kooperation und könnte dadurch neue Impulse für die regionale Zusammenarbeit von Stadt und Land auslösen. Ein Beispiel dafür ist die Strategie des Kantons Wallis zur Neuordnung der regionalen Strukturen in funktionalen, Stadt und Land übergreifenden Räumen.

Bund und Kantone spielen eine massgebende Rolle für die Stadt-Land-Beziehungen

Der Bund setzt im Rahmen seiner Politik wichtige Rahmenbedingungen für die Kantone. Mit der Agglomerationspolitik und der Neuen Regionalpolitik hat er neue Instrumente eingeführt, die stärker auf die Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Regionen setzen. Die Fallbeispiele zeigen, dass die Instrumente des Bundes bisher vor allem in den Agglomerationen die gewünschte Wirkung entfaltet haben. Die Erfahrungen mit der Neuen Regionalpolitik müssen noch abgewartet werden.

Eine grosse Herausforderung stellt zudem die Abstimmung der Sektoralpolitik des Bundes auf die Erfordernisse der Entwicklung in funktionalen Räumen dar. Sowohl in der Agglomerationspolitik als auch in der Neuen Regionalpolitik ist dies als zentrale Zielsetzung verankert. Die Umsetzung bedingt auch eine neue Sichtweise in der Bundesverwaltung und der Bundespolitik. Ansätze wie das Bundesnetzwerk ländlicher Raum, die zum Ziel haben, eine vernetzte Sichtweise zu entwickeln, müssen deshalb fortgesetzt und verstärkt werden.

Die Agglomerationspolitik und die Neue Regionalpolitik stellen hohe Anforderungen an die Kantone. Nehmen sie die Umsetzung ernst, müssen sie ihre (gesamte) Politik auf funktionale Räume ausrichten, die Sektoralpolitik koordinieren, die gemeindeübergreifende Kooperation fördern und die politische Handlungsfähigkeit der Gemeinden in diesen funktionalen Räumen sichern. Die Fallbeispiele zeigen

grosse Unterschiede zwischen den Kantonen bezüglich des Stellenwerts der neuen Bundespolitiken, der Art und Weise der Umsetzung und des kantonalen Engagements. Die politischen Kulturen in den Kantonen sind sehr verschieden (politisches Verhältnis und Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, Stellenwert der regionalen Zusammenarbeit, Ausrichtung und Kohärenz der kantonalen Politik, Partizipation der Gemeinden usw.) und damit auch die Voraussetzungen für eine Umsetzung der neuen politischen Instrumente. Es sind verschiedene Ansätze und Wege für die Umsetzung der Bundespolitik möglich. Eine aktive Politik der Kantone ist aber in jedem Fall eine zwingende Voraussetzung dafür, dass die Agglomerationen und ländlichen Räume von den neuen Instrumenten profitieren können.

3. Folgerungen

Mit Blick auf die Ausgangsfrage der komplementären Entwicklung von Stadt und Land lassen sich aus der Synthese folgende Schlüsse ziehen:

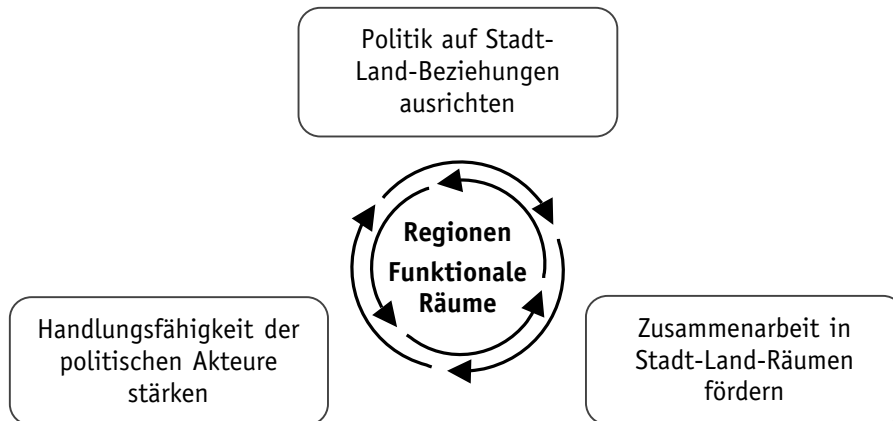
- Städtische und ländliche Räume bilden eng verflochtene Lebens- und Wirtschaftsräume. Diese Verflechtung erfordert, dass politische Strategien Stadt und Land einschliessen und die spezifischen Stadt-Land-Beziehungen berücksichtigen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass politische Massnahmen zu unerwünschten oder gar kontraproduktiven Effekten führen, z.B. zu einer weiteren Zersiedlung und einer Beeinträchtigung der Lebensqualität.
- Die heutige Umsetzung der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raums hat die Tendenz, die Unterschiede zwischen Stadt und Land zu vergrössern – hinsichtlich der Problemlösung, der Förderung der überkommunalen Zusammenarbeit und der Handlungsfähigkeit der Gemeinden.
- Die (bessere) Berücksichtigung der Stadt-Land-Beziehungen erfordert eine regionale Betrachtung zwischen der kommunalen und der kantonalen Ebene. Nur auf der Ebene von (regionalen) funktionalen Räumen ist es möglich, eine ganzheitliche Territorialpolitik umzusetzen, die sowohl die Entwicklung der Agglomerationen als auch der ländlichen Räume und ihre gegenseitigen Beziehungen einschliesst und den spezifischen regionalen Gegebenheiten gerecht wird.
- Die Umsetzung einer ganzheitlichen Territorialpolitik kann nur gelingen, wenn auf regionaler Ebene Strukturen bestehen, die eine politische Steuerung erlauben und die Stadt und Land gleichermaßen in die Verantwortung für die regionale Entwicklung einbinden. Wie das Beispiel der Neuordnung der Regionen im Kantons Wallis zeigt, bedeutet das nicht zwingend die Schaffung einer vierten Staatsebene.
- Die Verantwortung für den Aufbau regionaler Strategien und Strukturen liegt in erster Linie bei den Kantonen. Sie müssen einerseits eine globale Sicht auf die Entwicklung funktionaler Räume entwickeln und andererseits den Aufbau handlungsfähiger Regionen unterstützen. Eine wichtige Voraussetzung für den Aufbau regionaler Zusammenarbeit ist dabei die Überwindung der Konkurrenz zwischen den Gemeinden. Dies gelingt v.a. dann, wenn Aussicht auf Kooperationsgewinne besteht und die regionale Zusammenarbeit allen Beteiligten aussichtsreiche Entwicklungsperspektiven aufzeigen kann.
- Die Zusammenarbeit auf regionaler Ebene erfordert handlungsfähige Gemeinden. Die kleinteiligen institutionellen Strukturen in der Schweiz haben zur Folge, dass kleine Gemeinden oft kaum mehr handlungsfähig sind und Entwicklungen nicht mehr aktiv mitgestalten können. Mit Strukturrefor-

men (neue Kooperationsformen, Fusionen) muss die politische Handlungsfähigkeit auf kommunaler Ebene wieder gestärkt werden.

- Wenn es nicht gelingt, die territoriale Entwicklung vermehrt auf regionaler Ebene zu koordinieren und zu lenken, besteht die Gefahr, dass weder die Ziele der Agglomerationspolitik (Stärkung der Agglomerationen, Begrenzung der Siedlungsentwicklung) noch der Politik des ländlichen Raums (Erhaltung der dezentralen Besiedlung) erreicht werden kann. Die Komplementarität von Stadt und Land kann nicht zum gegenseitigen Vorteil genutzt werden. Vielmehr besteht das Risiko, dass die Konkurrenz und der Verteilungskampf zwischen Stadt und Land verstärkt werden. Eine solche Entwicklung entspricht weder dem föderalen Geist der Schweiz noch dem Prinzip der nachhaltigen Entwicklung.

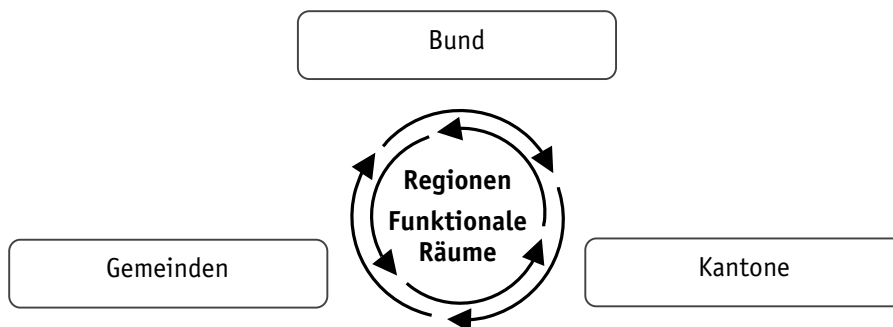
Ansätze für eine Politik der komplementären Entwicklung von Agglomerationen und ländlichen Räumen

Die auf den folgenden Seiten skizzierten Lösungsansätze gehen von den Erkenntnissen aus den untersuchten Fallbeispielen aus. Sie orientieren sich am Ziel, die Politik auf allen drei staatlichen Ebenen in Richtung einer komplementären und kooperativen Entwicklung von Stadt und Land in funktionalen Räumen (Regionen) zu lenken. Die vorgeschlagenen Ansätze verfolgen drei Stossrichtungen, die sich gegenseitig bedingen und verstärken:



In der Umsetzung sind Bund, Kantone und Gemeinden gleichermaßen als Akteure angesprochen:

- Der Bund, indem er einen gesetzlichen und instrumentellen Rahmen schafft, der es ermöglicht, die Wechselwirkungen der Entwicklung von Stadt und Land zu berücksichtigen
- Die Kantone, indem sie die Spielräume der Bundespolitik nutzen, die Bundespolitik koordiniert umsetzen und einen geeigneten gesetzlichen und instrumentellen Rahmen für die Zusammenarbeit und Problemlösung auf kommunaler bzw. regionaler Ebene schaffen
- Die Gemeinden, indem sie ihre Ressourcen mobilisieren (politischer Wille, Kooperation), damit sie die Rahmenbedingungen auf kantonaler und Bundesebene mitgestalten und nutzen können.



Der politischer Wille der Gemeinden und ihre Fähigkeit zur Zusammenarbeit sind die entscheidenden Faktoren, ohne die die gewünschten Veränderungen nicht erreicht werden können. Bund und Kantone können diese Zusammenarbeit nicht verordnen (sofern nicht die geltende Kompetenzordnung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden in Frage gestellt werden soll), sie können und müssen sie aber aktiv fördern und unterstützen. Die Gemeinden sind aus den aufgezeigten Gründen nicht in der Lage, die Herausforderungen alleine zu bewältigen.

1. Politik auf Stadt-Land-Beziehungen ausrichten

Kohärente Ziele und ganzheitliche Politik für Stadt und Land entwickeln

Die enge Verflechtung von Stadt und Land erfordert eine ganzheitliche Politik für funktionale Räume. Dies bedingt die Integration der Entwicklungsziele für Stadt und Land in eine kohärente Gesamtstrategie, welche die Potenziale der Komplementarität nutzt und sowohl städtischen wie ländlichen Räumen tragfähige Entwicklungsperspektiven aufzeigt. Eine Voraussetzung dafür ist die Klärung des Verhältnisses zwischen den Zielen der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raums.

- ▶ *Der Bund klärt zusammen mit Kantonen und Gemeinden den Stellenwert und das Verhältnis zwischen den Entwicklungszielen für Agglomerationen und ländliche Räume. An die Stelle der heute bestehenden Konkurrenz (Konzentration vs. Dezentralisierung) tritt ein geklärtes und definiertes Verhältnis der Komplementarität von Stadt und Land.*
- ▶ *Bund, Kantone und Gemeinden entwickeln zusammen ganzheitliche politische Strategien für die Umsetzung der Ziele in funktionalen Räumen. Dazu wird auf Bundes- und Kantonebene das Instrument des Raumkonzepts genutzt und weiterentwickelt. Es geht darum, die Komplementarität von städtischen und ländlichen Räumen zu definieren, daraus gesellschaftlich, ökonomisch und ökologisch tragfähige Entwicklungsperspektiven abzuleiten und Möglichkeiten für die Umsetzung auf regionaler Ebene aufzuzeigen, z.B. durch regionale Strategien, Strukturreformen und neue Ausgleichsmechanismen zwischen Stadt und Land.*

Stadt-Land-Beziehungen in die Sektoralpolitik integrieren

Die Sektoralpolitiken tragen den wechselseitigen Beziehungen zwischen der Entwicklung von städtischen und ländlichen Räumen zu wenig Rechnung. Sie sind deshalb nur beschränkt in der Lage, Entwicklungsprobleme anzugehen, die aus der gegenseitigen Verflechtung entstehen. Die Heterogenität der Stadt-Land-Konstellationen erfordert, dass politische Ziele und Strategien regional differenziert werden müssen. Sie müssen so ausgestaltet sein, dass sie die spezifische Entwicklungsdynamik berücksichtigen und zur konkreten Problemlösung resp. zur Erschliessung regionaler Entwicklungspotenziale beitragen können.

- ▶ *Bund und Kantone nehmen den Aspekt der Komplementarität in die Ausgestaltung und Umsetzung ihrer Sektoralpolitiken auf. Zwei Anliegen stehen dabei im Vordergrund: zum einen wird der sektorale Blick auf Stadt-Land-Beziehungen erweitert. Zum anderen dient die (in regionalen Strategien festzulegende) Komplementarität als Kriterium für eine regional differenzierte Anwendung der Politiken, die spezifische Konstellationen und Entwicklungsbedürfnisse berücksichtigt.*

Zum Beispiel:

- ▶ *Agrarpolitik: Der Bund definiert und anerkennt besondere Leistungen und Anforderungen der Landwirtschaft im urbanen und im ländlichen Raum (z.B. Erholungs- und Erlebniswert, Direktvermarktung, ökologischer Ausgleich, Natur- und Landschaftspflege) und berücksichtigt sie bei den Direktzahlungen.*
- ▶ *Raumplanung: Der Bund schafft Spielraum für eine regional differenzierte Definition der Funktionen und Nutzungs- und Entwicklungsmöglichkeiten in der Landwirtschaftszone (z.B. durch eine erhöhte Gewichtung von Freizeit und Erholung, ökologischem Ausgleich, Naturschutz), ohne aber die grund-*

legende Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet aufzugeben. Die Kantone nützen die Spielräume aus und erlassen entsprechende Richtplanungen.

- ▶ *Tourismus: Bund und Kantone schaffen Rahmenbedingungen für den Umgang mit dem Zweitwohnungsbau in Tourismuszentren, die eine gezielte Lenkung der Entwicklung im Rahmen einer regionalen Strategie ermöglichen (z.B. durch die Umsetzung der Planungshilfe „Zweitwohnungen“ für die kantonale Richtplanung des ARE).*

Politik des ländlichen Raums weiter fassen

Die Politik von Bund und Kantonen für den ländlichen Raum fokussiert auf die Stärkung der Infrastruktur und der wirtschaftlichen Wertschöpfung. Die gesellschaftliche, kulturelle und politische Funktionsfähigkeit der ländlichen Räume findet in den politischen Instrumenten noch zu wenig Beachtung. Sie ist aber von grosser Bedeutung, weil sie eine zentrale Voraussetzung für die politische Handlungsfähigkeit der Gemeinden und für den Erhalt der dezentralen Besiedlung (sofern politisch gewollt!) ist. Es braucht daher ein weiter gefasstes Verständnis der Stärkung der ländlichen Räume.

- ▶ *Im Rahmen der Politik des ländlichen Raums wird ein neuer Schwerpunkt auf die Bearbeitung von Fragen und Problemen der gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Entwicklung des ländlichen Raums und die Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land gelegt. Dabei geht es um z.B. um innovative Ansätze zur Sicherung des Service public, der politischen Funktionsfähigkeit und des gesellschaftlichen und kulturellen Lebens. Nahe liegend und zu begrüßen wäre eine Integration dieser Themen in die Neue Regionalpolitik. Möglich ist auch ein Ausbau der bestehenden Modellvorhaben „Synergien im ländlichen Raum“ des Bundesnetzwerks ländlicher Raum zu einem vollwertigen Unterstützungsinstrument (analog der Agglomerationspolitik).*

Zusammenarbeit der Kantone in der Regionalentwicklung verstärken

Die funktionalen Stadt-Land-Beziehungen machen nicht Halt an Kantonsgrenzen. Mit wachsender funktionaler Verflechtung steigt die Notwendigkeit, die Politik in immer mehr Bereichen interkantonal abzustimmen und gemeinsam umzusetzen. Dies gilt ebenso für die internationale Zusammenarbeit in Grenzregionen.

- ▶ *Die Neue Regionalpolitik wird in eine Richtung weiter entwickelt, welche die Umsetzung in funktionalen Räumen (über Kantons- und Landesgrenzen hinweg) verlangt und fördert. Da die kantonsübergreifende Zusammenarbeit in der Regionalentwicklung für die Akteure auf kantonaler und kommunaler Ebene eine grosse Herausforderung darstellt, werden Bemühungen in dieser Richtung besonders gefördert und unterstützt. Der Bund nimmt dabei als Mittler zwischen den Kantonen eine neue Aufgabe wahr, vergleichbar mit jener der Kantone als Mittler zwischen den Gemeinden.*

2. Zusammenarbeit in Stadt-Land-Räumen fördern

Regionale Plattformen für eine komplementäre Politik für Stadt und Land schaffen

Die Vielfalt von unterschiedlichen Perimetern der regionalen Zusammenarbeit (z.B. Raumplanung, Wirtschaftsförderung, Agglomerationspolitik, Neue Regionalpolitik) erschwert die Abstimmung der einzelnen politischen Strategien und Massnahmen sowie den Aufbau von verbindlichen Beziehungen unter den politischen Akteuren. Um ganzheitliche Strategien für funktionale Räume zu erarbeiten und

umzusetzen braucht es handlungsfähige politische Organisationen auf regionaler Ebene. Sie bilden den institutionellen Rahmen für die Umsetzung und Abstimmung von Bundespolitiken wie der Agglomerationspolitik und der Neuen Regionalpolitik sowie der kantonalen Politik.

- ▶ *Die Gemeinden suchen den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen Agglomerationen und ländlichen Räumen, indem sie regionale Plattformen für funktionale Räume schaffen. Diese fördern das Stadt und Land übergreifende Denken und ermöglichen es, die Umsetzung von agglomerations- und regionalpolitischen Instrumenten zu koordinieren. Das Ziel sind multisektorielle politische Plattformen, die offen sind für Diskussion, Koordination und Kooperation in möglichst allen Politikbereichen. Sie müssen gleichzeitig flexibel genug sein, um die Problemlösung in variablen Perimetern zu ermöglichen. Eine verbindliche Beschlussfassung auf regionaler Ebene ist ein mögliches, aber kein zwingendes Element.*
- ▶ *Die Kantone fördern (und fordern) die Bildung von Stadt und Land übergreifenden regionalen Organisationen und unterstützen deren Aufbau sowie die Entwicklung und Umsetzung gemeinsamer politischer Strategien von Stadt und Land. Sie stärken die Zusammenarbeit in funktionalen Räumen, indem sie die kantonalen Politiken danach ausrichten, den regionalen Organisationen Aufgaben und Kompetenzen übertragen, sie finanziell unterstützen und die kantonalen Institutionen an die funktionalen Räume anpassen (z.B. Abgrenzung von Bezirken). Der Aufbau von integralen regionalen Organisationen ist Aufgabe einer kantonalen Institutionenpolitik. Ansätze die in diese Richtung gehen, sind z.B. die Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit im Kanton Bern (mit dem Modell der Regionalkonferenzen) oder die Neuordnung der regionalen Strukturen im Kanton Wallis.*
- ▶ *Wo kantonsübergreifende funktionale Räume bestehen, koordinieren die Kantone ihre Politik und wirken auf die Schaffung von kantonsübergreifenden regionalen Organisationen hin. Als Modell kann der Aufbau von politischen Plattformen in kantonsübergreifenden Agglomerationen dienen.*

3. Handlungsfähigkeit der politischen Akteure stärken

(Ver-)Handlungsfähigkeit der Gemeinden stärken

Die Konkurrenz zwischen Gemeinden, Regionen und Kantonen erschwert die gemeinde- und kantonsübergreifende Zusammenarbeit. Die politischen Instrumente müssen darauf ausgerichtet werden, die Handlungsfähigkeit der Akteure (Gemeinden und Kantone) zu erhöhen. Die Kooperation *innerhalb* von Agglomerationen und ländlichen Räumen verleiht den Gemeinden (Ver-)Handlungsfähigkeit und ist damit eine Voraussetzung für die Kooperation *zwischen* Agglomerationen und ländlichen Räumen. In verschiedenen Regionen laufen Projekte zur Entwicklung überkommunaler Funktionsteilung mit entsprechendem Nutzen-Lasten-Ausgleich, die teilweise vom Bund im Rahmen von Modellvorhaben gefördert werden. Daneben sind auch Strukturreformen und Gemeindefusionen als Alternative zur gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit vertieft zu prüfen und zu fördern.

- ▶ *Kantone und Gemeinden setzen sich offen mit den Möglichkeiten und Chancen von Gemeindefusionen auseinander. Sie nutzen Strukturreformen und Fusionen, um die institutionellen Strukturen zu vereinfachen, die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen zu verbessern und ihre Handlungsfähigkeit zu stärken.*

- ▶ *Bund und Kantone stärken die Handlungsfähigkeit der Gemeinden im ländlichen Raum (analog zur Agglomerationspolitik), in dem sie den Aufbau gemeindeübergreifender Plattformen und Instrumente unterstützen und sich finanziell an der Umsetzung von gemeindeübergreifenden Strategien und Massnahmen beteiligen (z.B. im Rahmen der Neuen Regionalpolitik).*
- ▶ *Die Gemeinden im ländlichen Raum verstärken den Dialog zu Fragen der territorialen Entwicklung mit dem Ziel, gemeinsame Interessen zu erkennen und Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation auszuloten. Sie nutzen die Entwicklungschancen, welche die überkommunale Zusammenarbeit bietet (z.B. Stärkung von Regionalzentren, Konzentration von Wohn-, Gewerbe- und Industriegebieten, gemeinsame Aufgabenerfüllung, Professionalisierung von Dienstleistungen, öffentlicher Verkehr). Sie stärken dadurch ihre (Ver-)Handlungsfähigkeit im Rahmen von grösseren, Stadt-Land-übergreifenden Perimetern der Zusammenarbeit.*
- ▶ *Die Gemeinden im ländlichen Raum betreiben eine aktive Bodenpolitik. Sie sorgen dafür, dass die bestehenden Baulandreserven verfügbar sind und sie die Möglichkeit haben, die demografische Entwicklung zu lenken. Darüber hinaus suchen sie nach alternativen Entwicklungsstrategien, die nicht nur auf bauliche Entwicklung und Bevölkerungswachstum ausgerichtet sind und die die Risiken des Wachstums berücksichtigen.*

Wirkungsvolle Vorgaben und Anreize schaffen

Die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden (und Kantonen) kann durch gute Rahmenbedingungen wesentlich gefördert werden, wie das Beispiel der Agglomerationspolitik (im Bereich des Agglomerationsverkehrs) zeigt. Mit geeigneten Vorgaben und Anreizen kann die Konkurrenz zu Gunsten von Kooperation überwunden werden.

- ▶ *Bund und Kantone fördern die Zusammenarbeit in den Agglomerationen und den Gemeinden im ländlichen Raum sowie die Zusammenarbeit in Stadt- und Land übergreifenden Perimetern aktiv. Sie orientieren sich dabei an den Erfolgsfaktoren der Agglomerationspolitik, wie*
 - *Ausrichtung auf gemeinsame Interessen aller Beteiligten*
 - *Förderung der vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit durch neue Instrumente wie Modellvorhaben und Agglomerationsprogramm*
 - *aktive Begleitung und Unterstützung des politischen Prozesses durch Moderation, Vermittlung und Unterstützung auf fachlicher und politischer Ebene*
 - *finanzielle Mittel für den Aufbau der Zusammenarbeit und – wo zweckmässig – zur Förderung von Gemeindefusionen sowie für konkrete Massnahmen*
 - *Wettbewerb um den Zugang zu den finanziellen Mitteln*
 - *Prinzip der Freiwilligkeit und des prozesshaften Vorgehens.*

Aufgabenteilung und Finanzausgleich weiter entwickeln

Vor- und Nachteile der räumlichen Entwicklung sind in der Regel kleinräumig territorial gebunden und wirken sich zu Gunsten oder Lasten einzelner Gemeinden aus (z.B. in Form von Steuereinnahmen, Wasserzinse, Bodenpreise), was die Konkurrenz fördert und die Bereitschaft zu Zusammenarbeit und Koordination begrenzt.

- ▶ *Bund und Kantone suchen Wege, um unabgegoltene Leistungen von Agglomerationen und ländlichen Räumen (z.B. Schutz natürlicher Ressourcen, Erhaltung der Biodiversität, Ausbildungs- und Arbeitsplatzangebot, Kultur- und Versorgungsangebot etc.) zu internalisieren, z.B. durch eine Neuausrich-*

tung der Finanz- und Lastenausgleichssysteme. Damit kann vermieden werden, dass eine differenzierte (komplementäre) Entwicklung einseitig zu Lasten bzw. zu Gunsten einzelner Gemeinde bzw. Regionen geht (z.B. in Form von Gewinn oder Verlust von Steuereinnahmen). Solche Abgeltungs- und Kompensationsmechanismen eröffnen insbesondere den Gemeinden im ländlichen Raum neue Entwicklungsmöglichkeiten und tragen dazu bei, dass die Bereitstellung öffentlicher Güter ökonomisch tragfähig bleibt.

- ▶ *Bund und Kantone entwickeln Modelle, um die kontraproduktiven Effekte des Steuerwettbewerbs auf kommunaler und kantonaler Ebene zu vermindern und dadurch die Kooperationsbereitschaft zwischen Gemeinden und Kantonen zu erhöhen.*

Anhang

Teilnehmende der Round-Table-Gespräche

Fallbeispiel Sierre/Crans-Montana (31.3.08)

- Thierry Bruttin, Urbaniste Ville de Sierre
- Paul-Albert Clivaz, Président de la commission de coordination des Communes du Haut-Plateau (excusé)
- Isabelle Evéquo, Architecte, Plan Directeur Intercommunal (PDI Haut-Plateau)
- Bertrand Favre, Secrétaire Régional Sierre, membre au Conseil d'AggloSierre
- Claude-Gérard Lamon, Responsable commission PDI Crans-Montana, resp. com marketing territorial Cans-Montana, conseiller communal Montana
- Etienne Mounir, Secrétaire Régional Leuk (excusé)
- François Seppey, Chef du Service de l'économie et du tourisme du canton du valais (excusé)
- Maria-Pia Tschopp, Préfète et Présidente de Sierre Région, présidente du conseil AggloSierre

Fallbeispiel Lausanne (17.4.08)

- Jacques Baudet, Municipal à Romanel s/Lausanne, président du Schéma directeur du Nord Lausannois (excusé)
- Jacques Bezençon, Préfet du district de Morges, président de l'ARC
- Christian Masserey, Municipal à Préverenges, représentant du Schéma directeur de la région morgienne (excusé)
- Jean-Claude Mermoud, Conseiller d'Etat en charge de l'aménagement du territoire (excusé)
- Gustave Muheim, Président du Lausanne Région
- Thierry Chanard, Architecte, GEA
- Pierre-Yves Delcourt, Chef du projet du PALM (excusé)
- Lionel Eperon, Chef de service du développement économique (excusé)
- Alain Renaud, Responsable du Plan directeur cantonal
- André Baillet, adjoint au serviced'urbanismeVille de Lausanne

Fallbeispiel Obersee (18.4.08)

- Benedikt Würth, Stadtpräsident Rapperswil-Jona
- Josef Thoma, Geschäftsführer Agglo Obersee
- Josef Blöchlinger, Gemeindepräsident Eschenbach (entschuldigt)
- Markus Schwizer, Präsident Region Zürichsee-Linth/Gemeindepräsident Kaltbrunn
- Hans-Peter Kobler, Geschäftsführer Region Zürichsee-Linth
- Roland Tremp, Gemeindepräsident Benken SG
- Albert Steinegger, Gemeindepräsident Altendorf SZ
- Jacques Feiner, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation Kanton St. Gallen

Fallbeispiel Chur/regioViamala (15.4.08)

- Thomas Bitter, Präsident regioViamala
- Casper Nicca, Geschäftsführer regioViamala
- Mario Valsecchi, ehem. Geschäftsführer regioViamala
- Paul Lutz, Kreispräsident Kreis Schams
- Urs Chiara, Gemeindepräsident Almens
- Roland Tresp, Stadtrat Chur, Präsident Regionalverband Nordbünden
- Reto Nick, Geschäftsführer Regionalverband Nordbünden (entschuldigt)
- Remo Kellenberger, Fachstelle für Tourismus und Nachhaltige Entwicklung, Wergenstein
- Boris Spycher, Amt für Raumentwicklung Kanton Graubünden

Bibliographie

Rechtsgrundlagen

Schweizerische Eidgenossenschaft

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV)

Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LWG)

Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Regionalpolitik

Verordnung vom 28. November 2007 über Regionalpolitik (VRP)

Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG)

Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG)

Kanton Wallis

Gesetz über die Regionalpolitik vom 12. Dezember 2008

Kantonale und regionale Dokumente

Fallbeispiel Sierre/Crans-Montana

Sierre Région (2008): C'est à dire. Bulletin de Sierre Région.

Agglomeration Sierre – Crans-Montana (2008): Bilan et diagnostic de l'état actuel. Orientations directrices du projet. Rapport de synthèse.

Agglomeration Sierre – Crans-Montana (2008): Lignes directrices.

Communes d'Anniviers (2004/2005): Dossier de fusion.

Departement für Volkswirtschaft und Raumentwicklung (2008): Jahresbericht des Staatsrates – Kanton Wallis 2007.

Departement für Volkswirtschaft und Raumentwicklung des Kantons Wallis (2007): Umsetzungsprogramm der neuen Regionalpolitik für den Kanton Wallis für die Periode 2008-2011.

Fallbeispiel Lausanne

Agglo Lausanne-Morges (2007): Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM). Pour un développement équilibré à l'horizon 2020. Rapport final.

Département de l'économie (2007): Programme cantonal 2008-2011 de mise en oeuvre de la Nouvelle politique régionale. Résumé du volet cantonal adopté par le Conseil d'état le 20 juin 2007.

Service cantonal de recherche et d'information statistiques (2006): Numerus. Courrier statistique.

Fallbeispiel Obersee

Agglo Obersee (2005): Perlen der Agglomeration Obersee. Informationszeitung.

Agglo Obersee (2007): Agglomerationsprogramm Obersee. Kurzbericht zu Handen des Bundes, Stand 5. Dezember 2007.

Gemeinde Freienbach, Stadt Rapperswil, Gemeinde Jona, Gemeinde Rüti (2004): Schlussbericht Modellvorhaben Agglo Obersee.

Regierungsrat des Kantons St. Gallen (2007): Umsetzung Neue Regionalpolitik im Kanton St. Gallen.

Volkswirtschaftsdepartement Kanton Schwyz (2008): Umsetzungsprogramm zur Neuen Regionalpolitik (NRP) des Kantons Schwyz.

Fallbeispiel Chur/regioViamala

Agglomeration Chur und Umgebung (2004): MACU. Modellvorhaben Agglomeration Chur und Umgebung. Bericht.

Amt für Raumplanung Graubünden (2004): InfoARP.

Amt für Raumentwicklung Graubünden (2006/2007): InfoARE.

Amt für Raumentwicklung Graubünden (2007): Agglomerationsprogramm Chur. Erläuternder Bericht.

Amt für Wirtschaft und Tourismus Graubünden (2007): Neue Regionalpolitik im Kanton Graubünden. Umsetzungsprogramm Graubünden 2008–2011

Weitere Grundlagen

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2005): Politik des ländlichen Raumes. Werkstattbericht der Kerngruppe des Bundesnetzwerks Ländlicher Raum.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2005): Raumentwicklungsbericht 2005.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2008): Raumkonzept Schweiz. Eine dynamische und solidarische Schweiz. Entwurf.

Bundesrat (1996): Botschaft über die Neuorientierung der Regionalpolitik.

Bundesrat (2001): Agglomerationspolitik des Bundes. Bericht des Bundesrats.

Bundesrat (2008): Revision des Raumplanungsgesetzes. Erläuternder Bericht, 12. Dezember 2008.

Bundesrat (2008): Bundesgesetz über die Raumentwicklung (Raumentwicklungsgesetz, REG). Vernehmlassungsentwurf.

Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK (2006): Sachplan Verkehr, Teil Programm, 26. April 2006.

Tripartite Agglomerationskonferenz (Hrsg.) (2004): Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration.

Tripartite Agglomerationskonferenz (Hrsg.) (2006): Verstärkung der Zusammenarbeit in kantonsübergreifenden Agglomerationen.

Tripartite Agglomerationskonferenz (Hrsg.) (2007): Der Weg zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik.

Schweizerische Eidgenossenschaft (2006): Agglomerationspolitik des Bundes. Zwischenbericht 2006.