



**Horizontale
und vertikale
Zusammenarbeit
in der
Agglomeration**

Empfehlungen der Tripartiten Agglomerationskonferenz

vom 24. Juni 2004

Bericht der Tripartiten Technischen Arbeitsgruppe

vom 1. März 2004

Impressum

Herausgeber und Auftraggeber

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

Autor/in

Dr. Daniel Arn, Fürsprecher

Mirjam Strecker, Fürsprecherin, LL.M.

Begleitgruppe

Tripartite Technische Arbeitsgruppe (TTA) der TAK

Grafische Gestaltung und Bildmaterial

Desk Design, 3032 Hinterkappelen

Zitierweise

Tripartite Agglomerationskonferenz (Hrsg.): Horizontale und vertikale

Zusammenarbeit in der Agglomeration, Bern 2004

Bezugsquelle

Sekretariat TAK: Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), Amthausgasse 3,
Postfach 444, 3000 Bern 7, E-Mail: mail@kdk.ch, Internet: www.kdk.ch

Auch in Französisch erhältlich.

01.05 5000

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

Die TAK ist eine gemeinsame Plattform von Bund, Kantonen sowie Städten und Gemeinden zur Förderung der vertikalen Zusammenarbeit und zur Entwicklung einer gemeinsamen Agglomerationspolitik. Sie wurde im Februar 2001 vom Bundesrat, der Konferenz der Kantonsregierungen sowie dem Schweizerischen Gemeindeverband und Schweizerischen Städteverband gegründet.

Im Zentrum stehen die gegenseitige Information sowie die gemeinsame Entwicklung von Vorschlägen zur Stärkung der Zusammenarbeit in Agglomerationen und zur Lösung der Agglomerationsprobleme in relevanten Sachpolitiken. Die TAK will politische Prozesse auslösen, insbesondere mittels Empfehlungen, deren Umsetzung jedoch ihren Trägern, d.h. den institutionellen Akteuren vorbehalten bleibt.

Die TAK ist Ausdruck des gemeinsamen Willens, durch koordinierte Bemühungen die Zukunftschancen der Städte und Agglomerationen als Katalysatoren der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Entwicklung zu verbessern.

Tripartite Technische Arbeitsgruppe (TTA) der TAK

Für die Ausarbeitung von Vorschlägen zur Stärkung der Zusammenarbeit in Agglomerationen hat die TAK eine Tripartite Technische Arbeitsgruppe (TTA) eingesetzt. Diese Arbeitsgruppe setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundes, der Kantone sowie der Städte und Gemeinden zusammen. Zur konkreten Durchführung der entsprechenden Arbeiten hat die TTA externe Experten beigezogen.

Inhaltsverzeichnis

A Bericht der Tripartiten Technischen Arbeitsgruppe	5
Für die eilige Leserin/für den eiligen Leser	6
Grundlagen	8
Auftrag, Vorgehen und Dokumentation	8
1. Auftrag	8
2. Vorgehen	8
3. Dokumentation des Projekts	9
Begriffsbestimmungen	9
Aktivitäten im Bereich Agglomerationspolitik	12
1. Supra- und internationale Entwicklungen	12
2. Aktivitäten des Bundes	13
3. Aktivitäten der Kantone	15
4. Aktivitäten in den Agglomerationen	18
Die rechtlichen Grundlagen für die Zusammenarbeit in Agglomerationen	18
1. Internationales Recht	18
2. Bundesverfassung	20
3. Neuerungen im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)	22
Interessante Beispiele aus der Praxis	22
1. Auswahl der zu untersuchenden Beispiele und Analyse	22
2. Ergebnisse	23
Thesen der Tripartiten Technischen Arbeitsgruppe	26
Feststellungen zum Ist-Zustand	26
Ziele einer verbesserten Zusammenarbeit	36
Rahmenbedingungen für die Verstärkung der Zusammenarbeit	43
Rahmenbedingungen zum Vorgehen bei Reformprojekten	65
Weiterführende Literatur	70
B Empfehlungen der Tripartiten Agglomerationskonferenz	79
Empfehlungen an den Bund	82
Empfehlungen an die Kantone	83
Empfehlungen an die Gemeinden und Städte	86
Empfehlungen zum Prozess	88



Bericht
der Tripartiten
Technischen
Arbeitsgruppe

Für die eilige Leserin/für den eiligen Leser

Im vorliegenden Bericht werden die Ergebnisse der Arbeiten der Tripartiten Technischen Arbeitsgruppe (TTA) im Projekt horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration dargestellt. Die TTA hat verschiedene Zusammenarbeitsmodelle in schweizerischen Agglomerationen untersucht, eine Umfrage betreffend kantonale Agglomerationspolitik durchgeführt und die Entwicklungen in der Literatur sowie die öffentliche Diskussion zum Thema verfolgt.

Kernstück des Berichts bilden die **Thesen**, welche Aussagen zum Ist-Zustand, zu den Zielen einer verbesserten Zusammenarbeit, zu den Rahmenbedingungen einer verstärkten Zusammenarbeit sowie zum Reformprozess enthalten. Die Thesen bilden ein Ganzes und dürfen nicht aus dem Gesamtzusammenhang gelöst werden.

Ist-Zustand. Als Reaktion auf die zahlreichen grenzüberschreitenden Probleme in Agglomerationen ist seit längerem eine starke Zunahme der interkommunalen Zusammenarbeit zu verzeichnen. Die meist von einer spezifischen Aufgabe ausgehende («**politikbereichsspezifische**») Zusammenarbeit vermag zwar den Handlungsspielraum der Agglomerationen zu erweitern, weist aber einige **Defizite** auf, namentlich fehlende Gesamtsicht resp. Koordination, mangelnde Transparenz, unklare Verantwortlichkeiten sowie wenig bis gar keine direktdemokratischen Kontroll- und Mitsprachemöglichkeiten. Diese Probleme können teilweise durch **politikbereichsübergreifende** Zusammenarbeitsgremien relativiert werden. Bisher verfügen solche Gremien jedoch über keine weitreichenden Kompetenzen; ihre Entscheide sind für die Mitgliedgemeinden nicht verbindlich. Diese Zusammenschlüsse nehmen zwar eine wichtige vertrauensbildende Funktion wahr, vermögen aber die erwähnten Probleme nicht zu lösen.

Ziele einer verbesserten Zusammenarbeit. Zusammenarbeitsstrukturen in Agglomerationen sollten daher zwei (auf den ersten Blick vielleicht widersprüchliche) **Hauptziele** anstreben: Sie müssen einerseits eine **effiziente Aufgabenerfüllung** sicherstellen, was einfache und rasche Verfahren bedingt, die es ermöglichen, koordinierte und für alle Mitgliedgemeinden verbindliche Entscheide zu fällen. Andererseits müssen Agglomerationsstrukturen vermehrt auch **demokratischen Anforderungen** gerecht werden. Die Agglomerationspolitik soll transparenter werden und eine bessere Zuordnung der Verantwortlichkeiten ermöglichen; ausserdem soll die direktdemokratische Mitsprache verbessert werden.

Integrationschritte. Eine verbindliche Zusammenarbeit setzt ein Klima gegenseitigen Vertrauens voraus. Diese Voraussetzung ist nicht in allen Agglomerationen vorhanden, sondern muss teilweise erst geschaffen werden. Die TTA hat mögliche «Zwischenschritte» auf dem Weg hin zu verbindlichen Strukturen formuliert: Als erster Schritt wird die Zusammenarbeit in konkreten (auch politikbereichsübergreifenden) Projekten empfohlen. Als zweiten Schritt sieht die TTA die Schaffung freiwilliger, politikbereichsübergreifender Zusammenarbeitsplattformen (institutionalisierte Zusammenarbeit) vor, die in einem dritten Schritt in verbindliche Zusammenarbeitsstrukturen münden sollten. Schliesslich sollen auch Visionen (z.B. Fusionen, Bildung einer zusätzlichen staatlichen Ebene) nicht zum vornherein ausgeschlossen werden. Die TTA hat sich aber im Interesse einer mittelfristig erreichbaren, pragmatischen Lösung nicht näher mit solchen Visionen auseinandergesetzt.

Das **Strukturmodell**. Die TTA hat Eckwerte für ein Modell entwickelt, welches den oben erwähnten Zielen weitgehend entsprechen dürfte und aus Sicht der TTA daher mittelfristig angestrebt werden sollte. Das Herz des Modells bildet ein Agglomerationsrat, der aus den Gemeinde- und Stadtpräsidien der Agglomerationsgemeinden zusammengesetzt ist und über alle strategischen Fragen (politikbereichsübergreifend) in einer für alle Mitgliedsgemeinden verbindlichen Form entscheidet (vgl. die grafische Darstellung des Modells auf S. 48). Mit diesem Modell wird keine zusätzliche staatliche Ebene geschaffen: Die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung bleibt beim Kanton und v.a. bei den Gemeinden und Städten. Daher soll die Agglomeration nach dieser Konzeption auch über keine Steuerhoheit verfügen. Die demokratische Abstützung soll durch ein Initiativ- und Referendumsrecht der Stimmberechtigten der Agglomeration erfolgen.

Die Rolle der übergeordneten Staatsebene. Der übergeordneten Staatsebene kommt im Prozess zur Erarbeitung von Agglomerationsstrukturen eine wichtige Funktion zu. Sie sollte stets einen partnerschaftlichen Ansatz verfolgen, wobei je nach Ausgangslage in den einzelnen Agglomerationen und je nach Stadium des Prozesses eine «top-down»- oder eine «bottom-up»-Strategie angezeigt sein dürfte. Das von der TTA priorisierte Modell bedarf einer Verankerung im übergeordneten Recht, wobei der übergeordneten Staatsebene die Funktion eines politischen Schiedsrichters zugeordnet ist. Dies lässt sich in interkommunalen Agglomerationen relativ einfach durch die Verankerung entsprechender Strukturen im kantonalen Recht verwirklichen, erweist sich aber bei interkantonalen Agglomerationen angesichts der verfassungsrechtlich garantierten Organisationsautonomie der Kantone sowie fehlender materieller Kompetenzen des Bundes im Bereich der Agglomerationspolitik als ein Problem; dies gilt erst recht für die internationalen Agglomerationen. Im interkantonalen und internationalen Kontext schlägt die TTA daher vor allem eine Intensivierung der vertraglichen Zusammenarbeit vor.

Grundlagen

Auftrag, Vorgehen und Dokumentation

1. Auftrag

Anlässlich der Sitzung vom 20. Februar 2001 beschloss die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK),

«sich über die Problemstellungen, die sich im Bereich der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit in Agglomerationen spezifisch für die Städte und Agglomerationen ergeben, periodisch informieren zu lassen und gestützt darauf Empfehlungen an Bund, Kantone, Städte und Gemeinden abzugeben.»

Mit der Durchführung dieser Arbeiten wurde die Tripartite Technische Arbeitsgruppe (TTA) beauftragt.

Die Projektskizze der TTA vom 9. August 2001 sah folgende Arbeitsschritte vor:

- Auslegeordnung und Festlegung der Terminologie auf der Basis der Arbeiten der Arbeitsgruppe Kantone – Städte – Agglomerationen.
- Zusammenstellung der konkreten sich stellenden Fragen der Zusammenarbeit. Erarbeitung von Beurteilungskriterien.
- Erstellung einer Liste von innovativen Beispielen der horizontalen Zusammenarbeit. Auswahl von 5–10 Beispielen. Soweit nötig werden zusätzlich ausgewählte ausländische Beispiele beigezogen.
- Beurteilung der ausgewählten Beispiele anhand der Kriterien. Durchführung von Hearings und Workshops mit Exponenten dieser Beispiele.
- Evaluation der Konsequenzen für die vertikale Zusammenarbeit. Welche Aufgaben müssen Bund und Kantone für die Umsetzung der horizontalen Zusammenarbeit übernehmen?
- Erarbeitung von Empfehlungen an die TAK.

Mit Vertrag vom 1. November 2001 wurde Daniel Arn beauftragt, die Arbeiten der TTA in fachlicher sowie vorgehensmässiger Hinsicht als Experte zu begleiten. An der Sitzung vom 22. November 2001 wurde zudem ein Fachausschuss gebildet, der die Arbeiten laufend betreute. Als Mitglieder des Fachausschusses wurden Andrea Weik, stellvertretende Generalsekretärin Justiz-, Gemeinden- und Kirchendirektion des Kantons Bern (für die Kantone), Georg Tobler, Bundesamt für Raumentwicklung (für den Bund) sowie Henri Huber, Gemeindepräsident von Köniz (für die Gemeinden und Städte), bestimmt.

2. Vorgehen

Die erste Phase des Projekts (2002) wurde schwergewichtig der **Erhebung und Analyse bestehender innovativer Zusammenarbeitsformen** gewidmet. Aufgrund einer schriftlichen Umfrage in sämtlichen Agglomerationen wurden acht innovative Beispiele der Zusammenarbeit ausgewählt und einer näheren Analyse unterzogen (vgl. hierzu S. 22–23). Begleitend zu diesen Untersuchungen zu praktischen Formen der Zusammenarbeit wurde Hintergrundinformation zu Fragen der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit zusammengetragen.¹ Die Erkennt-

¹ Vgl. hierzu die Materialien, www.kdk.ch.

nisse wurden in einem ersten Entwurf von **Thesen** festgehalten. Mit Zwischenbericht vom 18. November 2002 orientierte die TTA die TAK über den Stand der Arbeiten.

In der zweiten Phase (2003) wurden nebst einer Umfrage bei den Kantonen zur kantonalen Agglomerationspolitik hauptsächlich **prospektive Überlegungen** angestellt, die sich ebenfalls in den **Thesen** niederschlugen und an einem Workshop im September 2003 mit Experten (Politologinnen/Politologen, Staatsrechtlerinnen/Staatsrechtlern) diskutiert wurden. Auf der Grundlage sämtlicher Erkenntnisse erarbeitete die TTA schliesslich einen Entwurf der **Empfehlungen der TAK** zuhanden aller drei staatlichen Ebenen. Die Zwischenergebnisse wurden an einem Workshop vom 26. November 2003 mit einem breiten Kreis von Vertreterinnen und Vertretern der Fachebene diskutiert und angepasst.

3. Dokumentation des Projekts

Die Arbeiten werden wie folgt dokumentiert:

- In den **Materialien** sind sämtliche Arbeitsschritte mitsamt praktisch allen zugehörigen Unterlagen dokumentiert. Die Materialien können auf der Website der Konferenz der Kantonsregierungen eingesehen werden.²
- Im **Bericht der Tripartiten Technischen Arbeitsgruppe (TTA)** werden die Ergebnisse dargestellt. Nebst einer Zusammenfassung der wichtigsten Unterlagen aus den Materialien (S. 8–25) werden die Thesen der TTA ausführlich dargestellt und begründet (S. 26–69).
- In den **Empfehlungen der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK)** werden Handlungsanweisungen an den Bund, die Kantone, Gemeinden und Städte formuliert. Die Empfehlungen gründen auf den im Bericht dargestellten Thesen.

Begriffsbestimmungen

Viele der im vorliegenden Bericht verwendeten Begriffe werden im Schrifttum und in der Praxis nicht einheitlich verwendet. Die nachfolgenden Erklärungen zu einzelnen wichtigen Begriffen geben im Interesse einer besseren Verständlichkeit und insbesondere zur Vermeidung von Missverständnissen den Inhalt wieder, den die TTA diesen Begriffen beimisst.

► **Agglomeration/Region**

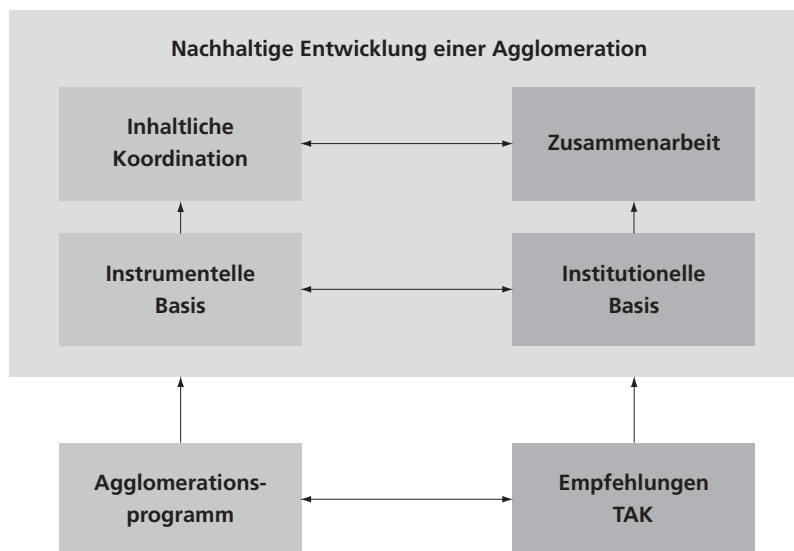
Beide Begriffe werden synonym verwendet. Agglomeration oder Region im hier verwendeten Sinn bedeutet nicht ein anhand vorgegebener Kriterien feststellbares Gebiet (wie z.B. bei der Definition des Begriffs durch das Bundesamt für Statistik), sondern beschreibt ein zusammenhängendes Gebiet mit urbanem Charakter, dessen Grenzen zwar ausgehend von funktionalen Überlegungen, letztlich jedoch in einem politischen Prozess festgelegt werden.

► **Agglomerationsprogramm**

Das Agglomerationsprogramm ist ein behördenverbindliches Instrument, das den Agglomerationen helfen soll, aus einer Gesamtsicht Prioritäten setzen und damit ihre Probleme koor-

² Vgl. Materialien, www.kdk.ch.

diniert, effizient und wirksam lösen zu können. Während die Empfehlungen der TAK eher die institutionelle Seite der Zusammenarbeit in den Agglomerationen abdecken, bietet das Agglomerationsprogramm die instrumentelle Basis für eine verbesserte Koordination.



► **Gemeindeautonomie (politisch, rechtlich)**

Der Begriff wird oftmals in der **politischen Diskussion** verwendet und meint dort den politischen Handlungsspielraum der Gemeinden und Städte. Er dient in diesem Zusammenhang häufig als Abwehrreflex gegen Bestrebungen, die Zuständigkeiten der Gemeinden und Städte einzuschränken. Allerdings ist mehr und mehr festzustellen, dass Autonomie in diesem Sinne, obwohl oft angerufen, meist gar nicht mehr vorhanden ist, weil der Handlungsspielraum in den meisten Politikbereichen durch übergeordnetes Recht, durch freiwillige interkommunale Zusammenarbeit oder durch Sachzwänge bereits erheblich, wenn nicht gar vollkommen eingeschränkt ist. Im vorliegenden Bericht wird der Begriff im politischen Sinn verwendet, wenn nichts anderes vermerkt ist.

Im **rechtlichen Sinn** ist der Begriff fassbarer: Er bezeichnet dort eine bundesrechtlich geschützte (Art. 50 Abs. 1 BV), verfassungsmässige Garantie des Kantons, welche die Zuständigkeit der Gemeinden zur selbständigen, den lokalen Verhältnissen angepassten Erfüllung öffentlicher Aufgaben inkl. das Recht der Gemeinde zur Selbstgesetzgebung und zur Selbstverwaltung umfasst. Die Gemeinden können sich gegen die Verletzung ihrer Autonomie mit einer staatsrechtlichen Beschwerde beim Bundesgericht zur Wehr setzen. Nach ständiger Rechtsprechung besteht für Gemeinden in einem Sachbereich insoweit Autonomie, als «das übergeordnete Recht diesen Bereich nicht oder nicht abschliessend ordnet, sondern ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit

einräumt».³ Der Umfang der Gemeindeautonomie ergibt sich also erst durch Auslegung des übergeordneten Rechts. Einen vom kantonalen Recht unabhängigen, bundesrechtlich garantierten Autonomie-Kerngehalt hat das Bundesgericht bislang nicht anerkannt.⁴

► **Fiskalische Äquivalenz**

Dieses auf volkswirtschaftlichen Überlegungen gründende Prinzip besagt, dass staatliche Leistungen am effizientesten erstellt oder erbracht werden, wenn die Kreise der Besteller (Entscheidungsträgerinnen/Entscheidungsträger), Finanzierer (meist: Steuerzahlerinnen/Steuerzahler) und Nutzniesser (Bürgerinnen/Bürger) öffentlicher Leistungen möglichst übereinstimmen.

► **Input- und Output (eines politischen Systems)**

Diese Begriffe werden in der Politikwissenschaft unter Bezug auf FRITZ SCHARPF's komplexe Demokratietheorie zur Analyse politischer Systeme verwendet. Die Input-Perspektive richtet sich auf die in das politische System einflussenden Willensäusserungen und artikulierten Interessen; die Output-Perspektive orientiert sich demgegenüber an der Qualität der politischen Leistungen. Das Inputziel einer demokratischen Struktur sollte sein, Entschiede zu ermöglichen, die möglichst unverfälscht aus der gleichberechtigten Partizipation aller hervorgehen. Das Outputziel sollte sein, möglichst gute politische Leistungen hervorzubringen. Im Sprachgebrauch werden die Inputziele häufig auch mit «Demokratie» bezeichnet, während für die Outputziele der Begriff «Effektivität» geläufig ist.

► **Subsidiaritätsprinzip**

Das Subsidiaritätsprinzip ist ein Kriterium für die Zuweisung von Zuständigkeiten an verschiedene staatliche Ebenen. Danach sind die Zuständigkeiten möglichst der untersten staatlichen Ebene zuzuweisen; nur was diese nicht sinnvoll bewältigen kann, soll einer übergeordneten Staatsebene zugewiesen werden. Bezogen auf die im vorliegenden Bericht behandelten Fragen bedeutet dies, dass eine Zusammenarbeit dort erstrebenswert scheint, wo eine Gemeinde oder Stadt eine Aufgabe nicht sinnvoll selber erfüllen kann. In einem zweiten Schritt bedeutet es, dass «erst wenn eine horizontale Zusammenarbeit nicht zustande kommt oder diese übermässige Koordinationskosten verursacht, eine Zentralisierung ins Auge gefasst [werden soll]».⁵

► **Vierte staatliche Ebene**

Eine vierte staatliche Ebene liegt dann vor, wenn nebst Bund, Kantonen, Gemeinden und Städten eine zusätzliche Ebene geschaffen wird. Im hier verstandenen Sinn zeichnet sich eine solche zusätzliche Ebene namentlich durch eigene Aufgaben (und entsprechend auch eigene Steuerhoheit), ein klar abgegrenztes Gebiet, volksgewählte Behörden und einen eigenen Verwaltungs- und Vollzugsapparat aus.

³ Vgl. z.B. BGE 124 I 226 ff.

⁴ Markus Müller, Kommentar zum bernischen Gemeindegesetz, Bern 1999, Art. 3 N. 3.

⁵ Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001, BBl 2002, 2306.

Aktivitäten im Bereich Agglomerationspolitik

Verschiedene Entwicklungen der letzten Jahrzehnte (räumliche Ausdehnung der städtischen Agglomerationen, funktionale und soziale Entmischung, Verschärfung des internationalen Wettbewerbs unter den Agglomerationen) stellen die Gemeinden und Städte heute vor grosse Herausforderungen, die sie nicht mehr im Alleingang lösen können.⁶ Zur Zeit wird auf allen Ebenen nach Antworten auf diese Probleme gesucht.

1. Supra- und internationale Entwicklungen

Auf **supranationaler**⁷ Ebene haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union 1999 ein **Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK)** verabschiedet, das unter anderem eine ausgewogene und polyzentrische Stadtentwicklung innerhalb der Union garantieren soll. Speziell auf die Problematik der Städte geht der parallel dazu verabschiedete **Aktionsrahmen für eine nachhaltige Stadtentwicklung** ein. Dieser dient als Referenzrahmen, damit in der Gemeinschaftspolitik die Herausforderungen, aber auch das Potenzial der städtischen Gebiete besser berücksichtigt werden. Schliesslich soll eine **Gemeinschaftsinitiative URBAN II** die Entwicklung und Umsetzung innovativer Entwicklungsmodelle für eine wirtschaftliche und soziale Regenerierung von städtischen Gebieten in Krisensituationen fördern.⁸

Auf **internationaler Ebene** befasst sich vor allem die OECD mit der Lösung der schwierigen Regierungsaufgaben, die sich in Agglomerationsgebieten stellen: im Juni 2001 verabschiedete der OECD-Rat die **«Metropolitan Governance Principles»**, die eine Reihe von Prinzipien zur Überwindung von Problemen wie: Nicht-Übereinstimmung von funktionalen und administrativen Räumen, finanzielle Schwierigkeiten aufgrund von Zentrumsfunktionen, fehlende Transparenz bei den Entscheidungen auf lokaler Ebene etc. enthalten.⁹ Daneben befassen sich weitere internationale Organisationen mit Stadt- und Agglomerationsfragen.¹⁰

⁶ Vgl. Materialien, www.kdk.ch.

⁷ Der Begriff der Supranationalität wird für die EG/EU gebraucht, um diese gegenüber herkömmlichen internationalen Organisationen abzugrenzen. Die EG/EU zeichnen sich im Vergleich mit anderen internationalen Organisationen durch stärkere Eigenzuständigkeiten und durch die prozesshafte, in fortschreitender Entwicklung stehende Gemeinschaftsgewalt aus.

⁸ Vgl. Agglomerationspolitik des Bundes, Bericht des Bundesrates vom 19. Dezember 2001, S. 30.

⁹ a.a.O., S. 31.

¹⁰ Im Rahmen der UNO z.B.: «United Nations Human Settlements Programme» mit seiner «Global Campaign for Urban Governance» (vgl. www.unhabitat.org/governance), «United Nations Economic Commission for Europe» (Komitee für Siedlungswesen; vgl. www.unece.org). Im Rahmen des Europarates: Kongress der Gemeinden und Regionen mit der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung und der Charta Urbaine (vgl. www.coe.int/T/E/Clrae).

2. Aktivitäten des Bundes

Die Agglomerationspolitik des Bundes

Der Bund stützt sich bei seinem Engagement zugunsten des urbanen Raumes auf den neuen Art. 50 BV¹¹ sowie auf die Grundzüge der Raumordnung Schweiz und die neue Regionalpolitik von 1996. Er hat seine Agglomerationspolitik im Bericht vom 19. Dezember 2001 umschrieben.

Ziele der Agglomerationspolitik des Bundes sind:¹²

- einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung des urbanen Raums der Schweiz zu leisten;
- die wirtschaftliche Attraktivität der städtischen Gebiete sicher zu stellen und eine hohe Lebensqualität für ihre Einwohnerinnen und Einwohner zu gewährleisten;
- das bestehende polyzentrische Netz von kleinen, mittleren und grossen Städten und Agglomerationen zu erhalten;
- einen Beitrag zur Begrenzung der räumlichen Ausdehnung der Agglomerationen zu leisten, die Siedlungsentwicklung nach innen zu fördern und die städtischen Gebiete zu strukturieren.

Die **Strategie** zur Erreichung dieser Ziele umfasst fünf Handlungsachsen:¹³

- Bessere Koordination der sektoriellen Politiken des Bundes unter Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse der Agglomerationen, wobei den Politikbereichen Raumordnung (Raumplanung und Regionalpolitik), Verkehr, Umwelt, Sozialpolitik, Finanzen, Wohnungswesen, Ausländerintegration, Kultur und Sport besonderes Gewicht zukommt;
- Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden;
- Schaffung von Anreizen für eine bessere Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen sowie zwischen den Städten und zwischen den Agglomerationen;
- Einbindung des schweizerischen Städte- und Agglomerationsnetzes in das europäische Städtetz;
- Informationsarbeit, Förderung des Erfahrungsaustausches sowie Sensibilisierung der Bevölkerung und der Politiker für die urbane Realität der Schweiz.

Aus den zahlreichen vorgeschlagenen (resp. teilweise schon in Gang gesetzten) **Massnahmen** seien hier nur diejenigen erwähnt, die die horizontale und vertikale Zusammenarbeit betreffen:¹⁴

Vertikale Zusammenarbeit:

- Beteiligung des Bundes an der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) zur Sicherstellung der Koordination zwischen den Bundesmassnahmen und den kantonalen und kommunalen Massnahmen;

¹¹ Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101).

¹² Bundesrat, Agglomerationspolitik des Bundes, Bericht vom 19. Dezember 2001, S. 5.

¹³ a.a.O. (Fn. 12).

¹⁴ Vgl. Agglomerationspolitik des Bundes, S. 6.

- Einbezug der Gemeinden bei der Ausarbeitung der Bundespolitik in Bereichen, die für die städtischen Gebiete von Bedeutung sind.

Horizontale Zusammenarbeit:

- Gewährung technischer und finanzieller Unterstützung für innovative Modellvorhaben, die die Zusammenarbeit innerhalb von Agglomerationen, zwischen den Städten und zwischen den Agglomerationen oder die Siedlungsentwicklung nach innen zum Gegenstand haben;¹⁵
- Sicherstellung einer kohärenten Planung innerhalb der Agglomerationen mit Hilfe eines «Agglomerationsprogramms».

Die Strategie des Bundes ist als Ergänzung zum **notwendigen und prioritären Einsatz der Kantone und Gemeinden** gedacht.¹⁶

Stellung der Agglomerationspolitik im Verhältnis zu anderen Bundespolitiken

Agglomerationspolitik und Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA): Einige der in der NFA enthaltenen Instrumente, insbesondere der Ausgleich der soziodemografischen Lasten sowie die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich, sind im Zusammenhang mit den spezifischen Problemen der Städte von Bedeutung.¹⁷ Diese Massnahmen sollen einen Beitrag zur Lösung der finanziellen Aspekte der Probleme städtischer Gebiete sein, doch lassen sich damit nicht alle Probleme lösen; ergänzende Massnahmen in den Bereichen Umsetzung der Sachpolitik des Bundes, Kooperationsstrukturen Städte-Kantone-Bund sowie institutionelle Effizienz von städtischen Gebieten sind nach der Ansicht des Bundesrates vonnöten.¹⁸

Agglomerationspolitik und Politik des ländlichen Raums (insb. auch neue Regionalpolitik): Bereits im Bericht Agglomerationspolitik des Bundes führte der Bundesrat aus, dass Stadt und Land aufeinander angewiesen seien: die Entwicklung ländlicher Gebiete sei eng mit der Konkurrenzfähigkeit der Zentren verbunden; umgekehrt bringe die Nähe zu attraktiven ländlichen Gebieten den Städten, die Unternehmen und Einwohner anziehen möchten, Vorteile.¹⁹ Gemäss Schlussbericht der Expertenkommission «Überprüfung und Neukonzeption der Regionalpolitik» liegt auch der neuen Regionalpolitik u.a. die Vision starker Zentren und Agglomerationen zugrunde, die als Entwicklungsmotoren für die Schweiz als Ganzes funktionieren.²⁰ Es wird ausgeführt, dass sich die Raumordnungspolitik und somit auch die Regionalpolitik nicht nur auf Berg- und wirtschaftliche Problemgebiete beschränke, sondern vielmehr flächendeckend werde.²¹ Damit ergeben sich wichtige Schnittstellen zur Agglomerati-

¹⁵ Die Modellvorhaben sind unter www.are.admin.ch abrufbar.

¹⁶ Vgl. Agglomerationspolitik des Bundes, S. 5.

¹⁷ Vgl. dazu Materialien, www.kdk.ch.

¹⁸ Vgl. Agglomerationspolitik des Bundes, S. 38.

¹⁹ a.a.O. (Fn. 18).

²⁰ Expertenkommission «Überprüfung und Neukonzeption der Regionalpolitik», Neue Regionalpolitik (NRP), Zusammenfassung Schlussbericht, 6. Februar 2003, S. 6.

²¹ a.a.O., S. 5.

onspolitik, die im Einzelnen jedoch noch nicht geklärt sind. Die Expertenkommission führt zum Verhältnis der beiden Politiken das Folgende aus:

«Die Agglomerationspolitik greift wichtige Anliegen der Regionalpolitik auf. Sie fördert die Anbindung des schweizerischen Städtensystems an europäische Metropolregionen und will einen Beitrag leisten, damit Agglomerationen ihre Motorfunktion für die gesamte Schweiz besser spielen können. Die Agglomerationspolitik unterstützt ferner die vertikale Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden, was für die Wahrnehmung der Regionalpolitik als Verbundaufgabe nur förderlich sein kann. Mit dem Ansatz der horizontalen Integration will die Agglomerationspolitik ausserdem funktionalräumliche Zusammenhänge auch auf institutioneller Ebene umsetzen. Die Schnittstellen zwischen Agglomerationspolitik und Regionalpolitik des Bundes werden deshalb in Zukunft eine grosse Bedeutung einnehmen.»²²

3. Aktivitäten der Kantone

Die Kantone haben sich über die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) bereits ab 1995 im Rahmen der Kommission Städte mit den Agglomerationsproblemen auseinander gesetzt. Später bildeten sie zusammen mit dem Schweizerischen Städteverband (SSV) die Arbeitsgemeinschaft Kantone-Städte-Agglomerationen (AG KSA), die sich der Thematik von verschiedenen Blickwinkeln her annahm.²³ Aus dieser Zusammenarbeit erwuchs gegenseitiges Vertrauen, was anfangs 2001 die Gründung der von Bund, Kantonen, sowie Gemeinden und Städten gemeinsam getragenen Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) ermöglichte. Schliesslich hat die kantonale Ebene massgeblich an der Erarbeitung der neuen Instrumente im Rahmen der NFA mitgewirkt, insbesondere was die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (interkantonale Rahmenvereinbarung) anbelangt.

Um die aktuelle Haltung der Kantone zu ihrer Rolle in der Agglomerationspolitik zu erfassen, führte die TTA anfangs 2003 eine Umfrage durch. Die Fragen und eine Übersicht über die Antworten werden in der nachfolgenden Tabelle wiedergegeben. Eine detaillierte Zusammenstellung der Antworten ist in den Materialien verfügbar.²⁴

Die Auswertung der Umfrage zeigt, dass die Agglomerationspolitik von praktisch allen Kantonen als zentrales Thema eingestuft und dass auf allen Ebenen (interkommunal, interkantonale und international) ein grosser Handlungsbedarf geortet wird.

Eine grosse Mehrheit der Kantone ist der Auffassung, dass die Agglomerationspolitik eine Aufgabe des Kantons ist (wobei die Rolle des Kantons von unterstützend über mitwirkend bis federführend verstanden wird). Nur vereinzelt wird die Auffassung vertreten, die Agglomerationen sollten ihre Probleme in erster Linie selbst zu lösen versuchen.

²² Expertenkommission «Überprüfung und Neukonzeption der Regionalpolitik», Neue Regionalpolitik (NRP), Schlussbericht, 6. Februar 2003, S. 83 f.

²³ Vgl. den Bericht der AG KSA «Zusammenarbeit Kantone-Städte-Agglomerationen» vom 28. Juni 1999.

²⁴ Vgl. Materialien, www.kdk.ch.

Die bisherigen kantonalen Aktivitäten beschränkten sich jedoch in der überwiegenden Anzahl auf eine punktuelle Unterstützung v.a. im Zusammenhang mit den vom Bund geförderten Modellvorhaben. Einige Kantone haben eine umfassende Agglomerationsstrategie in die Wege geleitet oder sind daran, eine solche vorzubereiten. Die Antworten zeigen, dass der Begriff «Agglomerationsstrategie» unterschiedlich verstanden wird: während einige Kantone darunter die Beteiligung an verschiedenen Modellvorhaben verstehen, erarbeiten andere Kantone Strategiepapiere, die die Problematik sektorübergreifend und kantonsweit (d.h. für alle Agglomerationen) angehen.

Auswertung der Antworten auf die Umfrage bei den Kantonen bezüglich kantonaler Agglomerationspolitik

Fragen	Zusammenfassung Antworten
Ist Agglomerationspolitik in Ihrem Kanton ein Thema?	Agglomerationspolitik wird von praktisch allen Kantonen als zentrales oder wichtiges Thema erwähnt. Nur gerade zwei Kantone, die selber über keine Agglomeration verfügen (AR sowie OW), stufen das Thema als weniger wichtig ein. In den meisten Kantonen beschäftigen sich verschiedene Stellen mit der Agglomerationspolitik.
Besteht aus Ihrer Sicht in den Agglomerationen ein Handlungsbedarf bezüglich grenzüberschreitender Probleme (interkommunal, interkantonale oder international)?	20 Kantone sehen einen Handlungsbedarf und zwar meist auf allen Ebenen (je nach Agglomeration). Ein Kanton ortet zwar einen grundsätzlichen Handlungsbedarf, die Probleme seien aber erkannt und Lösungen bereits getroffen oder in Erarbeitung (AR). Ein Kanton, welcher nur über eine kleine Agglomeration verfügt (JU), erachtet die Probleme im Bereich der Zusammenarbeit als geringfügig.
Hat Ihr Kanton eine Agglomerationsstrategie? Sind Ihnen andere kantonale oder regionale Projekte im Zusammenhang mit der Agglomerationspolitik bekannt?	<p>Agglomerationsstrategie gestartet: BE (Projekt Agglomerationsstrategie wurde am 12.12.2001 formell gestartet; Kanton hat sich für einen umfassenden Ansatz entschieden, welcher sämtliche sechs Agglomerationen im Blick hat), BS (mit dem Interreg II A-Projekt Nr. 2b4: «Schlüsselprojekte für die Trinationale Agglomeration Basel (TAB) – Umsetzungsphase» werden die räumlichen Aspekte einer Agglomerationsstrategie vertieft), GE (projet modèle pour l'agglomération transfrontalière franco-valdo-gènevoise), NW (ohne Hinweise, worin diese besteht).</p> <p>Agglomerationsstrategie in Vorbereitung: AG (Agglomerationsstrategie soll erst erarbeitet werden), GR (noch keine umfassende Agglomerationsstrategie, aber daran, eine solche aufzubauen), JU (le plan directeur cantonal, en cours de révision, va déterminer une stratégie concernant l'agglomération de Delémont), SO (Strategie in Vorbereitung), SG (zur Zeit noch keine einheitliche Agglomerationsstrategie; die Ergebnisse und Erkenntnisse der drei Modellvorhaben sollen jedoch in eine solche einfließen; Projekt «Regionen im Kanton St. Gallen/Agglomerationspolitik des Bundes» ab April 2003).</p>

Fragen
Zusammenfassung Antworten

Keine umfassende Agglomerationsstrategie, aber verschiedene Projekte: AR (ausformulierte Agglomerationsstrategie gibt es nicht, hingegen gibt es Elemente, die zu einer eigentlichen Agglopolitik zusammengefügt werden können), FR (il n'y a pas à proprement parler de rapport appelé «stratégie concernant les agglomérations», mais on s'efforce de renforcer l'approche transversale et interdirectionnelle afin de tenir compte de ces aspects dans le traitement des dossiers), LU (Frage kann nicht klar beantwortet werden: Problembewusstsein ist vorhanden und in einzelnen Projekten werden Strategien diskutiert und entwickelt), NE (projet modèle neuchâtelois comme l'un des quatre objectifs centraux du Conseil d'Etat dans son programme de législature 2002–2005), TI (progetto «Nuova Lugano» ed altri progetti modello, Revisione del Piano direttore cantonale), VD (canton soutient les démarches faites en matière d'agglomération, partenaire de diff. projets modèle), ZH [Strategie «Agglomerationsverkehr» liegt bis Ende 2003 vor; versch. weitere Projekte (Modellvorhaben, regionale Gesamtverkehrskonzepte und Beteiligung an ausserkantonalen Modellvorhaben, Sanierung der Linth-Ebene)].

Keine Agglomerationsstrategie: AI, OW (keine eigene Agglomeration; Optimale Vernetzung mit der Zentralschweiz und dem Grossraum Zürich wurde im Rahmen der Strategieplanung 2012plus als Ziel festgehalten), SH, SZ (Festlegung von Schwerpunkten im Rahmen der Überarbeitung der kantonalen Richtplanung; Projekt Agglo Obersee), TG (Federführung im Bereich Agglomerationspolitik beim kantonalen Amt für Raumplanung, Projekt im Raum Kreuzlingen/Konstanz (D) in Bearbeitung), UR, ZG (Richtplan genügt, es braucht keine neuen Instrumente, insbesondere kein Agglomerationsprogramm).

Welche Rolle soll und kann der Kanton in der Agglomerationspolitik übernehmen? Ist der Kanton eher der Auffassung, die Agglomeration solle allfällige Probleme selber (horizontal) lösen?

Agglomerationen sollen in erster Linie Probleme selber zu lösen versuchen: AG, JU (impulsion du canton est néanmoins indispensable).

Agglomerationspolitik ist eine Aufgabe des Kantons (in Zusammenarbeit mit den Agglomerationen): AR, AI, BS (Führungsrolle), BE (starke Rolle), FR (tâche importante et permanente), GE (rôle déterminant), GR (initiiieren, mitwirken, nötigenfalls Federführung), LU (Federführung bei PASL; sonst vermehrt unterstützend; Kanton hat sich noch nicht eindeutig positioniert), NE (canton doit dans tous les cas être acteur du processus), NW, SH (koordinierende Rolle, Federführung geboten), SZ (aktive Rolle), SO (Führungsrolle), SG (Kanton wird eine grössere Rolle spielen müssen), TG (zentrale Rolle), TI (ruolo attivo), UR, VD (nouvelle constitution, rôle du canton à définir par la législation d'application), ZH (Federführung), ZG (Federführung).

Keine eigenständige Agglomeration: OW.

Verfügen Sie über Dokumente oder Internet-Links, welche über die kantonalen und regionalen Aktivitäten in der Agglomeration Auskunft geben? Können Sie Kontaktpersonen für die einzelnen Projekte angeben?

vgl. Übersicht über die Antworten (in den Materialien, www.kdk.ch)

4. Aktivitäten in den Agglomerationen

Der Leidensdruck und die Agglomerationspolitik des Bundes haben in den einzelnen Agglomerationen breite Aktivitäten ausgelöst. Einen Eindruck über diese Aktivitäten vermittelt die Übersicht über die 24 vom Bund unterstützten Modellvorhaben in den Materialien.²⁵ Weitergehende Informationen können über die Homepage des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE)²⁶ bezogen werden.

Die rechtlichen Grundlagen für die Zusammenarbeit in Agglomerationen

Die rechtlichen Grundlagen für die Zusammenarbeit in Agglomerationen sind hauptsächlich im kantonalen und kommunalen Recht zu finden, weil die Organisationsautonomie bei den Kantonen liegt. Eine Analyse und Darstellung dieser Rechtsgrundlagen würde den Rahmen der vorliegenden Untersuchung sprengen. Nachfolgend sollen jedoch die wichtigsten internationalen Abkommen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (Ziff. 1) sowie die einschlägigen Bestimmungen der Bundesverfassung zum Thema (Ziff. 2), einschliesslich beschlossener Änderungen im Rahmen der NFA (Ziff. 3), kurz dargestellt werden.

1. Internationales Recht

Die folgenden völkerrechtlichen Verträge sind für Landesgrenzen überschreitende Agglomerationen von Bedeutung:

- ▶ **Europäisches Rahmenübereinkommen vom 21. Mai 1980 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften («Madrider Übereinkommen», SR 0.131.1).** Dieses Übereinkommen wurde unter der Ägide des Europarats ausgearbeitet und wurde von der Schweiz am 3. März 1982 ratifiziert. Das Übereinkommen vermittelt einen rechtlichen Rahmen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf subnationaler Ebene. Die Vertragsparteien verpflichten sich, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften oder Behörden in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich und den Gebietskörperschaften oder Behörden im Zuständigkeitsbereich anderer Vertragsparteien zu erleichtern und zu fördern. Sie bekräftigen ihr Bemühen, den Abschluss der dazu erforderlich werdenden Vereinbarungen unter Beachtung der jeweiligen verfassungsrechtlichen Bestimmungen der einzelnen Vertragsparteien zu fördern. Im Anhang finden sich Musterverträge für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit.
- ▶ **Zusatzprotokoll vom 9. November 1995 zum Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften (SR 0.131.11).** Das Zusatzprotokoll zum Madrider Übereinkommen bezweckt die Verstärkung

²⁵ Vgl. Materialien, www.kdk.ch. Vgl. auch Georg Tobler, Modellvorhaben: neue Dynamik in den Agglomerationen, in: die Stadt – les villes 3/03, S. 9 f.

²⁶ www.are.admin.ch.

der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den europäischen Ländern. Es anerkennt ausdrücklich das Recht von Gebietskörperschaften, Abkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit abzuschliessen, sofern gewisse Voraussetzungen (Gültigkeit der im Rahmen der Abkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit vorgenommenen Handlung und gefällten Entscheide, Rechtspersönlichkeit der kraft dieser Verträge geschaffenen Organe der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit) erfüllt sind.

- ▶ **Übereinkommen zwischen dem schweizerischen Bundesrat, handelnd im Namen der Kantone Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau und Jura, der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, der Regierung der Französischen Republik, der Regierung des Grossherzogtums Luxemburg, über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und örtlichen öffentlichen Stellen («Karlsruher Übereinkommen»;** nicht in der SR).²⁷ Das Karlsruher Übereinkommen bezweckt ähnlich wie das Zusatzprotokoll zum Madrider Übereinkommen die Förderung und Erleichterung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Die Originalität des Übereinkommens besteht hauptsächlich in der Schaffung einer neuen Rechtsform der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit: die örtliche Gruppierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Es erscheint als Umsetzung der Grundsätze des Madrider Übereinkommens sowie des Zusatzprotokolls und bildet insofern eine *lex specialis* zu diesen beiden Vertragswerken.
 - Einzelne Vereinbarungen konkretisieren die Grundsätze der obgenannten Übereinkommen mit Bezug auf bestimmte Gebiete (vgl. z.B. die **Vereinbarung vom 21. September 2000 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat, der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Oberrhein** («Basler Vereinbarung»; SR 0.131.21) sowie das **Rahmenabkommen vom 24. Februar 1993 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Italienischen Republik über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und Behörden** (SR 0.131.245.4).
- ▶ Der Bundesrat hat am 21. Januar 2004 die **Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung** unterzeichnet. Das Parlament wird demnächst über die Ratifikation entscheiden. Die Charta wurde vom Europarat ausgearbeitet und 1985 zur Unterzeichnung aufgelegt. Ihr Gegenstand sind der Schutz und die Stärkung der Gemeindeautonomie in Europa.²⁸ Art. 10 regelt die Zusammenarbeit zwischen kommunalen Gebietskörperschaften im Rahmen von Verbänden und Vereinigungen. Gemäss Abs. 1 haben die kommunalen Gebietskörperschaften das Recht, mit anderen Gebietskörperschaften zusammenzuarbeiten und im gesetzlichen Rahmen Verbände mit anderen Gebietskörperschaften zu bilden, um Aufgaben von gemeinsamem Interesse zu erfüllen. Abs. 2 gibt kommunalen Gebietskörperschaften das Recht, innerstaatliche oder internationale Vereinigungen zu bilden und Abs. 3 statuiert ein Recht auf Direktkontakte zwischen kommunalen Gebietskörperschaften verschiedener Länder (im Rahmen von gesetzlich festzulegenden Bedingungen).

²⁷ Die Vertragsparteien haben die Ausdehnung des Vertrags auf die Kantone Genf, Waadt, Wallis, Neuburg und Bern sowie auf die französischen Regionen Franche-Comté und Rhône-Alpes genehmigt. Diese Ausdehnung dürfte demnächst in Kraft treten.

²⁸ Botschaft zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 19. Dezember 2003, BBl 2004, 80.

2. Bundesverfassung

Im Zusammenhang mit der besonderen Situation der Städte und Agglomerationen steht Art. 50 BV, welcher die Bildung der TAK ausgelöst hat, im Vordergrund:

- **Gemeindeartikel:** Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. Gemäss den Abs. 2 und 3 von Art. 50 BV beachtet der Bund bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden und nimmt Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und Agglomerationen sowie der Berggebiete.

Der Gemeindeartikel gilt als eine der materiellen Neuerungen der revidierten Bundesverfassung.²⁹ Die Institutionalisierung des Dialogs zwischen den Staatsebenen wurde mit der Schaffung der Tripartiten Agglomerationskonferenz im Februar 2001 eingeleitet. Zudem verabschiedete der Bundesrat am 16. Oktober 2002 zur Umsetzung des Art. 50 Abs. 2 und 3 BV im Einvernehmen mit der TAK **Richtlinien zuhanden der Bundesverwaltung betreffend die Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden**.³⁰ Der Bundesrat versteht Art. 50 Abs. 2 und 3 vor allem als eine Aufforderung zu vermehrter vertikaler Zusammenarbeit (RL 1).³¹ Die Bundesverwaltung wird aufgefordert, die Auswirkungen der Bundestätigkeit auf die Städte und Gemeinden systematisch zu berücksichtigen (RL 2). Hauptpartner des Bundes bleiben jedoch die Kantone (RL 3). RL 4 umschreibt die Schranken des Art. 50 Abs. 2 und 3. Insbesondere wird festgehalten, dass diese Bestimmungen für sich alleine keine genügende Rechtsgrundlage für die Ausrichtung von Subventionen bilden. Der Bund kann jedoch dort, wo er über Zuständigkeiten und eine gesetzliche Grundlage verfügt, die Bemühungen der Kantone und Gemeinden zur Lösung der Probleme der Städte, der Agglomerationen sowie der Berggebiete unterstützen (RL 5). Die Richtlinien enthalten weiter Bestimmungen zur Mitwirkung der Gemeinden an der Willensbildung des Bundes und zu Direktkontakten zwischen Bund und Gemeinden. Sie benennen die für die Agglomerationspolitik zuständigen Anlaufstellen auf Bundesebene (IDEKOF³² sowie ARE/seco) und setzen schliesslich fest, dass bei der Ausarbeitung von Bundeserlassen künftig, soweit sinnvoll, vermehrt auf Anhörungsmöglichkeiten und Beschwerderechte für die Gemeinden zu achten ist.

Für die Zusammenarbeit in Agglomerationen sind ausserdem die folgenden Bestimmungen der Bundesverfassung relevant:

- **Eigenständigkeit der Kantone:** Art. 47 BV verpflichtet den Bund, die Eigenständigkeit der Kantone zu wahren. Diese Pflicht «verlangt vom Bund, Meinungs- und Haltungsdifferenzen partnerschaftlich auszutragen und auf Durchsetzung der bundesstaatlichen Vormachtstellung

²⁹ Vgl. z.B. Ulrich Zimmerli (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung, Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, Berner Tage für die juristische Praxis BTJP 1999, Bern 2000, S. 60. Ausführlich zur Tragweite von Art. 50 Abs. 2 und 3 BV auch Alfred Kölz, Susanne Kuster, Der «Städteartikel» der neuen Bundesverfassung, in: ZSR/NF Bd. 121/I. Hb., S. 137 ff.

³⁰ Die Richtlinien wurden publiziert (BBl 2002, 8385); eine kommentierte Fassung ist auf der Website des Bundesamtes für Justiz (www.bj.admin.ch, Föderalismusdienst) abrufbar.

³¹ In der kommentierten Version (vgl. Fn. 30) wird die vertikale Zusammenarbeit zwischen den Gemeinwesen als das zentrale Instrument zur Umsetzung des in Art. 50 Abs. 2 und 3 enthaltenen Auftrags bezeichnet.

³² Interdepartementale Koordinationsgruppe für Föderalismusfragen.

zu verzichten. Auch ist alles zu unterlassen, was die Selbstbestimmung, die organisatorische Autonomie und die Finanzautonomie der Kantone untergräbt. In diesem Sinne ist Art. 47 BV ein politischer Handlungsgrundsatz». ³³ Weil die Kantone bezüglich ihrer politischen Organisation grundsätzlich autonom sind, beziehen sich die bundesrechtlichen Bestimmungen über die Zusammenarbeit (mit Ausnahme des «Gemeindeartikels») lediglich auf die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen und zwischen Kantonen.

- ▶ **Zusammenwirken:** Gemäss Art. 44 BV unterstützen der Bund und die Kantone einander in der Erfüllung ihrer Aufgaben und arbeiten zusammen (Abs. 1). Abs. 1 «bringt die föderalistische Idee der Solidarität zwischen Bund und Kantonen und des als Partnerschaft zwischen den Kantonen und zwischen Bund und Kantonen verstandenen Föderalismus zum Ausdruck.» ³⁴ Abs. 2 Satz 1 statuiert eine Pflicht zu gegenseitiger Rücksichtnahme und Beistand.
- ▶ **Verträge zwischen Kantonen:** Art. 48 BV ermächtigt die Kantone, miteinander Verträge zu schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen zu schaffen, wobei sie namentlich Aufgaben von regionalem Interesse gemeinsam wahrnehmen können (Abs. 1). Der Bund kann sich im Rahmen seiner Zuständigkeiten beteiligen (Abs. 2). Schranke dieses «kooperativen Föderalismus» ³⁵ bildet die Bundestreue: Wie das kantonale Recht oder die internationalen Abkommen der Kantone dürfen auch Verträge zwischen Kantonen weder gegen das Recht und die Interessen des Bundes noch gegen die Rechte der anderen Kantone verstossen. Verträge zwischen den Kantonen müssen dem Bund zur Kenntnis gebracht werden (Abs. 3). Das Verbot «politischer Verträge» des früheren Art. 7 aBV wird in Art. 48 nicht mehr genannt; solche Verträge würden jedoch gegen die Bundestreuepflicht resp. die in Art. 44 Abs. 2 statuierte Rücksichts- und Beistandspflicht verstossen. ³⁶
- ▶ **Streitigkeiten:** Politische Konflikte sollen in erster Linie politisch gelöst werden: Daher legt Art. 44 Abs. 3 fest, dass Streitigkeiten zwischen Kantonen oder zwischen Kantonen und dem Bund nach Möglichkeit durch Verhandlung um Vermittlung beigelegt werden sollen. Gemäss Art. 189 Abs. 2 BV können Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen auch dem Bundesgericht unterbreitet werden.
- ▶ **Beziehungen der Kantone mit dem Ausland:** Die Kantone können in ihren Zuständigkeitsbereichen mit dem Ausland Verträge schliessen (Art. 56 BV). Diese Verträge dürfen dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen. Die Kantone haben den Bund vor Abschluss der Verträge zu informieren. Mit untergeordneten ausländischen Behörden können die Kantone direkt verkehren; in den übrigen Fällen erfolgt der Verkehr der Kantone mit dem Ausland durch Vermittlung des Bundes.

³³ Regula Kägi Diener, St. Galler Kommentar zu Art. 47, Rz. 7.

³⁴ Blaise Knapp, St. Galler Kommentar zu Art. 44 Abs. 1 BV, N. 7.

³⁵ Ders. in St. Galler Kommentar zu Art. 48, N. 7.

³⁶ Vgl. zu dieser Frage sowie zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit einer vierten oder fünften staatlichen Ebene René Wiederkehr, Funktionale Regionen im Rahmen der Bundesstaatsordnung, dargestellt anhand neuer Reformprojekte in der Schweiz, in: ZBl 103 (2002), S. 629–631.

3. Neuerungen im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)

Einer der vier Hauptpfeiler der NFA³⁷ befasst sich mit der Problematik der regionalen Kooperation (interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich). Für das vorliegende Projekt sind insbesondere die folgenden Neuerungen der BV, die von den Räten im Herbst 2003 beschlossen wurden und über die im Laufe des Jahres 2004 abgestimmt wird, von Bedeutung:

- ▶ **Rechtsetzungsdelegation an interkantonale Organe:** Gemäss den neuen Abs. 4 und 5 von Art. 48 BV können die Kantone interkantonale Organe durch interkantonalen Vertrag zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen ermächtigen, die einen interkantonalen Vertrag umsetzen, sofern der Vertrag (a) nach dem gleichen Verfahren, das für die Gesetzgebung gilt, genehmigt worden ist und (b) die inhaltlichen Grundzüge der Bestimmungen festlegt. Die Kantone müssen das interkantonale Recht beachten.
- ▶ **Zwang zur Zusammenarbeit:** Im neuen Art. 48 a werden dem Bund zwei Instrumente zur Verfügung gestellt, mit denen er auf Antrag interessierter Kantone andere Kantone zur Zusammenarbeit verpflichten kann: die Allgemeinverbindlicherklärung und die Beteiligungspflicht. Eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit kommt jedoch nur in den in lit. a–i abschliessend aufgezählten Bereichen in Frage (Straf- und Massnahmenvollzug; kantonale Universitäten; Fachhochschulen; Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung; Abfallbewirtschaftung; Abwasserreinigung; Agglomerationsverkehr; Spitzenmedizin und Spezialkliniken; Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden). Für beide Instrumente ist die Bundesversammlung zuständig, im Falle einer Allgemeinverbindlicherklärung unter Vorbehalt des fakultativen Referendums.

Die Beteiligungspflicht setzt allerdings voraus, dass sich mindestens zwei Kantonsregierungen vorgängig über den Vertragsinhalt geeinigt haben. Ein wichtiges Thema für die Zusammenarbeit in Agglomerationen ist zudem die (verbindliche) gemeinsame Raumplanung; gerade auf diesem Gebiet ist jedoch ein bundesrechtlicher Zwang ausgeschlossen.

Interessante Beispiele aus der Praxis

1. Auswahl der zu untersuchenden Beispiele und Analyse

Mit Schreiben vom 10. Januar 2002 wurden die Agglomerationen Aargau/Solothurn, Bern, Basel, Chur, Freiburg, Genf, Lausanne, Luzern, Neuenburg, St. Gallen, Winterthur sowie Zürich über bestehende Zusammenarbeitsformen befragt. Aufgrund der Rückmeldungen wählte die TTA insgesamt acht Zusammenarbeitsbeispiele aus, welche Gegenstand der weiteren Untersuchungen bilden sollten. Es sind dies:

³⁷ BBl 2003, 6591ff.

Bereichsübergreifende Zusammenarbeitsbeispiele:

- Agglomeration Freiburg;
- Projekt Agglomeration und Stadt Luzern (PASL);
- Regionalplanung Zürich und Umgebung (RZU);
- Verein Region Bern (VRB).

Bereichsspezifische Beispiele:³⁸

- Regionale Verkehrskonferenz Agglomeration Bern (RVK4);
- Verkehrsverbund des Kantons Zürich (ZVV);
- Regionalkonferenz Kultur Agglomeration Luzern (RKKL);
- Regionale Kulturkonferenz Agglomeration Bern (RKKB).

Die Auswahl dieser Beispiele wurde ausgehend von den folgenden Überlegungen getroffen: Es waren je hälftig bereichsübergreifende und bereichsspezifische Kooperationsbeispiele auszuwählen. Innerhalb dieser Vorgabe strebte die TTA eine möglichst breite und vielfältige Auswahl an; so finden sich unter den oben aufgeführten Beispielen Trägerschaften in unterschiedlichen Rechtsformen, neue wie auch traditionelle Beispiele mit und ohne kantonale Partizipation, die in verschiedenen Regionen (unter Einbezug der französischsprachigen Schweiz) praktiziert werden. Bei der bereichsspezifischen Kooperation wurden wegen deren besonderen Aktualität die Bereiche Verkehr und Kultur bevorzugt.

Im Rahmen einer vertieften Auseinandersetzung mit den einzelnen Beispielen wurden Gespräche in der Form von «Roundtables» geführt, an denen in die jeweilige Zusammenarbeit involvierte Vertretungen der regionalen Organisation, des Umlandes, der Stadt sowie des betroffenen Kantons teilnahmen. Gegenstand der Roundtablegespräche sollten insbesondere Vor- und Nachteile der gewählten Zusammenarbeitsform sowie Zukunftsperspektiven bilden.

In den Materialien werden die untersuchten Beispiele grafisch dargestellt und erläutert.³⁹

2. Ergebnisse

Eine Zusammenfassung der einzelnen Gespräche findet sich in den Materialien.⁴⁰ In der nachfolgenden Tabelle wird lediglich ein Überblick über die zentralen Aussagen pro Themenbereich vermittelt.

³⁸ Aus der Tatsache, dass in einer Region bereichsübergreifende sowie bereichsspezifische Zusammenarbeitsformen bestehen, kann nicht geschlossen werden, dass die Schnittstellenprobleme damit (institutionell) gelöst sind.

³⁹ Vgl. Materialien, www.kdk.ch.

⁴⁰ Vgl. Materialien, www.kdk.ch.

Thema	Befund (analytisch)	Remedur (prospektiv)
Leidensdruck	<ul style="list-style-type: none"> – fast überall gross (Ausnahme ZH, weil Region \cong Kanton, dort dafür Leidensdruck interkantonal gross) 	
Transparenz	<ul style="list-style-type: none"> – Überstrukturierung – überlagernde Zuständigkeiten – Zuordnung von politischer Verantwortlichkeit kaum mehr möglich 	<ul style="list-style-type: none"> – bestehende Strukturen vernetzen und ordnen – Aufgaben neu verteilen (Subsidiaritätsprinzip) – Finanzierung klären
Verbindlichkeit	<ul style="list-style-type: none"> wenig Verbindlichkeit – Vorteil: Vertrauensbildung/Klima – Nachteil: politische und wirtschaftliche Ineffizienz 	<ul style="list-style-type: none"> mehr Verbindlichkeit – Gemeindeautonomie zugunsten der Region einschränken – kantonale Kompetenzen an Region abgeben – Aufgabenteilung
Demokratie	<ul style="list-style-type: none"> – zuviel Demokratie resp. falsche Demokratie (über Gemeinden anstatt im Rahmen der Region), überdehnter Minderheitenschutz – zuwenig Demokratie (bei sektorspezifischer ZA wird häufig nicht nur Produktion, sondern auch Strategiebildung einem Dritten übertragen); Technokratie 	<ul style="list-style-type: none"> – regionale Initiativen/Referenden – Mitsprache an Mitfinanzierung knüpfen (Bestellerfinanzierung) – sektorspezifische ZA besser demokratisch legitimieren (bspw. indem Steuerung einem Regionalrat zusteht)
Effizienz	<ul style="list-style-type: none"> – politische und wirtschaftliche Ineffizienz bei geringer Verbindlichkeit und komplizierten Entscheidungsprozessen (Spannungsverhältnis Effizienz/Demokratie) 	<ul style="list-style-type: none"> – mehr Verbindlichkeit
Vernetzung	<ul style="list-style-type: none"> – personell anstatt institutionell – Geburtshelferrolle (wichtig, aber zu unverbindlich) – z.T. gar keine Vernetzung 	<ul style="list-style-type: none"> – institutionalisierte zentrale Steuerung
Finanzierung	<ul style="list-style-type: none"> – mangelnde Bereitschaft zur Mitfinanzierung bei Umlandgemeinden – Frage nach Mittelausstattung der Plattformen: Steuerhoheit?, «Regionsfünfer»? 	<ul style="list-style-type: none"> – wenn Mitfinanzierung verlangt wird, muss auch Mitspracherecht bestehen – Finanzausgleich – regionaler Lastenausgleich – Kostenschlüssel im kant. Recht verankern – Verbundfinanzierung
Perimeter	<ul style="list-style-type: none"> – Perimeter zu gross, zu klein oder falsch – Entscheid über Perimeterfrage ohne Kenntnis der Aufgaben und Kosten 	<ul style="list-style-type: none"> – Perimeter möglichst variabel – Perimeter immer abhängig von Aufgaben – Kanton als Schiedsrichter

Thema	Befund (analytisch)	Remedur (prospektiv)
Politikbereiche	<ul style="list-style-type: none"> – Bereiche mit «Produkten», die für alle sichtbar sind resp. von allen gleich geschätzt werden (z.B. Verkehr) eignen sich tendenziell besser als Bereiche, die nur eine Minderheit der Bevölkerung interessieren (z.B. Kultur). 	<ul style="list-style-type: none"> – Zusammenarbeit in einem ersten Schritt in breit akzeptierten Bereichen (schafft Agglomerationsbewusstsein) – Erst in einem zweiten Schritt Zusammenarbeit auch auf weniger breit akzeptierte Bereiche ausdehnen
Interessengegensätze, regionales Bewusstsein	<ul style="list-style-type: none"> – Freiwilligkeit an Grenzen gestossen – kein regionales Bewusstsein vorhanden 	<ul style="list-style-type: none"> – Kanton als Schiedsrichter – regionale Abstimmungen als «Identitätsstifter» – regionaler Lastenausgleich/Abgeltung von Nutzungsverzichten zugunsten der Region
Rolle des Kantons	<ul style="list-style-type: none"> – Gratwanderung – zu zurückhaltend – zu forsch 	<ul style="list-style-type: none"> – kantonale Agglomerationsstrategie – Kanton muss gewisse Fragen entscheiden – Betroffene müssen an der kantonalen Entscheidungsfindung partizipieren können – Problem bei ländl. dominierten Parlamenten
Einbezug anderer Kantone	<ul style="list-style-type: none"> – v.a. in ZH und in LU grosses Problem (steuergünstige Nachbarkantone) 	<ul style="list-style-type: none"> – Einbezug kantonsfremder Gemeinden in interkommunale ZA – NFA (interkantonale Rahmenvereinbarung)
Beziehungen Bund	<ul style="list-style-type: none"> – Agglomerationspolitik: viel ausgelöst auf Ebene Kantone (Politik aber insb. im Bereich Modellvorhaben/Agglomerationsprogramm zur Zeit noch etwas unübersichtlich). – TAK als vertikal zusammengesetzte Plattform wichtig. 	<ul style="list-style-type: none"> – weiterhin Anreize für ZA schaffen (aber koordiniert) – Interkantonale Zusammenarbeit: NFA – Verstärkung der vertikalen ZA nach Modell TAK – vgl. auch Richtlinien des Bundesrates zH der Bundesverwaltung betr. Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden vom 16. Oktober 2002

Thesen der Tripartiten Technischen Arbeitsgruppe

Die nachfolgenden Thesen enthalten zunächst analytische Feststellungen zum Ist-Zustand (S. 26–36). In einem zweiten Schritt werden Ziele einer verbesserten Zusammenarbeit formuliert (S. 36–42). Schliesslich folgen Überlegungen zu den Rahmenbedingungen einer verstärkten Zusammenarbeit (S. 43–64) sowie Anforderungen an das Vorgehen bei Reformprojekten (S. 65–69). Die Thesen orientieren sich am politisch Machbaren; sie stellen insbesondere den dreistufigen Staatsaufbau grundsätzlich nicht in Frage. Künftige Erfahrungen einer verstärkten Zusammenarbeit können zu weiteren Entwicklungen führen. Visionäre Modelle werden nicht abgelehnt, aber im Interesse einer raschen Umsetzung pragmatischer Lösungen nicht prioritär diskutiert. Die Thesen sind als Ganzes zu verstehen; einzelne Thesen können und sollen nicht aus dem Gesamtzusammenhang gelöst werden. Weil viele der Thesen in unterschiedlichen Kontexten von Bedeutung sind, lassen sich Wiederholungen nicht vermeiden.

Feststellungen zum Ist-Zustand

1. Autonomie unter Druck

1.1. Leistungsgrenzen:

Lokale und kantonale Strukturen schaffen Identität und Raum für differenzierte Problembewältigung, stossen aber teilweise an Leistungsgrenzen und erschweren die Umsetzung von Lösungen.

Die heutigen Strukturen resp. deren Grenzen sind in der Regel historisch bedingt und lassen sich kaum funktional begründen. Diese historische Dimension unserer eher statischen Strukturen führt bekanntermassen zu Vertrauen; man fühlt sich zuhause. Gleichzeitig erkennen die zur Lösung der anstehenden Probleme zuständigen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger immer mehr, dass der vertraute historische Raum zur Bewältigung der neuen Herausforderungen für gewisse Aufgabenfelder nicht der richtige ist.

1.2. Wirtschaftliche Entwicklung gehemmt:

Die zum Teil zu kleinräumigen Strukturen hemmen die wirtschaftliche Entwicklung.

Wirtschaftliche Entwicklung ist ein komplexer und vielschichtiger Prozess. Lokale Strukturen sind nur eines von zahlreichen Elementen. Es zeigt sich immer mehr, dass kleinräumige Strukturen oder die auf einzelne Politikbereiche beschränkte interkommunale Zusammenarbeit mit den Räumen der wirtschaftlichen Entwicklung nicht (mehr) übereinstimmen. Auch eine grosse Stadt kann mitunter zu klein sein, um in einem bestimmten Gebiet mit der nötigen Geschwindigkeit auf die Bedürfnisse einer sich stark verändernden Gesellschaft und Wirtschaft reagieren zu können. In diesem Zusammenhang richtet sich der Befund, die Strukturen seien für gewisse Aufgaben zu kleinräumig, auch an grosse Einheiten; insbesondere stellt sich das Problem nicht nur auf kommunaler, sondern häufig auch auf kantonaler Ebene.

1.3. Fehlende Kongruenz:

Stimmberechtigte, Steuerzahlende und Konsumierende kommunaler Leistungen sind immer häufiger nicht deckungsgleich. Die demokratische Mitbestimmung erfolgt nur noch partiell und betrifft nicht mehr den gesamten Lebensbereich.

In den letzten vierzig Jahren haben sich die Städte in der Schweiz (wie im übrigen Europa und in Nordamerika) räumlich immer mehr ausgedehnt. Diese Ausdehnung hat eine Veränderung bisheriger räumlicher Nutzungsstrukturen und -schwerpunkte mit sich gebracht. Bevölkerungszuwachs und die Schaffung von Arbeitsplätzen konzentrieren sich immer weniger auf die Kernstädte, sondern verschieben sich auf die städtischen Umlandgebiete. Gleichzeitig erfüllen die Kernstädte aber nach wie vor wichtige Zentrumsfunktionen, die auch von der Bevölkerung im Umland genutzt werden. Die institutionellen Räume (gekennzeichnet durch die politischen Grenzen) stimmen heute mit den funktionalen Räumen (d.h. mit den Räumen, in denen öffentliche Körperschaften ihre Leistungen erbringen) und erst recht mit dem Beziehungsraum (Marktraum, Raum der Einwohnerinnen/Einwohner und Benutzerinnen/Benutzer, z.B. Pendlerinnen/Pendler) nicht mehr überein.⁴¹

Zu dieser (funktionalen) horizontalen Verflechtung gesellt sich eine kaum mehr überschaubare vertikale Verflechtung (d.h. eine Verflechtung mit übergeordneten Staatsebenen). Nur noch Sachverständige können in vielen Fällen genau rekonstruieren, wer welche Politikbereiche steuert und finanziert. So dürfte breiteren Bevölkerungskreisen nicht ganz klar sein, wer das Angebot beispielsweise einer S-Bahn zu verantworten hat und wer sich in welchem Ausmass an der Finanzierung beteiligt.

1.4. Interkantonale und internationale Problemlösungen:

Viele Agglomerationen betreffen mehrere Kantone oder überschreiten gar die Landesgrenzen. Während sich innerkantonale Probleme mit Hilfe der Kantone – rechtlich und politisch – lösen lassen, sind den Konfliktlösungsmechanismen (auch mit neuen NFA-Instrumenten) zwischen Kantonen enge verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt. Dies gilt in noch verstärktem Masse für internationale Agglomerationen.

Die Bewältigung interkommunaler Probleme kann der Kanton – politischer Wille vorausgesetzt – ohne weiteres durch den Erlass hoheitlicher Normen regeln. Die Organisationsautonomie liegt hier bei den Kantonen. Wie weit die kommunale Autonomie in den jeweiligen Politikbereichen gehen soll, bestimmen die Kantone mittels Gesetz und Verordnung. Einen Autonomie-Kerngehalt gibt es nicht. Der steigende Leidensdruck führt zu einem vermehrten Engagement des Kantons als politischer Schiedsrichter zwischen Gemeinden/Städten mit gemeinsamen Problemen und unterschiedlicher Wahrnehmung betreffend die Lösungsansätze.

Betreffen Agglomerationsprobleme Gemeinden und Städte aus mehreren Kantonen, stellt sich die verfassungsrechtliche Ausgangslage deutlich schwieriger dar. Das Ringen um die Konfliktlösungs-Mechanismen im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und

⁴¹ Vgl. hierzu Bundesrat, Agglomerationspolitik des Bundes, Bericht vom 19. Dezember 2001, S. 23.

der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) zeugt von der grossen Zurückhaltung der Kantone, ihre Organisationsautonomie auch nur teilweise an den Bund abzutreten. Der Bund wäre vor allem dann gefragt, wenn die Interessenlage zwischen Gemeinden und Städten aus verschiedenen Kantonen sehr unterschiedlich ist. Bei gleicher Interessenlage ist die Mithilfe des Bundes in aller Regel nicht erforderlich. Bei unterschiedlicher Interessenlage gibt es bei ausgleichender Betätigung eines Dritten immer Verlierer und Gewinner, zumindest aus der Sicht der Betroffenen. Die potentiellen Verlierer werden sich deshalb in der Regel gegen die Intervention des Bundes wehren, was letztlich interkantonale Problemlösungen erschwert wenn nicht gar verunmöglicht.

1.5. Autonomie:

Kantone, Gemeinden und Städte sind teilweise immer noch auf traditionelle «Autonomiepositionen» verhaftet. Ohne Veränderung dieses «Selbstverständnisses» ist Reformen im Agglomerationsbereich kaum Erfolg beschieden.

Gemeindeautonomie ist ein fundamentales Element in unserem dreiteiligen Staatsaufbau. In der politischen Diskussion droht der Begriff jedoch manchmal zum Abwehrreflex gegen alle Bestrebungen, die Freiheit der Gemeinden und Städte einzuschränken, zu werden. Im Interesse einer sinnvollen und zeitgemässen Weiterentwicklung der Staatsstrukturen sollte nicht an einem tradierten und teilweise überkommenen Autonomieverständnis festgehalten werden.

Kleinere Struktureinheiten haben für gewisse Aufgaben nach wie vor ihre Berechtigung. Gerade im Zeitalter der Globalisierung kommt der lokalen Selbstverwaltung erhebliche Bedeutung zu. Es ist nicht Zufall, dass der Stellenwert der untersten Ebene in wichtigen entwicklungspolitischen Konzepten⁴² immer bedeutender wird. Bürgernähe und Wirtschaftlichkeit sind tatsächlich Forderungen, denen die lokale Ebene oft am besten entsprechen kann. Verstärkte zentrale Steuerung ist kein Gegensatz zu lokaler Autonomie. Vielmehr geht es darum, die Rollen der staatlichen Ebenen immer wieder zur Diskussion zu stellen, wobei Einschränkungen der Autonomie auch durch vermehrte Partizipationsmöglichkeiten i.S. eines Mitwirkungs föderalismus kompensiert werden können. Die permanente Diskussion, wer in welchem Politikbereich welche Aufgaben wahrnehmen (und finanzieren) soll, ist ein dynamischer Prozess, der nie abgeschlossen ist. In diesem Sinn ist die Frage nach dem Inhalt der Gemeindeautonomie nicht ein für allemal zu beantworten.

2. Blockierter Prozess

2.1. Interessengegensätze:

Diese führen innerhalb der Agglomeration zu einer Blockierung. Die Agglomerationen können aus eigener Kraft und innert nützlicher Frist keine wirklichen Fortschritte mehr erzielen.

⁴² Vgl. z.B. für die Weltbank: World Development Report 1999/2000, Entering the 21st Century, Kapitel 5, S. 107 ff.; für die UNO: UNDP, Participatory local governance, New York 1998.

Auch wenn die Gemeinden und Städte innerhalb einer Agglomeration je für sich gut funktionieren und auch die Zusammenarbeit ein beachtliches Niveau erreicht hat, sind Fortschritte heute kaum mehr möglich, weil trotz allen Bekenntnissen zur Zusammenarbeit der Fokus stark auf die eigene Gemeinde oder Stadt gerichtet ist. Gemeinsame Lösungen wirken oft erst mittel- bis längerfristig und werden kurzfristig nur als Einschränkungen der Handlungsfreiheit der einzelnen Gemeinden und Städte wahrgenommen. Der Zeithorizont kommunaler Überlegungen ist oft auf eine politische Amtsdauer beschränkt. In den meisten Agglomerationen sind daher die übergeordneten Staatsebenen gefordert. Diese können (durch Anreizsysteme, politischen Druck oder – als ultima ratio – Zwang) einen entscheidenden Einfluss auf ein Weiterkommen innert nützlicher Frist ausüben.

2.2. Unterschiedliche Ausgangslage:

Eine Zusammenarbeitskultur ist nicht in allen Agglomerationen in gleichem Mass vorhanden. In einzelnen Agglomerationen haben bereits bestehende politikbereichsübergreifende Zusammenarbeitsformen zu einem Klima des gegenseitigen Vertrauens geführt. Andere Agglomerationen haben diesen Schritt noch nicht gemacht.

Wegen der bestehenden Interessengegensätze ist es für eine Verstärkung der Zusammenarbeit wichtig, dass zwischen der Stadt und den einzelnen Gemeinden ein Klima des gegenseitigen Vertrauens besteht. Als wirksame vertrauensbildende Massnahme haben sich die Formen der freiwilligen politikbereichsübergreifenden Zusammenarbeit erwiesen (Agglomerationsvereine etc.). Diese Formen erscheinen daher als erster und wichtiger Schritt hin zu einer stärkeren Integration (mit verbindlichen Formen der Zusammenarbeit). Dem Umstand, dass das gegenseitige Vertrauen nicht in allen Agglomerationen gleich weit gediehen ist, muss bei der Erwägung weiterer Integrationsschritte Rechnung getragen werden.

2.3. Urbanität:

Mit zunehmender Distanz zum Zentrum (Kernstadt) steigt die Skepsis gegenüber moderner Urbanität.

Es ist bekannt, dass sich die Schweiz nach wie vor nicht oder nur sehr beschränkt urban definiert, obschon die Mehrheit der Bevölkerung in urbanen Gebieten lebt. Wer sich Urbanität verpflichtet fühlt, meint, die gesamte Bevölkerung würde mit einem Bekenntnis zu urbaner Lebenshaltung glücklicher. Umgekehrt haben die Anhängerinnen und Anhänger ländlicher Sichtweisen das Gefühl, wenn sich die gesamte Bevölkerung an diesem (ländlichen) Masstab orientieren würde, wäre alles viel besser. Bei dieser Ausgangslage erstaunt es nicht, dass Bestrebungen in den Agglomerationen vom «Land» argwöhnisch bis ablehnend beurteilt werden. Dieser Befund ist vor allem in Kantonen mit städtischen Agglomerationen und grossem ländlichem Umland von Bedeutung. Diesen Befindlichkeiten muss im Rahmen der ins Auge zu fassenden Veränderungen Rechnung getragen werden.

2.4. Parteipolitische Gegensätze:

In Agglomerationen ist das Zentrum häufig von einer Mitte-Links-Haltung geprägt, die finanzstarken Agglomerationsgemeinden eher liberal und das Umland eher konservativ eingestellt.

Diese Aussage mag zwar nicht überall zutreffen, dürfte aber in der Tendenz richtig sein. Die Kernstädte sind vielerorts mehrheitlich mitte-links orientiert und richten ihre Politik auf diese Wählerschaft aus. Die zentrumsnahen Gemeinden sind oft finanzstark, eher urban und tendenziell liberalem Gedankengut verpflichtet. Auch wenn das anschliessende «Land» mit der Agglomeration Beziehungen unterhält (z.B. Pendlerinnen/Pendler), ist die Grundhaltung in gesellschaftlichen Fragen eher konservativ. Diese unterschiedlichen politischen Werthaltungen erschweren Reformen zur Überwindung kleinräumiger Strukturen.

2.5. Bereitschaft der Umlandgemeinden zur Mitwirkung:

2.5.1. Mangelnde Mitsprachemöglichkeiten:

Die Bereitschaft der Umlandgemeinden, die ungedeckten Kosten gewisser Kernstadtangebote mit zu finanzieren, ist unterschiedlich, insgesamt jedoch nicht ausgeprägt, weil Mitwirkungsmöglichkeiten der Umlandgemeinden bei der Angebotsfestlegung weitgehend fehlen. Ist die steuerliche Belastung bei den zahlenden Umlandgemeinden grösser als bei der Stadt, sinkt die Bereitschaft zur Mitfinanzierung entsprechend.

Viele Umlandgemeinden bestreiten nicht, dass sie Spillover-Kosten verursachen. Sie argumentieren aber nicht ganz zu Unrecht, das Angebot werde von der Kernstadt gemacht, die Mitsprache des Umlandes bestehe nicht oder in nur ungenügendem Ausmass. Wenn die Bevölkerung der Umlandgemeinden die Leistungen der Kernstadt in Anspruch nehme, sei dies nicht primär das Problem der Umlandgemeinden. Solange die Umlandgemeinden nicht massgeblich bei der Festlegung des Leistungsangebots mitentscheiden könnten, sei eine Mitfinanzierung kaum möglich. Besonders schwierig wird die Diskussion dort, wo Umlandgemeinden trotz bescheidenerem Angebot eine höhere kommunale Steuerbelastung ausweisen als die Kernstadt. Diese Gemeinden zur Abgeltung zentralörtlicher Leistungen zu bewegen, ist verständlicherweise schwierig.

2.5.2. Sichtbarkeit des «Produkts»:

Die Bereitschaft der Umlandgemeinden zur Mitfinanzierung/Mitwirkung ist auch abhängig von der Sichtbarkeit des jeweils in Frage stehenden «Produkts».

Je handfester die angebotene Leistung ist, desto höher ist die Bereitschaft der Umlandgemeinden, einen Beitrag an die Kosten zu sprechen. So ist beim öffentlichen Verkehr der Nutzen eines zusätzlichen Busangebots ohne weiteres erkennbar. Eine neue Buslinie hat für eine Agglomerationsgemeinde einen messbaren, konkreten Nutzen für alle, die ohne Auto in die Kernstadt fahren wollen. Die Gemeinde ist entsprechend bereit, einen Teil der Steuermittel für diese Aufgabe einzusetzen. Schwieriger wird es beispielsweise bei kulturellen Angeboten, die in der Kernstadt stattfinden. Hier ist der Nutzen für die Umlandgemeinden nur noch mittelbar. In der Gemeinde werden keine zusätzlichen Leistungen sichtbar. Es wird nicht in Abrede ge-

stellt, dass auch ein Teil der Bevölkerung der Umlandgemeinden vom Angebot der Kernstadt profitiert. Je nach Kulturverständnis fehlt der Umlandgemeinde jedoch die Bereitschaft, einen Beitrag an die urbane (professionelle) Kultur leisten zu müssen.

2.5.3. Politischer Leistungsausweis in der eigenen Gemeinde:

Politikerinnen und Politiker in den Umlandgemeinden können die mittfinanzierten Leistungen der Kernstädte zu wenig als «eigene» Leistungen verkaufen. Der politische Leistungsausweis muss nach wie vor in der eigenen Gemeinde erbracht werden.

Wahltag ist Zahltag. Dies gilt natürlich auch in den Gemeinden und Städten. Strukturreformerrinnen und Strukturreformer werden wegen diesen Aktivitäten allein kaum gewählt. Was zählt sind konkrete, sichtbare Leistungen. Eine neue Kinderkrippe, ein glänzendes Tanklöschfahrzeug oder ein neuer Sportplatz bewirken grössere Medienpräsenz als komplexe Diskussionen um gemeindeübergreifende Strukturen.

2.5.4. Schlechte Eignung des Themas zur politischen Profilierung:

Lokale Behörden halten vielfach an den bisherigen Strukturen fest, weil sie sich mit Reformen hin zu überörtlichen Strukturen in ihren Gemeinden und Städten (bei ihrer Wählerschaft) kaum profilieren können.

So geraten umsichtige Politikerinnen und Politiker, die sich für eine Verstärkung der vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit in der Region einsetzen, nicht selten in der eigenen Gemeinde oder Stadt unter Druck. Wer an den kleinräumigen Strukturen festhält, wird politisch eher belohnt, als wer sich für die Agglomeration einsetzt. Es dürfte oft politisch erfolgversprechender sein, den Teufel drohender Zentralisierung an die Wand zu malen, als die (massvolle) Verstärkung der Zusammenarbeit zu predigen.

2.6. «Sowohl-als-auch-Haltung»:

Die Bevölkerung fühlt sich mit der Agglomeration als Ganzes relativ stark verbunden, ist aber kaum bereit, die kommunalen Strukturen grundsätzlich in Frage zu stellen.

Hier haben die Untersuchungen des Laboratoire de Sociologie Urbaine (LaSUR)⁴³ gezeigt, dass die Bevölkerung einen sehr emotionalen, teilweise widersprüchlichen Zugang zur Problemstellung hat. Es konnte zwar in den vier untersuchten Agglomerationen Zürich, Luzern, Lugano und Lausanne ein Gemeinschaftsgefühl festgestellt werden, welches über die Gemeindegrenzen hinausgeht, wobei sich die Einwohnerinnen und Einwohner der Umlandgemeinden mehr für die Probleme der Kernstädte interessieren als umgekehrt. Trotzdem ist die Unterstützung für etwaige Reformen der institutionellen Struktur der Agglomerationen sehr schwach. Lösungen, welche die bestehenden Gemeindegrenzen intakt lassen, werden offenbar klar

⁴³ Vgl. Daniel Kübler, Brigitte Schwab, Dominique Joye, Michel Bassand, La métropole et le politique. Identité, services urbains et citoyenneté dans quatre agglomérations en suisse, Cahiers du LaSUR 3, novembre 2002.

bevorzugt. Wenn es um Bewegungsräume, um Märkte öffentlicher Leistungen und um die grossräumigere Zugehörigkeit geht, fühlt man sich also der Agglomeration zugehörig. Gleichzeitig besteht ein starker Hang zu Kleinräumigkeit, in der man geborgen ist und wo Überblick möglich ist. Diese letztlich widersprüchliche Haltung ist nachvollziehbar, bei der Überwindung der kleinräumigen Strukturen in gewissen Bereichen aber eher hinderlich.

2.7. Fehlende Anreize:

Gemeinden und Städte, die im Interesse der Agglomeration verzichten (z.B. in raumentwicklungspolitischer Hinsicht) oder Lasten übernehmen, erhalten in der Regel dafür keine (wahrnehmbare) Gegenleistungen. Ein entsprechendes Anreizsystem besteht nicht.

Soll der Region ein grösseres Gewicht zukommen, bedingt dies bei den Gemeinden und Städten einen Verzicht auf die Wahrnehmung bestimmter Zuständigkeiten. Dieser Verzicht gründet regelmässig auf der einsichtigen Haltung der verantwortlichen Opinionleader. Der Nutzen ist nicht oder zumindest nicht in absehbarer Zeit zu erkennen. Das Fehlen konkreter Anreize führt bei dieser Ausgangslage nicht zu übertriebener Reformfreudigkeit.

3. Schwachstellen bestehender Ansätze

3.1. Bereichsübergreifende Zusammenarbeit:

Geringes politisches Gewicht und geringe Verbindlichkeit. Bereichsübergreifende Organisationen oder Organisationen mit Matrixfunktion (Raumentwicklung, Finanzplanung) bestehen zwar, haben aber wenig politisches Gewicht und können ihre Mitglieder kaum (politisch und rechtlich) einbinden.

Es bestehen multifunktionale Formen interkommunaler Zusammenarbeit in den Agglomerationen, die sich schwergewichtig mit der Siedlungsentwicklung und mit der Koordination weiterer regionaler Aufgaben befassen. Diesen Zusammenarbeitsformen mangelt es regelmässig an Verbindlichkeit. Die Rechtsform der Trägerschaft ist denn auch typisch: Es handelt sich um multilaterale Verträge oder allenfalls um Vereine. Verbindlichkeit kann nur herbeigeführt werden, wenn alle Mitglieder (d.h. alle Gemeinden und Städte) einem Geschäft je zustimmen. Mit anderen Worten: Wer nicht mitmachen will, kann nicht eingebunden werden. So kommen gemeinsame Beschlüsse selten zustande; immer gibt es «weisse Flecken» auf der regionalen Landkarte. Im Gegensatz zu zahlreichen Erscheinungsformen der verbindlichen, aber stets politikbereichsspezifischen interkommunalen Zusammenarbeit, wollen sich die Gemeinden und Städte hier – zumindest bis zum heutigen Zeitpunkt – nicht dem Beschluss einer Mehrheit unterwerfen.

3.2. Bereichsspezifische Zusammenarbeit:

Mangelnde Koordination, Transparenz und Demokratie. Bereichsspezifische Zusammenarbeit funktioniert, ist aber wenig in Gesamtstrategien eingebettet (mangelnde Koordination), tendenziell eher technokratisch ausgerichtet und unter demokratischen Gesichtspunkten problematisch.

Die interkommunale Zusammenarbeit in der Agglomeration funktioniert grundsätzlich gut und hat ein beachtliches Ausmass angenommen. Die politikbereichsspezifische Zusammenarbeit vermag zwar den Handlungsspielraum der Agglomerationen zu erweitern, bringt aber auch neue Probleme mit sich: Es entsteht eine Vielzahl sektorieller Kooperationen, die «ein kompliziertes Geflecht von Institutionen, Trägerorganisationen, Finanzierungsschlüsseln, räumlichen Geltungsbereichen und Akteuren»⁴⁴ ergeben. Folge davon sind fehlende (strategische) Gesamtsicht resp. Koordination, mangelnde Transparenz und oft auch unklare Verantwortlichkeiten.

In den Trägerschaften dieser politikbereichsspezifischen Zusammenarbeit finden sich in aller Regel Gleichgesinnte, die der betreffenden Aufgabe besonderes Interesse entgegen bringen. Die Vertretungen der Gemeinden und Städte sollten zwar primär deren Interessen (die Eigentümerinteressen) vertreten. Mit der Zeit findet allerdings ein Rollenwechsel statt: Anstelle der Eigentümerinteressen werden vermehrt die Interessen der Trägerschaft (Unternehmensinteressen) in den Vordergrund gestellt und gegenüber den Gemeinden und Städten vertreten. Die Doppelrolle wird also in der Regel zugunsten der Trägerschaft wahrgenommen, mit der man sich vermehrt identifiziert. Zudem werden «technische» Argumente oft in den Vordergrund gerückt, weil die eher emotionalen oder politischen Fragestellungen zwar in der Gemeinde oder Stadt, nicht aber in der Trägerschaft der interkommunalen Zusammenarbeit priorisiert werden. Während in der Gemeinde oder Stadt die wichtigen Entscheide, insbesondere auch die damit verbundenen Finanzierungsfragen, von den Stimmberechtigten oder zumindest vom Parlament getroffen werden, sind die Entscheide der IKZ-Trägerschaften in der Regel demokratischen Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten weitgehend entzogen.

3.3. Pragmatische Ansätze:

Pragmatische, unkomplizierte Ansätze zur Regelung interkommunaler Beziehungen sind eine sehr gute Basis, indessen oft nur relativ kurzfristig wirksam und können die komplexen Problemstellungen nicht nachhaltig lösen.

Oft findet übergemeindliche Zusammenarbeit auf unkomplizierte Weise und mit ansehnlichen Erfolgen statt. Der Einfluss alltagspolitischer Umstände und insbesondere der Einfluss einzelner Personen ist unverkennbar. Komplexeren Fragestellungen und Vernetzungen geht man jedoch bei diesem Vorgehen eher aus dem Weg, weil «win-win-Lösungen» hier häufig nicht offensichtlich und zudem schwierig zu kommunizieren sind, der Erfolg in weitere Ferne rücken kann und der Leistungsausweis nicht in greifbarer Nähe liegt.

⁴⁴ Luzia Lehmann, Stefan Rieder, Stefan Pfäffli, Zusammenarbeit in Agglomerationen: Anforderungen – Modelle – Erfahrungen. Luzerner Beiträge zur Gemeindeentwicklung und zum Gemeindemanagement, Bd. 9, Luzern 2003, S. 20.

4. Handlungsbedarf ausgewiesen

4.1. Handlungsbedarf auf allen Ebenen:

Handlungsbedarf im Sinne einer Stärkung der Agglomerationen durch Intensivierung der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit wird auf allen Ebenen und in praktisch allen kontaktierten Agglomerationen formuliert.

Der Bedarf nach verstärkter vertikaler und horizontaler Zusammenarbeit ist bei Bund, Kantonen, Gemeinden und Städten grundsätzlich ausgewiesen, auch wenn mitunter von unterschiedlicher Intensität. Ad personam ausgedrückt ist der Wunsch nach einer Verstärkung grösser, wenn sich die entsprechende Person mit Vernetzungsproblemen befasst. Wer hingegen stark auf einzelne Themen (z.B. auf einen einzigen Politikbereich) fokussiert ist, wird sich mit geringerer Vehemenz für eine Verstärkung der Zusammenarbeit einsetzen. Zudem dürften die Probleme ausgeprägter sein, wenn grosse Agglomerationen mit entsprechend grösserer Komplexität betroffen sind.

4.2. Kleine Agglomerationen:

Einzelne kleinere Agglomerationen orten weniger Handlungsbedarf, weil Probleme im direkten und bilateralen Kontakt angegangen werden können.

Es gilt wohl ganz allgemein der Grundsatz, dass kleinere Einheiten von sich aus kaum einen starken Wunsch nach Reformen verspüren, soweit sie nicht wegen ihrer geringen Grösse an Leistungsgrenzen stossen. Kleine Einheiten haben weniger Mühe, Transparenz herzustellen und können bürokratischen Ansätzen eher begegnen. Beschränkt sich eine Agglomeration auf einige wenige Gemeinden und Städte, sind diese meistens in der Lage, ihre Probleme in freierwilliger Absprache zu lösen. Die Gegensätze in kleinen Agglomerationen sind denn auch deutlich geringer, als dies in grossen Agglomerationen der Fall ist.

4.3. Ländliche Kantone:

In ländlich geprägten Kantonen ist das Bewusstsein für die Probleme der Agglomerationen teilweise nicht ausgeprägt und die Bereitschaft zu entsprechenden Reformen eher gering.

Da Reformen im Strukturbereich oft in kantonale Gesetzgebungsprozesse münden, spielt die Haltung des gesamten Kantons gegenüber den Problemen der Agglomeration eine grosse Rolle. Hier sieht sich die Politik mit der Herausforderung konfrontiert, in den ländlichen Gebieten Überzeugungsarbeit zu leisten, insbesondere das Bewusstsein zu schaffen, dass Agglomerationspolitik nicht nur die Städte betrifft, weil auch das Umland und die ländlichen Gebiete von einer gut funktionierenden Agglomeration als Motor für die wirtschaftliche Entwicklung profitieren.

4.4. Urbane Kantone:

In urbanen⁴⁵ Kantonen ist der innerkantonale Reformbedarf in der Agglomeration weniger ausgeprägt, weil der mehrheitlich «städtische» Kanton die Probleme «agglomerationsfreundlich» angeht. Das Problem liegt hier akzentuiert bei interkantonalen (zum Teil internationalen) «Schnittstellen».

In urbanen Kantonen ist das Bewusstsein für Agglomerationsprobleme grösser, als dies in ländlichen Kantonen der Fall ist. Der Kanton ist somit eher bereit, sich bei der Lösung entsprechender Probleme zu engagieren. Er muss dabei nicht auf «ländliche» Mehrheiten Rücksicht nehmen. Hingegen sehen sich die meisten Kantone mit städtischer Prägung mit dem Problem konfrontiert, dass ihre funktionalen Räume weit in andere Kantone oder sogar ins Ausland reichen, womit der einseitigen kantonalen Regelung enge Grenzen gesetzt sind.

4.5. Bewusstsein der Exekutiven und Legislativen:

Sowohl kantonale wie auch kommunale Behörden artikulieren Handlungsbedarf. Das Agglomerationsbewusstsein der Gemeinde- und Stadtexekutiven ist ausgeprägt, die Bereitschaft, Zuständigkeiten der Gemeinde oder Stadt abzugeben, zumindest teilweise vorhanden. Gemeinde- und Stadtparlamente bekennen sich auch zur Agglomeration, haben aber ausgeprägtere «Verlustängste».

Zunehmend vertreten die kommunalen Exekutiven – wenn auch mit unterschiedlicher Intensität – die Auffassung, die Zusammenarbeit sei zu verstärken. Auch bei kommunalen Parlamenten wird die Verstärkung der Zusammenarbeit in der Agglomeration vermehrt zum Thema, wobei sich hier die Begeisterung nach einer anfänglichen Euphorie oft in Grenzen hält. Während die kommunalen Exekutiven im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit eine wichtige Rolle wahrnehmen werden, dürfte dies für die Parlamente der Gemeinden und Städte anders sein: Formalisierte Mitsprache der Gemeinde- oder Stadtparlamente auf der Ebene einer (multifunktionalen) Agglomerationsplattform ist zwar ohne weiteres denkbar. Die Zuständigkeit zum Entscheid wird allerdings bei verbindlichen Formen multifunktionaler Zusammenarbeit nicht mehr bei den Gemeinden und Städten (und damit bei den Parlamenten) liegen, weil sonst Entscheide innert nützlicher Frist kaum möglich sind. Mit diesem Verzicht auf Entscheidzuständigkeiten werden sich die kommunalen Parlamente – zumindest teilweise – wohl eher schwer tun.

5. Weite Wirkung der Agglomerationspolitik

5.1. Isolierte Betrachtung der Agglomeration greift zu kurz:

Kantonale Agglomerationspolitik hat Auswirkungen auf den ganzen Kanton; eine isolierte Betrachtung der Agglomeration greift zu kurz.

Bei der Formulierung einer kantonalen Agglomerationspolitik kann sich der Kanton bei seinen Betrachtungen nicht auf die Agglomeration beschränken. Die Diskussion um die richtige Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden/Städten betrifft den ganzen Kanton und hat

⁴⁵ Mit «urban» ist nicht kernstädtisch gemeint.

unmittelbare Wirkungen auf die Bedürfnisse der künftigen Agglomerationsstrukturen. Gleiches gilt für die Finanzierungsmechanismen. So lassen sich viele Aufgaben in der Agglomeration ohne weiteres als Verbundaufgaben Kanton – Gemeinden/Städte lösen (wobei die Gemeinden und Städte in der Agglomeration ihre Aufgaben künftig nicht einzeln, sondern gemeinsam wahrnehmen würden). Verbundaufgaben lassen sich aber nicht nur bezogen auf einzelne Agglomerationen, sondern nur in Bezug auf alle Gemeinden und Städte des Kantons mit Erfolg bewirtschaften. Schliesslich spielen auch Überlegungen zum direkten Finanzausgleich oft eine entscheidende Rolle: Die ländlichen Gemeinden in peripheren Lagen sind auf einen massvollen Finanzausgleich angewiesen, weil sie wegen tiefer (und immer tiefer werdender) Finanzkraft ihre Aufgaben nicht mehr finanzieren können, auch wenn sie nur äusserst bescheidene Angebote erstellen. Die Mittel für den Finanzausgleich können aber nur erwirtschaftet werden, wenn die wirtschaftlichen Zentren (und dies sind in der Regel die Agglomerationen) entsprechend mehr Erträge generieren können. Zudem stellt sich im Rahmen des Finanzausgleichs oft die Frage nach einer massvollen Abgeltung zentralörtlicher Leistungen. Die Agglomerationspolitik sollte daher auch immer mit den Zielen einer – künftigen⁴⁶ – kantonalen Regionalpolitik abgestimmt werden. Es ist zweifellos einfacher, Agglomerationsstrukturen zu implementieren, wenn die übrigen Rahmenbedingungen (organisatorische Vorgaben, Aufgabenteilung, Finanzausgleich, Abgeltung Zentrumsgemeinden) politisch diskutiert und einer Regelung zugeführt wurden. Ist dies noch nicht der Fall, empfehlen sich Modelle, die Überlegungen im obenerwähnten Zusammenhang mit einbeziehen, ohne sie politisch miteinander zu verknüpfen.

5.2. **Auswirkungen auf Nachbarkantone:**

Kantonale Agglomerationspolitik hat Auswirkungen auf die Nachbarkantone.

Viele Agglomerationen sind interkantonal verflochten. Es empfiehlt sich deshalb, von Anfang an diese Verflechtungen zu berücksichtigen und im Kontakt mit den Nachbarkantonen die Probleme anzugehen. Hier sind primär die Kantone gefordert, weil die Kontaktnahme von Gemeinde zu Gemeinde – zumindest was politische Strukturfragen anbelangt – von den benachbarten Kantonen nicht unbedingt geschätzt wird.

Ziele einer verbesserten Zusammenarbeit

Vorbemerkungen

Reformnutzen kann in der Regel weder vorausgesagt noch im Nachhinein genau gemessen werden. Es ist indessen unerlässlich, dass sich alle Beteiligten über die Reformziele und die entsprechenden Umsetzungsmassnahmen einig sind. Die Reformziele sind letztlich das Ergebnis persönlicher, allenfalls politischer Wertungen und Annahmen. Bei allen Reformen ist darauf zu achten, dass mögliche Vorteile potentiellen Nachteilen gegenübergestellt werden, was letztlich zu einer Gesamtbeurteilung führt. Es gilt zu beachten, dass auch die Verbesserung der demo-

⁴⁶ Die Kantone betreiben heute i.d.R. keine eigentliche Regionalpolitik. Dies soll sich mit der Neuen Regionalpolitik des Bundes (NRP) ändern. Es ist geplant, die Kantone mehr in die Verantwortung einzubinden (vgl. Expertenbericht «Überprüfung und Neukonzeption der Regionalpolitik», Zusammenfassung, 6. Februar 2003, S. 10).

kratischen Mitsprache oder Mitbestimmung einen Nutzen darstellen kann. Nutzen kann, muss aber nicht ökonomischer Art sein.

Das letzte Jahrzehnt war geprägt von eher betriebswirtschaftlich orientierten Reformen, was sich vor allem in der Diskussion um die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (NPM) niedergeschlagen hat. Bei dieser Diskussion stand das Thema «politische Willensbildung» eher etwas im Hintergrund. Es ist deshalb wichtig, dass dieses Thema (resp. damit im Zusammenhang stehende Mängel) bei den Zielsetzungen gebührend berücksichtigt wird. Dabei wäre es falsch, die positiven Errungenschaften der betrieblichen Verbesserungen wieder rückgängig zu machen. Gerade hier wuchs die Erkenntnis, dass sich die Politik vermehrt mit Strategien auseinandersetzen soll, während der Verwaltung oder beauftragten Dritten bei der Aufgabenerfüllung – immer im Rahmen der Vorgaben – die nötige unternehmerische Freiheit zu belassen ist; eine Erkenntnis, die auch für die Zusammenarbeitsformen in der Agglomeration sehr relevant ist. Allerdings sollte sich der Prozess zur Schaffung von Agglomerationsstrukturen wie bereits ausgeführt nicht einseitig auf die effiziente Aufgabenerfüllung konzentrieren, sondern ebenfalls den festgestellten Demokratiedefiziten (mangelnde Transparenz, unklare Verantwortlichkeiten, wenig bis keine demokratische Mitsprache) Rechnung tragen.

Die formulierten Ziele können mitunter auch zu Zielkonflikten führen. Dies kann kaum vermieden werden. Bei erkannten Zielkonflikten können unter Umständen Lösungen gefunden werden, welche die Konflikte mildern. Die Politik soll sich gegebenenfalls klar äussern, welchem Ziel Vorrang gebührt. Vielfach wird argumentiert, Demokratie (inputorientierte Ziele) und Effizienz (outputorientierte Ziele) seien nicht oder nur schwer miteinander zu vereinbaren. Die in den Thesen 14 ff. angestellten Überlegungen zeigen, dass Modelle denkbar sind, die beiden Anforderungen gleichermaßen zu entsprechen vermögen.

Schliesslich sollen Ziele nicht als Marketinginstrumente eingesetzt werden, sondern vielmehr als politische Leitlinien über allem stehen. Projekte zur Verstärkung der Zusammenarbeit in der Agglomeration sollen immer wieder an den zu Beginn formulierten Zielen gemessen werden (wobei die Ziele im Verlauf konkreter Projekte selbstverständlich modifiziert und erweitert werden können). Es gilt insbesondere zu vermeiden, dass Bestrebungen zu einer verstärkten horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit in den Agglomerationen in einen «wilden» Aktionismus münden, der zwar auf den ersten Blick beeindruckt und deshalb möglicherweise als Erfolg «gefeiert» wird, letztlich aber inhaltlich kaum zielgerichtete Veränderungen auslösen kann.

6. Allgemeine Ziele (Oberziele)

- 6.1. Nachhaltige Entwicklung** in der Agglomeration sicher stellen, d.h. Lebensqualität und wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit in der Agglomeration verbessern resp. stärken.
- 6.2. Agieren statt reagieren:** Strukturen und Prozess selber gestalten und dadurch die Gefahr, dass Sachzwänge zu suboptimalen Lösungen führen, und eine drohende Fremdbestimmung verhindern.

7. Ziele für die politische Willensbildung (inputorientierte Ziele):

7.1. Strukturen vereinfachen:

- *Zuständigkeiten und Verantwortung in Übereinstimmung bringen;*
- *die Transparenz (Accountability) erhöhen.*

Angesichts der weitreichenden horizontalen und vertikalen Verflechtungen fallen Zuständigkeit zum Entscheid und (Finanzierungs-) Verantwortung immer öfter auseinander. Zahllos sind Beispiele, in denen Kantone Standards für bestimmte Aufgabenbereiche festlegen, welche die Gemeinden und Städte zwar finanzieren, aber kaum beeinflussen können. Gleiches ist im Verhältnis der Gemeinden und Städte zu ihren interkommunalen Organisationen zu sagen: Hier werden auf der Vollzugsebene (Verbände, Aktiengesellschaften etc.) oft Entscheide gefällt, deren Kostenfolgen die Gemeinden und Städte ohne einlässliche Auseinandersetzung mit dem Problem und ohne nennenswerte Mitsprache finanzieren müssen. In diesem Zusammenhang ist auf die Bedeutung des Grundsatzes der fiskalischen Äquivalenz hinzuweisen, wonach der Besteller (und Nutzer) öffentlicher Leistungen (und Standards) diese auch zu finanzieren hat.

Ebenfalls problematisch erscheint der zunehmende Verlust an Zuordnungsmöglichkeiten «öffentlicher Verantwortlichkeit» für bestimmte Leistungen. Auch wenn für Behörden- und Verwaltungsprofis allenfalls ergründbar ist, welches Gemeinwesen welche Leistungen erbringt, finanziert und letztlich zu verantworten hat, ist dies für die «Zivilgesellschaft» oft kaum mehr möglich und für die individuellen Leistungsbezüglerinnen und Leistungsbezügler in der Regel auch nicht von Bedeutung. Es wäre aber zuhanden der politischen Diskussion anzustreben, dass wieder vermehrt Leistungen einer bestimmten Ebene zugeordnet werden können, damit auch politische Verantwortung überhaupt wahrgenommen werden kann. Bei politischen Fehlleistungen ist angesichts komplexer und unübersichtlicher Steuerungsmechanismen oft kaum zu ergründen, wem diese anzulasten sind.

Auch wenn die Steuerung öffentlicher Aufgaben nicht entflochten werden kann (und soll), gilt es doch immer das Ziel vor Augen zu halten, bei Reformen im Bereich horizontaler und vertikaler Verflechtungen nicht noch mehr zu komplizieren, sondern zu vereinfachen. Auch wenn gerade bei bewährten Verbundaufgaben Kanton – Gemeinde die Steuerungsmechanismen komplex bleiben, lassen sich doch mit den richtigen Reformen Vereinfachungen bewerkstelligen. So kann es Sinn machen, verschiedene Akteure (z.B. mehrere Raumplanungsorganisationen und Verkehrsverbände) unter einem Dach zusammenzufassen und die bisherigen Organisationen aufzulösen. Mit solchen Massnahmen wird einerseits dem berechtigten Ruf nach mehr Koordination nachgelebt und gleichzeitig besteht nach der Reform nur noch eine Organisation, welche mehrere bisherige ablöst.

7.2. Agglomerationsbewusstsein stärken:

Die Agglomeration wird immer stärker als Lebens- und Arbeitsraum wahrgenommen. Es erscheint wichtig, dass diese Anfänge der Bildung eines Agglomerationsbewusstseins noch gestärkt werden können und die «Agglomeration» nicht als Gegenpol zur Gemeinde/Stadt, sondern als sinnvolle und im Alltag wichtige ergänzende Grösse wahrgenommen wird. Dieses Ziel

gilt es immer wieder zu betonen. Gemeindegrenzen können nur dann überwunden werden, wenn die Einsicht bei breiten Bevölkerungskreisen herrscht, dass gewisse Problemstellungen besser grossräumig an die Hand genommen werden. Gleichzeitig ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass ein ausgeprägtes Bewusstsein für die Agglomeration keineswegs mit der Aufgabe der Identifikation mit kleinräumigen Einheiten (Gemeinde, Quartier) gleichzusetzen ist. Die beiden «Grössen» ergänzen sich, sie schliessen sich nicht aus.

7.3. Demokratische Mitsprache gewährleisten:

Vielen Formen der heutigen bereichsspezifischen interkommunalen Zusammenarbeit ist ein Mangel an demokratischer Mitsprache eigen. Um innert vernünftiger Zeit zu einer Entscheidung zu kommen, wird meistens auf demokratische Entscheidmechanismen verzichtet. Dieses Manko gilt es wettzumachen, ohne dabei die Verfahrensdauer zu verlängern. Wie ein solcher «Seiltanz» erfolgreich absolviert werden kann, sollen die Überlegungen zu einem Modell der Zusammenarbeit (Thesen 14 ff.) aufzeigen.

7.4. Mitsprache der Gemeinden und Städte gewährleisten:

Das Ziel besteht nicht darin, eine vierte, autonome staatliche Ebene zwischen Kantonen und Gemeinden/Städten zu implementieren. An der Konzeption kommunaler Aufgabenerfüllung im Rahmen des übergeordneten kantonalen Rechts ist grundsätzlich festzuhalten. Auch wenn gewisse Gemeindeaufgaben von regionaler Bedeutung besser im Rahmen bestimmter regionaler Strukturen erfüllt werden können und auch sollen, bleiben die Gemeinden und Städte also nach wie vor die Erfüllerinnen (und Finanziererinnen) der fraglichen Aufgaben [soweit die Finanzierung nicht im Rahmen von Verbundaufgaben dem Kanton oder allenfalls dem Bund (mit) obliegt]. Deshalb müssen Agglomerationsstrukturen gewährleisten, dass den Gemeinden und Städten weitgehende Mitsprachemöglichkeiten zukommen. Mitsprachemöglichkeiten bedeuten aber nicht, dass sich jede Gemeinde oder Stadt den Beschlüssen der Agglomeration soll widersetzen können. Mitsprache meint in diesem Zusammenhang einen partizipativen Prozess, in welchem verschiedene Haltungen ergründet werden und ein Ausgleich der Interessen stattfinden kann. Im Verfahren der Entscheidungsfindung müssen indessen je nach Modell geartete Mehrheiten gefunden werden. Kommt eine Entscheidung zustande, sind alle Gemeinden und Städte daran gebunden.

7.5. Subsidiaritätsprinzip beachten:

Zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben gibt es bezüglich der räumlichen Ausdehnung keine allgemein gültigen Kriterien über alle Aufgaben hinweg. Zur Bestimmung der «richtigen» Ebene hat sich das Subsidiaritätsprinzip bewährt. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das Subsidiaritätsprinzip dynamisch zu verstehen ist und nicht Lösungen zeitigt, die ein für alle Mal gelten. Was gestern kommunal gesteuert werden konnte, bedarf heute vielleicht regionaler Zusammenarbeit. Unter Umständen muss sich morgen der Kanton oder gar der

Bund mit der Steuerung im fraglichen Aufgabenbereich befassen.⁴⁷ Die Betonung des Subsidiaritätsprinzips im Zusammenhang mit der Agglomerationspolitik erscheint darum besonders wichtig, weil die Begründung regionaler Zuständigkeiten immer mit einem Verlust an kommunalen Zuständigkeiten verbunden ist. Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass der Agglomeration nur gerade diejenigen Zuständigkeiten übertragen werden sollen, deren Wahrnehmung durch die Gemeinden und Städte alleine nicht mehr Sinn macht. Was indessen ohne Abstriche «vor Ort» entschieden werden kann, soll auch künftig dort entschieden werden. Die Übertragung der entsprechenden Zuständigkeiten auf die «obere Ebene» macht hier keinen Sinn.

7.6. Primat der Politik wieder herstellen:

Die zahlreichen Verflechtungen haben dazu geführt, dass die gewählten Behörden in vielen Bereichen die Entscheide anderer Organisationen nur noch zur Kenntnis nehmen können, weil diese Entscheide immer öfter – dem Primat der Effizienz gehorchend – auf der technischen Ebene gefällt werden. Hier ist mit Mass das Primat der Politik wiederherzustellen. Eine sachgerechte Ausgestaltung der Zuständigkeiten und Instrumente muss sicherstellen, dass die Politik alles Wichtige, aber eben nur das Wichtige bestimmt. So gesehen ergeben sich zwischen Input- und Outputzielen keine unlösbaren Spannungsfelder.

8. Ziele für die Aufgabenerfüllung (outputorientierte Ziele):

8.1. Wirtschaftlichkeit (Kosten/Nutzen) erhöhen:

Es muss stets ein Ziel sein, das Kosten-Nutzen-Verhältnis zu optimieren. Bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben kann der Nutzen ein ökonomischer sein, muss aber nicht. Auch ein politischer Nutzen (z.B. Schutz von Minderheiten) kann erstrebenswert sein, auch wenn dies unter Umständen (kurzfristig) nicht der betriebswirtschaftlich optimalen Lösung entspricht.

Wenn grossräumiger gesteuert werden kann, lassen sich unter Umständen Doppelspurigkeiten und Abgrenzungsaufwendungen vermeiden, was zu wirtschaftlicherem Verhalten führen kann. Grossräumigere Aufgabenerfüllung ist in der Regel mit erhöhter Qualität verbunden, indessen möglicherweise auch mit höheren Kosten. Sind die Voraussetzungen günstig, können aber auch hier Skalenerträge resultieren, die zu tieferen Kosten führen.

8.2. Koordination sicher stellen; insbesondere als Gefäss für verschiedene Politikbereiche zur Verfügung stehen (Multifunktionsfähigkeit):

Befassen sich je verschiedene Organisationen mit der Steuerung verschiedener Aufgaben, welche zueinander in einer Beziehung stehen, entsteht erheblicher Koordinationsaufwand. Es besteht Gefahr, dass wichtige Schnittstellen nicht erkannt oder nicht beachtet werden, was zu

⁴⁷ Eine Verschiebung der Zuständigkeiten in die andere Richtung – d.h. von oben nach unten – ist auch denkbar; allerdings lassen sich in der Praxis nicht viele Beispiele für diesen Fall finden.

grossen Problemen führen kann (z.B. im Bereich Siedlungsentwicklung und Verkehr). Befasst sich eine Organisation mit der Steuerung mehrerer Bereiche (multifunktional), werden Koordinationsprobleme institutionell gelöst, was ausserdem auch die Transparenz entscheidend verbessert und erlaubt, vor dem Hintergrund knapper Ressourcen die Prioritäten aus einer Gesamtsicht zu setzen.

8.3. *Verbindlichkeit regionaler Entscheide erhöhen:*

Im Rahmen der bereichsspezifischen Zusammenarbeit sind verbindliche Entscheide bereits heute gängig. Sobald es aber um die Vernetzung verschiedener Politikbereiche (namentlich im Zusammenhang mit der Siedlungsentwicklung) geht, führen regionale «Prozesse» oft zu unverbindlichen und damit unvollständigen Entscheiden, weil einzelne ausscherende Gemeinden und Städte nicht eingebunden werden können. Weisse Flecken auf der regionalen Landkarte verhindern ein gemeinsames Vorgehen im Interesse der ganzen Agglomeration. Agglomerationsmodelle müssen deshalb gewährleisten, dass Entscheide (auch im politikbereichsübergreifenden Umfeld) verbindlich sind, auch wenn einzelne Gemeinden und Städte eine andere Haltung einnehmen.

8.4. *Politische Effizienz (Verfahrensdauer, Verfahrensaufwand) verbessern:*

Die Verfahrensdauer politischer Prozesse ist ein entscheidender Faktor. Vielen Entscheidungsprozessen unter Gemeinden/Städten ist eigen, dass sie von einzelnen Gemeinden und Städten praktisch beliebig verzögert werden können. Auch wenn die kommunalen Exekutiven willens sind, den gemeindeinternen Prozess zügig voranzutreiben, werden die Verfahren oft von parlamentarischen oder direktdemokratischen Interventionen verlangsamt oder gar gestoppt. Es ist deshalb ein wichtiges Ziel, die Verfahrensvorschriften so auszugestalten, dass innert nützlicher Frist ein verbindlicher Entscheid vorliegt.

8.5. *Unterschiedliche räumliche Bedürfnisse befriedigen können:*

Ein einheitlicher Agglomerationsperimeter ist wohl Grundvoraussetzung für eine Vereinfachung und für die Bildung eines verstärkten Agglomerationsbewusstseins. Es darf aber nicht verkannt werden, dass viele Problemstellungen nicht den umfassenden Agglomerationsperimeter betreffen. Dies ist gerade die Stärke der bisherigen bereichsspezifischen interkommunalen Zusammenarbeit, welche den Perimeter jeweils massgeschneidert auf die konkrete Zusammenarbeit auslegen konnte. Hier muss auch in neuen Agglomerationsmodellen Flexibilität möglich sein, sei es für einzelne Sektoren von der Kernstadt hin zu peripheren Gemeinden, sei es für mehrere Gemeinden ausserhalb eines engeren Agglomerationsgürtels.

9. Ziele und Reformprozess

9.1. Ziele formulieren:

Es ist wichtig, Ziele für die Zusammenarbeit zu formulieren und Zusammenarbeitsprojekte auch an diesen Zielen zu messen.

9.2. Weiter Reformblickwinkel:

Reformen dürfen sich nicht einseitig auf das Erreichen von Output-Zielen (Effizienz) beschränken, sondern sollen vermehrt auch Input-Ziele (Demokratie) bewusst anstreben.

In den letzten 10 Jahren wurden vermehrt Erkenntnisse aus der Betriebswirtschaft für das Gemeinwesen nutzbar gemacht. Outputorientierte Effizienz- und Effektivitätsüberlegungen führten namentlich zu zahlreichen Ausgliederungen öffentlicher Aufgaben, die nicht selten mit der Schaffung interkommunaler Entscheidungsplattformen verknüpft wurden. Oft konnte nur so die von NPM geforderte Trennung von Strategie und Operation erreicht werden. Heute wird immer mehr erkannt, dass bei derartigen Ausgliederungen teilweise auch die Strategien ausgegliedert wurden. Gleichzeitig obliegt die Bereitstellung der erforderlichen Mittel nach wie vor den Gemeinden und Städten, weil die IKZ-Trägerschaften regelmässig nicht über Steuerhoheit verfügen. Bei diesen Reformaktivitäten im Interesse der Effizienz und des «Sachverstandes» geht oft vergessen, dass der in der Privatwirtschaft regulierende Markt hier in den meisten Fällen nicht spielt, weil Angebot und Nachfrage mit einhergehender Preisbildung nicht funktionieren. Auch ausgegliederte IKZ-Trägerschaften bestimmen das Angebot und teilweise auch die Nachfrage einseitig. Der Preis wird hoheitlich festgelegt und die Kosten werden aufgrund der finanziellen Bedürfnisse mittels Kausalabgaben oder Steuern bestimmt. Daher ist die Forderung nach vermehrter Berücksichtigung demokratischer Einflussnahme berechtigt, zumindest wenn sich dieses Begehren auf Entscheide von grosser Wichtigkeit beschränkt.

9.3. Aktivitäten als Erfolg:

Interkommunale Aktivitäten werden oft als Erfolg ausgewiesen, ohne dass über Ziele, Wirkungen und Ergebnisse gesprochen wird.

Die Tatsache, dass zusammengearbeitet wird, muss noch nicht heissen, dass damit eine Verbesserung (z.B. verbesserte Leistungen, tiefere Kosten etc.) verbunden ist. So bedeutet die Gründung einer AG oder eines Gemeindeverbandes noch keineswegs, dass wirtschaftlicher oder besser gearbeitet wird. Reformaktivitäten sollen sich immer an klaren Zielen messen, und nicht an bürokratischen oder technischen Vorkehren. Zuerst muss politisch ausdiskutiert werden, worin der Reformnutzen bestehen soll. Dieses Ziel ist dann mit den erforderlichen Mitteln zu erreichen. Es ist nicht selten, dass vor lauter Aktivitäten am Schluss die Energie fehlt, um das Gedachte und Geschriebene auch noch umzusetzen.

Rahmenbedingungen für die Verstärkung der Zusammenarbeit

10. Verschiedene Modelle:

Für die Zusammenarbeit in Agglomerationen stehen verschiedene Modelle zur Verfügung.

Es gibt nicht eine einzige «richtige» Form der Zusammenarbeit in der Agglomeration. Die nachfolgende Kategorisierung möglicher Formen soll es jedoch erlauben, die Vor- und Nachteile der verschiedenen Kategorien aufzuzeigen und vor diesem Hintergrund auch die Priorisierung der TTA zu erklären.

Zusammenarbeitsformen lassen sich **nach ihrer rechtlichen Verfassung** unterteilen in horizontal und vertikal verfasste Modelle. Während die **horizontal verfassten Modelle** auf dem Prinzip der Freiwilligkeit gründen und das Ergebnis eines Verhandlungsprozesses «inter pares» sind, werden bei **vertikal verfassten Modellen** die Grundzüge im übergeordneten Recht verankert, was eine grundsätzliche Verbindlichkeit für alle im Perimeter liegenden Gemeinden und Städte zur Folge hat.

Beide Kategorien lassen sich **nach der Intensität der Zusammenarbeit** weiter unterteilen in je eine «Maximallösung» und in weniger weit gehende Ansätze: Als **Maximallösung** steht bei horizontaler Zusammenarbeit die Bildung einer Grossgemeinde durch Fusion, bei vertikal verfassten Modellen die Bildung einer vierten staatlichen Ebene zur Diskussion, wobei der Begriff der vierten staatlichen Ebene nicht einheitlich verwendet wird. Im hier verstandenen Sinn sind für eine vierte Ebene mindestens ein starres Gebiet, Steuerhoheit und volksgewählte Behörden konstitutiv. Die weniger weit gehenden Ansätze bilden die «Restmenge» und sind entsprechend vielfältiger: Auf der horizontalen Ebene fallen alle herkömmlichen Formen interkommunaler Zusammenarbeit, von der vertraglichen Vereinbarung bis zum Gemeinde- oder Zweckverband, in Betracht. In der Kategorie der vertikal verfassten Zusammenarbeitsformen finden sich schliesslich all jene Modelle, die für sich in Anspruch nehmen, eben gerade «keine vierte staatliche Ebene» zu sein.

	Maximallösung	weniger weit gehende Ansätze
horizontal verfasst	Bildung einer Grossgemeinde	freiwillige interkommunale Zusammenarbeit – politikbereichsspezifisch – politikbereichsübergreifend
vertikal verfasst	Bildung einer zusätzlichen (vierten oder sogar fünften) staatlichen Ebene	andere Modelle («keine vierte Ebene») – politikbereichsspezifisch – politikbereichsübergreifend

Angesichts der grossen Interessengegensätze in den Agglomerationen ist davon auszugehen, dass im Rahmen der freiwilligen, d.h. **horizontalen Zusammenarbeit**, kein grosser Problemlösungsbeitrag mehr zu erwarten ist:

- Zwar würden mit der Bildung einer **Grossgemeinde** die oben formulierten Ziele grösstenteils erreicht. Weil dieses Modell jedoch auf eine Zustimmung jeder einzelnen Gemeinde und Stadt (und darüber hinaus auf jene des Kantons) angewiesen ist, fällt es in der Praxis

kaum in Betracht: Hier waren die Ergebnisse einer Studie des LaSUR⁴⁸ eindeutig: die im Rahmen dieser Studie zu Reformen im Agglomerationsbereich befragte Bevölkerung (der Agglomerationen Lausanne, Luzern, Lugano und Zürich) bevorzugte klar Lösungen, welche die bestehenden Gemeindegrenzen intakt lassen.

- Auf die Schwachstellen der **herkömmlichen interkommunalen Zusammenarbeit** wurde bereits hingewiesen: Die politikbereichsspezifische Zusammenarbeit führt zwar in den entsprechenden Bereichen meist zu qualitativ hochstehenden öffentlichen Leistungen, schafft aber neue Probleme im Bereich der Koordination und vermag den demokratischen Anforderungen (Transparenz, klare Verantwortlichkeiten sowie demokratische Kontrolle und Mitsprache) nicht zu genügen. Die bestehenden politikbereichsübergreifenden Zusammenarbeitsformen leiden v.a. an mangelnder Verbindlichkeit: sie erfüllen zwar eine wichtige Funktion, indem die in der Agglomeration auftretenden Probleme gemeinsam und aus einer Gesamtsicht diskutiert werden. Entsprechende Entscheide sind jedoch für die Mitgliedsgemeinden unverbindlich, was letztlich die Koordinationsbemühungen zumindest teilweise wieder in Frage stellt.

Die **vertikal verfassten Modelle** weisen demgegenüber den grossen Vorteil auf, dass sie, weil im übergeordneten Recht verankert, für alle im Perimeter liegenden Gemeinden und Städte verbindlich sind.

- Auch hier ist jedoch die «Maximallösung», d.h. die Bildung einer vierten Ebene, vorab aus politischen Gründen in der Praxis (zur Zeit) kaum eine Option: Sobald ein Modell als «vierte Ebene» etikettiert wird, stösst es auf eine breite politische Ablehnung. Diese Ablehnung gründet meist auf der Haltung, dass bereits ein dreistufiger Staatsaufbau für ein kleines Land wie die Schweiz mehr als genug sei und eine vierte Ebene eine unnötige Verkomplizierung darstellen würde.
- Die Suche nach einem geeigneten Modell hat sich im Rahmen der TTA daher auf die letzte Kategorie konzentriert: erfolgversprechend sind Modelle vertikaler Zusammenarbeit, die politikbereichsübergreifende, verbindliche Entscheide ermöglichen und gleichzeitig demokratischen Anforderungen genügen, ohne jedoch eine vierte staatliche Ebene zu bilden.

11. Integrationsschritte:

Je nach Ausgangslage in der Agglomeration sind verschiedene Integrationsschritte denkbar.

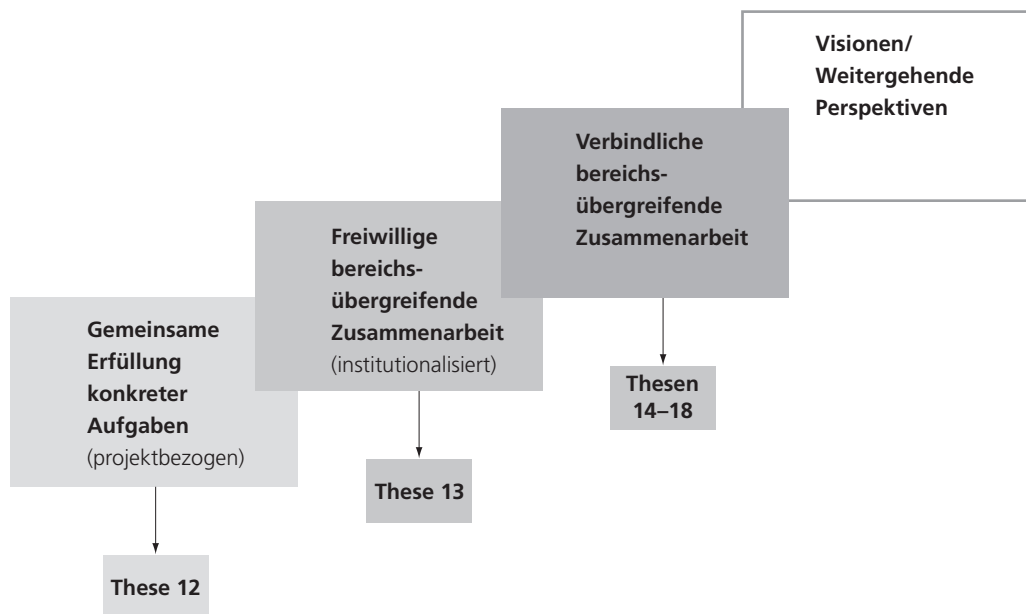
Der Weg hin zu (mittelfristig wünschbaren) verbindlichen Strukturen ist von der Ausgangslage in den verschiedenen Agglomerationen abhängig und kann daher nicht generell vorgezeichnet werden. Die nachfolgenden Integrationsschritte scheinen aus Sicht der Arbeitsgruppe sinnvoll, müssen jedoch nicht zwingend eingehalten werden.

Weitergehende Schritte, z.B. die Bildung einer vierten Ebene, die Fusion zu einer Grossgemeinde oder Gebietsreformen (auch auf kantonaler Ebene) sind möglich, wurden aber aus den oben genannten Gründen (vgl. Begründung zu These 10, d.h. vorab wegen mangelnder

⁴⁸ Daniel Kübler, Brigitte Schwab, Dominique Joye, Michael Bassand, La métropole et le politique. Identité, services urbains et citoyeneté dans quatre agglomérations en Suisse, Cahiers du LaSUR 3, novembre 2002, S. XI.

politischer Mehrheitsfähigkeit) im Rahmen der Arbeiten der TTA im Interesse einer mittelfristig erreichbaren, pragmatischen Lösung nicht prioritär diskutiert und daher auch nicht bewertet. Die Diskussion dieser «Visionen» kann und soll weiter geführt werden. Letztlich werden politische Mehrheiten über den Rahmen des Machbaren entscheiden.

Integrations Schritte



12. Optimierung bestehender Zusammenarbeit:

Bei der gemeinsamen Erfüllung konkreter Aufgaben im Rahmen der bestehenden Formen interkommunaler Zusammenarbeit sind folgende Grundsätze zu beachten:

12.1. Strategie muss politisches Primat bleiben:

Die kommunalen Träger interkommunaler Zusammenarbeitsformen müssen sich zu einer einheitlichen «Eigentümerstrategie» bekennen und diese auch konsequent umsetzen. Ausgegliederte oder ausgelagerte Gemeindeaufgaben werden im Rahmen klarer strategischer Vorgaben erfüllt. Deren Umsetzung muss allenfalls gesichert werden (z.B. durch Aktionärbindungsverträge, Mandatsverträge).

Die interkommunalen Zusammenarbeitsformen (IKZ-Formen) sind zahlreich und in der Ausgestaltung äusserst vielfältig. Oft geht es dabei um zwei Ziele, die miteinander kombiniert werden: Einerseits müssen mehrere Gemeinden und Städte eine Plattform schaffen, auf welcher innert nützlicher Frist entschieden werden kann – unter Umständen gegen den Willen einzelner Gemeinden und Städte. Für wichtige Geschäfte wird zum Teil die Zustimmung der Mehrheit der Gemeinden und Städte oder – so namentlich bei Zweckänderungen oder bei Änderungen von Kostenschlüsseln – gar aller Gemeinden und Städte vereinbart. Andererseits sind die meisten IKZ-Formen auch mit der operativen Erstellung der Leistung im fraglichen Politikbereich beauftragt. Hier zeigt sich immer wieder der Konflikt zwischen «Eigentümer-» und «Unternehmensinteressen»: Während die Gemeinden und Städte vor allem ihre politischen Absichten mit einher gehender Finanzierungsverantwortung verwirklichen wollen, kämpft das

IKZ-Unternehmen mitunter und vor allem um sein Wohlergehen. Diese Betonung der Unternehmensinteressen muss nicht a priori schlecht sein, birgt aber bei bestimmter Konstellation Gefahr, dass die Eigentümerinteressen der Gemeinden und Städte hinter den Unternehmensinteressen anstehen müssen. Dieser Eigendynamik kann die Gemeinde oder Stadt begegnen, indem sie sich mit den strategischen Fragen (was soll die IKZ-Organisation genau machen?) einlässlich auseinandersetzt und auf einer strategischen Plattform die «Bestellung» mit den anderen beteiligten Gemeinden und Städten ausmarcht.

12.2. Einfluss der Gemeinden und Städte:

In alle Organisationen der interkommunalen Zusammenarbeit sind Vertretungen mit einem unmittelbaren Bezug zur kommunalen Alltagspolitik zu entsenden. Vor allem die kommunalen Exekutiven müssen sich einlässlich mit allen interkommunalen Fragen von strategischer Bedeutung befassen und letztlich ihre Meinungen einbringen können.

Wenig erfolgversprechend ist es, wenn Personen ohne politisches Mandat die Gemeinden und Städte auf dieser Plattform vertreten. Hier müssen vorab Personen aus dem kommunalen Exekutivbereich tätig sein. Gleichzeitig macht es wenig Sinn, wenn die Verantwortlichen der Gemeinden und Städte in den Exekutiven der IKZ-Organisationen Einsitz nehmen. Erfolgversprechender ist die Formulierung klarer Leistungsaufträge mit entsprechenden Controlling-Instrumenten. Im Rahmen dieser Vorgaben können relativ unabhängige IKZ-Exekutiven erfolgreich arbeiten. Die Gemeinden und Städte wiederum stehen nicht in der operativen Verantwortung und können sich mit der nötigen Distanz um die strategische Steuerung und Überwachung der Aufgabenerfüllung kümmern.

12.3. Rechtsform der Zusammenarbeit in der Agglomeration:

Soweit mit dem (freiwilligen) horizontalen Zusammenschluss für die angeschlossenen Gemeinden und Städte Verbindlichkeit erreicht werden soll, erscheint im Rahmen der rechtlichen Umsetzung politisch konsolidierter Modelle die Form des Gemeindeverbandes (in diesem Fall Mehrzweckverband) sinnvoll.

Die Rechtsform der interkommunalen Zusammenarbeit darf bezüglich ihrer Bedeutung nicht überschätzt werden. Die Frage nach der richtigen Rechtsform steht nicht am Anfang einer Reform, sondern am Schluss, wenn sich alle Beteiligten im Klaren sind, was überhaupt angestrebt werden soll (vgl. hierzu auch These 23). Bei einfacheren Verhältnissen sind vertragliche Konstrukte in der Regel erfolgversprechend. Oft können so die Vorteile von Körperschaftlichen Strukturen vertraglich nachgebildet werden, ohne dass deren Nachteile ebenfalls übernommen werden müssen. Soll der Rechtsform hohe Verbindlichkeit zukommen, ist ein richtig organisierter öffentlich-rechtlicher Gemeindeverband nach wie vor sinnvoll. Sollen privatrechtliche Träger mit der Erfüllung kommunaler Aufgaben «beliehen» werden, bedürfen gewisse Zuständigkeiten (z.B. die Erhebung hoheitlicher Abgaben) einer formell-gesetzlichen Grundlage der übertragenden Gemeinwesen.⁴⁹

⁴⁹ Vgl. weiterführend Ueli Friederich, Interkommunale Zusammenarbeit, Bern, November 2002, in den Materialien (www.kdk.ch).

12.4. Beachtung inputorientierter, d.h. auf die politische Willensbildung ausgerichteter Ziele:

Während bei der Implementierung oder Reform interkommunaler Zusammenarbeit den outputorientierten, d.h. den auf die effiziente Aufgabenerfüllung gerichteten Zielen in der Regel grosse Beachtung geschenkt wird, kommen die inputorientierten Ziele eher zu kurz. Der Behebung dieses Demokratiedefizits ist die nötige Beachtung zu schenken.

Das Defizit an demokratischer Mitsprache kann auch bei bereichsspezifischer interkommunaler Zusammenarbeit behoben werden. Hier ist vermehrt darauf zu achten, dass bei der Gewährung politischer Rechte die Verfahrensdauer bis zum endgültigen Entscheid nicht verlängert wird.

13. Freiwillige bereichsübergreifende horizontale Zusammenarbeit als erster Schritt in die richtige Richtung:

Unverbindlichen bereichsübergreifenden Zusammenarbeitsplattformen, z.B. Agglomerationsvereinen, in denen alle Themen zur Diskussion gestellt werden können, kommt eine nicht zu unterschätzende vertrauensbildende Funktion zu. Solche Plattformen stellen einen wichtigen ersten Schritt hin zur Bildung verbindlicher Zusammenarbeitsstrukturen dar. Hier kann die Zusammenarbeitskultur erprobt und verbessert werden.

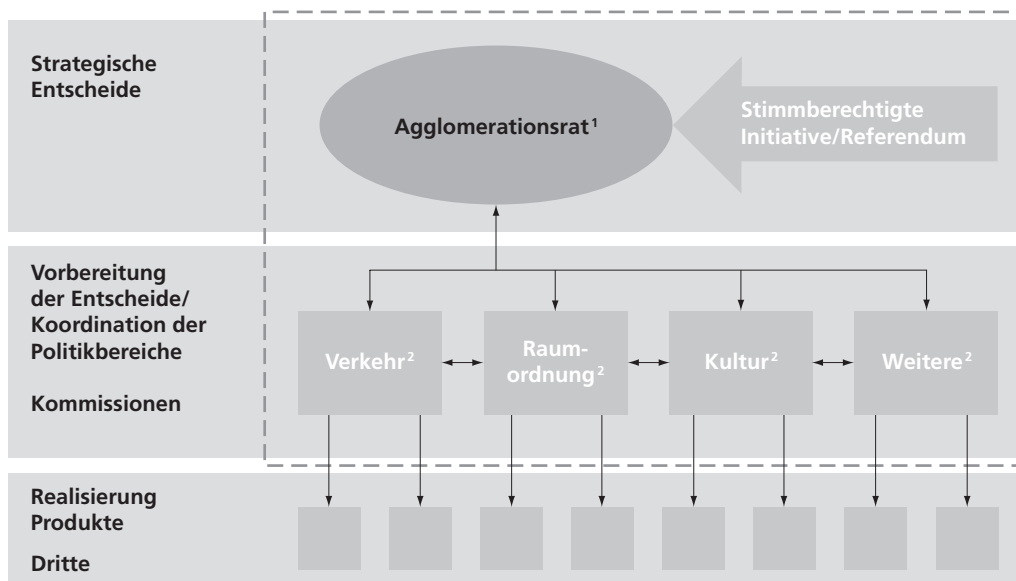
Die bereichsübergreifende Zusammenarbeit in den Agglomerationen der Schweiz steht vielerorts erst in den Anfängen. Als Schritt in Richtung verbindlichere Zusammenarbeit erscheint in einer ersten Phase eine institutionalisierte, aber unverbindliche Zusammenarbeitsplattform zweckmässig. Der Schritt von der (klassischen) politikbereichsspezifischen interkommunalen Zusammenarbeit hin zu einer verbindlichen multifunktionalen Kooperation dürfte vielerorts zu gross sein. Während sich bei der politikbereichsspezifischen Zusammenarbeit oft Gleichgesinnte treffen (Sicherheits-, Sozial-, Abwasserfachleute etc.), werden bei bereichsübergreifenden Ansätzen die strukturellen, ideologischen und kulturellen Gegensätze schneller sichtbar. Mit informeller Zusammenarbeit – sei es auch nur Gedankenaustausch – kann ein Klima gegenseitigen Vertrauens gefördert werden.

Bekanntermassen sind Reformertolge sehr oft abhängig von Schlüsselpersonen. Diese Leute müssen sich sehr gut kennen, damit eine verbindlichere Zusammenarbeit überhaupt ins Auge gefasst werden kann. Es braucht konkrete – wenn auch nur bescheidene – Leistungsausweise, damit eine weitergehende multifunktionale und verbindliche Zusammenarbeit überhaupt weiter verfolgt werden kann.

Als rechtliches «Dach» einer unverbindlichen Annäherung kommen am ehesten multilaterale Verträge (vergleichbar mit einfachen Gesellschaften) oder Vereine in Frage. Hier zeitigen Entscheide in der Regel nur dann verbindliche Wirkung (gegen aussen), wenn alle Beteiligten zustimmen. Fehlt es noch an entsprechenden Erfahrungen, sind die Gemeinden und Städte in aller Regel nicht bereit, sich von Anfang an einer Struktur zu unterstellen, in deren Rahmen Mehrheitsentscheide möglich sind und die allenfalls dazu führen, dass eine Gemeinde oder Stadt gegen ihren Willen eingebunden wird.

14. Kriterien für ein Strukturmodell

Ein neues Strukturmodell kann mit vielfältigen Ausprägungen ausgestaltet werden. Die nachfolgenden wesentlichen Elemente sind nicht in Stein gehauen, entsprechen aber der Überzeugung der mit den Modellfragen einlässlich befassten Expertinnen und Experten. Die nachfolgenden Überlegungen (Thesen 14–18) konkretisieren das folgende Modell:



¹ Gemeinde- und Stadtpräsidien, gewichtete Stimme

² Kommissionen, zusammengesetzt aus den kommunalen Departementsvorstehenden und Fachleuten aus Gemeinde- und ev. Kantonsverwaltung sowie allenfalls Dritten

Der **Agglomerationsrat** bildet das Herz des Modells: Er besteht aus den Präsidien der im Perimeter liegenden Gemeinden und Städte und entscheidet in verschiedenen Politikbereichen über Fragen, die für die Agglomeration von strategischer Bedeutung sind. Die Vertretungen verfügen über ein – im Einzelfall auszutariendes – gewichtetes Stimmrecht. Die Gemeinde- und Stadtpräsidien geniessen eine hohe demokratische Legitimation, kennen die interkommunalen Fragestellungen sehr gut und vertreten eine Gesamtopitik. Ausserdem sind sie in die Finanzierungsverantwortung eingebunden: Sie müssen in «ihrer» Gemeinde oder Stadt Rechenschaft über die in der strategischen Plattform vertretenen Positionen (und deren Kostenfolgen für die Gemeinde oder Stadt) ablegen und können dafür zur Verantwortung gezogen werden.

In **Fachkommissionen** werden die einzelnen Politikbereiche (z.B. Verkehr, Raumordnung, Kultur etc.) geplant und koordiniert und die Geschäfte des Agglomerationsrats vorbereitet: Hier finden sich die heute teilweise bereits bestehenden sektorspezifischen Zusammenarbeitsgremien wieder. Sie können ihre Arbeit grundsätzlich wie bis anhin weiterführen mit dem Unterschied, dass sie sich an die vom Agglomerationsrat vorgegebene Strategie zu halten haben. In den Fachkommissionen erfolgt auch die Koordination mit dem Kanton. Bei Verbundaufgaben können Kantonsvertreterinnen und -vertreter hier Einsitz nehmen. Die Fachkommissionen schliessen Verträge ab mit Leistungserbringern, z.B. mit dem Kunstmuseum oder mit den Transportunternehmungen.

Die Agglomeration hat **keine Steuerhoheit**. Die Kostenteilung bedarf einer Regelung im übergeordneten Recht. Dieses enthält pro Politikbereich einen vorgegebenen Kostenschlüssel, welcher einerseits (bei Verbundaufgaben) die Kostenverteilung im Verhältnis Kanton – Gemeinden/Städte enthält, andererseits aber auch die Verteilung der auf die Agglomerationsgemeinden entfallenden Kosten unter den einzelnen Gemeinden und Städten abstrakt regelt. Die Entscheide des Agglomerationsrats haben für die einzelnen Gemeinden und Städte gebundene Kosten zur Folge. Damit wird verhindert, dass die auf der strategischen Ebene erreichte Koordination letztlich durch die Finanzautonomie der Gemeinden und Städte wieder rückgängig gemacht wird.

Die einzelnen **Agglomerationsgemeinden** können auf die Entscheidungsfindung im Agglomerationsrat wie folgt **einwirken**: Die kommunalen Exekutiven können dem Präsidium das Mandat binden, wobei davon auszugehen ist, dass von diesem Recht nur in Ausnahmefällen Gebrauch gemacht wird.⁵⁰ Die Gemeinde- und Stadtparlamente (wo vorhanden) können einerseits mit den üblichen (unverbindlichen) Instrumenten (Postulat, Interpellation, Anfrage)⁵¹ Einfluss auf ihre Exekutive nehmen. Andererseits kann ihnen die Möglichkeit gegeben werden, mittels Behördeninitiative und -referendum direkt auf den Willensbildungsprozess auf Stufe Agglomeration Einfluss zu nehmen.

Die Zusammenführung der bestehenden Organisationen sowie eine klare Zuordnung der Aufgaben verbessern die Transparenz der Entscheidungsprozesse und ermöglichen damit erst eine **demokratische Mitsprache und Kontrolle**. Den Bürgerinnen und Bürgern der Agglomeration soll ein Initiativ- und Referendumsrecht zustehen. Die so herbeigeführten Abstimmungen (und auch die Unterschriftensammlungen) erfolgen nach diesem Modell nicht mehr in den einzelnen Gemeinden und Städten, sondern im gesamten Perimeter.

14.1. Verbindlichkeit:

Agglomerationsstrukturen müssen Entscheide mit hoher Verbindlichkeit ermöglichen.

- *Verankerung im kantonalen Recht: Die neuen Agglomerationsstrukturen sind im kantonalen Recht zu verankern. Der Kanton bestimmt zudem schiedsrichterlich, welche Gemeinden und Städte dazugehören und welche Zuständigkeiten im Rahmen der neuen Struktur wahrgenommen werden.*
- *Soweit die regionale Zusammenarbeit horizontal verfasst wird, könnten trotzdem kantonale Rechtsgrundlagen geschaffen werden, welche die horizontalen Prozesse zielführend unterstützen.*

Wesentlich ist die Erkenntnis, dass angesichts ausgereizter freiwilliger horizontaler Kooperation die Kantone «Geburtshelfer» und Schiedsrichter weitergehender und verbindlicher Zusammenarbeit sein müssen. Den Kantonen kommt dabei eine Doppelrolle zu:

⁵⁰ Entsprechende Erfahrungen in Gemeindeverbänden weisen zumindest in diese Richtung.

⁵¹ Weil es sich bei Agglomerationsfragen nach der Übertragung der entsprechenden Zuständigkeiten auf die Agglomeration um aussenpolitische und daher nicht mehr im Zuständigkeitsbereich der Parlamente liegende Fragen handelt, erscheinen Instrumente, die den Gemeinderat in der Sache verpflichten (i.d.R. Motion) nicht sachgerecht.

- Einmal bedingen derartige Prozesse eine «neutrale» Kraft, welche gegensätzliche Interessen austarieren kann. Kantonales Recht ist für die Gemeinden und Städte verbindlich. Bei freiwilliger Kooperation verhält es sich nicht selten so, dass die kommunalen Exekutiven zwar bereit wären, im Interesse regionaler Lösungen Zuständigkeiten abzugeben, innerkommunal aber politisch unter Druck geraten, weil der Verlust an Eigenständigkeit und damit die teilweise Aufgabe von Identität befürchtet wird. Übernimmt der Kanton letztlich die Entscheidungsverantwortung über das Modell, entfällt für die Gemeindepolitik hier ein grosser Druck.
- Sollen «weisse Flecken» vermieden werden, bedingt dies kantonale Autorität, weil sonst unwillige Gemeinden und Städte nicht eingebunden werden können. Soll bezüglich regionaler Zusammenarbeit ein grosser Schritt gemacht werden, muss das Modell mit allen Facetten **innert nützlicher Frist** ausgestaltet und in Kraft gesetzt werden. In einem Prozess der vollständigen Freiwilligkeit ist dies kaum möglich.

14.2. Gesamtoptik:

Agglomerationsstrukturen müssen die Koordination der agglomerationsrelevanten Politikbereiche gewährleisten.

Wie bereits mehrfach ausgeführt, geht es darum, die bestehenden politikbereichsspezifischen Zusammenarbeitsplattformen auf der strategischen Ebene zu vernetzen und damit die Koordination und eine Gesamtoptik der Agglomeration institutionell sicher zu stellen.

Ausgehend von den formulierten Zielen kann nicht ein für alle Mal beantwortet werden, in welchen Politikbereichen die Agglomeration Zuständigkeiten wahrnehmen soll. Zuständigkeiten dürften dort Sinn machen, wo mit kommunalen Entscheiden die Probleme nicht mehr bewältigt werden können und eine ausschliessliche Zuständigkeit des Kantons nicht gegeben oder nicht sinnvoll ist. Obliegt die Spitalversorgung oder die Sozialhilfe ausschliesslich den Gemeinden und Städten, dürfte diesbezüglich ein erheblicher regionaler Handlungsbedarf bestehen. Ist der Kanton massgeblich für die Steuerung (und Finanzierung) eines Politikbereichs zuständig, dürfte der Leidens- und Handlungsdruck für die Agglomerationsgemeinden entsprechend geringer sein. Zwingend ist die Integration von Politikbereichen in ein regionales Strukturmodell dort, wo sowohl der Kanton wie auch die Gemeinden und Städte über wesentliche politische Entscheidungsspielräume verfügen, die einer Koordination bedürfen (z.B. Siedlungsentwicklung und Verkehr). Regionale Entscheidungsplattformen koordinieren nicht nur kommunale Entscheide, sondern gleichzeitig die integrierten Politikbereiche und damit auch kantonale diesbezügliche Aktivitäten (vertikale Koordination).

14.3. Transparenz/Vereinfachung:

Durch die Schaffung von Agglomerationsstrukturen sollen bestehende Organisationen integriert und aufgehoben werden können. Zudem ist darauf zu achten, dass die eingesetzten Instrumente einfacher werden.

Das Bedürfnis nach einer Gesamtsicht sollte nicht dazu verleiten, zusätzlich zu den bestehenden Organisationen weitere – mit der Vernetzung befasste – Organisationen zu schaffen, weil

damit den Forderungen nach vermehrter Transparenz und Vereinfachung der Strukturen nicht entsprochen würde. Erfolgversprechend scheint vielmehr eine Integration bestehender politikbereichsspezifischer Gremien in eine «politische Dachorganisation». Die bestehenden Organisationen können auf der Fachebene weiter bestehen, werden aber untereinander so vernetzt, dass für die politischen Entscheide in allen Fachbereichen ein einziges Gremium zuständig und auch verantwortlich ist.

14.4. Flexibilität:

Agglomerationsstrukturen müssen offen sein für neue Problemstellungen/Politikbereiche.

Weil sich die Problemstellungen im Laufe der Zeit ändern können und mit fortschreitender Integration die Bereitschaft zu gemeinsamer Aufgabenerfüllung zunehmen kann, sind Strukturmodelle so auszugestalten, dass sie für beliebige weitere Bereiche offen sind.

14.5. Trennung von strategischer und operativer Ebene:

Die neuen Strukturen stellen eine «strategische» Plattform dar, auf welcher – unter Einbezug der kantonalen Vorgaben – Probleme diskutiert und letztlich einer verbindlichen Lösung zugeführt werden können. Die Agglomeration ist nicht (oder nur ausnahmsweise) operativ tätig. Die operativen Tätigkeiten können anderen Organisationen überlassen werden.

Es gilt immer wieder darauf hinzuweisen, dass hauptsächlich ein Bedarf nach vermehrter regionaler Steuerung besteht. Dies bedeutet keineswegs, dass im Rahmen der neuen Strukturen auch produziert werden soll. Überlegungen zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung zeigen, dass zwischen Besteller (und Finanzierer) und der Produktion eine klare Trennung zu ziehen ist. Wer letztlich von der Agglomeration (ev. zusammen mit dem Kanton) zu verantwortende Leistungen erstellt, erscheint bei dieser Ausgangslage sekundär. Somit eröffnet sich auch die Möglichkeit, weiterhin bei verschiedenen Anbietern (unter Umständen nach Sektoren oder Subregionen aufgeteilt) Leistungen einzukaufen. So wird sich beispielsweise der Perimeter der Abwasserentsorgung weiterhin nach topografischen Begebenheiten ausrichten. Das Wasser wird auch bei gut funktionierenden bereichsübergreifenden Strukturen in der Agglomeration den Bach hinunterfliessen. Die Steuerung und Koordination (im vorliegenden Beispiel vor allem mit der Siedlungsentwicklung) obliegt indessen der neuen Agglomerationsstruktur.

14.6. Steuerung:

Die Steuerung in der Agglomeration soll soweit möglich mit Leistungsaufträgen erfolgen.

Bei der Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen der «strategischen Plattform» (Agglomeration) und der «Produktion» erscheint es – zumindest in bestimmten Politikbereichen, wie beispielsweise der Kultur – sinnvoll, wenn mittels klar definierten Leistungen (und allenfalls Wirkungen, was allerdings im Anwendungsfall in der Regel schwierig ist) und entsprechenden Abgeltungen (Globalkrediten) gesteuert wird. Leistungen (und allenfalls Wirkungen) sind mit möglichst einfachen und messbaren Indikatoren zu versehen, damit ein sinnvoller Controllingkreislauf in Gang gesetzt werden kann. Den «Produzenten» kann die nötige unternehmerische

Freiheit nur dann gewährt werden, wenn hinreichend klar ist, welche Leistungen von ihnen erwartet werden (allenfalls mit entsprechenden Wirkungen) und welche Mittel dafür zur Verfügung stehen. Die richtigen Daten ermöglichen es der Agglomeration, den Leistungsauftrag resp. dessen Erfüllung fortwährend zu überprüfen und zuhanden der nächsten Vertragsphase die richtigen Korrekturen vorzunehmen. Eine reine Ressourcensteuerung würde einer Agglomerations-Plattform schlecht anstehen.

15. Vertikale und horizontale Vernetzung

15.1. Matrixthemen einbeziehen:

Eidgenössische, kantonale, regionale und kommunale Querschnittsbereiche (z.B. Raumentwicklungs-, Regional- und Finanzpolitik) müssen in die anstehenden Prozesse mit einbezogen werden.

Bereits mehrmals wurde darauf hingewiesen, wie komplex der gesamtstaatliche Steuerungsprozess ist. Während bereits die meisten Politikbereiche in sich in vertikaler und horizontaler Hinsicht verflochten sind, werden diese Problemstellungen von verschiedenen Querschnittsthemen überlagert. Politische Konzepte und Strategien mit beispielsweise volkswirtschaftlicher Ausrichtung können massgeblichen Einfluss auf einzelne Politikbereiche haben. Es dürfte symptomatisch sein, dass sich bei der kantonalen Strassenplanung sowohl die Baudirektion, die Finanzdirektion wie auch die Volkswirtschaftsdirektion Gedanken machen. Je nach politischer Ausrichtung werden je andere Politiken verfolgt, was angesichts zum Teil fehlender Vernetzung und angesichts einer Vielfalt von Instrumenten ohne weiteres möglich ist. Agglomerationsstrategien können nur dann erfolgreich sein, wenn sie mit übergeordneten Politiken verknüpft werden. Die Entwicklung des urbanen Raums kann kaum thematisiert werden, ohne dass klare Vorstellungen zur Entwicklung des ländlichen (finanzschwachen) Raums bestehen, weshalb auch eine Abstimmung zwischen Agglomerationspolitik und Neuer Regionalpolitik vorzunehmen ist.

15.2. Multifunktionalität:

Die Agglomeration muss mit bereichsübergreifenden Zuständigkeiten (mindestens Raumordnung und Verkehr, ev. Kultur etc.) ausgestattet sein.

Die Verknüpfung verschiedener Politikbereiche wird nur dann erfolgreich sein, wenn ein Organ mehrere Zuständigkeiten (z.B. Siedlungsentwicklung und Verkehr) gleichzeitig wahrnimmt. Es besteht heute zwar eine grosse Vielfalt an Instrumenten, die koordinierend wirken sollen. Vor lauter Strategien, Planungen und Konzepten wird dann beim Beschluss über konkrete Projekte (raumordnungspolitische Entscheide, Strassenprojekte, ÖV-Kredite) oft isoliert entschieden, weil die entsprechenden Geschäfte – zumindest in der Vorbereitung – je von unterschiedlichen Akteuren vorbereitet und politisch betreut werden. Eine multifunktionale strategische Plattform würde Gewähr bieten, dass alle zu vernetzenden Entscheide im Rahmen einer Gesamtschau gefällt würden. Bekanntermassen wird der umfassende «Verteilkampf» in den Exekutiven aller Ebenen kaum wirklich geführt, weil die Mitglieder der Exekutiven gleichzeitig ein Departement führen und sich bei der Beurteilung der Geschäfte der anderen Departemente

in der Regel zurückhalten, davon ausgehend, bei der Beurteilung ihrer Geschäfte würden die anderen Departemente die gleiche Zurückhaltung üben. Wenn – wie im Modell vorgesehen – die einzelnen Politikfelder in Kommissionen vorbereitet würden, welche mit den entsprechenden Departementvorsteherinnen und Departementvorsteher der Gemeinden und Städte «bestückt» wären, würde so der nötige Sachverstand und das entsprechende politische Verständnis einfließen. Die in den «normalen» Exekutiven geübte Zurückhaltung würde im Rahmen der Entscheidungsfindung auf der strategischen Plattform (Gemeinde- und Stadtpräsidien) wohl deutlich weniger geübt. Mit einer solchen Organisation wäre die «Gesamtschau» besser gewährleistet, als dies traditionellerweise der Fall ist.

15.3. Verbundaufgabe Kanton – Gemeinden:

Verbindliche horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration ist in der Regel als Verbundaufgabe⁵² Kanton – Gemeinden/Städte zu verstehen.

Eine klare und kohärente Aufgabenteilung mit sinnvollen Finanzierungsmechanismen (z.B. Lastenausgleichssysteme) ist Voraussetzung oder zumindest vereinfachende Rahmenbedingung. Am einfachsten sind zweifellos entflochtene Aufgaben, weil so die Rollen zwischen Kanton und Gemeinden/Städte einwandfrei geklärt sind. Die meisten komplexen Problemstellungen erfolgen aber wohl am erfolgreichsten im Verbund zwischen Kanton und Gemeinden/Städten: Der Kanton kann koordinierend steuern und entsprechend seiner Einflussnahme (mit-) finanzieren, während die Gemeinden und Städte (oder eben die Agglomeration) vor Ort die genauen Bedürfnisse erheben, Leistungen bedarfsgerecht bestellen und die richtige Produktion veranlassen können. So verstanden, wird dem Subsidiaritätsprinzip optimal nachgelebt. Die Finanzierungsverantwortung richtet sich bei Verbundaufgaben nach dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz.

15.4. Verbundfinanzierung:

Die Finanzierung erfolgt als «Verbundfinanzierung» zwischen Kanton und Gemeinden/Städten der Agglomeration. Eine Steuerhoheit der Agglomeration erscheint bei dieser Konzeption (Verbundaufgabe) problematisch.

Die Agglomeration soll strategische Entscheide über die Erfüllung (und Finanzierung) von Verbundaufgaben der Gemeinden/Städte und der Kantone treffen, jedoch nicht selber operativ tätig werden. Die entsprechenden Aufgaben bleiben kommunale bzw. kantonale; sie werden nicht zu Aufgaben der Agglomeration. Die Agglomeration bedarf daher auch keiner Steuerhoheit. Die Forderung nach Steuerhoheit für die Agglomeration verträgt sich überdies nicht mit derjenigen nach einer variablen Geometrie.

Anders als bei einer Region als selbständige staatliche Ebene mit volksgewählten Organen und mit Steuerhoheit werden auf der «strategischen Plattform» die Haltungen der Gemeinden/Städte koordiniert und zu einem einheitlichen Beschluss geführt. Die Bindung der entschei-

⁵² Unter einer Verbundaufgabe ist eine Aufgabe zu verstehen, die selbst nach einer Aufgabenentflechtung sinnvollerweise nur gemeinsam von Kantonen und Gemeinden/Städten erbracht werden kann.

denden Personen an die Gemeinden und Städte ist vor allem deshalb wichtig, weil es um kommunale Aufgaben geht und weil die Folgekosten nach gesetzlich vorbestimmten Parametern (Kostenschlüsseln) auf die Agglomerationsgemeinden verteilt werden, soweit sie nicht von Bund oder Kanton gedeckt werden. Mit anderen Worten: Beim jährlichen «Streit» um den richtigen Steuerfuss müssen die Gemeinde- und Stadtpräsidien für die Entscheide der Agglomeration resp. für deren Kostenfolgen geradestehen. Dieser Mechanismus ist Garant, dass auf der strategischen Plattform stets kostenbewusst gehandelt und entschieden wird.

15.5. Regionaler Lastenausgleich:

Soweit regionale Entscheide (ökonomische) Gewinner und Verlierer zeitigen, sollen die entsprechenden Lasten ausgeglichen werden.

Während ein direkter Finanzausgleich den Transfer ungebundener Mittel zwischen unterschiedlich finanzstarken Gemeinwesen zum Ausgleich unterschiedlicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit bezweckt, soll ein regionaler Lastenausgleich «Gerechtigkeit» gewährleisten für Nachteile, die einzelne Gemeinwesen im Interesse der ganzen Agglomeration erleiden müssen. Direkter Finanzausgleich wird bezogen auf die Agglomeration kaum ein Thema sein, weil Finanzausgleich in der Regel ein gesamtkantonales Thema ist (mit Ausnahme von Kantonen, die praktisch nur aus einer Agglomeration bestehen). Elemente des direkten Finanzausgleichs können dann eine wichtige Rolle spielen, wenn es um den Ausgleich struktureller Nachteile (z.B. Abgeltung zentralörtlicher Leistungen) geht. Im Vordergrund steht aber der Ausgleich respektive die Abgeltung konkreter Lasten resp. Nachteile. Zu denken ist im Rahmen von Planungen mit regionaler Bedeutung etwa an die Schaffung von Deponiestandorten oder an die Erschliessung grosser Baugebiete mit starkem Verkehrsaufkommen, welche Gemeinden und Städte ausserhalb der Baugebiete belastet. Hier könnte im Rahmen der Planung (z.B. regionale Überbauungsordnung) die Abgeltung der benachteiligten Gemeinden und Städte geregelt werden. Interessant und weitergehend ist der Ansatz von Delémont (Einrichtung einer gemeinsamen Gewerbezone, deren Steuererträge allen beteiligten Gemeinden zugute kommen).⁵³

16. Die Zuweisung der Zuständigkeiten

16.1. Verschiebung der Zuständigkeiten:

Eine Stärkung der Agglomeration bedingt – immer unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips – eine Übertragung von kommunalen und kantonalen Zuständigkeiten an die Agglomeration.

Um sich nicht dem Vorwurf auszusetzen, neue Agglomerationsstrukturen seien eine «Mogelpackung», ist von Anfang an offen zu legen, dass ein neues Konstrukt nur dann wirklich Sinn macht, wenn es auch über Zuständigkeiten verfügt. Zuständigkeiten soll grundsätzlich nur eine Ebene wahrnehmen, was im Klartext heisst, dass die Gemeinden und Städte zuhänden der gemeinsamen Entscheidungsplattform auf eigene Zuständigkeiten in den fraglichen Politikbe-

⁵³ ZARD wird als Modellvorhaben vom Bund unterstützt; weitere Informationen sind auf der Homepage des ARE (www.aren.admin.ch) erhältlich.

reichen verzichten müssen. Aus inhaltlichen Gründen wie auch aus politischer (taktischer) Sicht empfehlenswert ist es, wenn auch der Kanton gewisse Zuständigkeiten an die Agglomeration abgibt, weil so die Opfersymmetrie in Sachen «Machtverlust» gewahrt wird.

16.2. Klare Zuweisung der Zuständigkeiten:

Die Zuständigkeiten der Agglomeration sollen klar von denjenigen der Gemeinden und Städte resp. des Kantons abgegrenzt, Überschneidungen möglichst verhindert werden.

Transparenz und eine klare Zuordnung der Verantwortlichkeiten sind nur möglich, wenn die Zuständigkeiten abgegrenzt und mit entsprechenden Finanzierungsmechanismen ausgestattet sind. Dies gilt auch resp. erst recht für Verbundaufgaben: hier ist klar zu definieren, wem im Verbund welche Rolle zukommt.

16.3. Zuständigkeit zur Vorbereitung eines Entscheids:

Unter gewissen Voraussetzungen macht es Sinn, der Agglomeration nicht den Entscheid, in dessen die Vorbereitung eines Entscheids zuhanden des Kantons zuzuweisen.

Zuständigkeit der Agglomeration bedeutet nicht zwingend, dass der Entscheid der entsprechenden Struktur abschliessend zu sein braucht. Es macht ohne weiteres auch Sinn, einen gemeinsamen Antrag der Region zuhanden des Kantons zu formulieren, so z.B. im Bereich des öffentlichen Verkehrs, wo angesichts der komplexen Vernetzungen mit nationalen und internationalen Verkehrsträgern die Region oftmals zu klein ist, um selbständig Verkehrspolitik zu betreiben.

17. Demokratische Legitimation

17.1. Legitimation der Entscheidungsgremien:

Die Mitglieder der Entscheidungsorgane müssen demokratisch legitimiert sein. Angesichts der hohen demokratischen Legitimation der Gemeinde- und Stadtpräsidien sind diese in die Entscheidungsgremien der Agglomeration zu entsenden.

Im Gegensatz zu den Kantonen und zum Bund werden die Gemeinde- und Stadtpräsidien in der Regel auf längere Zeit gewählt und haben als «Aushängeschild» ihrer Gemeinde oder Stadt eine stark integrierende Wirkung. Die Volkswahl findet regelmässig sehr grosse politische und gesellschaftliche Aufmerksamkeit und verleiht diesen Personen eine hohe Legitimation. Zudem dürfte den Gemeinde- und Stadtpräsidien eigen sein, dass sie von ihrer Funktion her eher ausgleichend wirken und insbesondere der Querschnittspolitik verpflichtet sind. Während bei den übrigen Mitgliedern der kommunalen Exekutiven nicht selten eine Spezialisierung und Priorisierung hin zum Politikbereich ihres Departementes festzustellen ist, sind die Präsidien in der Regel dem Ganzen verpflichtet und haben weniger eine sektorielle, sondern eher eine generalistische Optik.

17.2. Vorteile einer Vertretung durch die Präsidien:

Die Gemeinde- und Stadtpräsidien kennen die interkommunalen Problemstellungen sehr gut und sind – auch als Besteller von regionalen Leistungen – in die kommunale Mit-Finanzierungsverantwortung eingebunden.

Davon ausgehend, auf der regionalen Entscheidungsplattform würden weiterhin kommunale Aufgaben bewirtschaftet, müssen die Gemeinden und Städte prominent mit Personen vertreten sein, welche die Bedürfnisse und Erwartungen genau kennen und die auch politisch Rechenschaft über finanzielle Engagements ablegen können und müssen.

Häufig wird die Forderung nach volksgewählten Agglomerationsvertretungen gestellt: diese Lösung scheint zwar auf den ersten Blick naheliegend. Geht man jedoch davon aus, dass der Agglomeration keine Steuerhoheit zugestanden werden soll, so würde ein solches Modell darauf hinauslaufen, dass die volksgewählten Agglomerationspolitikerinnen und -politiker «fremdes Geld» ausgeben: Sie würden letztlich über die Verwendung von in den Gemeinden und Städten generierten Geldern entscheiden. Entsprechende Steuererhöhungen müssten jedoch in den einzelnen Gemeinden und Städten durch die Gemeinde- und Stadtpräsidien kommuniziert und letztlich auch gegenüber den Stimmberechtigten der Gemeinden und Städte verantwortet werden. Eine solche Lösung wäre daher den formulierten Zielen vermehrter Transparenz und klarer Verantwortlichkeiten sehr abträglich und würde darüber hinaus auch dem Ziel der Vereinfachung nicht gerecht.

Selbstverständlich ist zu gewährleisten, dass in besonderen Fällen die Gemeinde oder Stadt auch von anderen (informierten und legitimierten) Personen vertreten werden kann.

17.3. Direktdemokratische Mitwirkung:

Bei wichtigen Geschäften sind regionale Volksabstimmungen vorzusehen. Diese tragen zur regionalen Bewusstseinsbildung bei.

Um das Defizit an demokratischer Mitwirkung im überkommunalen Bereich wettzumachen, sind zuhanden der Stimmberechtigten der Agglomeration politische Rechte (Referenden, Initiativen) vorzusehen. Anders als bei vielen Gemeindeverbänden würden nicht die einzelnen Gemeinden je eine Abstimmung durchführen. Der «Stimmkörper» würde aus den Stimmberechtigten der ganzen Region bestehen. Einer Klärung bedarf die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Vorlage der Agglomerationsbehörde im Rahmen einer solchen agglomerationsweiten Abstimmung als angenommen gilt. Möglich erscheint beispielsweise ein doppeltes Mehr (Mehrheit der Stimmenden plus Mehrheit der Gemeinden). Letztlich muss die Frage jedoch für jede einzelne Agglomeration unter Berücksichtigung der dort herrschenden Verhältnisse austariert werden.

Eine Volksabstimmung über einen Entscheid der Agglomerationsbehörde würde am selben Wochenende in der ganzen Region stattfinden. Dies hätte wohl zur Folge, dass sich auch die politischen Parteien regional organisieren müssten. Schliesslich ist davon auszugehen, dass solche Abstimmungen der Bildung eines verstärkten Agglomerationsbewusstseins förderlich wären.

17.4. Gebundenes Mandat:

Die kommunalen Exekutiven können auf die Agglomerationspolitik einwirken, indem sie dem Gemeinde- oder Stadtpräsidium das Mandat binden.

Davon ausgehend, die Gemeinden und Städte würden im Rahmen einer regionalen Entscheidungsplattform gewisse Zuständigkeiten abgeben, stellt sich die Frage, welche Rolle die gemeindeinternen politischen Behörden in diesen Sachbereichen noch spielen. Den kommunalen Exekutiven sollte hier eine starke Stellung beigemessen werden. Sie können rasch entscheiden und hemmen eine effektive Entscheidungsfindung in der Agglomeration nicht. Aufgrund ihrer Wahl durch die Stimmberechtigten kommt ihnen hohe Legitimation zu. Als Departementsvorstehende verfügen sie zudem über das nötige Fachwissen. Es erscheint deshalb sinnvoll, wenn sie für bestimmte Geschäfte ihrem Gemeinde- und Stadtpräsidium das Mandat binden können. Dies setzt voraus, dass die Akten den Gemeinden und Städten frühzeitig zugestellt werden, damit die kommunalen Exekutiven im dafür vorgesehenen Verfahren rechtzeitig entscheiden können. Entsprechende Erfahrungen in Gemeindeverbänden zeigen, dass von der Möglichkeit der Mandatsbindung nur ausnahmsweise und nur für wirklich wichtige Geschäfte Gebrauch gemacht wird.

17.5. Einfluss der kommunalen Parlamente:

Den kommunalen Parlamenten sind mit den Instrumenten der Behördeninitiative und des Behördenreferendums Einwirkungsmöglichkeiten zu gewähren. Weiter gehende Mitsprachemöglichkeiten sind denkbar, nicht aber Mitentscheidungsmöglichkeiten, weil diese den Prozess zu stark hemmen würden.

Weniger weit gehende Einwirkungsmöglichkeiten empfehlen sich bei den kommunalen Parlamenten. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass das Interesse der Legislativen an regionalen Fragestellungen nicht minder gross ist, als wenn es um innerkommunale Probleme geht. Es wäre indessen mit dem Ziel einer verstärkten Verfahrenseffizienz kaum vereinbar, wenn den Parlamenten im Rahmen des Entscheidungsprozesses Mitentscheidungsfunktionen zukommen würden. Dies wäre auch gegenüber den Agglomerationsgemeinden mit Gemeindeversammlung problematisch. Was sich hingegen empfiehlt, ist die Gewährung von Mitwirkungsrechten im Sinne von Initialisierungs- und Referendumsmöglichkeiten der Parlamente oder anderen Mitsprachemöglichkeiten (z.B. Konsultativkommissionen etc.).⁵⁴ Es ist bemerkenswert, dass die Diskussionen der politischen EU-Strukturen im Verhältnis zu den nationalen Parlamenten im vorliegenden Fall sehr ähnlich sind.

17.6. Reporting:

Dem Reporting bezüglich der Agglomerationsaktivitäten ist die nötige Beachtung zu schenken.

⁵⁴ Die Frage wurde in einem Bericht des Gemeinderates der Stadt Bern an den Stadtrat (Parlament) vertieft geprüft; vgl. die Berichterstattung in: Der Bund, Ausgabe vom 27. Januar 2004.

Damit die kommunalen Behörden (Exekutiven, Parlamente, Gemeindeversammlungen) ihre Rechte, insbesondere ihre Kontrollfunktion gegenüber dem Präsidium, wahrnehmen können, sind sie rechtzeitig und regelmässig über die Agglomerationsaktivitäten zu orientieren.

18. Agglomerationsperimeter

18.1. *Abwägung zwischen Funktionalität und politischer Machbarkeit:*

Für die Ermittlung des Perimeters ist zunächst von funktionalen Gesichtspunkten auszugehen. Auf politische Befindlichkeiten muss jedoch Rücksicht genommen werden, da diese letztlich den Rahmen des Machbaren abstecken.

Es ist nicht möglich, den «richtigen» Perimeter wissenschaftlich herzuleiten oder zu begründen. Das statistisch definierte Agglomerationsgebiet bildet die Basis für die Analyse, erweist sich aber nicht selten als unzuweckmässig. Kleinere Perimeter, welche aus der Kernstadt und einem eher urbanen Umland bestehen, haben den Vorteil, dass die «Kultur» zwischen den einbezogenen Gemeinden nicht allzu unterschiedlich ist. Letztlich sollen aber die Agglomerationsstrukturen alle diejenigen Gemeinden und Städte miteinander verbinden, die zueinander wesentliche Wechselbeziehungen unterhalten. Geht man die Perimeterfrage demnach aus funktionaler Sicht an, wird der Perimeter entsprechend grösser. Wesentlich können beispielsweise die Pendlerströme oder das Freizeitverhalten (woher kommen die Besucherinnen und Besucher der kulturellen Einrichtungen in der Kernstadt?) sein. Letztlich sollte von Anfang an offen gelegt werden, dass die genaue Bestimmung des Perimeters auch eine politische Frage ist, die es zu gegebener Zeit (der Verbindlichkeit zuliebe durch den Kanton) zu entscheiden gilt. Ohne weiteres denkbar sind Doppelmitgliedschaften, wenn einzelne Gemeinden im Einflussbereich zweier Agglomerationen liegen (halbe Stimmkraft, halbe Mitfinanzierung).

18.2. *Variable Geometrie:*

Eine variable Geometrie erscheint sinnvoll. Um das Bewusstsein der vom Perimeter betroffenen Bevölkerung zu stärken, empfiehlt sich jedoch ein starrer «Organisationsperimeter», kombiniert mit variablen «Bearbeitungsperimetern» für besondere Fragestellungen.⁵⁵

Steht einmal der «Organisationsperimeter» fest, können ohne weiteres variable «Bearbeitungsperimeter» gebildet werden. In diesen Subregionen können Probleme allgemein oder projektbezogen bearbeitet (und durch die in der entsprechenden Subregion gelegenen Gemeinden und Städten auch entschieden) werden, die nicht die Gemeinden und Städte der umfassenden Agglomeration betreffen. Unter dem Dach der Agglomerationsstruktur machen solche massgeschneiderte Lösungen Sinn. Sie tragen dazu bei, dass eher peripher gelegene Gemeinden ihre Ängste ablegen, sie würden auch in Fragen ihrer Subregion vom grossen Agglomerationsgebilde ständig majorisiert.

⁵⁵ Im Organisationsperimeter sind sämtliche der Agglomerationsstruktur unterstellten Gemeinden und Städte enthalten; dieser Perimeter ist in diesem Sinne strukturbezogen, während die Bearbeitungsperimeter eher projektbezogen sind und auch in ad-hoc Zusammenschlüssen bestehen können.

18.3. Kernaufgaben:

Stark zusammenhängende Politikbereiche (z.B. Raumordnung und Verkehr) können nur dann sinnvoll koordiniert werden, wenn für die entsprechenden Politikbereiche ein einheitlicher Perimeter gilt.

Sind gewisse Politikbereiche stark miteinander verknüpft, erscheint es unerlässlich, dass der Perimeter einheitlich ist. So dürfte es kaum Sinn machen, für die Bereiche Siedlungsentwicklung und Verkehr je unterschiedliche Perimeter festzulegen, weil sonst wieder unzählige Schnittstellenprobleme geschaffen werden und der Koordinationsaufwand zu einem grossen Effizienzverlust führt.

19. Interkantonale und internationale Agglomerationen

19.1. Fehlende Zuständigkeiten der übergeordneten Ebene:

Angesichts fehlender Zuständigkeiten des Bundes kann die verbindliche bereichsübergreifende Zusammenarbeit in interkantonalen Agglomerationen nicht verordnet werden. Dies gilt erst recht für internationale Agglomerationen.

Während die Kantone für ausschliesslich auf ihrem Gebiet gelegene Agglomerationen massgeschneiderte Lösungen treffen und auch durchsetzen können, ist dies bei interkantonalen und internationalen Agglomerationen deutlich schwieriger. Die aufgabenspezifische Zusammenarbeit ist zumindest im technischen Bereich teilweise auch hier weit gediehen; es bestehen aber auf der politischen/multifunktionalen Ebene grosse Defizite. Deren Behebung ist angesichts fehlender Konfliktlösungsmechanismen sehr komplex und langwierig.

19.2. Zusammenarbeit auf vertraglicher Basis:

Interkantonale und internationale Agglomerationen bemühen sich, auf vertraglicher Basis zusammen zu arbeiten. Auch hier kann als vorbereitender Schritt eine bereichsübergreifende unverbindliche Plattform gebildet werden.

Prozesse können positiv beeinflusst werden, wenn die Zuständigkeitsordnungen aller Ebenen so angepasst werden, dass verbindliche(re) Zusammenarbeit vertraglich durch die Exekutiven vereinbart werden kann. Bei wesentlichen Fragen muss allerdings auch hier gewährleistet werden, dass ein demokratischer Entscheidungsprozess möglich ist, weil sonst ein wichtiges Ziel nicht verwirklicht werden kann. Denkbar wäre z.B. ein Zusammenschluss der betroffenen Gemeinden und Städte pro Kanton in einer verbindlichen Struktur mit direktdemokratischen Instrumenten (Initiative, Referendum; vgl. Thesen 14–18), während die interkantonale Zusammenarbeit zwischen diesen Strukturen vertraglich organisiert werden könnte.

20. Rolle von Bund, Kantonen, Gemeinden und Städten

20.1. Rolle des Bundes:

20.1.1. Unterstützung/Anreize:

Der Bund unterstützt, namentlich mit Anreizen, kantonale und regionale Bestrebungen und Massnahmen zur Förderung und Verstärkung der vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit in allen Agglomerationen.

Die Beschäftigung des Bundes mit Fragen der Agglomerationspolitik gründet auf Art. 50 Abs. 3 BV, welcher den Bund bei seinem Handeln zur Rücksichtnahme auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete verpflichtet. Dabei handelt es sich um eine der wenigen Neuerungen in der revidierten Bundesverfassung. Der Bundesrat hat den Gehalt des Art. 50 Abs. 2 und 3 BV in den Richtlinien zuhanden der Bundesverwaltung betreffend die Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden vom 26. Oktober 2002⁵⁶ konkretisiert (vgl. hierzu S. 20).

Die Kompetenzaufteilung und die Organisationsfreiheit der Kantone verbieten dem Bund, sämtliche Agglomerationsfragen zu regeln. In denjenigen Bereichen, in welchen der Bund über Kompetenzen verfügt (angesprochen ist hier v.a. die Rahmenkompetenz im Bereich der Raumplanung und die Kompetenzen im Bereich Verkehr), steht jedoch einer aktiven Bundes-Agglomerationspolitik nichts im Wege. Ebenso scheint es aus verfassungsrechtlicher Sicht unproblematisch und aus politischer Sicht wünschenswert, die Zuteilung von Mitteln an die Kantone davon abhängig zu machen, dass diese die Probleme in den Agglomerationen in wirtschaftlicher und rationeller Weise lösen.⁵⁷

Auch wenn der Bund nach dem Gesagten nicht über weitreichende Kompetenzen in der Agglomerationspolitik verfügt, so sollte er doch die bestehenden Möglichkeiten in vollem Mass ausschöpfen. Die mit den Modellvorhaben und den für den Agglomerationsverkehr in Aussicht gestellten Geldern eingeleitete Anreizpolitik hat in den Agglomerationen bereits sehr viel ausgelöst und sollte unbedingt weiter verfolgt oder gar ausgebaut werden. Der Bund sollte dabei grundsätzlich die horizontale und vertikale Zusammenarbeit in allen Agglomerationen fördern, eine gewisse Prioritätensetzung ist jedoch nicht zu vermeiden.

20.1.2. Konditionalität:

Der Bund prüft die Möglichkeit, – im Rahmen bestehender Ressourcen – über den mit der Raumplanung und dem Umweltschutz koordinierten Agglomerationsverkehr hinaus weitere sektorielle Fördermittel aus anderen Politikbereichen an die Voraussetzung zu knüpfen, dass ein Agglomerationsprogramm vorliegt. Darüber hinaus prüft er die Möglichkeit, bestehende Fördermittel zu sektorübergreifenden Förderprogrammen zusammen zu binden.

⁵⁶ BBl 2002, 8385.

⁵⁷ Alfred Kölz, Susanne Kuster, Der «Städteartikel» der neuen Bundesverfassung, in: ZSR/NF Bd. 121/ I. Hb., S. 161.

Die Anreizpolitik des Bundes im Bereich des Agglomerationsverkehrs hat eine grosse Dynamik ausgelöst. Insbesondere wurden die Agglomerationen angehalten, die Verkehrsprobleme koordiniert und grenzüberschreitend anzugehen. Der Bund verteilt auch in anderen Sektoralpolitiken Subventionen (z.B. Umweltschutz, Kultur etc.). In Ergänzung und aufbauend auf die NFA ist zu prüfen, wie weit solche Subventionen an dieselben Bedingungen wie im Agglomerationsverkehr geknüpft werden können, d.h. dass ein Agglomerationsprogramm eine koordinierte Politik nachweisen muss und dass eine geeignete Trägerschaft vorliegt.

Viele urbane Probleme lassen sich nur sektorübergreifend lösen (z.B. umfassen Massnahmen für die Aufwertung von Quartieren neben raumplanerischen auch arbeitspolitische, sozialpolitische, ausländerpolitische und sicherheitspolitische Fragen). Solche integralen Lösungsansätze sollen vermehrt gefördert werden. Voraussetzung dafür ist aber, dass auch der Bund und die Kantone ihre Fördermittel koordinierter einsetzen bzw. prüfen, wie weit sich diese zu einem gemeinsamen Förderpool zusammenführen lassen. Als erster Ansatz wäre es denkbar, vorerst gewisse Mittel von Bundesämtern für die gemeinsame Förderung von entsprechenden Modellvorhaben zusammen zu legen.

20.1.3. *Der Bund als Vermittler:*

Auf Antrag der Kantone stellt sich der Bund für interkantonale Agglomerationen als Vermittler zur Verfügung.

Alle staatlichen Ebenen sind im Zusammenhang mit der Verstärkung der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit in den Agglomerationen gefordert. Als besonders anspruchsvoll erweisen sich interkantonale Problemstellungen, weil mit Blick auf die verfassungsrechtlich garantierte Organisationsautonomie der Kantone das Verhältnis Bund-Kantone grundlegend anders ist als jenes zwischen Kantonen und Gemeinden/Städten.

Politische Konflikte zwischen Kantonen sollten in erster Linie politisch gelöst werden. Eine verfassungsmässige Grundlage für vermittelnde Tätigkeiten des Bundesrates besteht in Art. 44 Abs. 3 BV.⁵⁸ Der Bund soll im Rahmen dieser Zuständigkeit die Kantone unterstützen und auf diesem Weg zu einer Lösung der Agglomerationsprobleme beitragen.

Ein wichtiges Thema für die Zusammenarbeit in kantonsübergreifenden Agglomerationen ist die Koordination der kantonalen Richtplanungen. Hier muss der Bund im Rahmen des Genehmigungsverfahrens stärker als bisher kantonsgrenzen-überschreitende Lösungsansätze einfordern. Es ist zudem an den Kantonen, in diesen Fällen vermehrt das Bereinigungsverfahren gemäss Art. 12 RPG anzurufen, sofern auf anderem Weg keine Einigung erzielt werden kann.

⁵⁸ Können sich die Parteien auch mit Vermittlung des Bundesrates nicht einigen, sieht die geltende Verfassung in Art. 189 die Möglichkeit vor, die Streitigkeit durch das Bundesgericht entscheiden zu lassen. Da es bei Agglomerationsproblemen häufig um politische Fragestellungen geht, scheint diese letztere Möglichkeit (Rechtsschutz durch das Bundesgericht) jedoch in der Regel unangemessen.

Es ist zu prüfen, ob weiter gehende Zuständigkeiten des Bundes sinnvoll und politisch mehrheitsfähig sind. Zu denken wäre z.B. an eine Erweiterung der Bereiche, in denen die Bundesversammlung Kantone zur Zusammenarbeit verpflichten kann (Beteiligungspflicht; Art. 48 a BV). Darüber hinaus scheint mit Blick auf die Agglomerationsproblematik eine weiter gehende Schiedsrichterrolle des Bundesrats für klar definierte Anwendungsgebiete prüfenswert. Eine solche würde jedoch voraussetzen, dass dem Bund in den relevanten Bereichen Zuständigkeiten übertragen würden. Das Ringen um die neuen Instrumente im Rahmen der NFA hat gezeigt, dass Vorschläge in diese Richtung derzeit politisch kaum mehrheitsfähig sind. Zudem wäre zu klären, ob solche Lösungen im Gesamtgefüge des Bundesstaats sinnvoll und erwünscht wären. Mit Blick auf die Agglomerationsproblematik erscheint es notwendig, entsprechende Ansätze zusammen mit Kantonen, Gemeinden und Städten zumindest (weiterhin) zu prüfen.

20.2. Rolle der Kantone:

20.2.1. Aktive Rolle:

Die Kantone fördern die Zusammenarbeit in den Agglomerationen durch Anreize und günstige Rahmenbedingungen (z.B. Gesetzgebung, Richtplanung).

Die Rolle der Kantone geht weiter als jene des Bundes. Sie sind gefordert, nebst Anreizen und günstigen Rahmenbedingungen insbesondere auch im Rahmen der Gesetzgebung tätig zu werden. Aus Sicht der TTA – und überdies der grossen Mehrheit aller Kantone (vgl. die Ergebnisse der Umfrage auf S. 16 f. des vorliegenden Berichts) – ist Agglomerationspolitik in erster Linie als eine Aufgabe der Kantone zu begreifen. Nur sie vermögen die Interessenkonflikte in der Agglomeration aus einer neutralen Perspektive zu schlichten und so den Prozess der Zusammenarbeit zu deblockieren.

20.2.2. Verschiedene Rollen:

Die Rolle der Kantone ist abhängig von der Ausgangslage in den Agglomerationen. In der Phase der Vertrauensbildung nehmen sie eine aktiv fördernde und unterstützende Rolle ein; geht es jedoch um die Verankerung von Strukturen im kantonalen Recht, muss der Kanton die Leadership übernehmen.

Den Kantonen kommt in der Agglomerationspolitik eine entscheidende Rolle zu, die jedoch manchmal einer Gratwanderung gleicht: der Kanton sollte einerseits (zu Beginn) nicht zu forsch auftreten, im entscheidenden Moment aber die Zügel in die Hand nehmen. Es erscheint sinnvoll, die Rolle des Kantons im Rahmen der Erarbeitung einer kantonalen Agglomerationsstrategie zu klären.

Wirkungsvolle Reformen, insbesondere die Verankerung von Agglomerationsstrukturen, sind nur möglich, wenn der Kanton gesetzgeberisch tätig wird. Es ist selbstverständlich, dass einer Reform nur dann Erfolg beschieden sein wird, wenn die Gemeinden und Städte massgeblich in den Reformprozess eingebunden werden.

20.2.3. **Gesamtsteuerung:**

Die Kantone stellen sicher, dass strukturelle und politikbereichsspezifische Vorgaben und Bedürfnisse aufeinander abgestimmt werden und zu einer wirkungsvollen Gesamtsteuerung führen.

Agglomerationsstrukturen erscheinen nur dann kohärent, wenn die einzelne Gemeinde oder Stadt nicht von den anderen Gemeinden und Städten der Agglomeration beliebig majorisiert werden kann. Aus diesem Grund erscheint die «Austarierung» des Modells Sache des Kantons (politische Struktur, Stimmkraft, Zuständigkeiten, Kostenschlüssel, Perimeter etc.). Die Gemeinden und Städte haben ein grosses Interesse, diesen Prozess zu unterstützen. Je früher sie Einfluss nehmen, desto eher entsteht ein Modell, das ihren Vorstellungen entspricht. «Fremdbestimmung» kann so am besten vorgebeugt werden.

Dasselbe gilt auch für die politikbereichsspezifischen Vorgaben und Bedürfnisse: nur der Kanton kann hier die nötige Koordination, insbesondere auch jene mit den kantonalen Politiken, gewährleisten. Die verwaltungsinterne Vernetzung sollte sowohl auf Stufe Direktion wie auch auf Stufe Ämter durch institutionelle und organisatorische Vorkehrungen sichergestellt werden. Diese könnten analog dem «Netzwerk Agglomerationspolitik» auf Stufe Bund gestaltet sein.

20.2.4. **Rechtsschutz:**

Die Kantone stellen sicher, dass der Rechtsschutz i.S. einer Rechtmässigkeitskontrolle sowohl im Verhältnis Gemeinden/Städte – Agglomeration wie auch im Verhältnis Agglomeration – Kanton gewährleistet ist.

Gemeint ist z.B. die Überprüfungsmöglichkeit von Beschlüssen etc. des Agglomerationsrates auf deren Rechtmässigkeit (z.B. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht, Einhaltung der Verfahrensvorschriften etc.) auf Begehren Privater oder von Gemeinden und Städten. Gleichzeitig muss auch gewährleistet sein, dass sich die Agglomeration gegen den Kanton zur Wehr setzen kann, wenn dieser seine Kompetenzen überschreitet oder seinen Verpflichtungen (z.B. finanzieller Art) nicht nachkommt. Mit der Übertragung von Zuständigkeiten von den Gemeinden und Städten auf die Region muss insbesondere sicher gestellt werden, dass der entsprechende Schutz der Autonomie auch auf die Agglomeration über geht, sodass sie sich – wie bis anhin die Gemeinden und Städte – in ihrem Zuständigkeitsbereich gegenüber dem Kanton auf ihre Autonomie berufen kann.

Diese Fragen sind im kantonalen Recht zu regeln.

20.2.5. **Politisches Engagement:**

Kontinuierliches politisches Engagement (resp. – wo nötig – politischer Druck) des Kantons ist in jedem Fall unerlässlich.

Eine Umfrage bei den Kantonen betr. kantonale Agglomerationspolitik hat klar gezeigt, dass die überwältigende Mehrheit der Kantone der Auffassung ist, Agglomerationspolitik sei v.a. eine kantonale Aufgabe, da die Agglomerationen ihre Probleme selber kaum mehr lösen könn-

ten.⁵⁹ Diese Auffassung dürfte auch von den meisten Agglomerationen geteilt werden. Es ist daher unerlässlich, dass der Kanton seine diesbezügliche Verantwortung wahrnimmt und sich von Beginn weg politisch stark für die Erarbeitung verbindlicher Agglomerationsstrukturen engagiert, resp. – wo nötig – auch bereit ist, entsprechenden politischen Druck auszuüben.

20.2.6. Die Kantone als politische Schiedsrichter:

Die Kantone nehmen gegenüber den Gemeinden und Städten eine (politische) Schiedsrichterrolle wahr.

Es wurde bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass gewisse Fragen (Perimeter, Kostenschlüssel, Stimmrecht etc.) nur durch den Kanton definitiv entschieden werden können.

20.3. Rolle der Gemeinden und Städte:

20.3.1. Initiative:

Die Gemeinden und Städte initiieren den Prozess zur Verstärkung der Zusammenarbeit.

Selbstverständlich sind in der Agglomerationspolitik nicht nur der Bund und die Kantone gefordert, sondern – (zeitlich) an erster Stelle – die Agglomerationen resp. die Gemeinden und Städte selbst. Der grosse Leidensdruck und die Anreize des Bundes und einzelner Kantone haben hier schon zu vielen Aktivitäten geführt.

20.3.2. Druck auf den Kanton:

Sie üben auf den Kanton Druck aus, insbesondere damit dieser die gesetzlichen Grundlagen für eine verstärkte vertikale und horizontale Zusammenarbeit erlässt.

Das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden/Städten sollte ein partnerschaftliches sein. Nimmt eine der beiden Seiten ihre Rolle nicht oder nur ungenügend wahr, muss die andere Seite entsprechend Druck ausüben. Es kommt vor, dass die Kantone sich bei ihrem Engagement für die Agglomerationen zu stark zurückhalten, nicht zuletzt, weil sich ein Engagement des Kantons für städtische Gebiete – v.a. in ländlich dominierten Kantonen – politisch oft als heikel erweist.

20.3.3. Ressourcen:

Sie stellen Ressourcen für Zusammenarbeitsprojekte zur Verfügung.

Gemeint sind hier nicht nur finanzielle Ressourcen. Die Gemeinden und Städte müssen auch bereit sein, im Interesse einer effizienten und demokratischen Zusammenarbeit gewisse Zuständigkeiten an die Agglomeration abzugeben.

⁵⁹ Vgl. die Auswertung der Umfrage, S. 16 f.

Rahmenbedingungen zum Vorgehen bei Reformprojekten

21. Aufwändiger politischer Prozess:

Die Schaffung einer gemeinsamen Plattform für die Agglomeration ist kein technischer, sondern ein politischer Prozess, der bei den Beteiligten eine minimale Identifikation mit der Agglomeration voraussetzt und entsprechend Zeit braucht. Eine solidarische Grundhaltung fördert den Prozess.

Die Schaffung von Agglomerationsstrukturen bedingt zwischen Kanton(en) und Gemeinden/Städten einerseits und zwischen der Kernstadt und den Umlandgemeinden andererseits gegenseitiges Verständnis und Vertrauen. Die Einsicht muss vorherrschen, dass – auch wenn die einzelnen Akteure auf gewisse Zuständigkeiten verzichten – im Ergebnis die ganze Region und damit auch der Kanton gewinnt. Das erforderliche Vertrauen kann nicht verordnet oder herbeigeredet werden. Es bedarf zahlreicher Projekte und Auseinandersetzungen, bis alle erkennen können, was die Probleme sind, wie diese durch die Anderen bewertet werden und wo die gemeinsamen Interessen liegen. Dieser Prozess dauert lange und kann mit dem Bedürfnis, sofort verbindlichere regionale Entscheide herbeiführen zu können, kollidieren.

22. Umfassende Reformen:

Wesentliche Fortschritte können einfacher erzielt werden, wenn vorgängig oder als flankierende Massnahme zu Agglomerationsreformen Aufgabenteilungsprojekte (einschliesslich Finanzierungsverantwortung) «Kanton – Gemeinden» durchgeführt wurden resp. werden und wenn ein moderner Finanzausgleich grosse Disparitäten (z.B. die Abgeltung von Zentrumslasten) ausgleicht.

Die Implementierung von Agglomerationsstrukturen wird erleichtert, wenn die Aufgaben und deren Finanzierung zwischen Kanton und Gemeinden/Städten sinnvoll verteilt sind und die politische Diskussion um den Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft resp. «unverschuldeter» Nachteile (Kernstadtlasten, dezentrale Siedlungsstruktur etc.) bereits stattgefunden hat. Angesichts der mit der Bildung von Agglomerationsstrukturen einhergehenden technischen und vor allem politischen Komplexität empfiehlt es sich nicht, umfassende Aufgabenteilungs- und Finanzausgleichsprojekte mit der Diskussion um neue Agglomerationsstrukturen politisch miteinander zu verknüpfen. Im Sinne einer übergeordneten Gesamtstrategie müssen aber diese Fragen zumindest parallel zum regionalen Strukturbildungsprozess analysiert und bewertet werden, weil sie sich gegenseitig sehr stark beeinflussen.

23. Rechtsform ist sekundär:

Die Frage nach der juristischen Form der Zusammenarbeit kann erst beantwortet werden, wenn der Gegenstand, die Modalitäten und der Umfang der Zusammenarbeit festgelegt worden sind.

Häufig beginnen Agglomerationsprozesse mit der Frage nach der juristischen Form der Zusammenarbeit. Die Form sollte jedoch eine Konsequenz der Überlegungen zum Inhalt der Zusam-

menarbeit sein und entsprechende Überlegungen daher gegen Ende des Prozesses angestellt werden.⁶⁰

24. Reformschritte:

Agglomerationsstrategien sollten die folgenden Schritte (nacheinander) vorsehen: gemeinsame Aufgabenerfüllung – Vertrauensbildung (z.B. durch Bildung einer bereichsübergreifenden Agglomerationsplattform) – gemeinsame (verbindliche) Strukturen.

Wie bereits ausgeführt, ist die Bildung regionaler Strukturen komplex und zeitlich sehr aufwändig. Während die bereichsspezifische Zusammenarbeit vielerorts gut funktioniert, bedarf es im Bereich der multifunktionalen, vernetzten Zusammenarbeit erster «Gehversuche». Hier sind informelle Plattformen oder Vereine sehr geeignet, um die Zusammenbeitskultur zu verbessern. Die Schaffung verbindlicher Strukturen dürfte nur möglich sein, wenn die beiden ersten Schritte zeigen, dass Fortschritte erzielt wurden und ein konkreter Nutzen für Alle herausgeschaut hat.

25. Selbstbestimmung:

Durch rasches Handeln kann der Staat (Bund, Kantone, Gemeinden und Städte) den geänderten Bedürfnissen in den und Erwartungen an die Agglomerationen Rechnung tragen. Eine zögerliche Haltung birgt die Gefahr, dass Sachzwänge zu suboptimalen, fremdbestimmten Lösungen führen.

Gemeinden und Städte einer Agglomeration stehen nicht primär zueinander in Konkurrenz, sondern vielmehr zu Gemeinden und Städten anderer (bis und mit im Ausland gelegener) Agglomerationen. Um konkurrenzfähig zu bleiben und um die erheblichen Probleme zu lösen (Beispiel Stau in den Stosszeiten), muss rasch gehandelt werden, wenn verhindert werden soll, dass plötzlich fremdbestimmte Lösungen unumgänglich sind. Bekanntermassen ist die politische Akzeptanz gegenüber Neuem deutlich grösser, wenn die Betroffenen die Reform selber gestalten können.

26. Reformziele formulieren:

Agglomerationsstrategien resp. entsprechende Projekte müssen sich von Anfang an an klaren, messbaren Zielen orientieren. Aktivitäten dürfen nicht als Erfolge ausgewiesen werden.

Gerade die in Aussicht gestellten Bundesgelder haben vielerorts grosse Aktivitäten ausgelöst. Es darf indessen nicht sein, dass Aktivitäten um der Aktivitäten willen resp. nur um in den Genuss von Bundesgeldern zu kommen, ausgelöst werden. Vielmehr geht es darum, die mit der Bildung von Agglomerationsstrukturen einhergehenden Ziele klar sichtbar zu machen und jeden Modellfortschritt an diesen Zielen zu messen. Zielkonflikte sind zwar nicht zu vermeiden.

⁶⁰ Vgl. zu Vor- und Nachteilen verschiedener Rechtsformen der Zusammenarbeit Ueli Friedrich, Interkommunale Zusammenarbeit, Bern; November 2002, in den Materialien (www.kdk.ch).

Mit einer geschickten und kreativen Austarierung und Vertiefung des Modells können diese aber in der Regel minimiert werden.

27. Partnerschaftliche Projekte:

Der Projekterfolg wird erhöht, wenn Kanton und Agglomeration gemeinsam ein oder mehrere Projekte partnerschaftlich angehen. Es empfiehlt sich eine Kombination von Top-down- und Bottom-up-Ansatz. Zwischenerfolge sind auszuweisen.

Die Forderung, der Kanton müsse den Prozess der Bildung von Agglomerationsstrukturen fördern und von einem bestimmten Moment an die Leader- oder Ownership übernehmen, steht einem partnerschaftlichen Ansatz nicht im Weg. Die betroffenen Gemeinden und Städte sollen im Prozess eine entscheidende Rolle spielen, ist doch zu einem grossen Teil ihr Schicksal von der Reform betroffen. Dabei müssen sie wesentliche Eckpfeiler des Modells selber gestalten oder zumindest beeinflussen können. Gute Strategien werden dort entwickelt, wo das Wissen der «Alltagsoperation» vorhanden ist. Gleichzeitig ist einer Reform nur dann Erfolg beschieden, wenn der Kanton – welcher die Strukturen in seinem Recht abbilden muss – die Führungsrolle übernimmt und sich die politischen Akteure unmissverständlich dazu bekennen.

28. Tabuthemen:

Es dürfte erfolgversprechend sein, zu Beginn von entsprechenden Reformprojekten für die Dauer des Prozesses Tabuthemen⁶¹ zu formulieren und damit den gemeinsamen Nenner möglicher Handlungsspielräume abzustecken.

Mit der Formulierung von Tabuthemen sollen nicht etwa Visionen oder weiterreichende Reformschritte abgeblockt werden. Werden indessen der Reformdiskussion zu Beginn des Prozesses keine Schranken gesetzt, droht die Gefahr, dass angesichts sehr unterschiedlicher Erwartungen an die Reform die Diskussion immer wieder bei Grundsätzlichem endet. Hier empfiehlt sich die Vereinbarung von Tabuthemen, die im Rahmen konkreter Projektarbeiten zu beachten sind, die aber niemanden davon abhalten sollen, sich weitergehende Gedanken zu machen und diese auch zu kommunizieren. Tabuthemen sind zu begründen, damit Aussenstehende begreifen, warum gewisse mögliche Modellelemente nicht Gegenstand des Reformprozesses sind.

29. Keine Strukturreform ohne Verknüpfung mit konkreten Politikbereichen:

Es ist nicht entscheidend, ob zuerst über Inhalte oder zuerst über Strukturen nachgedacht wird; wesentlich ist jedoch eine Verknüpfung der beiden Fragenkomplexe im Verlaufe des Prozesses. Insbesondere sind strukturelle Ansätze nur dann erfolgversprechend, wenn sie sich auf konkrete Aufgaben respektive Politikbereiche beziehen.

Politische Strukturen ohne klare und eindeutige Zuständigkeiten machen ebenso wenig Sinn wie Zuständigkeiten ohne Strukturen, in welchen sie wahrgenommen werden können. Ob zuerst über die politische Struktur oder über mögliche Zuständigkeiten (Aufgabenteilung Kanton

⁶¹ z.B.: Fusionen, Steuerharmonisierung, Bildung einer vierten Ebene etc.

– Agglomeration – Gemeinden/Städte) gesprochen wird, dürfte für den Projekterfolg sekundär sein. Beide Ansätze sind interessant. Zuhanden einer breiten politischen Diskussion und Entscheidungsfindung ist es aber unerlässlich, dass beide Elemente zumindest skizzenhaft dargestellt und miteinander verknüpft werden. Dabei ist wesentlich, dass auch die mit den Zuständigkeiten verbundene Finanzierungsverantwortung ausgewiesen wird.

30. Einbezug der Betroffenen (Partizipation):

Bestehende Organisationen, Gemeinden und Städte, interessierte Bürgergruppierungen etc. sind möglichst früh in den Prozess mit einzubeziehen.

Reformen bedeuten immer Neues, was bekanntlich Verlustängste auslösen kann. Gerade die Diskussion um die Verschiebung von Zuständigkeiten kann dazu führen, dass sich bei möglichen «Verlierern» Widerstände aufbauen. Mit Hochglanzpräsentationen lassen sich solche Ängste nicht nehmen. Nur wenn die Betroffenen den Prozess mitgestalten können, kann Akzeptanz aufgebaut werden. Es ist insbesondere aufzuzeigen, wie die bisherigen Aufgabenträger in den neuen Prozess eingebaut werden können.

31. Sensibilisierung:

Die Bevölkerung ist so früh wie möglich für die Agglomerationsproblematik zu sensibilisieren.

Ein Agglomerationsbewusstsein lässt sich nicht von heute auf morgen schaffen. Entsprechende Projekte sollten der Kommunikation daher von Anfang an genügend Beachtung schenken. Damit soll nicht einem Marketing der Projektträgerschaft mittels Glanzprospekten das Wort geredet werden; nötig erscheint vielmehr eine stetige Information und ein geeigneter Einbezug der Bevölkerung z.B. mittels Medienkonferenzen, Informationsveranstaltungen, Workshops, künstlerischen Interventionen, Events etc., wobei es nicht immer einfach sein wird, den richtigen Zeitpunkt für den Gang in die Öffentlichkeit zu finden. Besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang auch die Realisierung von kleineren, konkreten Zusammenarbeits-Projekten, die als Teilerfolge der Bürgerin und dem Bürger die Vorteile einer Kooperation vor Augen führen können.

Von negativ besetzten Themen (z.B. zusätzliche Bürokratie, zusätzliche Ebene) muss sich das Projekt von Anfang an klar abgrenzen. Mögliche Nachteile des neuen Modells müssen den (grösseren) Nachteilen des Status quo gegenübergestellt werden.

32. Kantonale Leadership:

Ohne den klar zum Ausdruck gebrachten politischen Willen des Kantons können in der Agglomeration keine grossen Schritte in Richtung verbindlichere Strukturen gemacht werden. Der Kanton muss insbesondere für die Kommunikation gegenüber den ländlichen Gebieten besorgt sein.

Die kantonalen Entscheidungsträgerinnen und -träger müssen sich klar und unmissverständlich hinter diese Reformprozesse stellen. Eine allzu abwartende Haltung ist wenig erfolgverspre-

chend. Nur der Kanton kann die unterschiedlichen Interessen zwischen der Kernstadt und dem Umland, zwischen ländlichen und städtischen Gebieten und zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden und Städten ausgleichen.

33. Reformnutzen und Reformnotwendigkeit kommunizieren:

Die Vorteile von Reformen (Reformnutzen) müssen klar gemacht werden. Diese sind in Relation zur bestehenden Situation (nicht einer Idealsituation) zu setzen.

Während die Evaluation eines neuen Deponiestandortes oder die Projektierung einer neuen Tramlinie die Politik und breite Bevölkerungskreise zu interessieren und mobilisieren vermag, interessiert sich in der Regel nur ein sehr beschränkter Personenkreis für die sehr komplexen Strukturreformen. Viele Zusammenhänge können kaum einem breiteren Publikum kommuniziert werden. Es ist deshalb sehr wichtig, dass vor allem die Vorteile gegenüber dem Ist-Zustand – möglichst anhand konkreter Beispiele – aufgezeigt werden. Massstab für die Beurteilung ist dabei nicht eine irgendwie geartete Idealvorstellung, sondern der Vergleich des Modells mit dem unbefriedigenden Ist-Zustand. Es ist insbesondere auch aufzuzeigen, wie sich der Nutzen in finanzieller Hinsicht darstellt. Dabei können in der Regel keine verbindlichen Aussagen gemacht werden. Plausible Annahmen sind aber geeignet, um auch diesbezüglich Überzeugungsarbeit zu leisten.

Weiterführende Literatur

1. Schweiz: Allgemeine Perspektive

Schweizerischer Städteverband. Die Stadt morgen – Demain les villes. Publikation zum hundertjährigen Jubiläum des Schweizerischen Städteverbandes 1897–1997, Bern 1997.

Schweizerischer Städteverband. die Stadt – les villes, Zeitschrift (erscheint zweimonatlich).

Verein Metropole Schweiz (Hrsg.). Die Schweiz muss neu eingeteilt werden. Bewegliche und neue Grenzen, Zürich 2003.

2. Schweiz: Politikwissenschaftliche Perspektive

Bassand, Michel/Kübler, Daniel. Introduction: Metropolization and Metropolitan Governance, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Vol. 7, Iss. 3, 2001 (Metropolitan Governance Today), S. 121–124.

Dafflon, Hubert. La loi sur les agglomérations fribourgeoises. Une mise en oeuvre à quelles conditions? Travaux de cours et mémoires de l'IDHEAP 5/1997.

Klöti, Ulrich/Haldemann, Theo/Schenkel, Walter. Politische Verflechtung und kommunale Handlungsspielräume, in: *SJPV* 33/1993, S. 63 ff.

Klöti, Ulrich/Haldemann, Theo/Schenkel, Walter. Die Stadt im Bundesstaat – Alleingang oder Zusammenarbeit? Zürcher Beiträge zur Politischen Wissenschaft, Band 17, Chur/Zürich 1993.

Kübler, Daniel/Schwab, Brigitte/Joye, Dominique/Bassand, Michel. La métropole et le politique. Identité, services urbains et citoyenneté dans quatre agglomérations en suisse, Cahiers du LaSUR 3, novembre 2002.

Leresche, Jean-Philippe. Gouvernance locale, coopération et légitimité: le cas suisse dans une perspective comparée, Paris 2001.

Lowery, David. Metropolitan Governance Structures from a Neoprogressive Perspective, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Vol. 7, Iss. 3, 2001 (Metropolitan Governance Today), S. 130–136.

Sager, Fritz. Vom Verwalten des urbanen Raums. Institutionelle Bedingungen von Politikkoordination am Beispiel der Raum- und Verkehrsplanung in städtischen Gebieten. Berner Studien zur Politikwissenschaft 11, Bern, Stuttgart, Wien 2002.

Schenkel, Walter. Die Agglomeration im schweizerischen Föderalismus, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Vol. 7, Iss. 4, 2001 (Metropolitan Governance Today), S. 141–146.

Steiner, Reto. Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindegemeinschaften in der Schweiz, Bern, Stuttgart, Wien 2002.

3. Schweiz: Raumplanerische/geografische/urbanwissenschaftliche Perspektive

Cunha, Antonio/Schuler, Martin. Métropolisation, changement de régime d'urbanisation et fragmentation de l'espace; enjeux de la gouvernance des agglomérations en Suisse, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Vol. 7, Iss. 4, 2001 (Metropolitan Governance Today), S. 119–126.

- Bächtold, Hans-Georg.** Grenzüberschreitende Raumplanung in der Trinationalen Agglomeration Basel (TAB): von einer Sektorenstadt zur grenzüberschreitenden Agglomeration, in: *Regio Basiliensis* Jg. 44 (2003), S. 125–134.
- Bassand, Michel/Joye, Dominique/Schuler, Martin.** Les Enjeux de l'urbanisation – Agglomerationsprobleme in der Schweiz, Schweizerische Studiengesellschaft für Raumordnung und Regionalpolitik (ROREP), Bern 1988.
- Eisinger, Angelus/Schneider, Michel** (Hrsg.). Stadtland Schweiz. Untersuchungen und Fallstudien zur räumlichen Struktur und Entwicklung in der Schweiz, Basel 2003.
- Kaufmann, Vincent/Sager, Fritz/Ferrari, Yves/Joye, Dominique.** La coordination entre projets de transport et planification territoriale: Bern, Bâle, Genève et Lausanne, Rapport de Recherche. Institut de recherche sur l'environnement construit (IREC), Département d'architecture (DA), Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), n° 151, Lausanne 2001.
- Koll-Schretzenmayr, Martina/Schmid, Willy A.** Agglomerationspolitik in der Schweiz. Einsichten und Ausblicke am Beispiel der «Glatttal-Stadt», in: *DISP* 152 (2003), S. 4 ff.
- Kübler, Daniel/Wälti, Sonja.** Gouvernance métropolitaine et démocratie: l'exemple des politiques de lutte contre la drogue, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Vol. 7, Iss. 2, 2001, S. 1–25.
- Kübler, Daniel/Bassand, Michel.** Conclusion: Conditions and Prospects for Metropolitan Governance in Switzerland, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Vol. 7, Iss. 4, 2001 (Metropolitan Governance Today), S. 146–150.
- Kübler, Daniel/Joye, Dominique/Schwab, Brigitte.** Identity, Community and Institutional Reform in Swiss Agglomerations, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Vol. 7, Iss. 4, 2001 (Metropolitan Governance Today), S. 126–134.
- Lehmann, Luzia/Rieder, Stefan/Pfäffli, Stefan.** Zusammenarbeit in Agglomerationen: Anforderungen – Modelle – Erfahrungen, Luzern 2003.
- Messerli, Paul.** Die Agglomeration als neuer funktionaler Raum: Erkenntnisse aus dem Forum für Raumordnung 1999/2001, in: **Hans Flückiger** et al. (Hrsg.). Eine neue Raumordnungs politik für neue Räume: Beiträge aus dem Forum für Raumordnung 1999/2001, Zürich 2001.
- Odermatt, André.** Die bundesstaatliche Finanzordnung aus der Sicht der Städte und Agglomerationen, *Wirtschaftsgeographie und Raumplanung* Vol. 27, Zürich 1998.
- OECD.** Prüfbericht Raumentwicklung Schweiz, Paris 2002.
- Thierstein, Alain/Schuler, Martin/Wachter, Daniel** (Hrsg.). Grossregionen – Wunschvorstellung oder Lösungsansatz? Bern-Stuttgart-Wien 2000.

4. Schweiz: Rechtswissenschaftliche Perspektive

- Abderhalden, Ursula.** Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit, unter besonderer Berücksichtigung der internationalen Integration der Schweiz, Diss FR 1999.
- Breitenmoser, Stephan C.** Regionalismus – insbesondere grenzüberschreitende Zusammenarbeit, in: **Daniel Thürer, Jean-François Aubert, Jörg Paul Müller** (Hrsg.). Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 507 ff.

- Brunner, Stephan.** Möglichkeiten und Grenzen regionaler interkantonaler Zusammenarbeit, Zürich 2000.
- Hänni, Peter.** Vor einer Renaissance des Konkordates? Möglichkeiten und Grenzen interkantonalen Vereinbarungen, in: Festschrift für Yvo Hangartner, St. Gallen/Lachen 1998, S. 659 ff.
- Hänni, Peter.** Verträge zwischen den Kantonen und zwischen dem Bund und den Kantonen, in: **Daniel Thürer, Jean-François Aubert, Jörg Paul Müller** (Hrsg.). Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 443 ff.
- Kölz, Alfred/Kuster, Susanne.** Der «Städteartikel» der neuen Bundesverfassung, in: ZSR/NF Bd. 121/I. Hb., S. 137 ff.
- Pfisterer, Thomas.** Erneuerung des Föderalismus und innere Reformen in den Kantonen, in: ZBI 100 (1999), S. 411 ff.
- Schoch, Jörg.** Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bodenseeraum: Verfassungsrechtliche Aspekte, in: SJZ 96 (2000), S. 429 ff.
- Sonderheft AJP 10/2002.** Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung. Mit Beiträgen von (u.a.) **Markus Schefer** (Grundrechtliche Schutzpflichten und die Auslagerung staatlicher Aufgaben), **Isabelle Häner** (Grundrechtsgeltung bei der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben durch Private), **Arnold Marti** (Aufgabenteilung zwischen Staat und Privaten auf dem Gebiet der Rechtsetzung – Ende des staatlichen Rechtsetzungsmonopols?), **Andreas Lienhard** (Organisation und Steuerung der ausgelagerten Aufgabenerfüllung), **August Mächler** (Rechtsfragen um die Finanzierung privater Träger öffentlicher Aufgaben), **Martin Philipp Wyss** (Doppelte Freude und geteiltes Leid?).
- Steimen, Urs.** Rechtsetzungsaufträge des Bundes an die Kantone, Diss ZH 1999.
- Thürer, Daniel.** Föderalismus und Regionalismus in der schweizerischen Aussenpolitik: Zum Verhältnis von Bundeskompetenzen und kantonalen Kompetenzen unter veränderten Umständen, in: ZBI 93 (1992), S. 49 ff.
- Wehrli, Reto.** Neue Formen föderalistischer Mitwirkung, Diss FR 1998.
- Wiederkehr, René.** Funktionale Regionen im Rahmen der Bundesstaatsordnung, dargestellt anhand neuer Reformprojekte in der Schweiz, in: ZBI 103 (2002), S. 617–647.
- Zimmerli, Ulrich** (Hrsg.). Die neue Bundesverfassung, Konsequenzen für die Praxis und Wissenschaft, Berner Tage für die juristische Praxis BTJP 1999, Bern 2000, insbesondere S. 35 ff (Bund – Kantone – Gemeinden).

5. Schweiz: Wirtschaftswissenschaftliche Perspektive

- Dafflon, Bernard/Perritaz, Steve.** La collaboration intercommunale: proposition d'une méthode d'analyse comparative des aspects institutionnels, opérationnels et socio-économiques des diverses formes d'intercommunalité, Working Paper No. 335, Université de Fribourg, Fribourg 2000.
- Dafflon, Bernard/Ruegg, Jean.** The Case of Fribourg: A Model for Switzerland? Some Notes on a Recent Institutional Innovation, in: **Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft**, Vol. 7, Iss. 4, 2001 (Metropolitan Governance Today), S. 134–141.

- Dafflon, Bernard/Ruegg, Jean.** Réorganiser les communes, créer l'agglomération. Etude institutionnelle et économique de l'agglomération fribourgeoise. Publications de la Faculté des sciences économiques et sociales, Essais, Vol. 4, Fribourg 2001.
- De Spindler, Jürg.** FOCJ, ein Konzept zur Neuordnung der Zusammenarbeit öffentlichrechtlicher Gebilde, Diss. ZH 1998.
- Flückiger, Hans.** Agglomerationen im Blickfeld der Raumordnungspolitik, in: **Hans Flückiger, René L. Frey** (Hrsg.). Eine neue Raumordnungspolitik für neue Räume, Beiträge aus dem Forum für Raumordnung 1999/2001, Zürich 2001, S. 22 ff.
- Frey, Bruno S./Eichenberger, Reiner.** Metropolitan Governance for the Future: Functional Overlapping Competing Jurisdictions, in: **Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft**, Vol. 7, Iss. 3, 2001 (Metropolitan Governance Today), S. 124–130.
- Frey, Bruno S.** Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ, Tübingen 1997.
- Frey, Bruno S.** Innovationsfähigkeit – Direkte Demokratie und Föderalismus verstärken, in: **Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft**, Vol. 5, Iss. 2, 1999 (Unfähigkeit zur Systemreform), S. 147–150.
- Frey, Bruno S.** Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen: Expertise zu den Finanzhilfen und Abgeltungen des Bundes an die Kantone (im Auftrag der Eidg. Finanzverwaltung und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren), 1994.
- Frey, René. L.** Agglomerationen als neue Dimension der Raumordnungspolitik? Forum für Raumordnung, ORL-Institut, ETH Zürich und WWZ, Universität Basel, 9. November 1999.
- Frey, René. L.** Städtewachstum, Städtewandel: eine ökonomische Analyse der schweizerischen Agglomerationen, Basel/Frankfurt a.M. 1990.
- Frey, René. L.** Städte und Agglomerationen im globalen Standortwettbewerb, in: **Hans Flückiger, René L. Frey** (Hrsg.). Eine neue Raumordnungspolitik für neue Räume, Beiträge aus dem Forum für Raumordnung 1999/2001, Zürich 2001, S. 9 ff.
- Perritaz, Steve/Dafflon, Bernard.** De la définition de l'agglomération à la délimitation de son périmètre. Working Paper No. 340, Université de Fribourg, Fribourg 2000.

6. Ausland

- Arndt, Hans-Wolfgang.** Reformen durch interregionale Zusammenarbeit: Arbeitspapier, Gütersloh 2002.
- Baldwin, Richard E.** Agglomeration, integration and tax harmonization. Cambridge 2002.
- Borja, J./Castells, M.** Local & Global: Management of Cities in the Information Age, London 1997.
- Comite directeur des autorités locales et regionales.** La régionalisation et ses conséquences sur l'autonomie locale, Communes et régions d'Europe n° 64, Editions du Conseil de l'Europe, Strassburg 1998.
- Comite directeur des autorités locales et regionales.** Rapport: Le statut des grandes villes et leur périphérie, Communes et régions d'Europe n° 59, Editions du Conseil de l'Europe, Strassburg 1996.
- Comite directeur des autorités locales et regionales.** Les grandes villes et leur périphérie – coopération et gestion coordonnée, Communes et régions d'Europe n° 51, Editions du Conseil de l'Europe, Strassburg 1993.

- Connors, Roger.** Journey to the Emerald City: Achieve a Competitive Edge by Creating a Culture of Accountability, Paramus (NJ) 1999.
- Derpa, Ulrich.** Die verstärkte Zusammenarbeit im Recht der europäischen Union, Boorberg 2003.
- Fürst, Dietrich** (Hrsg.). Stadt und Region. Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 40. Jahrgang, 2001/II.
- Godard, Francis** (Hrsg.) Le Gouvernement des villes – Territoire et pouvoir. Collection «Les Urbanités», Paris 1997.
- Heinemann, Tobias.** Der Regionalismus zwischen innerstaatlicher Entwicklung und europäischer Beteiligung. Eine rechtsvergleichende Untersuchung, Berlin 2001.
- Heinz, Werner** (Hrsg.). Stadt & Region – Kooperation oder Koordination, Ein internationaler Vergleich, Stuttgart 2000.
- Jouve, Bernard/Lefèvre, Christian.** Villes, métropoles: les nouveaux territoires du politique, Paris 1999.
- Lefèvre, Christian.** Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review, in: **International Journal of Urban and Regional Research** 1998, S. 9–25.
- Lefèvre, Christian.** Metropolitan Government Reform in Europe: Current Trends and Challenges, in: **Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft**, Vol. 7, Iss. 3, 2001 (Metropolitan Governance Today), S. 136–141.
- Le Gales, Patrick.** Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, in: **Revue Française de Science Politique** 45 (1), S. 57–95.
- Mengel, Robert Martin.** Regionale Stadtbürgerschaft. Ein theoretisches Szenario. Lit Verlag, Reihe Region – Nation – Europa, Bd. 13, 2002.
- OECD,** Mieux vivre dans la ville, Le rôle de la gouvernance métropolitaine, Paris 2001.
- OECD,** Devolution and Globalisation: Implications for Local Decision-makers, Paris 2001.
- OECD,** Local Partnerships for Better Governance, Paris 2001.
- Ottaviano, Gianmarco I.P.** Agglomeration and Economic Geography, London 2003.
- Papadopoulos, Y.** Gouvernance, coordination et légitimité dans les politiques publiques, in: **International Journal of Urban and Regional Research**, 2000 (mars).
- Rhodes, R.A.W.** Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham 1997.
- Rhodes, R.A.W.** The New Governance: Governing without Government, in: **Political Studies** 44 (4), S. 652–667.
- Schmitt-Egner, Peter.** Handbuch zur Europäischen Regionalismusforschung, Leske & Budrich, 2003.
- Steinacher, Bernd.** Über den Kirchturmshorizont hinaus: überlokale Zusammenarbeit, in: Der Bürger im Staat, Ausgabe 4/98.
- Wolman, H.** Local Government Institutions and Democratic Governance, in: **D. Judge, G. Stoker, H. Wolman** (eds). Theories of Urban Politics, London 1995.

7. Amtliche Dokumente

- Arbeitsgemeinschaft Kantone–Städte–Agglomerationen (AG KSA).** Zusammenarbeit Kantone–Städte–Agglomerationen, Bericht vom 28. Juni 1999.
- Arbeitsgemeinschaft Kantone–Städte–Agglomerationen (AG KSA).** Nationale Aufgaben der Städte, Bericht der Technischen Arbeitsgruppe I vom 26. Januar 1999.
- Arbeitsgemeinschaft Kantone–Städte–Agglomerationen (AG KSA).** Zusammenarbeit in den Agglomerationen, Bericht der Technischen Arbeitsgruppe II (TA II) vom 22. Januar 1999.
- Bundesamt für Raumentwicklung.** Agglomerationspolitik des Bundes, Forum Raumentwicklung Schweiz Nr. 1, 2002.
- Bundesamt für Raumentwicklung.** Forum Raumentwicklung Schweiz. Nr. 2, 2003. Mit Beiträgen von **Birgit Wehrli-Schindler** (Die Rolle der Städte in der urbanen Schweiz), **Pieter Poldervaart** (Die Agglomeration muss die Stadt zum Vorbild nehmen), **Daniel Kübler** (Agglomerationen aus der Sicht der EinwohnerInnen), **Hanns Fuchs** (Handlungsfähige Agglomerationen brauchen überzeugte Bevölkerung), **Georg Tobler** (Stadtregionen: Eine neue Dimension der urbanen Schweiz?)
- Bundesrat.** Agglomerationspolitik des Bundes, Bericht vom 19. Dezember 2001.
- Bundesrat.** Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001, BBl 2002, 2291 ff.
- Kanton Bern.** Projekt Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden (Bern): Die neue Aufgaben-, Finanz- und Lastenverteilung im Kanton Bern, 1998.
- Staatssekretariat für Wirtschaft/Bundesamt für Raumplanung (Hrsg.)** Bericht über die Kernstädte, Bern 1999.

8. «Graue» Literatur (Gutachten, Forschungsberichte, Tagungsunterlagen etc.)

- Arn, Daniel/Friederich, Ueli.** Gemeindeverbindungen in der Agglomeration, Bericht Nr. 37 des Nationalen Forschungsprogramms 25 «Stadt und Verkehr», Zürich 1994.
- Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE),** 2. Berner Verkehrstag: Agglomerationsverkehr 2020 – Mobilitätskonzepte gegen den Verkehrsinfarkt, Bern 2002.
- Dafflon, Bernard.** Etudes sur les agglomérations: le cas de l'agglomération fribourgeoise, Rapport de synthèse mandaté par le Secrétariat d'Etat à l'économie, Berne et le Département des communes du canton de Fribourg, 2001.
- Eichenberger, Reiner.** Der Föderalismus der Zukunft: Funktional, demokratisch, flexibel und wettbewerbsfähig. Unterlagen zur Tagung «Funktionale Räume – neue Partner des Bundes in der Zusammenarbeit?» der Raumordnungskonferenz (ROK) vom 20. August 2002, Bern-Wabern.
- Eichenberger, Reiner/Frey, Bruno S.** Democratic Governance for a Globalized World, Unterlagen zum 6. Doktorandenseminar in Regional- und Stadtentwicklung (ecodoc2002), 18.–22. Februar 2002, Magglingen.
- Genoud, Anne-Françoise.** Les agglomérations en Suisse: vues sous l'angle de la coopération horizontale: état des lieux. Lausanne 2001.

- Fachhochschule Zentralschweiz, Institut für Betriebs- und Regionalökonomie Luzern.** Unterlagen zur Tagung «Handlungsfähige Agglomerationen» vom 17. Juni 2003 in Luzern.
- Haug, Werner.** Räumliche und strukturelle Bevölkerungsdynamik der Schweiz 1990–2000. Unterlagen zur Tagung «Funktionale Räume – neue Partner des Bundes in der Zusammenarbeit?» der Raumordnungskonferenz (ROK) vom 20. August 2002, Bern-Wabern.
- Jaccoud, Christophe/Zepf, Marcus/Leresche, Jean-Philippe.** Gerer l'espace public: dynamiques urbaines et dynamiques institutionnelles à Lausanne. Rapport de recherche n° 143, IREC/EPFL, 1999.
- Klöti, Ulrich/Haldemann, Theo/Schenkel, Walter.** Agglomerationsprobleme und vertikale Zusammenarbeit – Umweltschutz und öffentlicher Verkehr in den Grossagglomerationen Lausanne und Zürich, Nationales Forschungsprogramm 25 «Stadt und Verkehr», Forschungsbericht 49, 1993.
- Kübler, Daniel.** Gouvernance métropolitaine et légitimité: les nouveaux territoires de la démocratie dans les agglomérations urbaines, SPP «Switzerland – Towards The Future», Progress Report 2001 sowie Projektbeschrieb 1999.
- Ladner, Andreas/Arn, Daniel/Friederich, Ueli/Steiner, Reto/Wichtermann, Jürg.** Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation, Ein Forschungsprojekt des Schweizerischen Nationalfonds im Rahmen des Schwerpunktprogramms «Zukunft Schweiz», Januar 2000.
- Leiser, Brigitte.** Wie werden aus Räumen Partner? – ein Praxisbericht. Unterlagen zur Tagung «Funktionale Räume – neue Partner des Bundes in der Zusammenarbeit?» der Raumordnungskonferenz (ROK) vom 20. August 2002, Bern-Wabern.
- Martin, Samuel.** Intervention économique des collectivités locales – Le rôle grandissant des communautés d'agglomération. Unterlagen zum 6. Doktorandenseminar in Regional- und Stadtentwicklung (ecodoc2002), 18.–22. Februar 2002, Magglingen.
- Metron.** Agglomeration und Verkehr, Themenheft 19, November 2002.
- Rupp, Marco/Schäfer, Hans/Seewer, Ueli/Karsky, Catherine.** Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten, Arbeitsbericht zu Handen des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) vom 3. April 2002.
- Schenkel, Walter/Güller, Peter.** Zusammenarbeit und Koordination zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden und Städten im Rahmen der Agglomerationspolitik, Schlussbericht Forschungsauftrag Nr. 00106 zuhanden ARE/seco, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich, Dezember 2000.
- Scheuss, Urs.** Demokratie und Agglomeration – eine demokratietheoretische Evaluation von Modellen der agglomerationsinternen Zusammenarbeit in der Region Bern, Lizentiatsarbeit, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, November 2003.
- Schwab, Brigitte/Kübler, Daniel.** Metropolitan Governance and the «democratic deficit», Theoretical issues and empirical findings. Paper presented at the conference «Area-based initiatives in contemporary urban policy», Copenhagen 17–19 Mai 2001.
- Schwab, Brigitte.** Metropolitan governance in cultural policy: Democratic legitimacy in regional systems to finance urban high culture: The tension between politics and artistic freedom. Paper prepared for the Workshop 12: «The Politics of Metropolitan Governance», 22–27 March 2002 Turin (1. Entwurf, nicht zitierfähig).
- Schweizerischer Städteverband.** Unterlagen zur Tagung «Agglomerationsverkehr – wie weiter?» vom 11. September 2002 in Bern.

Deutsches Institut für Urbanistik. Graue Literatur zur Stadt-, Regional- und Landesplanung (erscheint 2mal jährlich).

Zehnder, Vital. Referat zur Interkantonalen Zusammenarbeit in der Zentralschweiz, Unterlagen zur Tagung «Funktionale Räume – neue Partner des Bundes in der Zusammenarbeit?» der Raumordnungskonferenz (ROK) vom 20. August 2002, Bern-Wabern.

9. Internet

Deutsches Institut für Urbanistik: www.difu.de (Publikationsliste unter www.difu.de/archiv/publikationen.pdf)/www.kommunalweb.de.

Bundesministerium für Bildung Und Forschung, Wettbewerb Stadt 2030 (unter wissenschaftlicher Begleitung durch das Deutsche Institut für Urbanistik): Infobrief Stadt 2030 unter www.stadt2030.de/mailling.htm (interessant insbesondere Infobrief Nr. 5, April 2002 (Identität) sowie Infobrief Nr. 7, August 2002 (Regionalisierung)).

Europarat. Communes et régions d'Europe: www.local.coe.int

European Urban Research Association. An International Network of Urban Scholars: www.eura.org

Forschungsverbund Stadt 2030: www.newsletter.stadt2030.de

Laboratoire de Sociologie Urbaine (Lasur), EPFL: <http://lasur.epfl.ch> (vormals IREC) (neu, mit centre de documentation)

Laboratoire Dynamiques Territoriales (Ladyt), EPFL: <http://ladyt.epfl.ch> (vormals IREC). (neu, mit centre de documentation)

Observatoire Ville (Université de Lausanne): www.unil.ch/observatoire-ville

OECD Territorial Development Service, Urban Affairs Internet site: www.oecd.org/tds/new/urbanaffairs.htm

Villes – Regions – Monde: Le réseau interuniversitaire d'études urbaines et régionales (www.vrm.ca) führt eine Bibliografie zum Thema «compétitivité des agglomérations et des territoires» (mit über 500 Titeln). Eine weitere Bibliografie zum Thema «Les dynamiques intramétropolitaines» ist in Vorbereitung. Beide unter www.vrm.ca/bibliographies.asp.

Netzwerk Stadt und Landschaft, ETHZ: www.nsl.ethz.ch

Bundesamt für Raumentwicklung: www.are.admin.ch



**Empfehlungen
der Tripartiten
Agglomerations-
konferenz**

Die Fragen, die sich im Zusammenhang mit der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit in Agglomerationen stellen, sind sehr komplex. Die nachfolgenden Empfehlungen stellen ein Bekenntnis für eine koordiniertere, verbindlichere und demokratischere Ausgestaltung der Zusammenarbeit in Agglomerationen dar. In diesem Sinne sollen die Empfehlungen allen Akteuren, die an einer Stärkung der Zusammenarbeit in Agglomerationen interessiert sind, als Orientierungshilfe dienen.

Das Strukturmodell, das den Empfehlungen zugrunde liegt, will die relevanten Problemstellungen und Querbezüge aufzeigen und diese einer in sich kohärenten möglichen Lösung zuführen. Im Rahmen der erforderlichen Prozesse in den einzelnen Agglomerationen ist jedoch der jeweiligen Ausgangslage und dem entsprechenden Umfeld gebührend Rechnung zu tragen. Insofern wird jede Agglomeration die für sie geeigneten Strukturen zur Stärkung der Zusammenarbeit im Sinne individueller massgeschneiderter Lösungen finden müssen.

Hauptakteure einer verstärkten Zusammenarbeit in der Agglomeration sind zu gleichen Teilen die Kantone einerseits sowie die Gemeinden und Städte andererseits. Der Bund wirkt unterstützend mit. So hat er mit seiner Agglomerationspolitik – insbesondere mit den in Aussicht gestellten finanziellen Beiträgen an Infrastrukturvorhaben für den Agglomerationsverkehr – sowohl auf der Ebene der Kantone wie auf der Ebene der Gemeinden und Städte bereits viele Aktivitäten ausgelöst.

An dieser Stelle ist jedoch im Sinne einer allgemeinen Empfehlung an alle Ebenen darauf hinzuweisen, dass sich die Bestrebungen zur Verbesserung und Verstärkung der Zusammenarbeit nicht nur an der Problematik des Agglomerationsverkehrs orientieren sollten. Vielmehr sollte die Zusammenarbeit in erster Linie eine Gesamtsteuerung in der Agglomeration ermöglichen und je nach Agglomeration auf diejenigen Bereiche ausgerichtet werden, in denen der Handlungsdruck am grössten ist.

Dieses Dokument enthält in komprimierter Form und ohne weiterführende Erklärungen Empfehlungen an den Bund, die Kantone sowie die Gemeinden und Städte. Die Empfehlungen gründen auf den Thesen der Tripartiten Technischen Arbeitsgruppe (TTA), welche in deren Bericht vom 1. März 2004 dargestellt und ausführlich begründet werden. Das Verständnis der Empfehlungen setzt eine vorgängige Lektüre des Berichts der TTA voraus.

Empfehlungen an den Bund

1. Allgemeine Empfehlungen

- 1.1. Der Bund unterstützt, namentlich mit Anreizen, kantonale Bestrebungen und Massnahmen zur Verstärkung der vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit in allen Agglomerationen.
- 1.2. Der Bund sorgt dafür, dass seine Partner möglichst früh in die Weiterentwicklung der Bundespolitiken mit einbezogen werden, wie dies mit den Richtlinien des Bundesrates zuhanden der Bundesverwaltung betreffend die Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden bereits eingeleitet wurde.
- 1.3. Der Bund muss die bestehenden Instrumente (z.B. Sachpläne, kantonale Richtpläne) verstärkt für die interkantonale Koordination nutzen.
- 1.4. Der Bund unterstützt auf internationaler Ebene die Lösung der Probleme Landesgrenzen überschreitender Agglomerationen im Rahmen seiner Zuständigkeiten. Auf Verlangen der Kantone nimmt er seine Vermittlerrolle (Art. 44 Abs. 3 BV) bei interkantonalen Agglomerationen wahr.

2. Verfassungsgebung

Der Bund schöpft die bestehenden verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen zur Unterstützung der Zusammenarbeit in den Agglomerationen aus. Bezüglich der NFA sammelt er praktische Erfahrungen in der Umsetzung und wertet diese aus.

Wenn die bestehenden Grundlagen, insbesondere die Konditionalität der Subventionen, die NFA-Grundlagen und die Vermittlerrolle des Bundes für eine Lösung der interkantonalen Agglomerationsprobleme nicht genügen, sind weitergehende Verfassungsänderungen zu prüfen und zur Diskussion zu stellen, damit diese Probleme schneller und wirkungsvoller einer Lösung zugeführt werden können (► These 20.1.3).

3. Gesetzgebung

- 3.1. Die Arbeiten zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Finanzhilfen des Bundes an Infrastrukturen des öffentlichen und privaten Agglomerationsverkehrs (einschliesslich Langsamverkehrs) sind zügig voranzutreiben.
- 3.2. Soweit erforderlich, sind die rechtlichen Voraussetzungen für Bundesleistungen resp. für Auflagen, insbesondere die gesetzlichen Grundlagen für das Agglomerationsprogramm, zu schaffen.
- 3.3. Der Bund prüft die Möglichkeit, – im Rahmen bestehender Ressourcen – über den mit der Raumplanung und dem Umweltschutz koordinierten Agglomerationsverkehr hinaus weitere sektorielle Fördermittel aus anderen Politikbereichen an die Voraussetzung zu knüpfen, dass ein Agglomerationsprogramm vorliegt. Darüber hinaus prüft er die Möglichkeit, bestehende Fördermittel zu sektorübergreifenden Förderprogrammen zusammen zu binden (► These 20.1.2).

4. Organisation

- 4.1. Die Agglomerationspolitik ist auf hoher politischer Stufe anzusiedeln und stärker zu vernetzen.
- 4.2. Die verwaltungsinterne Vernetzung ist auf allen Stufen durch institutionelle und organisatorische Vorkehrungen sicher zu stellen. Das «Netzwerk Agglomerationspolitik» und die IDEKOF⁶² sind zu stärken, z.B. indem vermehrt projektorientiert zusammen gearbeitet wird.
- 4.3. Die Agglomerationspolitik und die «Neue Regionalpolitik» sind sich ergänzende Politiken zur regionalen Entwicklung. Die Koordination zwischen den beiden Politiken ist sicher zu stellen (►These 15.1).
- 4.4. Das Engagement des Bundes im Zusammenhang mit der TAK ist zu verstärken. Der Bund setzt sich zusammen mit den Kantonen, Gemeinden und Städten aktiv für eine Verstärkung der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit in Agglomerationen ein.

Empfehlungen an die Kantone

5. Allgemeine Empfehlung

Die Kantone setzen sich aktiv für die Zusammenarbeit in den Agglomerationen ein. Sie schaffen insbesondere Anreize und günstige Rahmenbedingungen (z.B. Gesetzgebung, Richtplanung). Sie stellen sicher, dass strukturelle und politikbereichsspezifische Vorgaben und Bedürfnisse aufeinander abgestimmt werden und zu einer wirkungsvollen Gesamtsteuerung führen. Sie berücksichtigen die unterschiedliche Ausgangslage in den Agglomerationen. Das Engagement der Kantone zugunsten der Zusammenarbeit in Agglomerationen erfolgt unter Beachtung der in der NFA eingegangenen Verpflichtung, die Grundsätze der Interkantonalen Zusammenarbeit sinngemäss auch im innerkantonalen Verhältnis anzuwenden.

6. Interkantonale Agglomerationen

- 6.1. Die Kantone unterstützen und erleichtern die Zusammenarbeit innerhalb interkantonaler Agglomerationen.
- 6.2. Die Zusammenarbeit kann insbesondere auf vertraglicher Basis erfolgen. Die Kantone ändern ihre Rechtsgrundlagen betr. Abschluss von Verträgen dahingehend, dass vertragliche Zusammenarbeitsvereinbarungen gefördert werden (►These 19.2).
- 6.3. Die Kantone prüfen Mechanismen zur Konfliktlösung bei divergierenden Interessen.

7. Internationale Agglomerationen

Die Kantone setzen sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Lösung Landesgrenzen überschreitender Zusammenarbeitsprobleme ein.

⁶² Das «Netzwerk Agglomerationspolitik» ist ein ämterübergreifendes Netzwerk auf Stufe Bundesverwaltung. Die IDEKOF ist die Interdepartementale Koordinationsgruppe für Föderalismusfragen.

8. Vernetzung der Politikbereiche

- 8.1. Die verwaltungsinterne Vernetzung ist sowohl auf Stufe Direktion wie auch auf Stufe Ämter durch institutionelle und organisatorische Vorkehren sicher zu stellen.
- 8.2. Die Kantone gewährleisten in den Agglomerationen eine koordinierte, verbindliche und rasche Entscheidungsfindung in allen für die Agglomeration wichtigen Politikbereichen.
- 8.3. Die Kantone stellen möglichst rasch sicher, dass ein einziger Träger gewährleistet, dass Raum- und Verkehrsplanung koordiniert sind und Raumordnungsentscheide und Infrastrukturvorhaben (v.a. im Verkehrsbereich) aufeinander abgestimmt sind. Die Kantone gewährleisten, dass Entscheide der Agglomeration für den entsprechenden Perimeter verbindlich sind.
- 8.4. Strukturelle Ansätze sind immer mit konkreten Politikbereichen, deren Instrumenten und Zuständigkeiten zu verknüpfen.

9. Zur Rolle des Kantons

- 9.1. Die kantonale Agglomerationspolitik geht von einem partnerschaftlichen Ansatz aus (Kombination von Top-down- und Bottom-up-Ansatz) (► These 27).
- 9.2. Die Kantone gleichen Interessengegensätze zwischen Gemeinden/Städten aus und betätigen sich gegebenenfalls als Schiedsrichter (► Thesen 20.2.3/20.2.6).
- 9.3. Agglomerationsstrategien sind in gesamtkantonale Konzeptionen (Aufgabenteilung, Finanzausgleich, Vernetzung mit dem ländlichen Raum, Richtplan etc.) einzubetten (► These 22).
- 9.4. Die kantonale Organisation (Zentralverwaltung, dezentrale Kantonsverwaltung) soll sich nach den Bedürfnissen einer koordinierten und wirkungsvollen Agglomerationspolitik ausrichten. Beispielsweise die Koordination Raumordnung und Verkehr (ÖV, MIV), aber auch die Vernetzung der Sozialpolitik mit anderen Politikbereichen, wird durch eine entsprechende kantonale Organisationsstruktur positiv unterstützt.
- 9.5. Soweit der Kanton Agglomerationsstrukturen nicht kantonal verordnet, schafft er die nötigen Rechtsgrundlagen, um diesbezügliche horizontale Prozesse zielführend zu unterstützen (► These 14.1).

10. Verbindliche Zusammenarbeit

Soweit der Kanton Agglomerationsstrukturen kantonal verordnet, beachtet er die nachfolgenden Empfehlungen (► Thesen 14–18).

- 10.1. Verbindliche politische Agglomerationsstrukturen sind im kantonalen Recht zu verankern (► These 14).
- 10.2. Die bestehenden Strukturen werden auf einer Plattform vernetzt, die multifunktional ist (Gesamtsicht) (► Thesen 14.2/15.2).
- 10.3. Die politischen Strukturen stellen sicher, dass die betroffenen Gemeinden und Städte ihren Einfluss wahrnehmen können (► Thesen 17.1/17.4/17.5).
- 10.4. Die Gemeinden und Städte entsenden in die Entscheidungsgremien der Agglomeration Personen mit möglichst grosser Legitimation (optimal: Gemeinde- und Stadtpräsidenten) (► Thesen 17.1/17.2).

- 10.5. Die Rolle der kommunalen Exekutiven und Parlamente ist zu klären. Insbesondere die Möglichkeit der Stimmbindung der Gemeindevertretungen durch die Gemeindeexekutiven wie auch Initialisierungs- und Referendumsmöglichkeiten durch die kommunalen Parlamente sind zur Diskussion zu stellen. Zudem ist die rechtzeitige und umfassende Information der kommunalen Legislativen sicherzustellen (► These 17.5).
- 10.6. Fachkommissionen bereiten die Geschäfte der Entscheidungsgremien der Agglomeration vor. Die Aktivitäten der Kommissionen sind zu vernetzen, soweit dies zur Koordination einzelner Politikbereiche erforderlich ist (► These 14).

11. Zuständigkeiten

- 11.1. Die Zuständigkeiten sind der jeweils «richtigen» Ebene zuzuweisen (Subsidiaritätsprinzip); Verschiebungen von Zuständigkeiten an eine höhere Stufe sind zu rechtfertigen (► Thesen 7.5/16.1).
- 11.2. Die Agglomeration entscheidet oder bereitet Anträge zuhanden des Kantons vor (► These 16.3).

12. Perimeter

- 12.1. Die Grösse des Perimeters soll sich (im Rahmen des politisch Machbaren) vorab nach funktionalen Gesichtspunkten richten; bestehende Formen der interkommunalen Zusammenarbeit sind für die Festlegung des Perimeters wesentlich (► These 18.1).
- 12.2. Ein «fixer» Organisationsperimeter gewährleistet Kontinuität, fördert das Agglomerationsbewusstsein und stellt eine koordinierte Erfüllung der Kernaufgaben sicher. Für bestimmte Geschäfte können (variable) Bearbeitungsperimeter gebildet werden (► These 18.2).

13. Demokratische Mitsprache

- 13.1. Soweit der Agglomeration Zuständigkeiten zugewiesen werden, sind politische Rechte und direktdemokratische Mitsprache zu gewährleisten (► These 17).
- 13.2. Politische Rechte (Abstimmungen, Referenden, Initiativen) sind im Agglomerationsperimeter auszuüben. Die Gemeinden und Städte sind in diesem Zusammenhang nicht «Organe» der Agglomeration (► These 17.3).
- 13.3. Die Möglichkeit der Einflussnahme mittels Behördenreferenden und -initiativen ist zur Diskussion zu stellen (► These 17.5).

14. Finanzierung

- 14.1. Agglomerationsaufgaben können als Verbundaufgaben Kanton – Gemeinden mit Kostenschlüsseln ohne weiteres erfüllt werden. Auf die Bildung neuer Gebietskörperschaften mit eigener Steuerhoheit ist zu verzichten (► Thesen 14/15.3).

- 14.2. Regionaler Lastenausgleich: Soweit regionale Entscheide Gewinner und Verlierer zeitigen, sollen die entsprechenden Vorteile resp. Lasten ausgeglichen werden (► These 15.5).

15. Rechtsschutz

Die Kantone stellen sicher, dass der Rechtsschutz i.S. einer Rechtmässigkeitskontrolle sowohl im Verhältnis Gemeinden – Agglomeration als auch im Verhältnis Agglomeration – Kanton gewährleistet ist (► These 20.2.4).

16. Vereinfachung

Die Kantone unterstützen alle Bestrebungen, die Anzahl der Akteure in der interkommunalen Zusammenarbeit zu reduzieren und wenn möglich zusammenzulegen.

17. Stellung der Gemeinden und Städte

- 17.1. Der institutionalisierte Einfluss der Gemeinden und Städte auf die kantonale Agglomerationspolitik ist zu verstärken.
- 17.2. Die Gemeinden und Städte sind partnerschaftlich am Prozess der kantonalen Agglomerationspolitik zu beteiligen.

Empfehlungen an die Gemeinden und Städte

18. Agieren statt reagieren

Gemeinden und Städte in der Agglomeration fördern und unterstützen die Integration und die möglichst rasche Bildung von Agglomerationsstrukturen, weil bei zu langem Zuwarten die Gefahr besteht, dass Sachzwänge zu suboptimalen Lösungen führen und zudem die Gefahr der Fremdbestimmung immer grösser wird (► These 25).

19. Neues Verständnis von Gemeindeautonomie

Der Begriff der Gemeindeautonomie muss differenziert weiter entwickelt werden. Ein Festhalten am alten Verständnis der Gemeindeautonomie führt nicht weiter. Ein möglicher Verlust an Autonomie soll durch verstärkte Partizipation und durch die Vertretung der Gemeinden und Städte kompensiert werden (► These 1.5).

20. Integrationsschritte (► These 11)

- 20.1. Die Gemeinden und Städte streben die Bildung von verbindlichen Agglomerationsstrukturen an.
- 20.2. Je nach Ausgangslage in der Agglomeration sind folgende Etappenziele anzustreben:
 - Für Agglomerationen ohne vorbestehende Zusammenarbeitskultur: Gemeinsame Erfüllung konkreter (auch bereichsübergreifender) Aufgaben und Projekte.
 - Für Agglomerationen mit vorbestehender Zusammenarbeit: Bildung bereichsübergreifender Plattformen freiwilliger Zusammenarbeit (z.B. Bildung eines Agglomerationsvereins, in dem alle sich in der Agglomeration stellenden Fragen diskutiert werden können). Hier kann die Zusammenarbeitskultur erprobt und verbessert werden.
 - Für Agglomerationen mit vorbestehender bereichsübergreifender freiwilliger Zusammenarbeit: Bildung verbindlicher bereichsübergreifender Zusammenarbeitsstrukturen.

21. Aktive Rolle

- 21.1. Die Gemeinden und Städte ergreifen die Initiative, fordern beim Kanton Unterstützung bei der Integration und bei der Bildung von Agglomerationsstrukturen, nehmen massgeblich Einfluss auf Inhalt, Form und Prozess und stellen Ressourcen zur Verfügung (► These 20.3.1).
- 21.2. Die Gemeinden und Städte schaffen die gemeindeinternen Voraussetzungen für eine verbesserte und verstärkte Zusammenarbeit, z.B. durch Öffentlichkeitsarbeit.

22. Grundsätze für die horizontale Zusammenarbeit (► These 12)

- 22.1. Einfluss der Gemeinden und Städte: In alle Organisationen der interkommunalen Zusammenarbeit sind Vertretungen mit einem unmittelbaren Bezug zur kommunalen Alltagspolitik zu entsenden. Vor allem die kommunalen Exekutiven müssen sich einlässlich mit allen interkommunalen Fragen von strategischer Bedeutung befassen und letztlich ihre Meinungen einbringen können (► These 12.2).
- 22.2. Strategie muss politisches Primat bleiben: Die kommunalen Träger interkommunaler Zusammenarbeitsformen müssen sich zu einer einheitlichen «Eigentümerstrategie» bekennen und diese auch konsequent umsetzen. Ausgliederte oder ausgelagerte Gemeindeaufgaben werden im Rahmen klarer strategischer Vorgaben erfüllt. Deren Umsetzung muss allenfalls gesichert werden (z.B. durch Aktionärbündungsverträge, Mandatsverträge) (► These 12.1).
- 22.3. Beachtung inputorientierter, d.h. auf die politische Willensbildung ausgerichteter Ziele: Während bei der Implementierung oder Reform interkommunaler Zusammenarbeit den outputorientierten, d.h. den auf die effiziente Aufgabenerfüllung gerichteten Zielen in der Regel grosse Beachtung geschenkt wird, kommen die inputorientierten Ziele eher zu kurz. Der Behebung dieses Defizits ist die nötige Beachtung zu schenken (► These 12.4).

Empfehlungen zum Prozess

23. Aufwändiger politischer Prozess

Jede Agglomeration muss den Prozess zur Schaffung verbesserter Zusammenarbeitsstrukturen selber durchlaufen. Patentlösungen, die direkt übernommen werden könnten, gibt es nicht (► These 21).

24. Reformziele

Agglomerationsstrategien resp. entsprechende Projekte müssen sich von Anfang an an klaren, messbaren Zielen orientieren. Aktivitäten dürfen nicht als Erfolge ausgewiesen werden (► These 26).

25. Tabuthemen

Mit der Formulierung von Tabuthemen für die Dauer des Reformprozesses (z.B. Fusion, Steuerharmonisierung, Bildung einer vierten staatlichen Ebene) kann der gemeinsame Nenner möglicher Handlungsspielräume abgesteckt werden (► These 28).

26. Partizipation und Sensibilisierung

- 26.1. Bestehende Organisationen, Gemeinden und Städte etc. sind möglichst früh in den Prozess mit einzubeziehen (► These 30).
- 26.2. Die Bevölkerung ist möglichst früh für die Agglomerationsproblematik zu sensibilisieren (► These 31).

27. Reformnutzen und Reformnotwendigkeit kommunizieren

Die Vorteile von Reformen (Reformnutzen) müssen klar gemacht werden. Diese sind in Relation zur bestehenden Situation (nicht einer Idealsituation) zu setzen (► These 33).