

**Der Weg zu einer  
ganzheitlichen  
Agglomerationspolitik**

**Möglichkeiten und  
Grenzen kantonaler  
Agglomerationspolitik**



---

Tripartite Agglomerationskonferenz (Hrsg.)

---

Bericht der Tripartiten Technischen Arbeitsgruppe

---

vom 26. September 2007

---

**Impressum****Herausgeber und Auftraggeber**

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

**Auftragnehmer**

Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich  
Prof. Dr. Daniel Kübler; Larissa Plüss, lic. phil.  
Unter Mitarbeit von Stéphanie Andrey; Tobias Günter; Petra Roost; Katrin Stetter;  
Jürg Weder

**Begleitgruppe**

Tripartite Technische Arbeitsgruppe (TTA) der TAK

**Grafische Gestaltung**

Desk Design, 3032 Hinterkappelen

**Bildmaterial**

Foto 1 und 3: Desk Design, 3032 Hinterkappelen  
Foto 2: Pierre-Antoine Grisoni (Fotoprojekt «La Suisse plurielle»,  
Bundesamt für Migration)

**Zitierweise**

Tripartite Agglomerationskonferenz (Hrsg.): Der Weg zu einer ganzheitlichen  
Agglomerationspolitik. Möglichkeiten und Grenzen kantonaler Agglomerationspolitik,  
Bern 2007

**Bezugsquelle**

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

ISBN 978-3-033-01516-6

Auch in Französisch erhältlich

02.08 3000

**Der Weg zu einer  
ganzheitlichen  
Agglomerationspolitik**

Möglichkeiten und  
Grenzen kantonaler  
Agglomerationspolitik



**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.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Für die eilige Leserin/für den eiligen Leser</b>	5
<b>Grundlagen</b>	
Projektspezifische Grundlagen	7
1. Auftrag	7
2. Vorgehen	8
3. Aufbau des Berichts	8
<b>Agglomerationspolitische Grundlagen</b>	9
1. Problemortung im urbanen Raum	9
2. Instrumente der Agglomerationspolitik	9
<b>Kantonale Fallstudien</b>	
<b>Kanton Neuenburg</b>	11
1. Übersicht über die kantonale Agglomerationspolitik	11
2. Erfolgsfaktoren der kantonalen Agglomerationspolitik	12
3. Ansätze zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik	14
<b>Kanton Bern</b>	14
1. Übersicht über die kantonale Agglomerationspolitik	14
2. Erfolgsfaktoren der kantonalen Agglomerationspolitik	15
3. Ansätze zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik	16
<b>Kanton Tessin</b>	16
1. Übersicht über die kantonale Agglomerationspolitik	16
2. Erfolgsfaktoren der kantonalen Agglomerationspolitik	17
3. Ansätze zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik	18
<b>Kanton Aargau</b>	19
1. Übersicht über die kantonale Agglomerationspolitik	19
2. Erfolgsfaktoren der kantonalen Agglomerationspolitik	20
3. Ansätze zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik	21
<b>Kanton Graubünden</b>	22
1. Übersicht über die kantonale Agglomerationspolitik	22
2. Erfolgsfaktoren der kantonalen Agglomerationspolitik	23
3. Ansätze zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik	24
<b>Synthese</b>	
<b>Ergebnisse der kantonalen Fallstudien</b>	25
1. Prozess hin zu einer kantonalen Agglomerationspolitik	25
2. Inhalte der kantonalen Agglomerationspolitik	26
3. Kantonsinterne Organisation	28
4. Abgrenzung zur Frage der Gebietsreformen und Synergien mit anderen kantonalen Strategien	31

5. Politische Risiken der Agglomerationspolitik	34
6. Möglichkeiten und Grenzen der kantonalen Agglomerationspolitik	35
<b>Der Weg zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik</b>	37
1. Die ganzheitliche Agglomerationspolitik	37
2. Umsetzungsschritte	38
3. Fazit	43
<b>Anhang</b>	
<b>Bibliographie</b>	44
1. Rechtsgrundlagen	44
2. Kantonale Dokumente	45
3. Literaturverzeichnis	47
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	48

## **Für die eilige Leserin/für den eiligen Leser**

Die Agglomerationspolitik beinhaltet mehr als die Verkehrs- und Siedlungsplanung. Je nach kantonaler Kompetenzordnung und regionalen Problemlagen können weitere Politikbereiche wie Ausländerintegration, Bildung, Gesundheit, Jugend, Kultur, Sicherheit, Soziales, Sport, Tourismus oder Wirtschaftsförderung von agglomerationspolitischer Relevanz sein. Unter diesem ganzheitlichen Aspekt haben bisher jedoch nur wenige Kantone den Aufbau einer systematischen Agglomerationspolitik eingeleitet.

Vor diesem Hintergrund hat sich die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) zum Ziel gesetzt, eine vertiefte Diskussion über Möglichkeiten und Grenzen kantonaler Agglomerationspolitik zu lancieren und den Weg zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik aufzuzeigen. Zu diesem Zweck beauftragte sie Prof. Dr. Daniel Kübler vom Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich, die Agglomerationspolitik in den fünf Kantonen Neuenburg, Bern, Tessin, Aargau und Graubünden zu analysieren. Die Ergebnisse dieser Analyse zeigen verschiedene Ansätze in Richtung einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik auf.

Gestützt auf diese ersten punktuellen Erfahrungen skizziert der vorliegende Bericht anhand konkreter Umsetzungsschritte Wege zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik. Gleichzeitig werden die unterschiedlichen Dimensionen einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik in Bezug auf ihre Chancen und Risiken sowie den daraus abgeleiteten Empfehlungen dargestellt. Im Zentrum steht die Erarbeitung einer gesamtkantonalen, bereichsübergreifenden Entwicklungsstrategie. Folgende Erkenntnisse stehen im Vordergrund:

- Eine ganzheitliche Agglomerationspolitik bedingt die Formulierung und Umsetzung einer Entwicklungsstrategie für alle agglomerationsrelevanten Politikbereiche. Dies führt zwar zu einer höheren Komplexität an Themen und Akteuren. Eine inhaltlich breiter angelegte Agglomerationspolitik ermöglicht aber auch die Vernetzung der agglomerationsrelevanten Politikbereiche und schafft so Synergien.
- Die ganzheitliche Agglomerationspolitik bedeutet, dass die Agglomerationen im Sinne eines wettbewerbsorientierten Ansatzes fortan gemäss ihren spezifischen Stärken gefördert werden sollen. Diese differenzierte Betrachtung der Agglomerationsräume führt zu einer Akzentverschiebung von einer primär sektoriell ausgerichteten Politik hin zu einer Politik, die sich an konkreten räumlichen Bedürfnissen orientiert.
- Aufgrund eines latent bestehenden Stadt-Land-Konflikts ist die Agglomerationspolitik in eine flächendeckende, gesamtkantonale Strategie einzubetten, die Stadt und Land gleichermaßen einbezieht. Dies erfordert die Koordination von agglomerations- und regionalpolitischen Massnahmen.
- Die Kantone müssen die Agglomerationspolitik als strategische Aufgabe auffassen und entsprechende organisatorische und finanzielle Vorkehrungen treffen. Dazu gehören ein klarer Auftrag der Regierung, politikbereichsübergreifende Strukturen (z.B. departementsübergreifende Steuerungsausschüsse), die parlamentarische Abstützung sowie die notwendigen finanziellen Mittel (z.B. Rahmenkredit).

- Unter kantonaler Federführung sind die Gemeinden und weitere Akteure von Anfang an partnerschaftlich in den Prozess einzubeziehen. Dies erhöht den Rückhalt und fördert die Entstehung eines regionalen Bewusstseins in der Bevölkerung. Um unnötige Ängste und das Risiko einer Blockade zu vermeiden, kann es sinnvoll sein, die Agglomerationspolitik explizit von der politisch sensiblen Frage der Gemeindefusionen abzugrenzen.

Die Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik erfordert einen klaren politischen Willen. Die entsprechenden Instrumente stehen insbesondere auch mit dem Agglomerationsprogramm des Bundes an sich zur Verfügung. Bisher werden die damit verbundenen Möglichkeiten aber noch nicht ausgeschöpft.

Die Hauptverantwortung für die Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik liegt in den Händen der Kantone. Es ist an den Kantonen, gemeinsam mit den Agglomerationen deren spezifische Stärken zu ermitteln und aufgrund dieser Erkenntnisse eine gesamtkantonale, bereichsübergreifende Entwicklungsstrategie zu erarbeiten.

Der Bund ist ebenfalls gefordert, diesen Prozess zu unterstützen, indem er weitere Politikbereiche besser auf die Agglomerationspolitik abstimmt und dabei entsprechende Anreize setzt.



# Grundlagen

## Projektspezifische Grundlagen

### 1. Auftrag

Die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) hat im Jahr 2004 einen ersten Bericht mit Empfehlungen zur Verbesserung der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit in Agglomerationsräumen herausgegeben.<sup>1</sup> In ihrem Mehrjahresprogramm 2005–2009 hat die TAK daraufhin beschlossen, die Thematik der kantonalen Agglomerationsstrategien vertieft anzugehen. Mit einem zweiten Bericht im Jahre 2006 wurde der Fokus auf die kantonsübergreifende Zusammenarbeit in Agglomerationsräumen gelegt.<sup>2</sup> Im vorliegenden Bericht steht die kantonale Agglomerationspolitik im Vordergrund. Er zeigt Möglichkeiten und Grenzen sowie Chancen und Risiken auf, die mit einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik verbunden sein können. Er stützt sich dabei auf die Analyse der Erfahrungen von fünf Kantonen. Im Gegensatz zu den ersten beiden Berichten der TAK stehen nicht institutionelle Fragen im Vordergrund.

Die Hauptverantwortung für die Entwicklung der Agglomerationspolitik liegt bei den Kantonen. Der Bund trägt zwar eine Mitverantwortung für die besondere Situation der Städte und Agglomerationen (Art. 50 BV), sein Engagement in diesem Bereich hat jedoch nur subsidiären Charakter. Dennoch wurde die Agglomerationsthematik von einer Mehrheit der Kantone nur zögerlich aufgegriffen. Die Entwicklung von neuen Strukturen und Institutionen zur Verbesserung der Zusammenarbeit in den Agglomerationen erweist sich als anspruchsvoller, ressourcenintensiver und zeitraubender Prozess. Beschleunigt wurden die kantonalen Aktivitäten in den letzten Jahren durch die Aussicht auf eine Mitfinanzierung des Bundes im Agglomerationsverkehr. Dementsprechend konzentrierten sich die Kantone weitgehend auf die Erarbeitung von Agglomerationsprogrammen im Bereich Verkehr und Siedlung.

Agglomerationspolitik umfasst jedoch mehr als nur die Verkehrs- und Siedlungsplanung. Je nach kantonalen Kompetenzordnungen und regionalen Problemlagen können auch weitere Politikbereiche wie Ausländerintegration, Gesundheit, Jugend, Kultur, Sicherheit, Soziales, Sport, Tourismus oder Wirtschaftsförderung von agglomerationspolitischer Relevanz sein. Unter diesem ganzheitlichen Aspekt haben bisher jedoch nur wenige Kantone den Aufbau einer systematischen Agglomerationspolitik eingeleitet.

Vor diesem Hintergrund hat sich die TAK zum Ziel gesetzt, eine vertiefte Diskussion über kantonale Agglomerationsstrategien zu lancieren. Damit sollen insbesondere die Kantone, aber auch die Städte und Gemeinden noch stärker für die Thematik einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik sensibilisiert werden. Mit der Durchführung dieser Arbeiten wurde die Tripartite Technische Arbeitsgruppe (TTA) beauftragt.

Unter Begleitung eines Fachausschusses der TTA erarbeitete Prof. Dr. Daniel Kübler vom Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich im Auftrag der TAK den vorliegenden Bericht. Für die Kantone nahmen Thomas Minger und Nicole Gysin, Konferenz der Kantonsregierungen, Andrea Weik, Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion Kanton Bern, sowie Markus Ritter,

---

<sup>1</sup> TAK (2004): Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration.

<sup>2</sup> TAK (2006): Verstärkung der Zusammenarbeit in kantonsübergreifenden Agglomerationen.

Justizdepartement Kanton Basel-Stadt, Einsitz im Ausschuss. Der Bund war durch Georg Tobler, Bundesamt für Raumentwicklung, die Städte und Gemeinden durch Stephan Attiger, Stadtammann von Baden, vertreten.

## **2. Vorgehen**

In einer ersten Phase des Projekts (September–Dezember 2006) wurden Fallstudien der Agglomerationspolitik der Kantone Neuenburg, Bern, Tessin, Aargau und Graubünden erstellt. Die Datenerhebung erfolgte einerseits über eine Dokumentenanalyse (z.B. Berichte über Modellvorhaben, Agglomerationsprogramme, Regierungsberichte, Strategiepapiere, Raumordnungskonzepte, Verkehrskonzepte etc.). Andererseits wurden in den fünf untersuchten Kantonen Round-Table-Gespräche durchgeführt.

In der zweiten Projektphase (Januar–April 2007) wurden die Fallstudienberichte den Kontaktpersonen in den Kantonen zur Durchsicht unterbreitet, um die Richtigkeit und Vollständigkeit der Daten zu überprüfen. Der gleiche Personenkreis wurde anschliessend zu einem Workshop eingeladen, der ebenfalls der Validierung der Resultate sowie der Diskussion der Schlussfolgerungen diente.

Die dritte Phase des Projekts (Mai–November 2007) beinhaltete die Vertiefung der Erkenntnisse aus den kantonalen Fallstudien sowie die Erarbeitung von konkreten inhaltlichen und organisatorischen Vorschlägen zur Entwicklung und Umsetzung einer ganzheitlichen kantonalen Agglomerationsstrategie. Die Vorschläge wurden am 20. August 2007 unter Teilnahme der beteiligten Kantone sowie weiterer Interessierter diskutiert. Aufgrund dieser Diskussion wurde der Bericht nochmals bereinigt und konnte schliesslich am 16. November 2007 der TAK unterbreitet werden.

## **3. Aufbau des Berichts**

Der vorliegende Bericht ist in drei thematische Blöcke gegliedert. In Teil A werden die projektspezifischen und die agglomerationspolitischen Grundlagen dargelegt. Teil B widmet sich den kantonalen Fallstudien. Die Agglomerationspolitik der fünf ausgewählten Pilotkantone wird dabei systematisch untersucht und vorgestellt. In Teil C werden die erhobenen Fälle ausgewertet und darauf basierend der Weg zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik aufgezeigt sowie konkrete Umsetzungsschritte formuliert.

## Agglomerationspolitische Grundlagen

### 1. Problemortung im urbanen Raum

Das städtische Gebiet der Schweiz hat sich im letzten Jahrhundert stark verändert. Bereits im späten 19. Jahrhundert, als es aufgrund der Industrialisierung zu einer eigentlichen Landflucht kam, begannen sich die Städte räumlich auszudehnen. Dieses Städtewachstum wurde in der Zwischenkriegszeit durch ein fortgesetztes Wirtschaftswachstum beschleunigt. Die Städte wuchsen über ihre Gebietsgrenzen hinaus und es entstanden erste Agglomerationen. Die Phase der Suburbanisierung, d.h. des Bevölkerungswachstums in den umliegenden Gemeinden, setzte nach dem Zweiten Weltkrieg ein. Die Zunahme des motorisierten Individualverkehrs führte dazu, dass auch Gebiete des ehemals ländlichen Raums erschlossen wurden. Seit den 1960er Jahren stieg die Nachfrage nach Wohneigentum auf dem Lande. Die neuen Wohnansprüche sowie der ständige Ausbau der Verkehrsinfrastruktur führen zur baulichen Erschließung von Orten jenseits des suburbanen Gürtels.

Die Zersiedelung der Landschaft schreitet voran. Drei Viertel der Bevölkerung leben bereits in städtischen Gebieten. Diese Entwicklung hat dazu geführt, dass die politischen Grenzen in der Schweiz heute kaum mehr mit den Siedlungsstrukturen und der wirtschaftlichen Realität übereinstimmen. Aus dieser Inkongruenz ergibt sich eine Reihe von Problemen. Die Städte stossen aufgrund der hohen Zentrumslasten finanziell und organisatorisch an ihre Grenzen. Dies bringt eine hohe Steuerbelastung mit sich, die zu einer sozialen Entmischung der Bevölkerung und zu politischen Spannungen zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften führt.<sup>3</sup>

### 2. Instrumente der Agglomerationspolitik

Der Bund erkannte Mitte der 1990er Jahre den Handlungsbedarf in den Agglomerationen und hob mit den «Grundzügen der Raumordnung Schweiz»<sup>4</sup> und der «Botschaft über die Neuorientierung der Regionalpolitik»<sup>5</sup> die Bedeutung der Städte und Agglomerationen für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz hervor. Der «Bericht über die Kernstädte»<sup>6</sup> von 1999 ging konkret auf die besonderen Probleme des urbanen Raums ein und hielt erstmals fest, dass die Städte und Gemeinden diese Probleme nicht alleine lösen können und daher ein konzertiertes Vorgehen aller drei staatlicher Ebenen notwendig ist. Artikel 50 der neuen Bundesverfassung verpflichtet den Bund, Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und Agglomerationen zu nehmen. 2001 formulierte der Bund erstmals politische Zielvorgaben und Strategien für die Entwicklung einer schweizerischen Agglomerationspolitik.<sup>7</sup> Zentrale Instrumente zur Umsetzung dieser Ziele sind die Förderung der Zusammenarbeit in Agglomerationen über Modellvorhaben und über die Agglomerationsprogramme. Das Agglomerationsprogramm wurde als Instrument konzipiert, das den beteiligten kommunalen und kantonalen Akteuren einer Agglomeration ermöglichen soll, den regionalen Handlungsbedarf

<sup>3</sup> Kübler, Daniel (2005): Agglomerationen, S. 11–16.

<sup>4</sup> Bundesamt für Raumplanung (1996): Bericht über die Grundzüge der Raumordnung Schweiz.

<sup>5</sup> Bundesrat (1996): Botschaft über die Neuorientierung der Regionalpolitik.

<sup>6</sup> Staatssekretariat für Wirtschaft und Bundesamt für Raumplanung (1999): Bericht über die Kernstädte.

<sup>7</sup> Bundesrat (2001): Agglomerationspolitik des Bundes, S. 5–7.

zu klären, eine gesamtheitliche Entwicklungsstrategie zu entwerfen und die entsprechenden Ressourcen einzusetzen.

Das Instrument der Modellvorhaben fördert Kooperationsprojekte in Agglomerationen. Die finanzielle Unterstützung fällt hier aber eher bescheiden aus.<sup>8</sup> Einen grösseren finanziellen Anreiz bietet die Beteiligung des Bundes am Ausbau der Infrastruktur des Agglomerationsverkehrs. Eine Mitfinanzierung ist an die Voraussetzung geknüpft, dass die Agglomerationen eine Trägerschaft bilden und in einem Agglomerationsprogramm die gegenseitige Abstimmung von Verkehr und Siedlung nachweisen. Aus diesem Grund konzentriert sich die grosse Mehrheit der Agglomerationen auf die Bereiche Verkehr und Siedlung. Einerseits ist der Handlungsbedarf hier am grössten und andererseits stellt die Aussicht auf die Bundesfinanzierung im Agglomerationsverkehr einen wesentlichen Anreiz dar. Die Verfassungsgrundlage für ein solches Engagement des Bundes wurde mit der Annahme der **Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)** geschaffen.<sup>9</sup> Die Finanzierung der Bundesbeteiligung wird über den Infrastrukturfonds sichergestellt.

Die Vernetzung der Agglomerationspolitik des Bundes mit weiteren Sektoralpolitiken scheiterte jedoch bisher an konkurrierenden Interessen. So wurde im Vernehmlassungsverfahren zur Neuen Regionalpolitik des Bundes (NRP) die gesamte urbane Regionalpolitik, die unter anderem eine gesetzliche Verankerung der Modellvorhaben vorsah, aus der Vorlage gestrichen.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Die Unterstützung des Bundes für die Modellvorhaben beträgt max. Fr. 50 000 pro Jahr und Projekt.

<sup>9</sup> Art. 86 Abs. 3 BV

<sup>10</sup> Geissmann, Urs (2006): Neue Regionalpolitik, S. 5.

## Kantonale Fallstudien

Im Rahmen von Fallstudien wurde die Agglomerationspolitik der Kantone Neuenburg, Bern, Tessin, Aargau und Graubünden untersucht. Ausgewählt wurden diese Kantone aufgrund ihrer bereits fortgeschrittenen Agglomerationspolitik. Zudem sollen sie als gute Anschauungsbeispiele für andere interessierte Kantone dienen. Die Reihenfolge der Fallstudien im vorliegenden Bericht ist historisch begründet. Der Zeitpunkt der ersten Lancierung einer kantonalen Agglomerationsstrategie ist dabei das ausschlaggebende Kriterium.

Bei der Analyse der kantonalen Agglomerationsstrategien standen inhaltlich folgende Themen im Vordergrund:

1. Grundlagen und aktueller Stand der Agglomerationspolitik im untersuchten Kanton;
2. Der Prozess, der zur heutigen Agglomerationspolitik geführt hat;
3. Die Ziele und Instrumente der Agglomerationspolitik sowie die allfällige Berücksichtigung von weiteren Politikbereichen neben den Kernbereichen Verkehr und Siedlung;
4. Die kantonsinterne Organisation der Agglomerationspolitik, d.h. ihre zentralen Akteure, die Grundlagen der Zusammenarbeit, die verwaltungsinterne Vernetzung sowie die Rolle von Regierung, Parlament, Bevölkerung und privaten Akteuren;
5. Das Verhältnis zwischen Agglomerationspolitik und weiteren relevanten kantonalen Strategien, insbesondere der Regionalpolitik und der Institutionenpolitik;
6. Politische Risiken bzw. Interessenkonflikte im Zusammenhang mit der Agglomerationspolitik im untersuchten Kanton sowie Regelung dieser Konflikte.

Im vorliegenden Bericht werden je Kanton die wichtigsten Resultate dargestellt. Im Zentrum stehen die Faktoren, die die bisherige Entwicklung der Agglomerationspolitik im untersuchten Kanton günstig bzw. ungünstig beeinflusst haben. Zudem wird auf die Frage eingegangen, inwiefern in den untersuchten Kantonen Ansätze zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik zu erkennen sind, die über die Kernbereiche Verkehr und Siedlung hinausreichen.<sup>11</sup>

## Kanton Neuenburg

### 1. Übersicht über die kantonale Agglomerationspolitik

Gemäss Definition des Bundesamtes für Statistik weist der Kanton Neuenburg zwei Agglomerationen auf. Die Agglomeration Neuenburg erstreckt sich am linken Ufer des Neuenburgersees, dem so genannten «Littoral». Die zweite Agglomeration, bestehend aus den Städten La Chaux-de-Fonds und Le Locle, befindet sich im höher gelegenen Juragebiet des Kantons.

Die neuenburgische Agglomerationspolitik begann mit der Lancierung des **Réseau urbain neuchâtelois (RUN)** im Jahre 2000 und ist mittlerweile an prominenter Stelle in die staatsrätliche Legislaturplanung eingeflossen. Das **RUN** ist als Modellvorhaben im Rahmen der Agglomerationspolitik des Bundes im Mai 2002 als eines der ersten unterstützt worden. Es steht im Zentrum der Neuenburger Agglomerationsstrategie. Das **RUN** beschränkt sich jedoch nicht nur auf die städtischen Gebiete des Kantons, sondern bezieht als Teil eines kantonalen

---

<sup>11</sup> Die vollständigen Fallstudien sind unter [www.tak-cta.ch](http://www.tak-cta.ch) einsehbar.

Gesamtentwicklungskonzepts alle Regionen mit ein – also auch das Neuenburger Berggebiet. Dies ermöglichte eine Verbindung zwischen dem **RUN** und der Neuen Regionalpolitik des Bundes (NRP). So wurde beispielsweise ein im Rahmen der NRP eingegebenes Pilotprojekt explizit auf die Ziele des **RUN** abgestimmt.<sup>12</sup>

Die Agglomerationspolitik des Kantons Neuenburg stellt somit den eigentlichen Kern einer kantonalen Gesamtentwicklungsstrategie dar. Diese verfolgt das Ziel einer Verbesserung der inneren Vernetzung des Kantons im Allgemeinen und seiner drei Städte im Speziellen. Durch die verbesserte Vernetzung seines Siedlungsraumes soll die Stellung des Kantons im schweizerischen Städtenetz gestärkt werden.

Zur Umsetzung der Ziele der Neuenburger Agglomerationspolitik haben die beteiligten Partner (Kanton, Städte, Gemeinden und Regionen) Ende 2006 den privatrechtlichen Verein **Association le RUN** gegründet, dem die Leitung und Abwicklung der konkreten Projekte übertragen wurden. Damit ist die Agglomerationspolitik grundsätzlich unabhängig sowohl von der institutionellen Struktur als auch von der Kompetenzverteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Ungelöst ist jedoch zum heutigen Zeitpunkt die Finanzierung gewisser kapitalintensiver Projekte – allen voran die neue Zugverbindung **TransRUN** zwischen Neuenburg und La Chaux-de-Fonds/Le Locle.

## 2. Erfolgsfaktoren der kantonalen Agglomerationspolitik

Die Umsetzung der Agglomerationspolitik des Kantons Neuenburg kommt zügig voran. Die Verhandlungen in den einzelnen Projektregionen sind weit fortgeschritten und blieben von grösseren Blockaden oder anderen Rückschlägen verschont. Drei Faktoren scheinen die bisherige Entwicklung der Neuenburger Agglomerationspolitik begünstigt zu haben. Es sind dies erstens günstige Voraussetzungen für die Formulierung von gemeinsamen Entwicklungszielen, zweitens ein an die kantonalen Verhältnisse angepasstes Vorgehen bei der Umsetzung sowie drittens ein Vertrauensklima zwischen allen Beteiligten.

### ► Günstige Voraussetzungen für die neue Agglomerationspolitik

Die Neuenburger Agglomerationspolitik konnte auf bereits bestehende Beziehungen zwischen den wichtigsten Akteuren aufbauen. Dies vereinfachte den Umgang und stellte eine fruchtbare Basis für partnerschaftliche Verhandlungen dar. Zu diesem stabilen Fundament trug auch die relative Homogenität der politischen Präferenzen in den Agglomerationen des Kantons bei.

Auch die sozio-ökonomischen Verhältnisse im Kanton haben eine Rolle gespielt. Obwohl diese im Gegensatz zu den politischen Präferenzen keineswegs homogen sind – es sei hier an die wirtschaftliche Zweiteilung des Kantons und die unterschiedliche Verteilung von Bevölkerungsschichten in den Agglomerationsräumen erinnert – wird der Kanton insgesamt doch als wirtschaftliche Einheit wahrgenommen, dessen verschiedene Gebiete miteinander in einer

---

<sup>12</sup> Es handelt sich um das NRP Pilotprojekt **La Tradition dans l'Innovation**, das auf eine Verbesserung der Verbindungen zwischen Städten und peripheren Regionen des Kantons abzielt.

komplementären Beziehung und nicht in Konkurrenz zueinander stehen. Dies erleichterte die gemeinsame Formulierung von Zielen für die Agglomerationspolitik.

► **Ein an die kantonalen Verhältnisse angepasstes Vorgehen**

Bei der Ausarbeitung der Agglomerationspolitik wurde besonders darauf geachtet, dass es nicht zu Spannungen zwischen dem Berggebiet («Le Haut») und den seenahen Gebieten («Le Littoral») kam. Von Beginn an konzipierten die Verantwortlichen die Agglomerationspolitik als ein kantonales Gesamtentwicklungskonzept, in das städtische Gebiete genauso wie ländliche Regionen einbezogen sind. Akteure in allen Regionen des Kantons wurden aufgefordert, sich an der Umsetzung des **RUN** zu beteiligen. Trotz dieser gleichzeitigen Förderung von Projekten in städtischen und ländlichen Gebieten liegt das Schwergewicht der Strategie auf den Städten. Damit wird – in Übereinstimmung mit den Vorstellungen des Bundes – der Bedeutung grösserer Wirtschaftsräume für die kantonale Gesamtentwicklung Rechnung getragen. Das Vorgehen der kantonalen Planer, eine umfassende Strategie zu propagieren, erwies sich als weitsichtig. Es ermöglichte letztlich die komplementäre Verwendung von Förderungsinstrumenten der Agglomerationspolitik bzw. der NRP.

Bei der Umsetzung der Neuenburger Agglomerationspolitik werden den Gemeinden aktive Mitgestaltungsmöglichkeiten eingeräumt. Sie bestimmen selbst, in welchen Bereichen sie sich im Rahmen von konkreten Umsetzungsprojekten wie stark engagieren wollen. Dieser «bottom-up-Ansatz» erleichtert den partnerschaftlichen Einbezug aller interessierten Akteure. Dabei beschränkt sich die Rolle des Kantons darauf, Projektpartner zu vermitteln und die Bildung von Partnerschaften zu erleichtern. Die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden untereinander und mit dem Kanton wird durch öffentlich-rechtliche Verträge geregelt. Diese partnerschaftliche und flexible Form der Zusammenarbeit ermöglicht ein variables Vorgehen, das den Bedürfnissen der einzelnen Regionen angepasst werden kann. Zudem können problematische Bereiche wie z.B. die Finanzierung einfach und klar geregelt werden.

► **Klima des Vertrauens**

Was das gute Vorankommen der Neuenburger Agglomerationspolitik ebenfalls begünstigte, war die Schaffung eines vertrauensvollen Verhältnisses unter den beteiligten Akteuren. Die raumstrukturellen, politischen sowie sozioökonomischen Voraussetzungen waren vorteilhaft und schufen für die involvierten Akteure einen positiven Verhandlungskontext. Niemand fühlte sich a priori benachteiligt oder ausgeschlossen.

Zum guten Klima haben jedoch auch organisatorische Aspekte beigetragen. So wurde jeweils über verschiedene Inhalte gleichzeitig verhandelt, sodass zwischen den einzelnen Bereichen ein Ausgleich gefunden werden konnte. Dadurch gelang es, für alle Parteien einen Mehrwert zu erzielen. Die Schaffung solcher Win-Win-Situationen wurde von den Verantwortlichen immer wieder angestrebt, weshalb es bisher zu keinen grösseren Blockaden bei der Umsetzung gekommen ist.

Für dieses positive, als partnerschaftlich wahrgenommene Klima war auch das Verhalten der zentralen Akteure verantwortlich, die als «politische Unternehmer» die Neuenburger Agglomerationspolitik vorantrieben. Gemäss ihrem Selbstverständnis sahen sie ihre Aufgabe in erster Linie darin zu koordinieren, zu motivieren und zu vermitteln – nie aber hierarchisch über die

Köpfe hinweg zu entscheiden. So wurde etwa der kantonale Raumplaner, der den Prozess leitete, von den anderen Akteuren als Entwicklungshelfer und Unterstützer wahrgenommen. Auf politischer Ebene spielten auch die an der Agglomerationspolitik beteiligten Staatsräte eine wichtige Rolle. Sie nahmen ihre Leaderfunktion wahr, indem sie sich bei fast allen Verhandlungen in den Projektregionen beteiligten. Durch ihre Anwesenheit konnten sie den beteiligten Akteuren zudem ein Gefühl der Anerkennung und des Respekts vermitteln.

### **3. Ansätze zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik**

Angesichts ihres vorrangigen Ziels einer verbesserten funktionalen Integration des Siedlungsgebiets im Kanton liegt es nahe, dass die Neuenburger Agglomerationspolitik in erster Linie auf Massnahmen in den Bereichen Verkehr und Siedlung setzt. Ansatzweise zu erkennen sind jedoch bereits heute Massnahmen in anderen Politikfeldern, etwa im Bereich Kultur. So soll im Rahmen des Projekts **Communauté urbaine du littoral** auf eine Verbesserung des kulturellen Angebots hingearbeitet werden, um zur Steigerung der Attraktivität der städtischen Zentren beizutragen.

Das projektorientierte und vertragsbasierte Vorgehen zeichnet sich durch eine hohe thematische Flexibilität aus. Grundsätzlich können in beliebigen Politikbereichen Projekte realisiert werden. Welche Themenbereiche von der Agglomerationspolitik abgedeckt werden, hängt bei der Vertragslösung hingegen stärker vom Willen der Beteiligten ab als dies bei institutionellen Ansätzen der Fall ist (vgl. Kanton Bern).

## **Kanton Bern**

### **1. Übersicht über die kantonale Agglomerationspolitik**

Der Kanton Bern hat sieben urbane Räume. Innerhalb der Kantonsgrenzen liegen die Agglomerationen Biel, Burgdorf, Interlaken und Thun sowie die Städte Langenthal und Lyss. Die Agglomeration Bern ist grenzüberschreitend und umfasst auch Freiburger Gemeinden. Einzelne Gemeinden des Kantons Bern sind Teil der Agglomerationen Grenchen und Solothurn.

Die Ursprünge der Agglomerationspolitik des Kantons Bern reichen in die 1990er Jahre zurück. Inzwischen findet sie ihre Verankerung in der **Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit (SARZ)**.<sup>13</sup> Kernstück der Strategie ist das so genannte Regionalkonferenz-Modell – ein neues institutionelles Modell der regionalen Zusammenarbeit. Das Modell teilt das gesamte Kantonsgebiet in sechs Regionalkonferenzen ein. Die Regionalkonferenzen werden dadurch demokratisch legitimiert, dass es für deren Einführung eine regionale Volksabstimmung braucht. Eine weitere demokratische Abstützung erfolgt, indem bestimmte Beschlüsse der Regionalkonferenz dem fakultativen Referendum unterstellt werden und die Stimmberechtigten sowie die Gemeinden Initiativen einreichen können. Die Strategie wurde in der

---

<sup>13</sup> Regierungsrat des Kantons Bern (2005): Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit. Bericht des Regierungsrats vom 11. Mai 2005 an den Grossen Rat, Kapitel 12, S. 58.



kantonalen Verfassung und im Gemeindegesetz in der Volksabstimmung vom 17. Juni 2007 verankert. Die Regionalkonferenz ist für die Bereiche Verkehr, Raumplanung, Kultur und Regionalpolitik zuständig. Weitere Aufgaben können ihr auf freiwilliger Basis zugewiesen werden.

Die kantonale Strategie bildet das Dach für die einzelnen regionalen Teilprojekte. In Bern, Biel, Thun, Burgdorf, Langenthal und Interlaken wurden Agglomerationsprogramme in den Bereichen Verkehr und Siedlung erarbeitet.<sup>14</sup> Zu erwähnen sind weiter die Modellvorhaben **Bernplus – Stadt und Land gemeinsam, Mobilitätsstrategie Region Bern, Interlaken und Umgebung auf dem Weg zur Alpen- und Tourismusstadt und Agglomeration Thun: Prozess der Mitwirkung**. Bei diesen Vorhaben standen die Bereiche Verkehr und Siedlung sowie die Entwicklung einer institutionellen Zusammenarbeit im Vordergrund. Die Ergebnisse der Modellvorhaben konnten einerseits in die Agglomerationsprogramme einfließen und wurden andererseits in die kantonale **Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit** integriert. Beispielsweise wurden im Raum Biel im Rahmen des Projekts **seeland.biel/bienne** bestehende regionale Strukturen vereinfacht und in einen neuen Verein überführt.

## 2. Erfolgsfaktoren der kantonalen Agglomerationspolitik

### ► Kantonale Federführung

Der Kanton Bern hat bei der Entwicklung der kantonalen Agglomerationspolitik eine strategische Führungsrolle übernommen. Er suchte die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Gemeinden, förderte über finanzielle Anreize regionale Projekte und initiierte die kantonale **Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit**. Diese strategische und organisatorische Leadfunktion hat entscheidend zur erfolgreichen Entwicklung der Agglomerationspolitik beigetragen.

### ► Förderung der Eigeninitiative in den Regionen

Gemeinsam mit den lokalen Akteuren erarbeitete der Kanton regionalspezifische Agglomerationsstrategien. Mit grosszügigen finanziellen Anreizen wurde dabei die Eigeninitiative in den Regionen gefördert. Die sechs regionalen Agglomerationsprogramme in den Bereichen Verkehr und Siedlung trugen zudem zur Entwicklung eines regionalen Bewusstseins bei. Das partnerschaftliche Zusammenwirken der verschiedenen Akteure sowie die Gewährung eines grossen regionalen Handlungsspielraums führte dazu, dass die kantonale Agglomerationsstrategie auf breite Akzeptanz stiess.

### ► Gesamtkantonale Strategie

Dem Kanton Bern ist es gelungen, eine gesamtkantonale Entwicklungsstrategie zu entwickeln, die von den einzelnen Regionen akzeptiert und mitgetragen wird. Durch den Einbezug des gesamten Kantonsgebietes konnte zudem der Stadt-Land-Konflikt entschärft werden. Diese flächendeckende Neuformulierung der räumlichen Entwicklung stellt ein zentraler Erfolgsfaktor der Berner Agglomerationspolitik dar.

---

<sup>14</sup> Die Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung werden Ende 2007 beim Bund eingereicht.

► **Modell der institutionalisierten regionalen Zusammenarbeit**

Das institutionelle Modell des Kantons Bern besticht durch seine Einfachheit. Die zahlreichen regionalen Organisationen werden alle in die Regionalkonferenzen integriert, was zu einer starken Entlastung aller Beteiligten führt. Das Modell ist zudem der kantonalen Struktur mit den bereits ausgesprochen starken Regionen angepasst.

### **3. Ansätze zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik**

Auch nach der Einführung des Regionalkonferenz-Modells liegt der inhaltliche Schwerpunkt der Agglomerationspolitik auf den Bereichen Verkehr und Siedlung sowie der regionalen Richtplanung. Weitere Aufgaben der Regionalkonferenzen bestehen in der regionalen Kulturförderung und in der Umsetzung der NRP. In einzelnen Regionen waren jedoch bereits vor Einführung des Konferenzmodells regionale Projekte in den Bereichen Bildung, Sport oder Tourismus in Vorbereitung.

Die bereits bestehenden regionalen Organisationen, die Planungsregionen und die Verkehrs- und Kulturkonferenzen werden in die Regionalkonferenzen integriert. Auch die NRP bezieht sich nicht mehr auf die ursprünglichen Regionen nach Investitionshilfegesetz, sondern wird ebenfalls im Rahmen der neuen Regionalkonferenzen umgesetzt. Die Bearbeitung von zusätzlichen regionalen Themenfeldern ist über kleinere, freiwillige Teilkonferenzen innerhalb des Regionalkonferenz-Modells jederzeit möglich.

Die Aussichten auf eine ganzheitliche Agglomerationsstrategie im Kanton Bern stehen gut. Nach der Institutionalisierung der Regionalkonferenzen können im Rahmen der Agglomerationspolitik neben den Bereichen Verkehr, Siedlung, Kultur und Regionalpolitik schrittweise zusätzliche Themen integriert werden. Dies wird mit der Möglichkeit von freiwilligen Teilkonferenzen deutlich erleichtert. In den nächsten Etappen wird es darum gehen, die neuen Gefässe mit Inhalten zu füllen.

Die Realisierung der institutionellen Reform erfordert viel Zeit und Ressourcen. Die höhere Qualität der regionalen Steuerung, die damit erreicht werden kann, rechtfertigt jedoch diesen Preis.

## **Kanton Tessin**

### **1. Übersicht über die kantonale Agglomerationspolitik**

Der Kanton Tessin verfügt über vier Agglomerationsräume: die Agglomerationen Bellinzona und Locarno, die ganz auf Schweizer Boden liegen, und die Räume Lugano und Chiasso-Mendrisio, die sich zusätzlich auf italienisches Gebiet erstrecken. Mit einem Anteil von 40% an der Kantonsbevölkerung ist die Agglomeration Lugano das Hauptzentrum des Kantons.

Der starke Durchgangs- und Agglomerationsverkehr und die geringe Siedlungsfläche (nur 5% des Kantonsgebietes) bringen grosse Mobilitätsprobleme mit sich. Der Verkehr ist deshalb das

zentrale Thema der Agglomerationspolitik, die sich in erster Linie auf den kantonalen und die fünf regionalen Verkehrsrichtpläne abstützt. Ziel ist eine stärkere Vernetzung der Tessiner Agglomerationen untereinander sowie eine Verbesserung der Erreichbarkeit innerhalb der Agglomerationen. Die Verkehrsrichtpläne umfassen Massnahmen sowohl im öffentlichen als auch im Privatverkehr. Es ist beabsichtigt, die agglomerationspolitischen Zielsetzungen in den kantonalen Richtplan zu integrieren, der sich zurzeit in Revision befindet.

Im Gegensatz zu anderen Kantonen werden im Tessin im Zusammenhang mit der Agglomerationspolitik auch Gemeindefusionen ins Auge gefasst. Im Jahre 1998 lancierte der Kanton ein Programm zur institutionellen Konsolidierung des stark fragmentierten Tessiner Gemeindefusionensystems. In einer ersten Phase fusionierten vor allem Klein- und Kleinstgemeinden in ländlichen Gebieten. Spätestens seit der Verschmelzung von acht Vorortsgemeinden mit der Stadt Lugano im Jahre 2004 sind Gemeindefusionen aber auch für die städtischen Gebiete zu einer Option geworden. Der Kanton hat mögliche Szenarien von Gemeindefusionen und institutionellen Reformen für die verschiedenen Agglomerationen des Kantons skizziert mit dem Ziel, die Gouvernanz in diesen Räumen zu verbessern und somit zu deren Stärkung beizutragen.<sup>15</sup>

Ein expliziter Bezug zu den Instrumenten des Bundes im Bereich der Agglomerationspolitik findet sich bisher erst in zwei der vier Tessiner Agglomerationen. In der Agglomeration Lugano unterstützt der Bund seit 2002 das Modellvorhaben **Rafforzare l'agglomerato di Lugano con un nuovo asse di trasporto strutturante**. In diesem Rahmen werden Vorarbeiten zu einer verbesserten Verkehrserschliessung der Agglomeration geleistet. In Ausarbeitung sind zudem Agglomerationsprogramme in den Bereichen Verkehr und Siedlung für die Agglomerationen Lugano und Chiasso-Mendrisio. Das Modellvorhaben für die Agglomeration Lugano wie auch die beiden Agglomerationsprogramme fügen sich nahtlos in die regionalen Verkehrsrichtpläne ein.

## 2. Erfolgsfaktoren der kantonalen Agglomerationspolitik

### ► Einbettung in gesamtkantonale Vorhaben

Die Tessiner Agglomerationspolitik beruht auf strategischen Überlegungen zur Gesamtentwicklung des Kantons. Als Transitkanton ist das Tessin stark vom Verkehr geprägt. Die Lenkung der Verkehrsströme und die Lösung der Verkehrsprobleme stehen für die wirtschaftliche und räumliche Entwicklung des Kantons im Vordergrund. Die Tessiner Agglomerationspolitik steht denn auch in engem Zusammenhang mit den Entwicklungen im alpenquerenden Transitverkehr. So soll etwa die projektierte Tessiner S-Bahn (**TILO**) von der Realisierung von **Alp-Transit Sud** und speziell dem Monte Ceneri Basistunnel profitieren. Berücksichtigt werden in diesen Projekten auch die starken Verkehrsverflechtungen mit den benachbarten italienischen Städten. Von der geplanten S-Bahn (**TILO**) etwa erhofft man sich nicht nur stärkere Vernetzungen innerhalb des Städtesystems des Kantons, sondern auch eine bessere Anbindung des Tessiner Wirtschaftsraums an die Metropole Mailand und den dortigen Flughafen Malpensa.

<sup>15</sup> Dipartimento delle istituzioni – Sezione degli enti locali (2004): Il cantone e le sue regioni: le nuove città – Città 2004.

► **Partnerschaftliches Vorgehen zwischen Kanton und Gemeinden**

Positiv für den bisherigen Verlauf der Tessiner Agglomerationspolitik war die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den kantonalen und kommunalen Behörden. Im Verkehrsbereich hat in den 1990er Jahren mit der Einrichtung der regionalen Verkehrskonferenzen eine Dezentralisierung des Planungsprozesses stattgefunden. Dieses partnerschaftliche Vorgehen trug dazu bei, die bestehenden Blockaden und Konflikte zwischen Kanton und Gemeinden zu überwinden. Den Gemeinden kommt im Planungs- und Umsetzungsprozess eine starke Rolle zu. Sie tragen die Hauptverantwortung für die Beilegung von Konflikten zwischen lokalen und regionalen Interessen im Rahmen der regionalen Verkehrskommissionen. Bei der Umsetzung der regional definierten Verkehrsrichtpläne können die Gemeinden jedoch auf die Unterstützung des Kantons zählen.

Auch bei der Ausarbeitung von Fusionsprojekten nimmt der Kanton eine unterstützende Rolle ein. Die Initiative muss dabei allerdings «von unten» kommen. Die Gemeinden haben dem Kanton die Prüfung eines konkreten Fusionsprojektes zu beantragen. Gemeinsam mit dem Kanton wird anschliessend ein Fusionsprojekt ausgearbeitet, das die Ausgestaltung der neuen Gemeinde konkretisiert. Dabei kann der Kanton auch finanzielle Hilfe leisten. Kommt ein Fusionsprojekt auf Initiative der Gemeinden zustande, so kann der Kanton bei Widerständen auch zur drastischen Massnahme der Zwangsfusion greifen.

► **Demokratische Legitimierung**

Die Ausarbeitung und Umsetzung der Agglomerationspolitik wird in erster Linie von den Exekutiven geführt. Dank klaren gesetzlichen Grundlagen – sowohl im Verkehrsbereich als auch bei der Fusionspolitik – ist jedoch auch der Einbezug der Parlamente und der Bevölkerung sichergestellt. Die zur Umsetzung der Verkehrsrichtpläne notwendigen finanziellen Mittel müssen von den Gemeindeparlamenten bzw. vom Kantonsparlament bewilligt werden. Auch bei Gemeindefusionen wird auf den Einbezug der Parlamente und der Bevölkerung geachtet. Obwohl entsprechende Abstimmungen lediglich konsultativen Charakter haben, wird die Meinung der Bevölkerung in den betroffenen Gemeinden meistens respektiert. Nur wenn geltend gemacht werden kann, dass eine Fusion im höheren Interesse des Kantons liegt, werden Gemeinden zu diesem Schritt gezwungen. Dies erfordert jedoch einen Kantonsratsbeschluss, der dem fakultativen Referendum unterliegt. Die demokratischen Hürden für Zwangsfusionen sind also relativ hoch. Nicht zuletzt deshalb ist die Tessiner Agglomerationspolitik demokratisch gut abgestützt.

### **3. Ansätze zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik**

Entwicklungen hin zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik sind im Tessin noch nicht erkennbar. Zwar wird das Thema Agglomerationen im Tessin neben dem Verkehrsbereich seit jeher auch mit der institutionellen Frage, insbesondere derjenigen der Gemeindefusionen, in Verbindung gebracht. Es ist allerdings davon auszugehen, dass Fusionen nur in Teilen der Agglomerationsgebiete zum Tragen kommen – nämlich in erster Linie in deren Kern. Gemeindefusionen können somit nur begrenzt zur Lösung agglomerationsweiter Koordinationsprobleme beitragen. Zwar bestehen in Form der regionalen Verkehrskommissionen durchaus Steuerungsmechanismen für die gesamte Agglomeration. Ihre Zuständigkeiten sind zurzeit jedoch auf den

Bereich Verkehr beschränkt und es ist zu bezweifeln, dass diese Kommissionen in absehbarer Zeit auch Koordinationsaufgaben in weiteren Politikfeldern übernehmen werden. Wenn sich also die Agglomerationspolitik nicht auf die Bereiche Verkehr und Siedlung beschränken soll, wird man auch im Tessin die Einführung multifunktionaler regionaler Koordinationsgremien diskutieren müssen.

## Kanton Aargau

### 1. Übersicht über die kantonale Agglomerationspolitik

Der Kanton Aargau weist sieben Agglomerationen auf: die Agglomerationen Baden-Brugg, Lenzburg und Wohlen, die innerhalb der Kantons Grenzen liegen, sowie die kantonsübergreifenden Agglomerationen Aarau, Olten-Zofingen, Basel und Zürich. Innerhalb dieser Agglomerationen wurden verschiedene Agglomerationsprogramme und Modellvorhaben erarbeitet und zwei grenzübergreifende Kooperationsplattformen mit den Kantonen Solothurn und Zürich aufgebaut.

Der Kanton nimmt in der Agglomerationspolitik eine führende Rolle ein. Der Regierungsrat legte 2005 mit dem Bericht «Agglomerationspolitik im Aargau» den Grundstein für die Agglomerationspolitik des Kantons.<sup>16</sup>

Der Kanton Aargau ist an der Erarbeitung der drei Agglomerationsprogramme **AareLand** (Netzstadt Aarau-Olten-Zofingen), **Aargau-Ost** und **Basel** (Teilraum Pratteln-Ergolzthal-Fricktal) beteiligt. Er ist jedoch nur für das Agglomerationsprogramm **Aargau-Ost** eigens zuständig. Das Agglomerationsprogramm **AareLand** erarbeitet er zusammen mit dem Kanton Solothurn und beim Agglomerationsprogramm Basel liegt die Federführung beim Kanton Basel-Stadt. Das Agglomerationsprogramm Zürich (Teilraum Limmattal, basierend auf dem regionalen Gesamtverkehrskonzept Limmattal) wird mit dem Agglomerationsprogramm **Aargau-Ost** abgestimmt.

Im Weiteren bestehen die Modellvorhaben **AareLand** (Netzstadt Aarau-Olten-Zofingen) und **Trinationale Agglomeration Basel** (heute: Trinationaler Eurodistrict Basel). Das Modellvorhaben **Netzstadt Mittelland** wurde gemeinsam mit dem Kanton Solothurn erarbeitet. Es enthält die Teilprojekte **Tarifverbund Raum Aarau-Olten-Zofingen** («A-Welle») und **AAREland** mit einem Park- und einem Kulturprojekt. Es bestehen zudem die interkantonalen Kooperationsplattformen **PASO** (Plattform Aargau-Solothurn) und **PAZ** (Plattform Aargau-Zürich).

Nach Eingabe der Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung beim Bund Ende 2007 wird eine Richtplanvorlage zur Festsetzung der raumrelevanten Bereiche der Agglomerationspolitik im Kanton Aargau vorbereitet. Mit der Verabschiedung des Richtplans durch das Kantonsparlament erlangen die Agglomerationsprogramme behördenverbindliche Wirksamkeit und die kantonale Agglomerationspolitik wird erstmals strategisch verankert.

<sup>16</sup> Baudepartement des Kantons Aargau (2005): Agglomerationspolitik im Aargau, Bericht vom 7. Juli 2005.

Die kantonale Gesamtstrategie basiert auf einem Vertragsansatz. Dieses Vorgehen bedingt keine Änderung der Kompetenzverteilung zwischen Kanton und Gemeinden und ist als partnerschaftlicher Prozess zwischen kantonaler und lokaler Ebene ausgestaltet. Die Städte und Gemeinden bringen eigene Projekte in die Agglomerationspolitik ein und werden dabei vom Kanton unterstützt. Die öffentlich-rechtlichen Regionalplanungsverbände sind innerhalb dieses Prozesses die zentralen Akteure der Agglomerationen und die wichtigsten Ansprechpartner des Kantons.

## **2. Erfolgsfaktoren der kantonalen Agglomerationspolitik**

### **► Kantonale Federführung**

In der Aargauer Agglomerationspolitik nimmt der Kanton als Initiator und Organisator eine zentrale Stellung ein. Er gibt die allgemeine Stossrichtung vor, koordiniert die Partnerschaften, weist die Verantwortlichkeiten zu und setzt so den idealen Rahmen für ein freiwilliges Gemeindeengagement. Er fasst die einzelnen Agglomerationsstrategien zu einer Gesamtstrategie zusammen und verknüpft sie mit weiteren raumrelevanten Strategien.

Diese kantonale Federführung wird von allen Beteiligten als sehr positiv und fruchtbar für die Erarbeitung der Agglomerationsstrategien wahrgenommen. In den grenzübergreifenden Agglomerationsräumen übernimmt jeweils einer der beiden Kantone die Leadfunktion, was die Koordination vereinfacht und eine effiziente gemeinsame Problemlösung ermöglicht.

### **► Partnerschaftliche Zusammenarbeit mit der lokalen Ebene**

Die Gemeinden wurden von Beginn an partnerschaftlich in den Prozess einbezogen. Dieses Vorgehen förderte das Engagement der Gemeinden und die rasche Erarbeitung von regionalen Agglomerationsstrategien. Auch die Bevölkerung wird vom Kanton regelmässig über den Stand der Arbeiten informiert. Dieser partnerschaftliche Ansatz wird von der kantonalen und der lokalen Ebene als zentraler Faktor für eine funktionierende Zusammenarbeit gesehen.

### **► Vertrauensbildung durch institutionalisierte Kooperation**

Die Kooperationsstrukturen, die zum gegenseitigen Austausch und der gemeinsamen Problemlösung geschaffen wurden, wirken vertrauensbildend. Die interkantonalen Plattformen **PASO** und **PAZ** ermöglichen den Gemeindevertretern und kantonalen Akteuren zuerst einmal das gegenseitige Kennenlernen. Die Institutionalisierung dieser Zusammentreffen erleichtert die Kontaktaufnahme, schafft Vertrauen und beschleunigt so die Lösung von gemeinsamen Problemen.

### **► Pragmatisches und den kantonalen Strukturen angepasstes Vorgehen**

Typisch für den Kanton Aargau sind seine grenzübergreifenden Agglomerationsräume. Die Institutionalisierung regionaler Zusammenarbeitsstrukturen ist hier schwieriger, weshalb sich Vertragslösungen anbieten. Das eher projektorientierte, auf Verträgen basierende Vorgehen ist daher zweckmässig für die ersten Schritte hin zu einer interkantonalen Agglomerationspolitik. Es erlaubt ein flexibles, rasches Angehen von Konflikten und Problemen im grenzüberschreitenden urbanen Raum.

► **Abgrenzung zur Institutionenpolitik**

Die klare Abgrenzung der Agglomerationspolitik von der Institutionenpolitik war ein wichtiges Signal an die Gemeinden, dass ihre Autonomie nicht in Frage gestellt ist. Durch den Ausschluss von Strukturreformen und Gemeindefusionen konnten kommunale Ängste abgebaut und die Agglomerationspolitik ohne Widerstände vorangetrieben werden.

► **Entschärfung der Stadt-Land-Differenzen durch gesamtkantonale Strategie**

Die regionalen Agglomerationsstrategien stellen keine isolierten Einzelprogramme dar, sondern konnten in eine kantonale Gesamtstrategie eingebunden werden. Der Erfolg einer gesamtkantonalen Agglomerationsstrategie hängt jedoch in hohem Masse auch von der Zustimmung der ländlichen Gemeinden ab. Diese fühlen sich gegenüber dem urbanen Raum oft benachteiligt, wehren sich dagegen, dass weitere Bundesgelder in die Agglomerationsräume fliessen, und blockieren den politischen Prozess. Über das Koordinationsgremium Kanton – Gemeinden gelang es den kantonalen Behörden jedoch, den Widerstand der ländlichen Gemeinden bereits in einer frühen Phase abzufangen. Sie versuchten bei den ländlichen Gemeinden das Bewusstsein zu fördern, dass die Problematik der Agglomerationen stark mit dem ländlichen Raum zusammenhängt und dass von erstarkten urbanen Räumen auch die ländlichen Regionen profitieren können.

### **3. Ansätze zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik**

Auch im Kanton Aargau liegt der Schwerpunkt der Agglomerationspolitik auf den Bereichen Verkehr und Siedlung. Geplant ist aber eine Ausweitung der Agglomerationsstrategien auf weitere Themen, die eine regionale Betrachtung erfordern. So wurde eine interdepartementale Arbeitsgruppe beauftragt zu prüfen, wie die Ausländer- und Integrationspolitik, die Kulturpolitik und die Sozialpolitik im Rahmen der Agglomerationsstrukturen umgesetzt werden können.

In diesen weiteren Politikbereichen konnten aber bisher keine nennenswerten Fortschritte erzielt werden. Gründe dafür liegen hauptsächlich in den mangelnden finanziellen und personellen Ressourcen. Zudem scheint in diesen Bereichen das Bewusstsein der Bedeutung von überkommunalen Lösungen noch nicht genug gereift.

Grundsätzlich verfügen die Planungsverbände über die rechtlichen Möglichkeiten, sich über die Politikbereiche Verkehr und Siedlung hinaus in weiteren Themen zu engagieren. Von dieser Möglichkeit wurde aber bis heute nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht. Eine stärkere Institutionalisierung der Planungsverbände ist im Kanton Aargau zurzeit nicht geplant. Erschwert wird die Errichtung einer verbindlicheren regionalen Struktur zudem durch die zahlreich vorhandenen interkantonalen Agglomerationen.

## Kanton Graubünden

### 1. Übersicht über die kantonale Agglomerationspolitik

Gemäss Bundesamt für Statistik verfügt der Kanton Graubünden über die Einzelstadt Davos und die beiden Agglomerationsräume Chur und St. Moritz (Oberengadin). Der Kanton Graubünden zählt zusätzlich die grenzüberschreitende Agglomeration Alpenrheintal und das Misox als Teil der Agglomeration Bellinzona zu seinen urbanen Räumen.<sup>17</sup>

Der Kanton Graubünden kennt keine explizit ausformulierte und verankerte kantonale Agglomerationsstrategie. Die überkommunale Zusammenarbeit und inhaltlichen Elemente der Agglomerationspolitik werden durch folgende drei Erlasse umrissen:

- Die neue Kantonsverfassung anerkennt Regionalverbände als öffentlich-rechtliche Strukturen. Damit ist die institutionelle Basis für die Agglomerationspolitik gelegt.
- Das neue kantonale Raumplanungsgesetz, das seit dem 1. November 2005 in Kraft ist, definiert die Agglomerationspolitik als Aufgabe der Regionalplanung.
- Der kantonale Richtplan benennt zur Steuerung der räumlichen Entwicklung des Kantons die folgenden vier Raumtypen: Städtische Räume/Agglomerationen, Tourismusräume, ländliche Räume und Naturräume.<sup>18</sup> Die raumplanerischen Massnahmen werden auf die unterschiedlichen Qualitäten und Potenziale der verschiedenen Raumtypen abgestimmt. Der Richtplan legt zudem fest, dass in städtischen Räumen und in Tourismusräumen regionale Siedlungskonzepte zu erarbeiten sind, die inhaltlich mit der Stossrichtung der Agglomerationspolitik übereinstimmen.

Konkrete Agglomerationsstrategien finden sich in der Agglomeration Chur und in der Agglomeration Oberengadin, die beide ein Modellvorhaben entwickelt haben. Der Perimeter der Agglomeration Chur umfasst gemäss Bundesamt für Statistik 15 Bündner Gemeinden, die alle Bestandteil des Regionalverbandes Nordbünden sind. Der Projektperimeter der Churer Agglomerationsstrategie wurde allerdings von Anfang an bewusst weiter gefasst und beinhaltet 77 Bündner und 8 St. Galler Gemeinden, die in sechs Regionalverbänden organisiert sind.<sup>19</sup> Um im gesamten Projektgebiet eine funktionierende Zusammenarbeit herzustellen, wurde eine überregionale Kooperationsplattform geschaffen.

Das Agglomerationsprogramm Chur und Umgebung wird dem Bund Ende 2007 eingereicht. In der Agglomeration Oberengadin hingegen ist die Erarbeitung des Agglomerationsprogramms primär aufgrund der noch ausstehenden Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative (Kontingentierung des Zweitwohnungsbaus) ins Stocken geraten. Zunächst stehen nun die Behandlung dieser Zweitwohnungsinitiative und die Erarbeitung eines regionalen Siedlungskonzepts im Vordergrund. Aufbauend auf diesen Grundlagen sollen dereinst die Arbeiten am Agglomerationsprogramm wieder aufgenommen werden.

---

<sup>17</sup> Amt für Raumplanung Graubünden (2004): InfoARP, S. 1.

<sup>18</sup> Kantonaler Richtplan (2000): S. 23.

<sup>19</sup> Im Folgenden wird von der Agglomeration Chur und Umgebung gesprochen (in Abgrenzung zur Agglomeration Chur, die dem Perimeter gemäss BFS entspricht).



Die Einzelstadt Davos hat sich derzeit noch nicht für eine eigene Agglomerationsstrategie entschieden. Auch konnte noch keine feste Zusammenarbeit zwischen der Agglomeration Bellinzona und dem unteren Misox aufgebaut werden. Bei der grenzüberschreitenden Agglomeration Alpenrheintal werden zurzeit die Grundlagen erarbeitet.

Der Kanton übernimmt eine wichtige Führungs-, Koordinations- und Beratungsfunktion in der Erarbeitung der regionalen Strategien. Die Agglomerationspolitik beruht auf einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den öffentlich-rechtlichen Regionalverbänden. Diese sind zuständig für die Entwicklung der regionalen Richtpläne und Agglomerationsstrategien. In der Agglomeration Oberengadin wurde der Planungsverband in den Kreis Oberengadin integriert, womit die Zuständigkeit für die Agglomerationspolitik nun beim Kreisrat liegt.

## 2. Erfolgsfaktoren der kantonalen Agglomerationspolitik

### ► Differenzierte Rolle des Kantons

Der Kanton übt bei der Erarbeitung der regionalen Agglomerationsstrategien einen wichtigen Einfluss aus. Das kantonale Amt für Raumentwicklung nahm seine Rolle differenziert wahr und wirkte bei der Erarbeitung der Agglomerationsstrategien gemäss den regionalen Bedürfnissen mit. So übernahm der Kanton innerhalb der Agglomeration Chur und Umgebung eine wichtige Führungsfunktion, während er die Agglomeration Oberengadin nur unterstützend begleitete. Die kantonalen Anstrengungen werden von allen Beteiligten als sehr hilfreich und zielführend wahrgenommen.

### ► Partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Kanton und Regionen

Die Agglomerationspolitik im Kanton Graubünden beruht auf einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Kanton und Regionalverbänden. Im kantonalen Raumplanungsgesetz sind die vertikale Koordination und die partnerschaftliche Zusammenarbeit von Kanton und Regionen in der Ausarbeitung der jeweiligen Richtpläne vorgesehen.<sup>20</sup> Die partnerschaftliche Kooperation im Kanton Graubünden wird von kantonaler und regionaler Ebene als wichtiger Erfolgsfaktor bei der Erarbeitung der Agglomerationsstrategien genannt.

### ► Vertrauensbildung durch Kooperationsplattform

Die Agglomeration Chur und Umgebung ist bezüglich ihrer Struktur sehr heterogen und umfasst mehrere Regionen sowie Gebiete unterschiedlichster politischer Prägung. Die daraus resultierenden unterschiedlichen Interessen und Präferenzen der beteiligten Akteure erschweren eine agglomerationsbezogene Zusammenarbeit. Deshalb wurde eine vorerst auf vier Jahre befristete Kooperationsplattform für die Agglomeration Chur und Umgebung geschaffen.

Das Bestehen einer losen Zusammenarbeitsstruktur erscheint ausschlaggebend für die Etablierung von Vertrauen und das Entschärfen der latent vorhandenen Konflikte in der Agglomeration Chur und Umgebung. Bereits das bessere gegenseitige Kennenlernen hat sich gemäss

---

<sup>20</sup> Kantonales Raumplanungsgesetz (KRG), Artikel 14.

den Beteiligten positiv auf die regionale Kooperation ausgewirkt und das regionale oder gar überregionale Denken gefördert.

### **3. Ansätze zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik**

Der Kanton Graubünden hat auf dem Weg hin zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik erst ein kurzes Stück zurückgelegt. Der inhaltliche Fokus der Agglomerationsstrategien liegt hauptsächlich auf den Bereichen Verkehr und Siedlung. Nur im Kreis Oberengadin bestehen Verknüpfungen mit weiteren Fragestellungen und Projekten, namentlich im Bereich Tourismus. Die relativ geschlossene Struktur der Agglomeration Oberengadin vereinfacht die Integration von zusätzlichen Themen auf regionaler Ebene. In der Agglomeration Chur und Umgebung hingegen soll die Kooperationsplattform die bisher erst schwach ausgeprägte regionale Sichtweise fördern.

## Synthese

### Ergebnisse der kantonalen Fallstudien

#### 1. Prozess hin zu einer kantonalen Agglomerationspolitik

Der Ursprung der Agglomerationspolitik in den untersuchten Kantonen ist sehr unterschiedlich. Einige Kantone hatten bereits vor den entsprechenden Aktivitäten auf Bundesebene Projekte im Bereich der Agglomerationspolitik lanciert. Eine Verbindung zu den Initiativen auf Bundesebene wurde erst später gemacht, als die kantonale Agglomerationspolitik bereits angelaufen und teilweise schon weit fortgeschritten war.

Im Kanton Tessin etwa gehen die Anfänge der heutigen Agglomerationspolitik in die 1990er zurück, als auf Bundesebene noch keine agglomerationspolitischen Initiativen ergriffen wurden. Einerseits versuchte man damals über die Neuordnung der Verkehrspolitik eine Lösung für die Akzeptanzprobleme der kantonalen Verkehrspolitik bei den Gemeinden zu finden. Zu diesem Zweck wurden regionale Verkehrskonferenzen als Bindeglied zwischen Kanton und Gemeinden geschaffen. Andererseits wurde 1998 ein Gemeindefusionsprogramm lanciert. Dieses zielte zwar zunächst auf die ländlichen Regionen, löste dann aber eine gewisse Eigendynamik aus und griff auch auf die städtischen Regionen über. Mit **Nuova Lugano** wurden Gemeindefusionen im Tessin erstmals auch zu einer agglomerationspolitischen Option. Beide Entwicklungspfade – sowohl die Errichtung von Verkehrskonferenzen als auch die Agglomerationsgemeindefusionen – wurden relativ unabhängig von den Tätigkeiten auf Bundesebene beschritten.

Auch im Kanton Bern reichen die Ursprünge der heutigen Agglomerationspolitik in die 1990er Jahre zurück, als zunehmend die Erkenntnis einsetzte, dass die Entwicklung der städtischen Zentren und Agglomerationen für die Zukunft des Kantons entscheidend ist. In diesem Zusammenhang wurden eine Neuordnung des Aufgabenteilungs- und Finanzausgleichsystems, eine Reform des Gemeindesystems und schliesslich die Revision des kantonalen Richtplans an die Hand genommen. Die eigentliche Berner Agglomerationspolitik – die **Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit (SARZ)** – ist eine Umsetzungsmassnahme des Richtplans. Die Erarbeitung dieser Politik wurde als Modellvorhaben vom Bund unterstützt.

Im Kanton Neuenburg geht die Agglomerationspolitik ebenfalls auf die Zeit vor den entsprechenden Tätigkeiten auf Bundesebene zurück. Unter dem Druck der schlechten Wirtschaftslage gegen Ende der 1990er Jahre wurde eine kantonale Gesamtentwicklungsstrategie ausgearbeitet, in deren Mittelpunkt die bessere Vernetzung des Neuenburger Städtesystems stand. Auch die Erarbeitung des **Réseau urbain neuchâtelois (RUN)** genannten Konzepts einer kantonalen Agglomerationspolitik wurde später vom Bund unterstützt, wodurch ihm zusätzliche Dynamik verliehen wurde.

Im Kanton Aargau wurde Ende der 1990er Jahre über die Leitlinien der Raumentwicklung diskutiert und neue strategische Grundlagen für die Entwicklung des Kantons erarbeitet (Entwicklungsleitbild, Legislaturprogramm, wirtschaftspolitische Wachstumsinitiative, Planungsbericht Raumentwicklung etc.). Die Erarbeitung der Agglomerationspolitik war in diesen grösseren Rahmen eingebettet.

Lediglich im Kanton Graubünden war die Agglomerationspolitik des Bundes der hauptsächliche Auslöser entsprechender Bemühungen. Besonders die vom Bund in Aussicht gestellte Mitfinanzierung von Infrastrukturvorhaben im Bereich des Agglomerationsverkehrs (Infrastrukturfonds) löste auf kantonaler Ebene Aktivitäten im Bereich der Agglomerationspolitik aus. Trotzdem wird die Agglomerationspolitik auch im Kanton Graubünden von Prozessen in anderen Politikbereichen beeinflusst, die weitgehend unabhängig von den Aktivitäten auf Bundesebene stattfinden. Konkret betrifft dies etwa die Besserstellung der Regionalplanungsverbände.

Als Fazit ist Folgendes festzuhalten:

- Die Ausarbeitung einer kantonalen Agglomerationspolitik ist ein zeitintensiver Prozess. Der unterschiedliche Entwicklungsstand der untersuchten Fälle ist somit auch darauf zurückzuführen, dass dieser Prozess in den einzelnen Kantonen zu verschiedenen Zeitpunkten begonnen hat.
- In einigen Kantonen haben agglomerationspolitische Aktivitäten bereits vor den Initiativen auf Bundesebene eingesetzt. Damalige Entscheide über Ziele und Instrumente bilden heute den Rahmen für weitere Entwicklungsmöglichkeiten.
- Die Erarbeitung und Fortsetzung der kantonalen Agglomerationspolitik erfolgt nicht im luftleeren Raum, sondern muss sich am eingeschlagenen Entwicklungspfad orientieren.

## 2. Inhalte der kantonalen Agglomerationspolitik

Zentrale Zielsetzung jeder kantonalen Agglomerationsstrategie ist die Erhaltung oder Förderung der wirtschaftlichen Stärke der urbanen Räume als Motoren für die gesamte kantonale Entwicklung. In allen untersuchten Kantonen soll dieses Ziel in erster Linie durch die Verbesserung und Koordination der Verkehrs- und Raumplanungspolitik umgesetzt werden.

Diese inhaltliche Schwerpunktsetzung in den untersuchten Agglomerationsstrategien geht darauf zurück, dass die urbanen Probleme in den Bereichen Verkehr und Siedlung am dringlichsten sind. Entsprechend sind auch die Instrumente und Anreize des Bundes darauf abgestimmt. In zahlreichen Agglomerationsräumen bestehen jedoch Ansätze zur Integration weiterer regional relevanter Themen in die Agglomerationspolitik. Diese Ansätze sind allerdings kantonal sehr unterschiedlich ausgeprägt.

Der Kanton Aargau prüft die Ausweitung der Agglomerationspolitik auf die Ausländer- und Integrationspolitik, die Kultur- sowie die Sozialpolitik. Bisher konnten auf kantonaler Ebene jedoch keine nennenswerten Fortschritte erzielt werden. Gründe hierfür liegen hauptsächlich in den mangelnden finanziellen und personellen Ressourcen. Auf regionaler Ebene haben sich hingegen einige Planungsverbände selbständig über den Bereich der Raumplanung hinaus weiterentwickelt. So betreibt beispielsweise der Regionalverband **zofingenregio** eine Mütter- und Väterberatungsstelle, eine Tagesfamilien-Vermittlung, einen regionalen Vormundschafts- und Sozialdienst sowie ein Regionmarketing.

Im Kanton Bern wurden parallel zur Erarbeitung der Agglomerationsprogramme auch Strategien in den Bereichen Bildung, Kultur, Tourismus und Wirtschaftsförderung formuliert, wenn auch die Umsetzung dieser Strategien noch am Anfang steht. Auf kantonaler Ebene werden in das Regionalkonferenz-Modell auch die Kultur- und die Regionalpolitik integriert. Neben diesen obligatorischen Aufgaben können die Regionalkonferenzen jederzeit weitere Themen aufnehmen. Hierfür besteht die Möglichkeit, freiwillige Teilkonferenzen unter Einbezug aller interessierten Gemeinden zu errichten. Die regional bereits existierenden Strategien in diesen Politikfeldern können also problemlos in die neue institutionelle Struktur überführt werden.

Im Kanton Graubünden entstand innerhalb der Agglomeration Oberengadin die **Tourismusorganisation Engadin St. Moritz**. Die neue Organisation will die vorhandenen Kräfte im Tourismus bündeln, die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden, Tourismusorganisationen und Bergbahnen professionalisieren und so eine einheitliche Angebots- und Vermarktungsorganisation schaffen. Finanziert wird die neue Institution von den Oberengadiner Gemeinden und dem Kanton. Durch die Integration dieser Organisation in den Kreis Oberengadin wird auch im Tourismus regional kooperiert. Der Kreis Oberengadin hat nun als Regionalverband neu die politische Aufsicht über die folgenden Themenfelder: Regionalplanung Oberengadin, Förderung des öffentlichen Verkehrs, Förderung der Tourismusdestination Oberengadin, Spital sowie Alters- und Pflegeheim Oberengadin. Auf kantonaler Ebene bestehen allerdings bisher noch keine Anstrengungen, die auf eine Ausdehnung der Agglomerationspolitik auf weitere Themenfelder abzielen.

In den Neuenburger Agglomerationen sind ebenfalls Massnahmen in weiteren Politikfeldern zu erkennen. Neben dem Projekt **Communauté urbaine du littoral**, das auf eine Verbesserung des kulturellen Angebots abzielt, ist eine verstärkte Zusammenarbeit der Städte und Agglomerationen auch in den Bereichen Standortförderung, Gemeindewerke, Immobilienbewirtschaftung, Wohnungsbau, Städtebau sowie Kindertagesstätten vorgesehen.

Im Kanton Tessin wurden bisher in erster Linie agglomerationspolitische Anstrengungen in den Bereichen Verkehr sowie – in geringerem Masse – Siedlungsentwicklung unternommen. Konkrete Bestrebungen zur Ausdehnung der Agglomerationspolitik auf weitere Politikfelder beschränken sich bisher auf die Luftreinhaltepolitik, für die ein direkter Bezug zu den regionalen Verkehrsrichtplänen besteht.

Der unterschiedliche Einbezug zusätzlicher Politikfelder in die Agglomerationspolitik lässt sich einerseits durch die gewählte Form der Agglomerationssteuerung, andererseits aber auch durch die Prioritätensetzung im betreffenden Kanton erklären. Die Ausgestaltung der Zusammenarbeitsstrukturen kann die Integration von weiteren regionalen Themen entweder erleichtern oder erschweren. Im Kanton Bern ist die Aufnahme von weiteren Politikbereichen dank der institutionalisierten Struktur des Regionalkonferenz-Modells mit der Möglichkeit zur freiwilligen Kooperation in Teilkonferenzen jederzeit möglich. Auch der Kanton Neuenburg stellt mit seinem projektorientierten und vertragsbasierten Vorgehen eine hohe Flexibilität sicher. Mit dem Einverständnis der beteiligten Akteure können Verträge über Projekte in beliebigen Politikbereichen abgeschlossen werden. Im Kanton Aargau ist eine Ausweitung der Aufgaben der Regionalverbände ebenfalls jederzeit möglich, allerdings nur im Rahmen ihrer Kompetenzen. Auch im Kanton Graubünden ist eine thematische Ausweitung der Agglomerationsstrategien

auf regionaler Ebene denkbar. In der Agglomeration Oberengadin wird ein solcher Ausbau durch die homogene Struktur erleichtert, während in der Agglomeration Chur und Umgebung erst einmal zu einer funktionierenden Kooperation zwischen den unterschiedlichen Akteuren in den Bereichen Verkehr und Siedlung gefunden werden muss. Im Kanton Tessin hingegen wird der Einbezug von zusätzlichen Themen durch die enge Struktur der regionalen Verkehrskommissionen erschwert, die zurzeit auf verkehrs-, siedlungs- und umweltbezogenen Massnahmen beschränkt sind.

Als Fazit ist Folgendes festzuhalten:

- Der inhaltliche Schwerpunkt der kantonalen Agglomerationspolitik liegt in allen untersuchten Kantonen auf den Bereichen Verkehr und Siedlung.
- Der Einbezug weiterer regional relevanter Themenfelder geht je nach Kanton unterschiedlich weit und hängt mit der bisherigen institutionellen und inhaltlichen Entwicklung der Agglomerationspolitik zusammen.
- Bestimmte Formen der Agglomerationssteuerung wie beispielsweise die institutionalisierten Regionalkonferenzen im Kanton Bern oder die projektorientierte, vertragsbasierte Zusammenarbeit im Kanton Neuenburg erleichtern die Integration von zusätzlichen Politikbereichen in die Agglomerationspolitik.

### **3. Kantonsinterne Organisation**

Die inhaltliche Ausgestaltung der Agglomerationspolitik wird stark geprägt durch die organisatorischen Voraussetzungen des Erarbeitungs- und Umsetzungsprozesses. Besonderes Augenmerk muss daher auf die wichtigsten Akteure sowie die rechtlichen und organisatorischen Grundlagen ihrer Zusammenarbeit gelegt werden. Zu berücksichtigen ist dabei auch die Vernetzung der involvierten Verwaltungseinheiten und der Einbezug von verwaltungsexternen Akteuren.

#### **3.1 Kernakteure und die Grundlagen ihrer Zusammenarbeit**

Zentraler und federführender Akteur ist in allen untersuchten Fällen der Kanton bzw. das entsprechende Amt für Raumplanung. An zweiter Stelle stehen die Gemeinden und die für die Raumplanung und den Verkehr zuständigen regionalen Institutionen (Planungsregionen oder -verbände sowie Verkehrskommissionen oder -konferenzen). Nur gerade im Kanton Neuenburg begannen regionale Akteure erst mit der Entwicklung der kantonalen Agglomerationspolitik eine Rolle zu spielen.

In allen untersuchten Kantonen verläuft die bisherige Zusammenarbeit zwischen den agglomerationspolitischen Kernakteuren in einem partnerschaftlichen Prozess zwischen kantonalen und kommunalen Ebenen. Der Kanton setzt finanzielle Anreize zur Einbindung der Städte und Gemeinden, koordiniert die Abläufe und weist die Verantwortlichkeiten zu. Die lokale Ebene übernimmt dabei nicht nur eine ausführende Rolle, sondern kann ihre eigenen Projekte und

Vorhaben in die kantonale Agglomerationspolitik einbringen und wird dabei vom Kanton unterstützt. Der gleichberechtigte Einbezug der Gemeinden durch den Kanton führte zu einer breiten Akzeptanz der untersuchten kantonalen Agglomerationsstrategien und zu einer konstruktiven Zusammenarbeit, was ein zügiges Voranschreiten der Arbeiten ermöglicht.

Die formellen Grundlagen der Zusammenarbeit sind je nach Kanton sehr unterschiedlich ausgestaltet. Im Kanton Bern erfolgt mit der Einführung des Regionalkonferenz-Modells eine weitgehende Institutionalisierung der regionalen Ebene. Hier steht zurzeit die Etablierung und Verankerung dieser regionalen Struktur im Vordergrund. Begünstigend wirkt sich dabei die räumliche Struktur des Kantons mit seinen traditionell starken Regionen und den kaum grenzüberschreitenden Agglomerationsräumen aus. Die demokratisch abgestützte Institution erlaubt eine transparente Steuerung der Agglomeration und ermöglicht es, neben den obligatorischen Aufgaben Verkehr, Siedlung, Kultur und Regionalpolitik jederzeit weitere Politikbereiche aufzunehmen.

In den Kantonen Aargau und Neuenburg stützt sich die Umsetzung der kantonalen Agglomerationspolitik auf den Abschluss von Verträgen zur Realisierung konkreter Projekte. Die Zusammenarbeit der Kernakteure beruht demnach auf Vertragsbasis und erfolgt projektbezogen. Der Kanton Aargau wählte diesen vertragsbasierten Ansatz aufgrund seiner zahlreichen interkantonalen Agglomerationsräume, die eine stärkere Institutionalisierung auf regionaler Ebene erschweren. Für die Koordination über die Kantonsgrenze hinaus wurden interkantonale Kooperationsplattformen ins Leben gerufen. Die projektorientierte Zusammenarbeit erleichtert die thematische Ausweitung der kantonalen Agglomerationspolitik.

Im Kanton Tessin stellen die regionalen Verkehrsrichtpläne die Basis für die agglomerationspolitischen Massnahmen dar. Diese werden durch fünf Verkehrskommissionen erarbeitet, die die kommunalen Planungen aufeinander abstimmen und die Umsetzung der erstellten Pläne organisieren und überwachen. Eine Ausdehnung der Agglomerationspolitik auf weitere Politikbereiche wird aufgrund der engen gesetzlichen Definition der Verkehrskommissionen erschwert.

Der Kanton Graubünden ist in seiner Agglomerationspolitik regional differenziert vorgegangen. Bei der heterogenen und räumlich stark verzweigten Agglomeration Chur und Umgebung nahm das kantonale Amt für Raumentwicklung eine wichtige Führungsrolle ein. Hier war zudem der Aufbau einer Kooperationsplattform notwendig, um die regionalen Themen anzugehen. In der Agglomeration Oberengadin konnte die Entscheidungsfindung hingegen innerhalb der bestehenden regionalen Strukturen erfolgen. Dieser Prozess wurde daher vom Kanton nur unterstützend begleitet.

Als Fazit ist Folgendes festzuhalten:

- Die Rolle des Kantons als federführender Akteur hat sich in allen untersuchten Kantonen bewährt.
- Der partnerschaftliche Einbezug der lokalen Ebene und die Unterstützung der bestehenden regionalen Projekte durch den Kanton haben zu einer konstruktiven Zusammenarbeit und daher zu einer breiten Akzeptanz der kantonalen Agglomerationspolitik geführt.
- Der formelle Rahmen der agglomerationspolitischen Kooperation ist von Kanton zu Kanton unterschiedlich. Er ergibt sich aus der jeweiligen kantonalen Ausgangslage und dem eingeschlagenen agglomerationspolitischen Entwicklungspfad. Die kantonalen Strukturen ermöglichen jedoch in allen untersuchten Kantonen die Aufnahme von weiteren regional bedeutenden Politikbereichen. Der Weg zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik steht also grundsätzlich allen Kantonen offen, ist aber zum Teil mit rechtlichen Hürden verbunden.

### **3.2 Verwaltungsinterne Vernetzung und der Einbezug von weiteren Akteuren**

In allen untersuchten Kantonen kann eine verstärkte Vernetzung zwischen den an der Agglomerationspolitik beteiligten Verwaltungseinheiten beobachtet werden. Diese Vernetzung beschränkt sich jedoch in den meisten Kantonen auf die Bereiche Verkehr und Siedlung und äussert sich hauptsächlich in gemeinsamen Arbeitsgruppen sowie verwaltungsinternen Vernehmlassungsverfahren.

In den Kantonen Aargau, Bern und Graubünden konzentriert sich die verwaltungsinterne Zusammenarbeit auf die ordentlichen Vernehmlassungsverfahren und gegebenenfalls auf interdepartementale Arbeitsgruppen. Während im Kanton Neuenburg der bereichsübergreifende Austausch im Rahmen einer Kooperationsplattform stattfindet, liegen die betreffenden Verwaltungsabteilungen im Kanton Tessin organisatorisch sehr nahe beieinander. Die Dienststellen für Raumplanung und Verkehrsplanung gehören derselben Verwaltungsabteilung an. Zudem decken die regionalen Verkehrskommissionen sowohl den öffentlichen Verkehr als auch den Privatverkehr ab, was den Koordinationsaufwand bedeutend reduziert. Im Tessin besteht dagegen keine nennenswerte Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsabteilungen, die für die Agglomerationspolitik relevant bzw. für die Institutionenpolitik zuständig sind.

Zu den weiteren wichtigen Akteuren, die in die Erarbeitung von kantonalen Agglomerationsstrategien einbezogen werden, zählen die Bevölkerung, das Parlament, Nachbarkantone und private Akteure.

Die Bevölkerung wird in den untersuchten Kantonen jeweils über Medienmitteilungen zum Stand der Arbeiten informiert und bei allfälligen Vernehmlassungen zu Richtplanvorlagen oder Abstimmungen zu Gesetzesänderungen oder Verfassungsrevisionen über die ordentlichen Verfahren einbezogen. Ebenso werden betroffene Nachbarkantone informiert und zur Stellungnahme aufgefordert. Die interkantonale Koordination erfolgt in den meisten Fällen innerhalb von gemeinsamen Kooperationsplattformen.



Das kantonale Parlament wird in den meisten untersuchten Fällen regelmässig mit Berichten der Regierung über den Stand der Agglomerationspolitik informiert. Es kann seinen Einfluss über Richtplanrevisionen oder im Rahmen der Gesetzgebung geltend machen.

Die Zusammenarbeit mit privaten Akteuren ist erst ansatzweise vorhanden. So fand beispielsweise innerhalb des Modellvorhabens Oberengadin ein Austausch mit Branchenvertretern aus Tourismus, Umwelt, Verkehr und Wirtschaft statt. Auch im Kanton Neuenburg wird in einzelnen Projekten mit nicht-staatlichen Akteuren kooperiert, wie etwa mit den SBB oder einer privaten Kindertagesstätte. Im Kanton Bern wurden private Akteure im Rahmen der Vernehmlassung zur Umsetzungsvorlage der kantonalen Agglomerationsstrategie einbezogen.

Als Fazit ist Folgendes festzuhalten:

- Die bestehenden verwaltungsinternen Koordinationsgefässe bildeten eine gute Ausgangslage für den Einbezug aller relevanten Dienststellen in die Ausarbeitung der kantonalen Agglomerationsstrategie.
- Im Laufe der Erarbeitung dieser Strategien ist in allen Kantonen eine stärkere Vernetzung dieser Verwaltungsabteilungen festzustellen, die meistens mittels bereichsübergreifender Arbeitsgruppen erfolgt. Dies betrifft im Speziellen die Bereiche Verkehr und Siedlung.
- Die regelmässige Information und der frühe Einbezug von weiteren für die Agglomerationspolitik relevanten Akteuren haben sich in allen untersuchten Kantonen bewährt. Insbesondere die Errichtung von Kooperationsplattformen verbesserte die Zusammenarbeit auf allen Ebenen. Sie dienen in erster Linie dem gegenseitigen Kennenlernen und dem allgemeinen Informationsaustausch. Dadurch können beständige Beziehungsnetze aufgebaut und ein Klima des Vertrauens geschaffen werden.

#### **4. Abgrenzung zur Frage der Gebietsreformen und Synergien mit anderen kantonalen Strategien**

In allen untersuchten Kantonen sind Wechselwirkungen der Agglomerationspolitik mit anderen kantonalen Strategien festzustellen. Am stärksten waren diese Wechselwirkungen zwischen der Agglomerationspolitik einerseits und der Institutionenpolitik, der Politik des ländlichen Raums bzw. der Neuen Regionalpolitik des Bundes (NRP) andererseits.

##### **4.1 Kantonale Institutionenpolitik**

Vier der fünf untersuchten Kantone haben eine Strategie der bewussten Abgrenzung der Agglomerationspolitik von den politisch kontroversen Fragen rund um Gemeindefusionen und die Neuverteilung der Kompetenzen zwischen Kanton und Gemeinden verfolgt.

Im Kanton Bern wurden bereits in einer frühen Phase Gemeindefusionen im Zusammenhang mit der Agglomerationspolitik explizit zum «Tabuthema» erklärt. Massnahmen zur Umsetzung der Berner Gemeindereform werden unabhängig von der Agglomerationspolitik ergriffen. Mit

den Regionalkonferenzen werden neue institutionalisierte Plattformen der interkommunalen Zusammenarbeit eingeführt, an die die Gemeinden gewisse Kompetenzen abtreten können. Gemeindefusionen sind weder eine Vorbedingung noch eine intendierte Folge der Regionalkonferenzen und werden deren Funktionsweise auch nicht verändern.

Auch im Kanton Neuenburg wurde die Agglomerationspolitik bewusst von der Institutionenpolitik getrennt. Beim vertragsbasierten Ansatz stehen die Inhalte im Vordergrund und die agglomerationspolitischen Ziele können unabhängig von den institutionellen Veränderungen im Neuenburger Gemeindesystem realisiert werden. Dieses befindet sich zurzeit in einer Phase der Konsolidierung mit zum Teil weit fortgeschrittenen Projekten zur Fusion von Gemeinden sowohl im ländlichen als auch im städtischen Raum. Auch wenn die beiden Strategien bisher weitgehend unabhängig voneinander verfolgt wurden, wird die Neustrukturierung des Gemeindesystems Auswirkungen auf die agglomerationspolitischen Vorhaben mit sich bringen. So verspricht man sich durch die Reduktion der Anzahl Gemeinden auch einen geringeren Koordinationsaufwand für die Agglomerationspolitik.

Ähnlich wurde im Kanton Aargau verfahren, wo ebenfalls eine Strategie der Abgrenzung der Agglomerationspolitik von der Institutionenpolitik gewählt wurde. Die zeitgleich mit der Agglomerationspolitik lancierte Diskussion über mögliche Reformen des kleinräumigen Aargauer Gemeindesystems stiess auf Skepsis in Gemeinden und Bevölkerung. Ähnlich wie im Kanton Neuenburg wurde deshalb auch im Kanton Aargau bewusst auf einen vertragsbasierten und projektorientierten Ansatz gesetzt, was die Diskussion rund um die Gebietsreformen entschärft hat.

Auch im Kanton Graubünden werden Gemeindefusionen gefördert. Die Bündner Agglomerationspolitik hat bisher jedoch keinen expliziten Bezug zur Institutionenpolitik gemacht. Bei institutionellen Veränderungen (z.B. Statusänderung der Planungsverbände, Reform der Bezirke und Kreise etc.) wird die Agglomerationspolitik jedoch pragmatisch den neuen Gegebenheiten angepasst.

Einzig im Kanton Tessin wird Institutionenpolitik explizit als Bestandteil der Agglomerationspolitik aufgefasst. In einem strategischen Bericht der Regierung aus dem Jahre 2004 werden verschiedene Fusionszenarien für die Tessiner Agglomerationen skizziert. Diese sollen über die verbesserte Gouvernanz durch Gebietsreformen gestärkt werden. Dass Gemeindefusionen innerhalb einer Agglomeration die Koordination in vielen Politikfeldern vereinfachen können, hat die Verschmelzung der Stadt Lugano mit acht Vororten gezeigt. Interessanterweise fokussierte auch im Kanton Tessin die Institutionenpolitik ursprünglich nicht auf die städtischen Gebiete, sondern sah in erster Linie Fusionen von Klein- und Kleinstgemeinden in den ländlichen Regionen vor. Dank des behutsamen, aber bestimmten Vorgehens des Kantons ist die Fusionsförderungs politik breit akzeptiert und sehr erfolgreich. Gemeindefusionen wurden im Laufe der Zeit auch für städtische Gebiete zu einer Option. Dennoch ist man sich bewusst, dass auch mit Gemeindefusionen nicht alle Koordinationsprobleme in den Agglomerationen gelöst werden können. Bei vielen Fragen muss das Agglomerationsumland miteinbezogen werden, wie die Verkehrskommissionen als regionale Zusammenarbeitsgefässe im Bereich Verkehr verdeutlichen.

Als Fazit lässt sich Folgendes festhalten:

- Institutionenpolitik ist ein politisch sensibler Bereich und insbesondere Gemeindefusionen stossen oft auf starke Widerstände, die sich unter Umständen negativ auf die Agglomerationspolitik auswirken können.
- Es empfiehlt sich daher, bereits zu Beginn der Ausarbeitung einer Agglomerationspolitik mögliche Risiken im Zusammenhang mit Fusionsängsten zu antizipieren. Werden Widerstände erwartet, kann es sinnvoll sein, die Agglomerationspolitik gegen die Institutionenpolitik abzugrenzen und sie so auszugestalten, dass ihre Umsetzung unabhängig von allfälligen Reformen im Bereich der Gemeindestruktur vollzogen werden kann.
- Dennoch können Reformen des Gemeindegremiums einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der Agglomerationspolitik leisten, in erster Linie indem sie den Koordinationsaufwand reduzieren.

#### 4.2 Politik des ländlichen Raums und Neue Regionalpolitik

Grundsätzlich ist in allen untersuchten Kantonen die Überzeugung vorhanden, dass die Agglomerationspolitik mit der Politik des ländlichen Raums bzw. der NRP verbunden werden sollte. Bei beiden handelt es sich um raumbezogene Entwicklungsstrategien, die sich gegenseitig ergänzen können. In den meisten untersuchten Kantonen findet eine entsprechende Koordination allerdings erst ansatzweise statt.

Im Kanton Aargau wird in verschiedenen strategischen Dokumenten darauf hingewiesen, dass die Entwicklungsziele für den Kanton Massnahmen sowohl in den Agglomerationen als auch im ländlichen Raum erfordern. Ähnlich im Kanton Tessin, wo die Agglomerationspolitik als komplementär zur traditionell bedeutsamen Förderung des Tessiner Berggebietes verstanden wird.

Etwas konkreter wird der Bezug zwischen Agglomerations- und Regionalpolitik in den Kantonen Bern und Graubünden gemacht. Im Kanton Bern können im gesamten Kantonsgebiet Regionalkonferenzen geschaffen werden und damit sowohl in den städtischen Gebieten wie auch im ländlichen Raum zur Verbesserung der regionalen Politikkoordination beitragen. Dementsprechend ist vorgesehen, dass die Regionalkonferenzen die Trägerschaft von Projekten der NRP übernehmen. Auch im Kanton Graubünden wird die Verknüpfung zwischen der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raums angestrebt. Im Bereich Verkehr sollen Massnahmen der Agglomerationspolitik zu einer besseren Vernetzung der städtischen Zentren mit den ländlichen und touristischen Gebieten beitragen und deren Erreichbarkeit verbessern.

Der Kanton Neuenburg weist von allen untersuchten Kantonen die stärkste Verzahnung zwischen Agglomerations- und Regionalpolitik auf. Das **Réseau urbain neuchâtelois** ist das Kernstück der gesamtkantonalen Entwicklungsstrategie. Bereits auf konzeptueller Ebene wurde auf eine Komplementarität der Ziele und Massnahmen für städtische bzw. ländliche Gebiete geachtet. Konkretisiert wurde diese komplementäre Strategie etwa im Rahmen eines Pilotprojektes der NRP. Dabei werden zwischen Städten und peripheren Regionen Partnerschaften

aufgebaut, um die Stärken des Kantons in den Bereichen Nanotechnologie und Mikrotechnik zum Nutzen beider Partner weiter auszubauen. So wird gewissermassen «von unten» und mit Bundeshilfe eine Kohärenz zwischen Agglomerations- und Regionalpolitik geschaffen.

Als Fazit lässt sich Folgendes festhalten:

- Wie die Politik des ländlichen Raums und die NRP ist auch die Agglomerationspolitik raumbezogen und fokussiert auf ein bestimmtes Gebiet.
- Die Komplementarität dieser beiden Politiken hinsichtlich der Gesamtentwicklung eines Kantons liegt demnach auf der Hand.
- Die Regional- und die Agglomerationspolitik sind zwei wichtige raumbezogene Förderungspolitiken des Bundes. Die Verknüpfung der entsprechenden Förderinstrumente auf kantonalen Ebene ist deshalb von zentraler Bedeutung.

## 5. Politische Risiken der Agglomerationspolitik

Die wichtigste Konfliktlinie verläuft in der Agglomerationspolitik zwischen Stadt und Land. Hintergrund dieses potenziellen Konflikts ist die Befürchtung der ländlichen Gemeinden, sie könnten gegenüber dem urbanen Raum benachteiligt sowie wirtschaftlich und politisch an den Rand gedrängt werden. Sie wehren sich daher gegen zusätzliche Mittel von Kanton und Bund an die Agglomerationen und verlangen eine Aufwertung des ländlichen Raums. Dieses Konfliktpotential wurde in allen untersuchten Kantonen frühzeitig erkannt. Die Lösungsstrategien sind kantonal unterschiedlich, beinhalten aber alle den frühen Einbezug aller betroffenen Akteure.

Der Kanton Neuenburg bezieht mit seiner Agglomerations- und Regionenstrategie auch die ländlichen Räume explizit in das kantonale Gesamtentwicklungskonzept mit ein. Er schafft eine Verbindung zwischen der Agglomerationspolitik und der NRP und ermöglicht damit eine Beteiligung aller kantonalen Regionen. Die Verknüpfung der beiden Politiken entlastete das Verhältnis zwischen Stadt und Land nachhaltig.

Mit seiner kantonalen **Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit** definierte der Kanton Bern den Perimeter flächendeckend über das gesamte Kantonsgebiet. Mit dieser ganzheitlichen Strategie und der Umsetzung von agglomerations- und regionalpolitischen Massnahmen innerhalb derselben Struktur wurde eine deutliche Verbesserung des politischen Klimas zwischen Stadt und Land bewirkt.

Im Kanton Aargau wurde als Konfliktlösungsstrategie ein paritätisches Konsultationsgremium Kanton – Gemeinden eingesetzt, in dem der Kanton alle wichtigen Vorlagen mit den Gemeinden vorbespricht. So konnte der Widerstand der hauptsächlich kleinen und ländlichen Gemeinden frühzeitig abgefangen werden. Längerfristig versucht der Kanton, das Bewusstsein zu schaffen, dass die Problematik der Agglomerationen stark mit dem ländlichen Raum zusammenhängt.

Um die Raumordnungspolitik gezielt auf die spezifischen Entwicklungspotenziale der einzelnen Räume ausrichten zu können, wurde im Kanton Graubünden das Kantonsgebiet in unterschiedliche Raumtypen mit divergierenden Bedürfnissen und Ressourcen eingeteilt. Damit konnte auch der latent vorhandene Stadt-Land-Konflikt abgeschwächt werden. Innerhalb der relativ umfassenden Agglomeration Chur und Umgebung wurde zudem eine vorerst befristete Kooperationsplattform geschaffen, um auf die unterschiedlichen Interessen zwischen Stadt und Land reagieren zu können. Hier sollen Themen diskutiert werden, die nicht nur der Kernstadt, sondern auch den ländlichen Gemeinden wichtig sind, und die dazu dienen, die Potenziale der einzelnen Regionen zu fördern.

Im Gegensatz zu den anderen untersuchten Kantonen spielt der Stadt-Land-Konflikt im Kanton Tessin nur eine untergeordnete Rolle. Weit mehr verbreitet sind hier Spannungen innerhalb der Agglomerationen zwischen Kernstädten und Umlandgemeinden bzw. zwischen lokalen und regionalen Interessen. Als Beispiel können Meinungsverschiedenheiten bezüglich der Finanzierung von Umsetzungsmassnahmen angeführt werden. Die Regelung dieser Konflikte geschieht im Rahmen der regionalen Verkehrskommissionen.

Als Fazit ist Folgendes festzuhalten:

- Der wichtigste potenzielle Konflikt stellt in der Agglomerationspolitik der Stadt-Land-Konflikt dar.
- Blockaden sind dadurch in den untersuchten Kantonen aber nicht entstanden. Dies ist den kantonalen Akteuren zu verdanken, die derartige Konflikte antizipierten.
- Aufbrechende Stadt-Land-Konflikte wurden von Kanton zu Kanton unterschiedlich gehandhabt. Der frühe Einbezug aller relevanten Akteure in die Formulierung der kantonalen Agglomerationspolitik hat sich bewährt.

## 6. Möglichkeiten und Grenzen der kantonalen Agglomerationspolitik

Auf der Suche nach den Möglichkeiten und Grenzen der kantonalen Agglomerationspolitik stellt sich abschliessend die Frage, inwiefern sich die untersuchten Kantone auf eine ganzheitliche Agglomerationspolitik hinbewegen und welche Faktoren eine solche Entwicklung begünstigen. Ganzheitlich ist eine Agglomerationspolitik, wenn sie möglichst alle für die Agglomeration relevanten Politikbereiche umfasst. Die Agglomeration soll in diesem Sinne zu einer Referenz für die Koordination unterschiedlichster staatlicher Massnahmen werden.

Die untersuchten Kantone befinden sich erst am Anfang der Entwicklung zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik. Wie zu vermuten war, beziehen sich die kantonalen Agglomerationspolitiken heute hauptsächlich auf die beiden Bereiche Verkehr und Siedlung. Nichtsdestotrotz werden in einigen Kantonen bereits Überlegungen angestellt oder sind Handlungsansätze erkennbar, die in Richtung einer Ausdehnung der Agglomerationspolitik auf weitere Bereiche gehen. Dies ist insbesondere in den Kantonen Bern, Aargau und Neuenburg der Fall.

Im Kanton Bern gibt es Bestrebungen zur Integration von weiteren Politikbereichen in die Agglomerationspolitik. Das geschieht über die Fusion von verschiedenen, zweckorientierten regionalen Zusammenarbeitsstrukturen. Das Fernziel ist hier klar erkennbar, nämlich die Übertragung von verschiedenen Aufgaben an die neu vorgesehenen Regionalkonferenzen, in denen die bisherigen Zusammenarbeitsstrukturen aufgehen sollen. Dieses Vorhaben ist breit akzeptiert, nicht zuletzt, weil bei der Ausarbeitung des Regionalkonferenz-Modells darauf geachtet wurde, dass die räumlichen Perimeter mit den funktionalen Räumen und den bisherigen, bewährten Perimetern der regionalen Verkehrskonferenzen übereinstimmen. Somit werden die Regionalkonferenzen von vielen Akteuren als Vereinfachung erlebt, weil insbesondere der Sitzungsaufwand reduziert wird. Es ist ein entscheidender Pluspunkt der Berner Strategie, dass sie für die an den bisherigen regionalen Zusammenarbeitsstrukturen beteiligten Akteure Anreize schafft, den Regionalkonferenzen freiwillig neue Aufgaben zu übertragen.

Im Kanton Aargau hat der Regierungsrat im August 2005 die zuständigen Verwaltungsstellen beauftragt zu prüfen, ob und wie Ziele und Massnahmen in weiteren Politikbereichen Gegenstand der kantonalen Agglomerationspolitik sein könnten. Eine mit dieser Prüfung beauftragte Arbeitsgruppe hat bereits ein Umsetzungskonzept für den Bereich der Integrationspolitik ausgearbeitet, das im Wesentlichen die Schaffung von regionalen Integrationsstellen in den Agglomerationen vorschlägt. Das Parlament hat aber bisher die Mittel dafür versagt. Einige Regionalplanungsverbände haben auch ohne Impulse des Kantons begonnen, sich neben Verkehr und Siedlung mit anderen Politikbereichen zu beschäftigen.

Im Kanton Neuenburg gibt es in gewissen Agglomerationen einzelne Projekte, in denen die Beteiligten zumindest die Absicht bekundet haben, sich neben Siedlung und Verkehr auch mit anderen Politikfeldern zu befassen, so etwa mit dem kulturellen Angebot, den Gemeindeförderungswerken, der Wohnungspolitik oder der Standortförderung.

In den Kantonen Graubünden und Tessin sind bisher noch keine Bestrebungen erkennbar, die kantonale Agglomerationspolitik über die bisherigen Politikbereiche hinaus auszudehnen.

Als Fazit ist Folgendes festzuhalten:

- Agglomerationspolitik wird bereits heute in einigen, aber nicht in allen Kantonen als eine über die Bereiche Verkehr und Siedlung hinausgehende Aufgabe aufgefasst. In diesen Kantonen sind erste Schritte zur Integration weiterer Politikbereiche unternommen worden.
- Für eine erfolgreiche Integration weiterer Themenfelder dürfen die regionalen Zusammenarbeitsstrukturen in diesen Bereichen nicht zusätzlich erschwert, sondern sollten im Gegenteil vereinfacht werden. Dies kann etwa durch die Zusammenlegung von unterschiedlichen regionalen Koordinationsgefässen geschehen. Ein Beispiel hierfür sind die Regionalkonferenzen im Kanton Bern. Entscheidend ist dabei, dass der Koordinations- und Sitzungsaufwand der politischen Entscheidungsträger mit einem einzigen Gremium reduziert werden kann.
- Je offener die Strukturen auf Agglomerationsebene gegenüber neuen Themen sind, desto grösser wird dadurch die strategische Relevanz der Agglomerationen als Koordinationsräume von staatlichen Massnahmen zwischen Kanton und Gemeinden. Eine ganzheitliche Agglomerationspolitik bedeutet somit auch eine zunehmende Umstellung von sektorbezogener auf raumbezogene Politikkoordination.

## Der Weg zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik

### 1. Die ganzheitliche Agglomerationspolitik

Eine ganzheitliche Agglomerationspolitik erfordert die Formulierung und Umsetzung einer Entwicklungsstrategie unter Berücksichtigung aller agglomerationsrelevanten Politikbereiche. Neben den vordergründigen Bereichen Verkehr und Siedlung können dabei auch Themen wie Ausländerintegration, Bildung, Gesundheit, Jugend, Kultur, Sicherheit, Soziales, Sport, Tourismus oder Wirtschaftsförderung relevant sein. Ganzheitliche Agglomerationspolitik bedeutet somit eine Akzentverschiebung von einer primär sektoriell ausgerichteten Politik hin zu einer Politik, die sich an konkreten räumlichen Bedürfnissen orientiert. Diese Akzentverschiebung geht einher mit einer Individualisierung der urbanen Räume, die im Sinne eines wettbewerbsorientierten Ansatzes fortan gemäss ihren spezifischen Stärken gefördert werden sollen. Ziel der ganzheitlichen Agglomerationspolitik ist somit die nachhaltige Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und der Lebensqualität in der Agglomeration. Die Agglomerationspolitik bezieht sich dabei sowohl auf den in Agglomerationen festgestellten Handlungsbedarf (Politik **für** die Agglomeration) als auch auf die Agglomeration als relevante territoriale Ebene für die Koordination staatlicher Massnahmen (Politik **in** der Agglomeration).

Der Übergang zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik bringt zahlreiche **Chancen** mit sich. Die Problemlagen in Agglomerationen sind oft mehrschichtig und betreffen in der Regel nicht nur einzelne Politikbereiche. Eine ganzheitliche Agglomerationspolitik stellt somit eine angemessene Reaktion auf diese Situation dar, indem regionale Fragen und Probleme vernetzt und themenübergreifend angegangen werden. Die Erfahrungen aus der regionalen Verkehrs- und Siedlungsplanung können dabei in die Bearbeitung neuer Themenbereiche einfließen.

Umgekehrt dienen Erkenntnisse aus anderen Politikbereichen der Verbesserung der Koordination in den Bereichen Verkehr und Siedlung. Zudem können Synergien genutzt werden. Eine inhaltlich umfassende Agglomerationspolitik ermöglicht auch die Zusammenlegung und Vereinheitlichung von regionalen Kooperationsstrukturen einzelner Sektoralpolitiken, wodurch der Koordinationsaufwand reduziert und die Ressourcen gezielter und effizienter eingesetzt werden.

Der Weg zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik birgt allerdings auch **Risiken**. Eine inhaltlich breiter angelegte Agglomerationspolitik führt durch die Vielzahl an Themen und Akteuren zu einer höheren Komplexität, was neue Unsicherheiten erzeugt. Zurzeit ist offen, in welchen weiteren Sektoralpolitiken insbesondere der Bund, aber auch die Kantone die zur Verfügung stehenden Mittel stärker auf die gezielte Förderung der Agglomerationen ausrichten. Dies reduziert die Planungssicherheit der Agglomerationen. Eine ganzheitliche Agglomerationspolitik bietet zudem in der politischen Auseinandersetzung mehr Angriffsfläche, was das Risiko von Blockaden erhöht. Gleichzeitig kann die thematische Breite zu einem Verlust an strategischer Tiefe führen und die Agglomerationspolitik verwässern. Schliesslich erfordert die Koordination über mehrere Politikbereiche hinweg ein hohes Abstraktionsniveau, das für die Umsetzung wieder auf die fachliche Ebene der einzelnen Politikbereiche herunter gebrochen werden muss.

Diese Risiken können mit einer gesamtkantonalen, politikbereichsübergreifenden Entwicklungsstrategie aufgefangen werden. Notwendig ist eine strategische Steuerung durch den Kanton mit partnerschaftlichem Einbezug der kommunalen Ebene. Insbesondere ist darauf zu achten, dass der ganzheitliche Ansatz eine effizientere Zuteilung der Ressourcen ermöglicht und die intergouvernementalen Strukturen vereinfacht. Gleichzeitig ist jedoch auch die demokratische Abstützung zu gewährleisten. Zudem sind angemessene Ausgleichsmechanismen zu diskutieren, um die Solidarität im innerkantonalen und allenfalls auch im interkantonalen Verhältnis nicht zu gefährden.

## 2. Umsetzungsschritte

Diese grundsätzlichen Überlegungen führen zu nachfolgenden konkreten Umsetzungsschritten hin zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik. Abgesehen vom ersten Schritt einer eingehenden Situationsanalyse sind die weiteren Schritte nicht einer zwingenden Reihenfolge unterworfen. Sie stellen zentrale Teilbereiche in der Formulierung einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik dar, die parallel bearbeitet werden müssen:

- Situationsanalyse
- Formulierung einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik
- Räumliche Ausgestaltung der Agglomerationspolitik
- Multifunktionale Strukturen auf regionaler Ebene
- Inhaltliche Ausgestaltung der Agglomerationspolitik
- Strategische Organisation auf kantonaler Ebene
- Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden



► **Situationsanalyse**

Die Erarbeitung einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik sollte vorgängige Strategien berücksichtigen und sich in die bereits erfolgten agglomerationspolitisch relevanten Aktivitäten des Kantons einfügen. Ausgehend von bestehenden Strukturen, Akteuren und rechtlichen Grundlagen muss in einem ersten Schritt auf kantonaler sowie regionaler Ebene der Handlungsbedarf im Bereich der Agglomerationsentwicklung festgestellt werden. Ebenso sind auf Ebene der Agglomerationen unter Berücksichtigung der räumlichen Ausgangslage eine Analyse der spezifischen Stärken und Schwächen vorzunehmen und der entsprechende Handlungsbedarf zu eruieren.

► **Formulierung einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik**

Eine politikbereichsübergreifende Agglomerationspolitik ermöglicht die Vernetzung aller agglomerationsrelevanten Politikbereiche und führt so zu kohärenten und effizienten Lösungen, indem beispielsweise Synergien genutzt werden können. Eine räumlich und thematisch zu eng gefasste Agglomerationspolitik kann demgegenüber zu innerkantonalen Blockaden aufgrund des vielerorts latent vorhandenen Stadt-Land-Konflikts führen. Die Agglomerationspolitik sollte daher in eine flächendeckende, gesamtkantonale Entwicklungsstrategie eingebettet sein, die sowohl die städtischen wie auch die ländlichen Gebiete mit einschliesst.

Wird die Agglomerationspolitik mehrheitlich «von unten», d.h. durch die Gemeinden erarbeitet, erhöht dies deren Legitimation und lässt in der Bevölkerung ein regionales Bewusstsein wachsen. Hierzu sind jedoch klar definierte Verantwortlichkeiten notwendig. Idealerweise übernimmt der Kanton eine federführende Rolle und setzt geeignete Anreize, um die Gemeinden zur Mitarbeit zu motivieren. Auch der Bund kann dazu einen Beitrag leisten, indem er agglomerationsrelevante Sektoralpolitiken klar auf die Bedürfnisse der Agglomerationen ausrichtet und weitere Anreizinstrumente schafft, um die Integration zusätzlicher Politikbereiche in die Agglomerationspolitik zu fördern.

► **Räumliche Ausgestaltung der Agglomerationspolitik**

Eine flächendeckende gesamtkantonale Strategie, die Stadt und Land gleichermassen einbezieht, erfordert eine Koordination von agglomerations- und regionalpolitischen Massnahmen. Je nach räumlichen, rechtlichen und institutionellen Gegebenheiten des Kantons sind dabei zwei Varianten denkbar:

**Variante 1:** Das Kantonsgebiet wird vollständig in Regionen aufgeteilt und es werden regionale Entscheidungsstrukturen eingerichtet, die auch Trägerschaftsfunktionen für konkrete Projekte übernehmen können. Diese Regionen reichen über die Agglomerationsräume hinaus und umfassen städtische und ländliche Gemeinden. Die regionalen Entscheidungsträger sind für die jeweiligen Agglomerationsprogramme wie auch für die Projekte der NRP organisatorisch und finanziell zuständig. Dadurch kann der Stadt-Land-Konflikt weitgehend entschärft werden. Bereits bestehende starke Regionen mit einem ausgeprägten regionalen Bewusstsein und regionalen Institutionen können diesen Prozess unterstützen. Diese Variante entspricht in den Grundzügen dem Regionalkonferenz-Modell des Kantons Bern.

**Variante 2:** Unter dem gemeinsamen Dach einer gesamtkantonalen Entwicklungsstrategie werden zwei unterschiedliche räumliche Strategien formuliert – einerseits für die Agglomerati-

onen und andererseits für die ländlichen Räume. Die Einteilung in verschiedene Entwicklungsregionen mit spezifischen Entwicklungszielen sollte dabei ebenfalls möglichst flächendeckend sein. Projekte zur Umsetzung der strategischen Vorgaben können in variabler Geometrie von verschiedenen Beteiligten aus den jeweiligen Regionen realisiert werden. Die jeweiligen Projektträgerschaften sind also entweder für agglomerationspolitische Vorhaben oder für Projekte der NRP zuständig. Eine leichte Abgrenzbarkeit von möglichen Entwicklungsregionen innerhalb des Kantons begünstigt diesen Ansatz. Diese Variante verfolgt der Kanton Neuenburg mit seiner Agglomerationspolitik.

► **Multifunktionale Strukturen auf regionaler Ebene**

Eine verbindliche Beschlussfassung auf regionaler Ebene setzt geeignete Entscheidungsgefässe voraus. Diese Strukturen sollten die horizontale und vertikale Kooperation im Kanton nicht zusätzlich erschweren, sondern im Gegenteil etwa durch Zusammenlegung bereits bestehender sektoraler Strukturen eine möglichst effiziente Zusammenarbeit garantieren. Gleichzeitig sollten die neuen Strukturen der Bearbeitung zusätzlicher Themenfelder jederzeit offen stehen. Gefragt sind also multifunktionale Strukturen, die eine verbindliche Beschlussfassung erlauben, die innerstaatliche Kooperation vereinfachen, demokratisch abgestützt sind und den jeweiligen regionalen Voraussetzungen und Bedürfnissen entsprechen. Hilfestellung kann dabei das «Modell für eine funktionsfähige Agglomeration» der TAK bieten.<sup>21</sup>

Kurzfristig können zeitlich befristete Projekte die regionale Zusammenarbeit fördern und regionales Bewusstsein schaffen. Mittelfristig ist jedoch die Schaffung beständiger multifunktionaler Strukturen unabdingbar. Die Legitimationshürden für die Etablierung neuer Institutionen sind dabei umso höher, je mehr sich deren Beschlussfassung nach der Mehrheitsregel richtet.

Die institutionelle Dimension der Agglomerationspolitik umfasst auch die Frage der Gemeindefusionen. Es empfiehlt sich daher, diesen politisch sensiblen Bereich von Anfang an zu thematisieren und unter Umständen von der Agglomerationspolitik abzugrenzen, um so allfälligen Widerständen vorzubeugen.

► **Inhaltliche Ausgestaltung der Agglomerationspolitik**

Die inhaltliche Bandbreite und die Prioritäten der kantonalen Agglomerationspolitik leiten sich aus den kantonalen Zielsetzungen und den regionalen Bedürfnissen ab und sollten folglich unter Einbezug aller relevanten Akteure festgelegt werden.

Die inhaltlichen Diskussionen müssen dabei parallel zum Strukturaufbau stattfinden. Die Errichtung geeigneter regionaler Gefässe benötigt viel Zeit und finanzielle Ressourcen. Daneben sollte projektbezogen gearbeitet werden, um die entstehenden Strukturen bereits mit Inhalten zu füllen. Längerfristiges Ziel muss die Schaffung von multifunktionalen, regionalen Strukturen sein. Kurzfristig braucht es jedoch erfolgreiche Projekte, die die geplanten Gefässe legitimieren und das regionale Bewusstsein der jeweiligen Bevölkerung stärken.

---

<sup>21</sup> TAK (2004): Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration.

Ausserhalb der Politikbereiche Verkehr und Siedlung bestehen zurzeit von Seiten des Bundes nur schwache Anreize zur thematischen Ausweitung der Agglomerationspolitik. Wünschenswert wäre eine thematische Offenheit bei der Unterstützung von Agglomerationsprojekten durch den Bund, wie dies in der NRP der Fall ist. Zudem sind die finanziellen Mittel, die dem Bund in agglomerationsrelevanten Politikbereichen zur Verfügung stehen, konsequenter auf die Bedürfnisse der Agglomerationen auszurichten.

► **Strategische Organisation auf kantonaler Ebene**

Zur nachhaltigen Verankerung einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik sind auf kantonaler Ebene folgende Voraussetzungen zu schaffen:

Die erfolgreiche Umsetzung einer gesamtkantonalen Agglomerationspolitik erfordert einen klaren Auftrag der Regierung. Die Erarbeitung dieser Politik muss als strategische, bereichsübergreifende Aufgabe des Kantons aufgefasst werden, die nicht an einzelne Ämter delegiert werden kann. Dazu sind interdepartementale Steuerungsausschüsse einzusetzen und die Verankerung der Agglomerationspolitik in strategisch wichtigen Dokumenten des Kantons wie beispielsweise der Legislaturplanung oder des Mehrjahresprogramms sicherzustellen.

Weiter ist die politische Unterstützung der kantonalen und kommunalen Parlamente einzuholen. Über die parlamentarische Debatte und mit einem klaren Parlamentsbeschluss können frühzeitig allfällige Vorbehalte aufgefangen werden.

Zur Sicherung einer längerfristigen agglomerationspolitischen Perspektive sollte zudem ein kantonaler Rahmenkredit beantragt werden. Eine solche Anstossfinanzierung öffnet Handlungsspielräume und erleichtert die Integration von zusätzlichen Politikfeldern in agglomerationspolitische Vorhaben.

Schliesslich ist für die Agglomerationspolitik eine Rechtsgrundlage anzustreben. Die dazu notwendigen Parlaments- und allenfalls Volksentscheide sichern die demokratische Abstützung und legitimieren die Agglomerationspolitik.

Die Steuerung der neuen territorialen Einheiten verlangt nach einem geeigneten Instrument. Denkbar wäre eine Erweiterung des Agglomerationsprogramms zu einem ganzheitlichen Agglomerationsprogramm, das – ähnlich einem regionalen Richtplan – der regionalen Koordination dient, aber neben der Verkehrs- und Siedlungsplanung alle relevanten Sektoralpolitiken des jeweiligen Raums einbezieht.

► **Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden**

Die Erarbeitung einer kantonalen Agglomerationspolitik stellt wenn möglich einen fortwährenden Kreislauf von kantonalen Vorgaben und kommunalen Inputs dar. Der Kanton übernimmt die Federführung, bemüht sich um eine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Gemeinden und setzt geeignete Anreize, um diese zur Mitarbeit zu motivieren. Die Anreize können finanzieller Natur sein oder eine Ausweitung der kommunalen Kompetenzen beinhalten. Als letztes Mittel bleibt dem Kanton der rechtliche Zwang.

Für die Gemeinden sollte es sich in jedem Fall lohnen, sich an der Ausarbeitung einer Agglomerationspolitik zu beteiligen. Den engagierten Gemeinden darf kein finanzieller Nachteil aus der Abtretung kommunaler Planungsautonomie entstehen. Dies liesse sich über einen speziell auf die Agglomerationspolitik ausgerichteten Finanzausgleich erreichen.

Von grosser Bedeutung ist weiter der frühzeitige und regelmässige Einbezug der Gemeinden und der Bevölkerung. Für den Austausch zwischen kantonaler und kommunaler Ebene eignen sich neben den bewährten Informationskanälen insbesondere Workshops und gemeinsame Koordinationsgremien. In kantonsübergreifenden Agglomerationen kann die interkantonale Koordination zwischen den beteiligten Akteuren in einem ersten Schritt über Kooperationsplattformen sichergestellt werden.<sup>22</sup>

Eine überzeugende Öffentlichkeitsarbeit kann die Einführung einer gesamtkantonalen Agglomerationspolitik stark erleichtern. Es wird aber viel politische Aufklärungsarbeit brauchen, um das regionale Bewusstsein in der Bevölkerung zu stärken. Dazu beitragen kann die laufende Kommunikation über Agglomerationsthemen und gute Beispiele.

---

<sup>22</sup> Für weitergehende interkantonale Kooperationsformen vgl. TAK (2006): Verstärkung der Zusammenarbeit in kantonsübergreifenden Agglomerationen.

### 3. Fazit

In der nachfolgenden Tabelle sind die unterschiedlichen Dimensionen einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik, ihre Chancen und Risiken sowie daraus abgeleitete Empfehlungen zusammengefasst:

#### Dimensionen einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik

Dimensionen	Chancen	Risiken	Empfehlungen
Räumliche Dimension	Koordination von agglomerations- und regionalpolitischen Massnahmen	Aufbrechen von Stadt-Land-Konflikt	Erarbeitung einer flächendeckenden, räumlich differenzierten Entwicklungsstrategie
	Individuelle Förderung der spezifischen regionalen Stärken	Entstehen von Verteilungskonflikten zwischen Regionen	Anwendung von Ausgleichsmechanismen
Institutionelle Dimension	Einbezug von allen agglomerationspolitisch relevanten Themen	Verkomplizierung der innerstaatlichen Kooperation	Zusammenlegung von bestehenden regionalen Strukturen
	Verbindliche Beschlussfassung auf regionaler Ebene	Mangelhaft demokratisch abgestützte Entscheide	Einführung von Referendum und Initiative auf regionaler Ebene
Inhaltliche Dimension	Angehen von komplexen Problemen mit vernetzten Lösungen	Entstehen von Unsicherheit durch hohe Komplexität	Entwickeln einer politikbereichsübergreifenden Strategie
	Thematische Vielfältigkeit von Agglomerationsprojekten	Keine Schaffung von weiteren inhaltlichen Anreizen durch Bund	Initiierung von entsprechenden Anreizen durch Kanton
	Legitimierung der entstehenden Strukturen durch Inhalte	Verbrauch der zeitlichen und finanziellen Ressourcen durch Strukturaufbau	Führung von inhaltlichen Diskussionen parallel zum Strukturaufbau
Organisatorische Dimension	Nachhaltiger Einfluss der Agglomerationspolitik auf die Entwicklung des Kantons	Bestehen von politischer Führungsschwäche und Abgabe der Verantwortung an die Verwaltung	Erteilen von klarem Regierungsauftrag und Parlamentsbeschluss mit Rahmenkredit
Partizipative Dimension	Konstruktive Erarbeitung der Agglomerationspolitik	Aufbrechen von Konflikten und schwache Legitimation der Agglomerationspolitik	Starke Beteiligung der Gemeinden und Einbezug weiterer relevanter Akteure unter kantonaler Federführung, Aktivitäten zur Sensibilisierung der Bevölkerung

## Anhang

### Bibliographie

#### 1. Rechtsgrundlagen

##### Schweizerische Eidgenossenschaft

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

Bundesbeschluss vom 21. März 1997 über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum (Regio Plus).

##### Kanton Aargau

Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) vom 11. Januar 2005.

Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt, GG) vom 19. Dezember 1978.

##### Kanton Bern

Gemeindegesezt (GG) des Kantons Bern vom 16. März 1998.

Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) des Kantons Bern vom 27. November 2000.

Gesetz über Investitionshilfe für Berggebiete des Kantons Bern vom 16. Juni 1997.

Kantonaler Richtplan vom 27. Februar 2002.

Regierungsratsbeschluss 0684 vom 28. Februar 2002.

Regierungsratsbeschluss 4047 vom 12. Dezember 2001.

Regierungsratsbeschluss 1882 vom 26. August 1998.

##### Kanton Graubünden

Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden (KRG) vom 1. November 2005.

Kantonaler Richtplan Graubünden (RIP 2000), Stand 19. September 2003.

Gesetz über die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung im Kanton Graubünden (GWE) (Wirtschaftsentwicklungsgesetz) vom 11. Februar 2004.

Regierungsbeschluss 919 vom 23. Juni 2004 zur Kenntnisnahme der erfolgten und der geplanten Arbeiten und der Projektorganisation.

Regierungsbeschluss 1060 vom 29. August 2006 zur Kenntnisnahme der erfolgten und der geplanten Arbeiten und der Projektorganisation.

Regierungsbeschluss 468 vom 27. April 2007 zur Kenntnisnahme der erfolgten und der geplanten Arbeiten und der Projektorganisation, Genehmigung des Kostenrahmens für die weiteren Planungsarbeiten.

##### Kanton Tessin

Legge sul coordinamento pianificatorio e finanziario in materia di infrastrutture e di servizi di trasporto del 12 marzo 1997.

Legge sulle aggregazioni e separazioni dei comuni del 16 dicembre 2003.

Legge sui trasporti pubblici del 6 dicembre 1994.

Piano direttore cantonale, Revisione, giugno 2006.

## 2. Kantonale Dokumente

### Kanton Aargau

**Departement Bau, Verkehr und Umwelt (Baudepartement) Kanton Aargau (2005):** Agglomerationsprogramm Aargau-Ost Verkehr und Siedlung. Schlussbericht vom 21. Juni 2005, Aarau, online unter [www.ag.ch/raumentwicklung/de/pub/aktuell/agglomerationen/berichte.php](http://www.ag.ch/raumentwicklung/de/pub/aktuell/agglomerationen/berichte.php) (Stand: 11.11.2006).

**Departement Bau, Verkehr und Umwelt (Baudepartement) Kanton Aargau (2005):** Vertrag zur Umsetzung des Agglomerationsprogramms für die Agglomeration A, Entwurfskizze zur Diskussion mit der Abteilung Raumentwicklung und der Gemeindeabteilung. Beilage 2 zum Anhang 2 des Berichts des Regierungsrats des Kantons Aargau vom 10. August 2005.

**Planungsverband der Region Aarau (2004):** Absichtserklärung zur vertieften Zusammenarbeit in der Agglomeration Aarau vom 31. März 2004. Beilage 1 zum Anhang 2 des Berichts des Regierungsrats des Kantons Aargau vom 10. August 2005.

**Regierungsrat des Kantons Aargau (2007):** Vorstellungen des Regierungsrats zur Entwicklung der Gemeindelandschaft und Ausblick auf das Hauptprojekt. Referat von Landammann Kurt Wernli, Vorsitzender der paritätischen Steuerungsgruppe Gemeindereform vom 8. März 2007.

**Regierungsrat des Kantons Aargau (2006):** Übereinkommen über die Zusammenarbeit Kanton – Gemeinden. Aarau, 22. Januar 2007.

**Regierungsrat des Kantons Aargau (2005):** Kanton Aargau – Standort in Bewegung. (Wachstumsinitiative); Aarau, online unter [www.ag.ch/wachstumsinitiative/de/pub/index.php](http://www.ag.ch/wachstumsinitiative/de/pub/index.php) (Stand: 15.12.2006).

**Regierungsrat des Kantons Aargau (2005):** Entwicklungsleitbild Aargau – Unterwegs zu wirtschaftlichem Wachstum und mehr Lebensqualität, Aarau, online unter [www.ag.ch/elb/shared/dokumente/pdf/elb\\_broschuere\\_38.pdf](http://www.ag.ch/elb/shared/dokumente/pdf/elb_broschuere_38.pdf) (Stand: 15.12.2006).

**Regierungsrat des Kantons Aargau (2005):** Agglomerationspolitik im Aargau; Zielsetzungen; Strategien und Umsetzung; Verabschiedung; Auftrag an Baudepartement, Departement des Innern, Departement Bildung, Kultur und Sport und Gesundheitsdepartement. Bericht vom 10. August 2005, Aarau.

**Regierungsrat des Kantons Aargau (1999):** Plattform Aargau-Solothurn – Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen Aargau und Solothurn; institutionalisierte Zusammenkünfte von Delegationen der Kantonsregierungen, kantonalen Verwaltungen, grenznahen Regionalplanungsverbänden und Gemeinden; Ermächtigung an Baudepartement; Mitarbeit der Departemente. Bericht vom 7. Juli 1999.

### Kanton Bern

**Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (2000):** Gemeindereformen im Kanton Bern (GEREF). Bericht des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 5. Juli 2000 (RRB 2193).

**Regierungsrat des Kantons Bern (2007):** Wachstumsstrategie Version 2007 – Controllingbericht 2006 zur Wachstumsstrategie 2004 und zur Strategie der differenzierten Stärkung des ländlichen Raums. Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 4. April 2007.

**Regierungsrat des Kantons Bern (2006):** Vortrag des Regierungsrats an den Grossen Rat betreffend Änderung der Kantonsverfassung (KV) und des Gemeindegesetzes (GG) zur Umsetzung der Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit vom 18. Oktober 2006.

**Regierungsrat des Kantons Bern (2005):** Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit. Bericht des Regierungsrats vom 11. Mai 2005 an den Grossen Rat (RRB 1552).

**Regionalplanung Oberland-Ost und Fachausschuss «Agglomerationsstrategie Interlaken» (2002):** Interlaken und Umgebung auf dem Weg zur Alpen- und Tourismusstadt. Arbeitsprogramm für die Erarbeitung einer Entwicklungsstrategie der Agglomeration Interlaken.

**Regionenkonferenz Biel-Seeland-Jura Bernois (2005):** Gründung des Vereins seeland.biel/bienne. Grundlage für die Botschaft des Gemeinderates an das Parlament oder die Gemeindeversammlungen. Ausführliche Version vom 11. Mai 2005. Biel.

#### **Kanton Graubünden**

**Agglomeration Chur und Umgebung (2005):** Modellvorhaben Agglomeration Chur und Umgebung – MACU. Synthesebericht.

**Amt für Raumplanung Graubünden (2004):** InfoARP.

**Kreis Oberengadin (2006):** Botschaft des Kreisrates an die Kreisgemeinde: Gesetz über die Tourismusorganisation Engadin St. Moritz und Teilrevision Kreisverfassung Art. 2 Abs. 2, online unter [www.kreisamt-oberengadin.ch](http://www.kreisamt-oberengadin.ch) (Stand: 31.05.2007).

**Kreis Oberengadin (2005):** Agglomerationsprogramm Oberengadin. Schlussbericht.

#### **Kanton Neuenburg**

**Service de l'aménagement du territoire du canton de Neuchâtel (2002):** Rapport sur l'aménagement du territoire dans le canton 2002, Neuchâtel.

#### **Kanton Tessin**

**Consiglio di Stato (2003):** Rapporto sugli indirizzi, Bellinzona.

**Dipartimento delle istituzioni – sezione degli enti locali (2004):** Il cantone e le sue regioni: le nuove città – Città 2004, Documento di sintesi, Bellinzona.

**Dipartimento delle istituzioni – sezione degli enti locali (1998):** Il cantone e i suoi comuni, Bellinzona.

**Dipartimento del territorio (2006):** Scheda di coordinamento di Piano Direttore 12.25: Piano regionale dei trasporti del Locarnese e Vallemaggia, Bellinzona.

**Dipartimento del territorio (2005):** Scheda di coordinamento di Piano Direttore 12.24: Piano regionale dei trasporti del Mendrisiotto e Basso Ceresio, Bellinzona.

**Dipartimento del territorio (2003):** Scheda di coordinamento di Piano Direttore 12.22: Piano regionale dei trasporti del Bellinzonese, Bellinzona.

**Dipartimento del territorio (2003):** Scheda di coordinamento di Piano Direttore 12.23: Piano regionale dei trasporti del Luganese, Bellinzona.



### 3. Literaturverzeichnis

- Bundesamt für Raumplanung (1996):** Bericht über die Grundzüge der Raumordnung Schweiz. Bern: EDMZ.
- Bundesrat (2001):** Agglomerationspolitik des Bundes, Bericht des Bundesrates. Bern: EDMZ.
- Bundesrat (1996):** Botschaft über die Neuorientierung der Regionalpolitik. Bern: EDMZ.
- Geissmann, Urs (2006):** Neue Regionalpolitik – Eine Politik ohne den urbanen Raum? Die Stadt – Les villes, Nr. 3.
- Kübler, Daniel (2005):** Agglomerationen – Beitrag für die Neuauflage des «Handbuchs für Schweizer Politik». Überarbeiteter Entwurf vom 31.12.2005.
- Schweizerische Eidgenossenschaft (2006):** Agglomerationspolitik des Bundes, Zwischenbericht 2006. Bern: EDMZ.
- Staatssekretariat für Wirtschaft und Bundesamt für Raumplanung (1999):** Bericht über die Kernstädte. Bern: EDMZ.
- Tripartite Agglomerationskonferenz (Hrsg.) (2004):** Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration. Bern: KdK.
- Tripartite Agglomerationskonferenz (Hrsg.) (2006):** Verstärkung der Zusammenarbeit in kantonsübergreifenden Agglomerationen. Bern: KdK.

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BV	Bundesverfassung
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heisst
EDMZ	Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale
Fr.	Franken
Hrsg.	Herausgeber
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
MACU	Modellvorhaben Agglomeration Chur und Umgebung
NRP	Neue Regionalpolitik
PASO	Plattform Aargau – Solothurn
PAZ	Plattform Aargau – Zürich
RRB	Regierungsratsbeschluss
RUN	Réseau urbain neuchâtelois (Neuenburger Städtenetz)
S.	Seite
TAK	Tripartite Agglomerationskonferenz Bund – Kantone – Städte/Gemeinden
TILO	Ferrovio regionale Ticino-Lombardia
TTA	Tripartite Technische Arbeitsgruppe der TAK
z.B.	zum Beispiel