

# **Der Weg zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik**

**Kantonale Fallstudien**

**Anhang zum Bericht der  
Tripartiten Agglomerationskonferenz**

**Dezember 2007**

## **Impressum**

### **Herausgeber und Auftragnehmer**

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 und Jürg Weder

### **Begleitgruppe**

Tripartite Technische Arbeitsgruppe (TTA) der TAK

### **Zitierweise**

Tripartite Agglomerationskonferenz (2007) *Der Weg zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik: Kantonale Fallstudien. Anhang zum Bericht der TTA*, Bern.

### **Bezugsquelle**

Internet: [www.kdk.ch](http://www.kdk.ch)

Auch in Französisch erhältlich

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>Kanton Neuenburg</b> .....	<b>13</b>
2.1	Übersicht zur kantonalen Agglomerationspolitik .....	13
2.1.1	<i>Die Agglomerationsräume im Kanton Neuenburg</i> .....	13
2.1.2	<i>Der formelle Rahmen der Agglomerationspolitik</i> .....	14
2.1.3	<i>Instrumente der Agglomerationspolitik</i> .....	14
2.1.4	<i>Stand der Agglomerationspolitik</i> .....	14
2.2	Prozess zur kantonalen Agglomerationspolitik.....	15
2.3	Inhalte der kantonalen Agglomerationspolitik.....	16
2.3.1	<i>Zielsetzungen des Kantons</i> .....	16
2.3.2	<i>Inhalte der Agglomerationspolitik</i> .....	16
2.3.3	<i>Integration weiterer Politikbereiche</i> .....	17
2.4	Kantonsinterne Organisation .....	17
2.4.1	<i>Zentrale Akteure der Agglomerationspolitik</i> .....	17
2.4.2	<i>Grundlagen der Zusammenarbeit</i> .....	18
2.4.3	<i>Verwaltungsinterne Vernetzung</i> .....	20
2.4.4	<i>Einbezug von weiteren relevanten Akteuren</i> .....	22
2.5	Abgrenzung zu bzw. Synergien mit anderen kantonalen Strategien.....	23
2.5.1	<i>Abgrenzung zur Institutionenpolitik</i> .....	23
2.5.2	<i>Verhältnis zur Politik des ländlichen Raums</i> .....	23
2.5.3	<i>Koordination mit weiteren Planungsinstrumenten</i> .....	24
2.6	Politische Risiken der Agglomerationspolitik .....	24
2.6.1	<i>Der Stadt-Land-Konflikt im Kanton Neuenburg</i> .....	24
2.6.2	<i>Konfliktregelung und Interessenausgleich</i> .....	25
2.7	Fazit – Möglichkeiten und Grenzen der kantonalen Agglomerationspolitik .....	25
2.7.1	<i>Zusammenfassung der Agglomerationspolitik des Kantons Neuenburg</i> .....	25
2.7.2	<i>Erfolgsfaktoren der kantonalen Agglomerationspolitik</i> .....	26
2.7.3	<i>Ansätze zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik</i> .....	28
2.7.4	<i>Fazit</i> .....	29

<b>3</b>	<b>Kanton Bern.....</b>	<b>30</b>
3.1	Übersicht zur kantonalen Agglomerationspolitik .....	30
3.1.1	<i>Die Agglomerationsräume im Kanton Bern .....</i>	<i>30</i>
3.1.2	<i>Der formelle Rahmen der Agglomerationspolitik.....</i>	<i>31</i>
3.1.3	<i>Instrumente der Agglomerationspolitik.....</i>	<i>31</i>
3.1.4	<i>Stand der Agglomerationspolitik.....</i>	<i>31</i>
3.2	Prozess zur kantonalen Agglomerationspolitik.....	32
3.3	Inhalte der kantonalen Agglomerationspolitik.....	33
3.3.1	<i>Zielsetzungen des Kantons.....</i>	<i>33</i>
3.3.2	<i>Agglomerationsstrategien in den zentralen Politikbereichen Verkehr und Siedlung.....</i>	<i>34</i>
3.3.3	<i>Integration weiterer Politikbereiche.....</i>	<i>35</i>
3.4	Kantonsinterne Organisation .....	36
3.4.1	<i>Zentrale Akteure der Agglomerationspolitik .....</i>	<i>36</i>
3.4.2	<i>Grundlagen der Zusammenarbeit.....</i>	<i>37</i>
3.4.3	<i>Die Struktur des Regionalkonferenz-Modells.....</i>	<i>37</i>
3.4.4	<i>Verwaltungsinterne Vernetzung .....</i>	<i>39</i>
3.4.5	<i>Einbezug von weiteren relevanten Akteuren.....</i>	<i>40</i>
3.5	Abgrenzung zu bzw. Synergien mit anderen kantonalen Strategien.....	41
3.5.1	<i>Verhältnis zur Institutionenpolitik.....</i>	<i>41</i>
3.5.2	<i>Verhältnis zur Politik des ländlichen Raums.....</i>	<i>42</i>
3.5.3	<i>Koordination mit weiteren Planungsinstrumenten .....</i>	<i>42</i>
3.6	Politische Risiken der Agglomerationspolitik .....	43
3.6.1	<i>Der Stadt-Land-Konflikt im Kanton Bern.....</i>	<i>43</i>
3.6.2	<i>Konfliktregelung und Interessenausgleich .....</i>	<i>43</i>
3.7	Fazit – Möglichkeiten und Grenzen der kantonalen Agglomerationspolitik.....	44
3.7.1	<i>Zusammenfassung der Agglomerationspolitik des Kantons Bern .....</i>	<i>44</i>
3.7.2	<i>Erfolgsfaktoren der kantonalen Agglomerationspolitik .....</i>	<i>45</i>
3.7.3	<i>Ansätze zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik.....</i>	<i>46</i>
3.7.4	<i>Fazit.....</i>	<i>47</i>
<b>4</b>	<b>Kanton Tessin.....</b>	<b>48</b>
4.1	Übersicht zur kantonalen Agglomerationspolitik .....	48
4.1.1	<i>Die Agglomerationsräume im Kanton Tessin.....</i>	<i>48</i>
4.1.2	<i>Der formelle Rahmen der Agglomerationspolitik.....</i>	<i>49</i>
4.1.3	<i>Instrumente der Agglomerationspolitik.....</i>	<i>49</i>

4.1.4	<i>Stand der Agglomerationspolitik</i> .....	50
4.2	Prozess zur kantonalen Agglomerationspolitik.....	50
4.2.1	<i>Verkehr und Siedlung</i> .....	50
4.2.2	<i>Institutionenpolitik</i> .....	51
4.3	Inhalte der kantonalen Agglomerationspolitik.....	51
4.3.1	<i>Zielsetzungen des Kantons</i> .....	51
4.3.2	<i>Inhalte der Agglomerationsstrategien</i> .....	52
4.3.3	<i>Integration weiterer Politikbereiche</i> .....	52
4.4	Kantonsinterne Organisation .....	53
4.4.1	<i>Zentrale Akteure der Agglomerationspolitik</i> .....	53
4.4.2	<i>Grundlagen der Zusammenarbeit</i> .....	53
4.4.3	<i>Verwaltungsinterne Vernetzung</i> .....	55
4.4.4	<i>Einbezug von weiteren relevanten Akteuren</i> .....	55
4.5	Abgrenzung zu bzw. Synergien mit anderen kantonalen Strategien.....	57
4.5.1	<i>Synergien mit der Institutionenpolitik</i> .....	57
4.5.2	<i>Verhältnis zur Politik des ländlichen Raums</i> .....	58
4.5.3	<i>Koordination mit weiteren Planungsinstrumenten</i> .....	58
4.6	Politische Risiken der Agglomerationspolitik .....	58
4.6.1	<i>Der Stadt-Land-Konflikt im Kanton Tessin</i> .....	58
4.6.2	<i>Konfliktregelung und Interessenausgleich</i> .....	59
4.7	Fazit – Möglichkeiten und Grenzen der kantonalen Agglomerationspolitik.....	60
4.7.1	<i>Zusammenfassung der Agglomerationspolitik des Kantons Tessin</i> .....	60
4.7.2	<i>Erfolgsfaktoren der kantonalen Agglomerationspolitik</i> .....	60
4.7.3	<i>Ansätze zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik</i> .....	62
4.7.4	<i>Fazit</i> .....	62
<b>5</b>	<b>Kanton Aargau</b> .....	<b>64</b>
5.1	Übersicht zur kantonalen Agglomerationspolitik .....	64
5.1.1	<i>Die Agglomerationsräume im Kanton Aargau</i> .....	64
5.1.2	<i>Der formelle Rahmen der Agglomerationspolitik</i> .....	65
5.1.3	<i>Instrumente der Agglomerationspolitik</i> .....	65
5.1.4	<i>Stand der Agglomerationspolitik</i> .....	66
5.2	Prozess zur kantonalen Agglomerationspolitik.....	66
5.3	Inhalte der kantonalen Agglomerationspolitik.....	67
5.3.1	<i>Zielsetzungen des Kantons</i> .....	67

5.3.2	<i>Agglomerationsstrategien in den zentralen Politikbereichen Verkehr und Siedlung</i> .....	67
5.3.3	<i>Integration weiterer Politikbereiche</i> .....	68
5.4	Kantonsinterne Organisation .....	68
5.4.1	<i>Zentrale Akteure der Agglomerationspolitik</i> .....	68
5.4.2	<i>Grundlagen der Zusammenarbeit</i> .....	69
5.4.3	<i>Verwaltungsinterne Vernetzung</i> .....	71
5.4.4	<i>Einbezug von weiteren relevanten Akteuren</i> .....	72
5.5	Abgrenzung zu bzw. Synergien mit anderen kantonalen Strategien.....	73
5.5.1	<i>Abgrenzung zur Institutionenpolitik</i> .....	73
5.5.2	<i>Verhältnis zur Politik des ländlichen Raums</i> .....	74
5.5.3	<i>Koordination mit weiteren Planungsinstrumenten</i> .....	75
5.6	Politische Risiken der Agglomerationspolitik .....	76
5.6.1	<i>Der Stadt-Land-Konflikt im Kanton Aargau</i> .....	76
5.6.2	<i>Konfliktregelung und Interessenausgleich</i> .....	76
5.7	Fazit – Möglichkeiten und Grenzen der kantonalen Agglomerationspolitik .....	77
5.7.1	<i>Zusammenfassung der Agglomerationspolitik des Kantons Aargau</i> .....	77
5.7.2	<i>Erfolgsfaktoren der kantonalen Agglomerationspolitik</i> .....	77
5.7.3	<i>Ansätze zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik</i> .....	79
5.7.4	<i>Fazit</i> .....	79
<b>6</b>	<b>Kanton Graubünden</b> .....	<b>81</b>
6.1	Übersicht zur kantonalen Agglomerationspolitik .....	81
6.1.1	<i>Die Agglomerationsräume im Kanton Graubünden</i> .....	81
6.1.2	<i>Der formelle Rahmen der Agglomerationspolitik</i> .....	82
6.1.3	<i>Instrumente der Agglomerationspolitik</i> .....	82
6.1.4	<i>Stand der Agglomerationspolitik</i> .....	82
6.2	Prozess zur kantonalen Agglomerationspolitik.....	83
6.3	Inhalte der kantonalen Agglomerationspolitik.....	84
6.3.1	<i>Zielsetzungen des Kantons</i> .....	84
6.3.2	<i>Agglomerationsstrategien in den zentralen Politikbereichen Verkehr und Siedlung</i> .....	84
6.3.3	<i>Integration weiterer Politikbereiche</i> .....	85
6.4	Kantonsinterne Organisation .....	86
6.4.1	<i>Zentrale Akteure der Agglomerationspolitik</i> .....	86
6.4.2	<i>Grundlagen der Zusammenarbeit</i> .....	87
6.4.3	<i>Verwaltungsinterne Vernetzung</i> .....	88

6.4.4	<i>Einbezug von weiteren relevanten Akteuren</i> .....	88
6.5	Abgrenzung zu bzw. Synergien mit anderen kantonalen Strategien.....	89
6.5.1	<i>Verhältnis zur Institutionenpolitik</i> .....	89
6.5.2	<i>Verhältnis zur Politik des ländlichen Raums</i> .....	90
6.5.3	<i>Koordination mit weiteren Planungsinstrumenten</i> .....	90
6.6	Politische Risiken der Agglomerationspolitik .....	91
6.6.1	<i>Der Stadt-Land-Konflikt im Kanton Graubünden</i> .....	91
6.6.2	<i>Konfliktregelung und Interessenausgleich</i> .....	91
6.7	Fazit – Möglichkeiten und Grenzen der kantonalen Agglomerationspolitik .....	92
6.7.1	<i>Zusammenfassung der Agglomerationspolitik des Kantons Graubünden</i> .....	92
6.7.2	<i>Erfolgsfaktoren der kantonalen Agglomerationspolitik</i> .....	92
6.7.3	<i>Ansätze zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik</i> .....	93
6.7.4	<i>Fazit</i> .....	94
<b>ANHANG</b> .....		<b>95</b>
<b>7</b>	<b>Literatur- und Quellenverzeichnis</b> .....	<b>95</b>
7.1	Rechtsgrundlagen.....	95
7.2	Kantonale Dokumente .....	96
<b>8</b>	<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>9</b>
<b>9</b>	<b>Interviewleitfaden zu den kantonalen Round-Table-Gesprächen</b> .....	<b>100</b>
<b>10</b>	<b>Liste der interviewten Personen</b> .....	<b>103</b>

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Agglomerationsräume im Kanton Neuenburg .....	13
Abbildung 2: Organigramm zur kantonsinternen Organisation im Kanton Neuenburg .....	21
Abbildung 3: Agglomerationsräume im Kanton Bern .....	30
Abbildung 4: Organigramm zur kantonsinternen Organisation im Kanton Bern .....	41
Abbildung 5: Agglomerationsräume im Kanton Tessin .....	48
Abbildung 6: Organigramm zur kantonsinternen Organisation im Kanton Tessin .....	56
Abbildung 7: Agglomerationsräume im Kanton Aargau .....	64
Abbildung 8: Organigramm zur kantonsinternen Organisation im Kanton Aargau .....	73
Abbildung 9: Agglomerationsräume im Kanton Graubünden .....	81
Abbildung 10: Organigramm zur kantonsinternen Organisation im Kanton Graubünden .....	89



## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Kanton Aargau
AGR	Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern
ARP	Amt für Raumplanung des Kantons Graubünden
Art.	Artikel
BE	Kanton Bern
BFS	Bundesamt für Statistik
BV	Bundesverfassung
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heisst
EDMZ	Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale
ev.	eventuell
ff.	folgende
FILAG	Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich des Kantons Bern
Fr.	Franken
GAF	Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen des Kantons Aargau
GeRAG	Gemeindereform Aargau
GEREF	Projekt „Gemeindereformen im Kanton Bern“
GG	Gemeindegesezt
GR	Kanton Graubünden
GWE	Gesetz über die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung im Kanton Graubünden (Wirtschaftsentwicklungsgesetz)
Hrsg.	Herausgeber
IHG	Investitionshilfegesetz
IPZ	Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich
JGK	Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KRG	Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden

KV	Kantonsverfassung
LV	Langsamverkehr
MACU	Modellvorhaben Agglomeration Chur und Umgebung
Mio.	Million
MIV	Motorisierter Individualverkehr
NE	Kanton Neuenburg
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
Nr.	Nummer
NRP	Neue Regionalpolitik
ÖV	Öffentlicher Verkehr
PASO	Plattform Aargau – Solothurn
PAZ	Plattform Aargau – Zürich
RB	Regierungsbeschluss
RIP	Richtplan des Kantons Graubünden
RRB	Regierungsratsbeschluss
RUN	Réseau urbain neuchâtelois (Neuenburger Städtenetz)
s.	siehe
S.	Seite
SARZ	Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit des Kantons Bern
SAT	Service d'aménagement du territoire (Kanton Neuenburg)
SVP	Schweizerische Volkspartei
TAK	Tripartite Agglomerationskonferenz Bund – Kantone – Städte/Gemeinden
TI	Kanton Tessin
TILO	Ferrovia regionale Ticino-Lombardia
TTA	Tripartite Technische Arbeitsgruppe der TAK
u.Ä.	und Ähnliches
usw.	und so weiter
VCS	Verkehrs-Club der Schweiz

# 1 Einleitung

Im Auftrag der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) und unter Begleitung eines Fachausschusses der TTA erarbeitete das Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich einen Bericht zur Entwicklung und Umsetzung einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik.<sup>1</sup> Dies geschah anhand einer vertieften Analyse der bisherigen Entwicklungen in den fünf Kantonen Neuenburg, Bern, Tessin, Aargau und Graubünden. Die zugrundeliegenden kantonalen Fallstudien sind nur in gekürzter Form in den Bericht der TAK eingeflossen. Im vorliegenden Dokument werden die Resultate dieser Fallstudien nun vollständig abgebildet.

Diese Fallstudien beruhen auf einer eingehenden Analyse der Dokumentation zu den kantonalen Agglomerationsstrategien (etwa: Berichte über Modellvorhaben, Agglomerationsprogramme) sowie weiterer von den Kantonen zur Verfügung gestellter Dokumente (etwa: Regierungsberichte, Strategiepapiere, Raumordnungskonzepte, Verkehrskonzepte, u.Ä.).<sup>2</sup> Im Zeitraum von November bis Dezember 2006 wurde zudem in jedem Kanton ein Round-Table-Gespräch mit maximal zehn Beteiligten durchgeführt. Die Gesprächsteilnehmer gehörten verschiedenen Politikbereichen und –ebenen an und brachten somit unterschiedliche Blickwinkel in die Diskussion ein.<sup>3</sup> Die Fallstudienberichte wurden von Vertreterinnen und Vertretern der untersuchten Kantone gegengelesen und auf Richtigkeit und Vollständigkeit überprüft. Zudem wurde am 22. Februar 2007 in Zürich ein Workshop mit Vertreterinnen und Vertretern der untersuchten Kantone durchgeführt. Dieser bot die Gelegenheit, die Resultate der Fallstudien zu validieren und die Schlussfolgerungen zur Diskussion zu stellen.

Die Reihenfolge der Darstellung der kantonalen Fallstudien im vorliegenden Bericht ist historisch begründet. Der Zeitpunkt der ersten Lancierung einer kantonalen Agglomerationsstrategie ist dabei das ausschlaggebende Kriterium. Inhaltlich sind die Fallstudien nach folgenden Themen geordnet:

1. Grundlagen und aktueller Stand der Agglomerationspolitik im untersuchten Kanton;

---

<sup>1</sup> Tripartite Agglomerationskonferenz (2007) Der Weg zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik. Möglichkeiten und Grenzen kantonalen Agglomerationspolitik, Bern.

<sup>2</sup> Siehe Literatur- und Quellenverzeichnis.

<sup>3</sup> Gesprächsleitfaden und Teilnehmerlisten der Round-Table-Gespräche finden sich im Anhang.

2. Der Prozess, der im untersuchten Kanton zur heutigen Agglomerationspolitik geführt hat;
3. Die Ziele und Instrumente der Agglomerationspolitik im untersuchten Kanton 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, d.h. besonders der Regionalpolitik, der Institutionenpolitik u.Ä.;
6. Politische Risiken bzw. Interessenkonflikte im Zusammenhang mit der Agglomerationspolitik im untersuchten Kanton, sowie Regelung dieser Konflikte.

Ein Fazit mit Überlegungen zu Möglichkeiten und Grenzen der Agglomerationspolitik in den untersuchten Kantonen schliesst die Fallstudien jeweils ab. Hier steht einerseits die Diskussion von Faktoren im Vordergrund, welche die bisherige Entwicklung der Agglomerationspolitik im untersuchten Kanton günstig bzw. ungünstig beeinflusst haben. Andererseits wird abschliessend auf die Frage eingegangen, inwiefern in den untersuchten Kantonen Ansätze zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik zu erkennen sind, d.h. die über die Kernbereiche Siedlung und Verkehr hinausreichen.

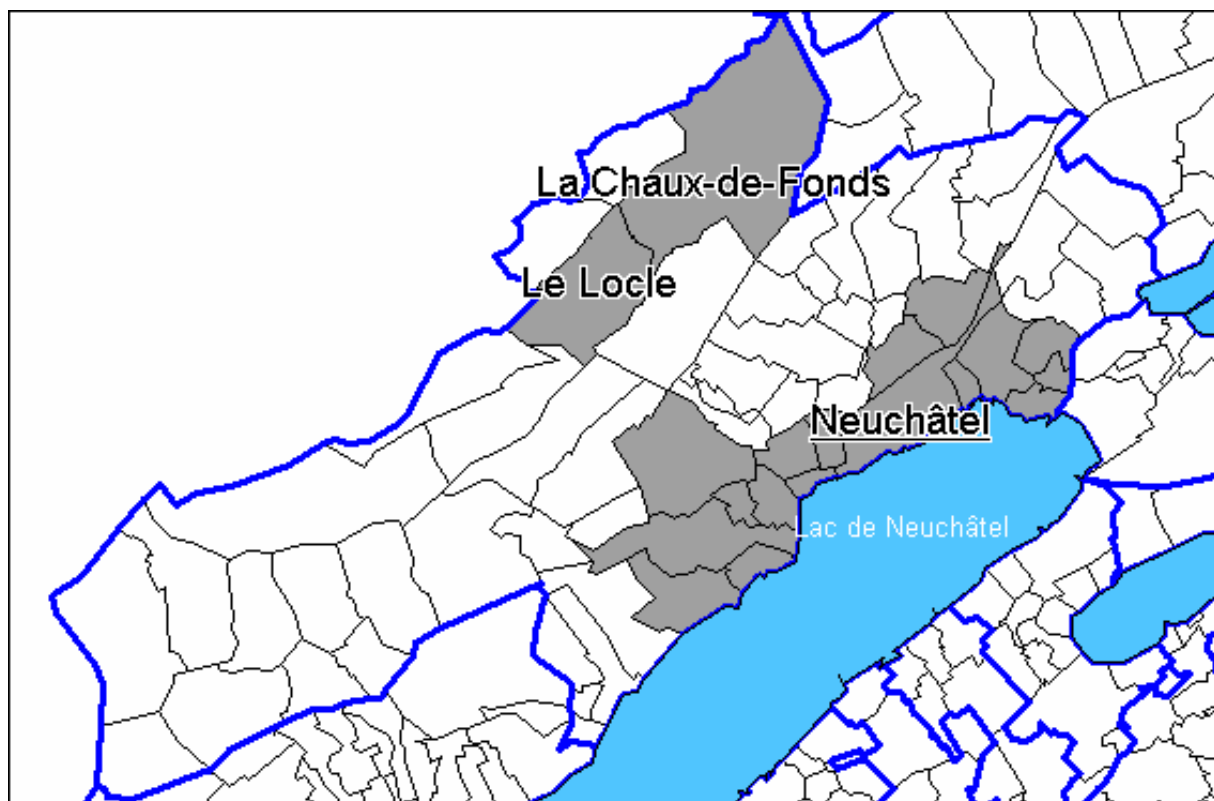
## 2 Kanton Neuenburg

### 2.1 Übersicht zur kantonalen Agglomerationspolitik

#### 2.1.1 Die Agglomerationsräume im Kanton Neuenburg

Gemäss Definition des Bundesamtes für Statistik weist der Kanton Neuenburg zwei Agglomerationen auf. Die Agglomeration Neuenburg erstreckt sich am linken Ufer des Neuenburgersees, dem sogenannten „Littoral“. Die zweite Agglomeration, bestehend aus den Städten La Chaux-de-Fonds und Le Locle, befindet sich im höher gelegenen Juragebiet des Kantons. Die topografischen Verschiedenheiten des Kantons umfassen auch eine politisch-gesellschaftliche Komponente: In vielen Dokumenten ist von einem Antagonismus zwischen dem Berggebiet („Le Haut“) und den seenahen Gebieten („Le Littoral“) die Rede.

Abbildung 1: Agglomerationsräume im Kanton Neuenburg (gemäss Definition BFS, 2000)



Quelle: IPZ, Kartenhintergrund GEOSTAT (BFS)

### 2.1.2 Der formelle Rahmen der Agglomerationspolitik

Die neuenburgische Agglomerationspolitik begann mit der Lancierung des *Réseau urbain neuchâtelois (RUN)* im Jahre 2000. Die Ziele und Instrumente dieses Projekts wurden im Laufe der Zeit präzisiert, systematisch in strategische Dokumente verschiedener Behörden eingearbeitet und so auf eine solide politische Grundlage gestellt. Die gesamtkantonale Strategie beruht heute auf dem Raumplanungsbericht zum Entwicklungsstand des Kantons, der im Januar 2002 erschien.<sup>4</sup> Die Agglomerationspolitik ist mittlerweile an prominenter Stelle in die staatsrätliche Legislaturplanung eingeflossen und bildet seit 2005 das Herzstück der kantonalen Richtplanung.

### 2.1.3 Instrumente der Agglomerationspolitik

Das *RUN* ist als Neuenburger Modellvorhaben zur Umsetzung der Agglomerationspolitik des Bundes im Mai 2002 als eines der ersten Vorhaben ausgewählt und unterstützt worden. Es stellt den Kern der Neuenburger Agglomerationsstrategie dar. In seinem Rahmen findet die Koordination der involvierten Behörden statt und werden die Verträge für konkrete Umsetzungsprojekte ausgearbeitet.

Festzuhalten ist sodann, dass das *RUN* sich nicht nur auf die städtischen Gebiete des Kantons beschränkt, sondern als Teil eines kantonalen Gesamtenwicklungskonzepts alle Regionen mit einbezieht – also auch das Neuenburger Berggebiet. Dies ermöglichte eine Verbindung zwischen dem *RUN* und der Neuen Regionalpolitik des Bundes (NRP), indem nämlich ein im Rahmen der NRP eingegebenes Pilotprojekt explizit auf die Ziele des *RUN* abgestimmt ist.<sup>5</sup>

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 Abwicklung und die Leitung der konkreten Projekte übertragen wird.

### 2.1.4 Stand der Agglomerationspolitik

Kantonsintern ist die Neuenburger Agglomerationsstrategie in einem fortgeschrittenen Stadium. Wie bereits erwähnt, wurden die notwendigen strategischen und rechtlichen Grundlagen

---

<sup>4</sup> Service de l'aménagement du territoire du canton de Neuchâtel (2002). Rapport sur l'aménagement du territoire dans le canton 2002, Neuchâtel.

<sup>5</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.

geschaffen. Im Rahmen des RUN stehen zurzeit (Stand Dezember 2007) acht Umsetzungsprojekte in Ausarbeitung, die sich in unterschiedlichen Entwicklungsstadien befinden. Mit den Projektpartnern der Region Val-de-Travers, der Agglomeration Neuenburg (*Communauté urbaine du Littoral - COMUL*), Val-de-Ruz und Entre-deux-Lacs konnten bereits Verträge abgeschlossen werden. Bis Ende 2007 sollen zwei weitere Verträge unterzeichnet werden, sowie ein Partnerschaftsabkommen zwischen Le Locle, La Chaux-de-Fonds und den im angrenzenden Frankreich gelegenen Städten Morteau und Villers-le-Lac. Dieses beruht auf dem Karlsruher abkommen betreffend grenzüberschreitender Zusammenarbeit.

Ein Agglomerationsprogramm für die Bereiche Siedlung und Verkehr ist in Bearbeitung und wird vom Bund auf Ende 2007 zur Überprüfung und Genehmigung erwartet.

## 2.2 Prozess zur kantonalen Agglomerationspolitik

Auf Anregung von Exekutivpolitikern der drei Städte Neuenburg, La Chaux-de-Fonds und Le Locle fand im September 1999 eine Aussprache zwischen den städtischen Planungsdirektoren und einigen kantonalen Dienststellenleitern statt. Gegenstand der Aussprache war die schlechte wirtschaftliche Situation im Kanton Neuenburg sowie die Möglichkeiten, auf eine Verbesserung hinzuwirken. Mängel wurden geortet bei der Positionierung des Kantons gegen aussen, bei den Beziehungen im Innern – speziell zwischen den Regionen des „Haut“ und des „Littoral“ – sowie bei der als unklar empfundenen Schwerpunktsetzung in der damaligen Raumplanungs- und Raumentwicklungspolitik. Hinzu kam die Ansicht der kantonalen Raumplanungsbehörde, dass die bisherigen Methoden und Instrumente nicht mehr zeitgemäss waren, um die unterschiedlichen Entwicklungslinien im Kanton zu unterstützen.

In der Folge wurde mit dem *Réseau urbain neuchâtelois* die Ausarbeitung einer Agglomerationspolitik im Sinne einer kantonalen Gesamtentwicklungsstrategie an die Hand genommen. Die Agglomerationspolitik im Kanton Neuenburg geht somit auf eine Zeit vor den entsprechenden Tätigkeiten auf Bundesebene zurück. So wird das RUN denn auch im Bericht des Bundesrates zur Agglomerationspolitik prominent erwähnt – ein symbolischer Bonus, der auch die Stellung des RUN innerhalb des Kantons Neuenburg stärkte und dessen Eingang in wichtige politische Planungsdokumente beschleunigte.

## **2.3 Inhalte der kantonalen Agglomerationspolitik**

### *2.3.1 Zielsetzungen des Kantons*

Die kantonale Agglomerationspolitik beinhaltet eine Agglomerations- und eine Regionenstrategie. Oberstes Ziel der Agglomerationsstrategie ist die Vereinigung der beiden Agglomerationen Neuenburg und La Chaux-de-Fonds – Le Locle zu einer Agglomeration von 120'000 Einwohnern, die zur drittgrössten Agglomeration der Westschweiz werden soll. Es geht hierbei hauptsächlich darum, die Rolle der Städte als Motoren der wirtschaftlichen Entwicklung zu stärken, die die (wirtschaftlichen) Voraussetzungen für die kantonale Kohäsion schafft. Die Regionenstrategie hingegen dient der Schaffung von Allianzen und der Verbindung zwischen den Städten und den ländlichen Regionen zur Verbesserung der Zusammenarbeit. Das gemeinsame Ziel ist die verbesserte Nutzung der Synergien zwischen Stadt und Land sowie das Auspielen der bestehenden kantonalen Trümpfe, dies hauptsächlich aus einer wirtschaftlichen Perspektive. Hinter diesen Zielen stehen weitere grundlegende Überlegungen. Es sind dies eine neue strategische Positionierung des Kantons im schweizerischen Umfeld, die Steigerung der nationalen und internationalen Wettbewerbsfähigkeit sowie die Verbesserung der kantonalen und kommunalen Finanzlagen.

### *2.3.2 Inhalte der Agglomerationspolitik*

Die Neuenburger Agglomerationspolitik beruht auf dem Städtenetzgedanken. So soll das Ziel – die Schaffung der drittgrössten Agglomeration der Westschweiz – primär durch die Verbesserung der Vernetzungen innerhalb des Neuenburger Städtesystems erreicht werden.

Konkrete Massnahmen zu diesem Zweck betreffen zunächst die Verkehrsverbindungen. Ein zentrales Projekt stellt dabei der Bau einer neuen Zuglinie zwischen Neuenburg und La Chaux-de-Fonds dar, genannt TransRUN. Durch sie kann die Fahrzeit des öffentlichen Verkehrs zwischen Neuchâtel und La Chaux-de-Fonds um die Hälfte reduziert werden. Damit sollen erstens die Anbindungen der Städte untereinander verbessert werden und zweitens erhofft man sich davon auch eine Verbesserung des Anschlusses der ländlichen Regionen sowohl untereinander als auch mit den Städten.

Im Bereich Siedlung soll in den Agglomerationen wie in den ländlicheren Regionen die Siedlungsentwicklung „nach innen“ gefördert werden, also eine bauliche Verdichtung. Dies geschieht anhand der Festlegung von regionalen Siedlungsschwerpunkten. Zudem soll in den



Zentren mehr Lebensqualität geschaffen werden, dies durch eine Schwerpunktsetzung in urbaner Raumplanung, die die städtischen Qualitäten der Agglomerationen betont.

### 2.3.3 Integration weiterer Politikbereiche

Wie in anderen Kantonen liegt auch bei der Neuenburger Agglomerationspolitik der Schwerpunkt zurzeit auf den Bereichen Verkehr und Siedlungsentwicklung – entsprechend der Schwerpunktsetzung durch den Bund. Dennoch wurden bereits explizite Verbindungen mit weiteren Politikbereichen hergestellt, in denen mittelfristig ebenfalls Massnahmen im Zusammenhang mit der Agglomerationspolitik getroffen werden sollen. Konkret betrifft das etwa Projekte zur Verbesserung der Zusammenarbeit in einer Reihe von weiteren Politikbereichen. Am weitesten gediehen sind die diesbezüglichen Überlegungen im Bereich der Kulturpolitik. Konkret soll in den Agglomerationen eine gemeinsame Kulturagenda erarbeitet werden, wodurch man sich ein besseres und grösseres kulturelles Angebot erhofft, das auch über die angrenzenden Räume hinaus Wirkung entfaltet. Im Weiteren ist eine verstärkte Zusammenarbeit der Städte und Agglomerationen in den Bereichen Standortförderung, Gemeindegewerke, Immobilienbewirtschaftung, Wohnungsbau, Städtebau und Kinderkrippen vorgesehen.

## 2.4 Kantonsinterne Organisation

### 2.4.1 Zentrale Akteure der Agglomerationspolitik

Die führende Rolle kam bisher dem kantonalen *Service d'aménagement du territoire* (SAT) zu. Der SAT war nicht nur die koordinierende Stelle für alle Aktivitäten im Bereich Agglomerationspolitik im Kanton Neuenburg, sondern muss als eigentliche treibende Kraft und Impulsgeber angesehen werden. Seit Mitte 2007 wird diese Aufgabe vom Verein *Association RUN* wahrgenommen, der zu diesem Zweck in seiner Geschäftsstelle eine neue Abteilung geschaffen hat: das *Bureau des agglomérations et des régions* (BAR). Das BAR führt die diesbezüglichen Aktivitäten des kantonalen SAT im Auftrag des Kantons weiter und hat dazu auch die vorher in diesem Bereich tätigen Mitarbeiter aus dem SAT übernommen. Die führende Rolle des Kantons bei der Ausarbeitung und Umsetzung der Agglomerationspolitik resultiert auch aus den Zuständigkeiten zur Definition der Richtplanung, die sich mittlerweile an den Zielen der Agglomerationspolitik orientiert.

Im Gegensatz zu anderen Kantonen gibt es im relativ kleinräumigen Kanton Neuenburg keine Regionalplanungsverbände. Dies hat natürlich auch zum grossen Gewicht des kantonalen

SAT in der Agglomerationspolitik beigetragen, insbesondere gegenüber den Gemeinden. Deren Rolle ist jedoch ebenfalls zentral, denn sie bilden die Trägerschaften für konkrete Umsetzungsprojekte im Rahmen der Agglomerationsstrategie (siehe unten).

#### 2.4.2 Grundlagen der Zusammenarbeit

Die Umsetzung der Agglomerationspolitik im Kanton Neuenburg ist geprägt von einem partnerschaftlichen Vorgehen zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Dieses Vorgehen inspiriert sich von der in Frankreich in Agglomerationsbelangen praktizierten *contractualisation*, einer auf vertraglichen Abmachungen zwischen den involvierten Behörden und Gebietskörperschaften beruhenden Projektorganisation. Dieser Ansatz wurde bewusst und in gewolltem Gegensatz zu einem institutionellen Ansatz gewählt, wie er etwa in der Agglomerationspolitik der Kantone Bern oder Freiburg zur Anwendung kommt. Die Beziehungen zwischen Kanton und Gemeinden werden somit nicht durch gesetzlich definierte Verantwortlichkeiten und hierarchische Abläufe geregelt, sondern sind projektbasiert und beruhen auf einer freiwilligen Mitarbeit der Gemeinden. Ziel ist, die Gemeinden zur Mitwirkung zu bewegen und sie nicht bloss auf eine ausführende Rolle zu reduzieren. Der Kanton will dabei eine koordinierende, die Partnerschaften organisierende und die Verantwortlichkeiten zuweisende Funktion wahrnehmen.

Die Umsetzung der Neuenburger Agglomerationspolitik basiert auf dem Abschluss von öffentlich-rechtlichen Verträgen zwischen Kanton und Gemeinden im Hinblick auf die Realisierung von konkreten Umsetzungsvorhaben – *Projets d'agglomération* genannt für die städtischen Gebiete, *Projets de région* für die ländlichen Gebiete des Kantons. Dabei wird in mehreren Schritten vorgegangen. Zunächst formieren sich die interessierten Gemeinden zu einer Projektregion (*projet de territoire*) und bestimmen, in Zusammenarbeit mit den kantonalen Instanzen, Ziele und Inhalte des Vorhabens. Diese werden sodann in einer gemeinsam unterzeichneten Absichtserklärung (*déclaration d'intention*) festgeschrieben. Anschliessend wird eine technische Arbeitsgruppe gebildet, die das Vorhaben konkretisiert. In der Folge wird die Einverständniserklärung (*protocole d'accord*) unterzeichnet. Mit ihr werden die präzisen regionenspezifischen Ziele des Vorhabens durch die beteiligten Akteure ratifiziert. Sie läutet die nächste Stufe im Prozess ein, in welcher durch weitere technische Arbeitsgruppen die Aufteilung der Kompetenzen und Leistungen vorgenommen wird und die konkreten Instrumente und Massnahmen zur Umsetzung festgelegt werden. Schliesslich wird von allen beteiligten Akteuren – also vom Kanton und den involvierten Gemeinden – ein Regionen- bzw. Agglomerationsvertrag (*contrat de région ou d'agglomération*) unterschrieben, der das genaue Vor-

gehen festlegt, also die Verteilung von Rechten, Pflichten und Kompetenzen, aber auch die zu leistenden finanziellen Beiträge.

Bisher haben sich acht solche *Projets d'agglomération* bzw. *Projets de région* konstituiert. Es sind dies das „Neuenburger Städtenetz“ (*Réseau des trois Villes*), die Agglomeration Neuenburg (*Communauté urbaine du Littoral*), das Val-de-Travers, die Agglomeration La Chaux-de-Fonds - Le Locle (*Communauté urbaine Le Locle – La Chaux-de-Fonds*) und die sie umgebenden Gemeinden (*Région Centre-Jura*) sowie die drei weiteren *Projets de région* Entre-deux-Lacs, La Béroche und Val-de-Ruz.

Die Gesamtstrategie des Kantons Neuenburg beruht also auf einer vertraglichen Basis und bezieht sowohl die städtischen wie auch die ländlichen Gebiete ein. Die Träger der Strategie sind in erster Linie die Gemeinden, der Kanton verfügt dabei über eine koordinierende Funktion. Im Vordergrund steht somit eine subsidiäre Ausarbeitung von Projekten, mit denen die kantonale Agglomerationsstrategie umgesetzt werden soll. Die Finanzierung<sup>6</sup> der verschiedenen Studien und Mandate zur Ausarbeitung der Projekte wird durch die wichtigsten Träger von RUN garantiert. Es sind dies der Kanton, der pro Jahr über Fr. 400'000 zur Verfügung stellt, und die Gemeinden, die pro Einwohner einen Betrag von Fr. 2 beisteuern. Zusätzlich unterstützen die drei Neuenburger Städte und die Vereinigung der Region Centre-Jura das Vorhaben mit der Bereitstellung von Mitarbeitenden für die Ausarbeitung der regionalen Strategien.

#### **Zum Beispiel: Communauté urbaine du Littoral**

Am *Projet d'agglomération Communauté urbaine du Littoral* beteiligt sind die Stadt Neuenburg sowie weitere elf umliegende Gemeinden. Das Projektgebiet umfasst rund 65'000 Einwohner und deckt nur einen Teil der – gemäss BfS-Definition – aus insgesamt 17 Gemeinden bestehenden Agglomeration Neuenburg ab. Lanciert wurde das Projekt im Jahre 2003. Im Mai 2004 wurde von den beteiligten Gemeinden die Absichtserklärung unterzeichnet und im Oktober desselben Jahres die ersten Arbeitsgruppen zur Konkretisierung eingesetzt. Mit der Einverständniserklärung im Mai 2005 wurden die Projektziele ratifiziert. Die Unterzeichnung des Agglomerationsvertrags steht zurzeit noch aus. Darüber hinaus haben die beteiligten Partner das *Projet d'agglomération Communauté urbaine du Littoral* als Verein konstituiert und ihm somit eine eigene Rechtspersönlichkeit gegeben.

Das übergeordnete Ziel des Vorhabens *Communauté urbaine du Littoral* besteht in der Steigerung der Attraktivität der Agglomeration Neuenburg für Unternehmen (also Investoren) und Privatpersonen. Konkret vorgesehen sind Massnahmen in den Bereichen Verkehr, Siedlungsentwicklung und Infrastrukturen bzw. Dienstleistungen. Im Verkehrsbereich setzt das Projekt auf eine Verbesserung des Angebots im öffentlichen Verkehr, primär durch die Schaffung von neuen Haltestellen und der Erhöhung der Kadenzen auf den bestehenden Linien. Damit

---

<sup>6</sup> Online unter [www.lerun.ch](http://www.lerun.ch) (Stand: 12.11.2006).

sollen einerseits der Anschluss der Umlandgemeinden untereinander sowie die Verbindungen zur Kernstadt verbessert werden. Im Siedlungsbereich ist die Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen vorgesehen. Dies soll einerseits mit der Festlegung von regionalen Siedlungs- und Arbeitsplatzschwerpunkten erreicht werden, andererseits mit einer Verbesserung der städtebaulichen Qualitäten des Siedlungsgebiets. Im Infrastrukturbereich soll die Zusammenarbeit bei der Erbringung von Dienstleistungen verbessert werden, die der ganzen Agglomeration zugute kommen. Dies beinhaltet nicht nur eine verbesserte Koordination des Angebots solcher Dienstleistungen, sondern auch die Schaffung eines Ausgleichs der Kosten und Nutzen. Dies betrifft unter anderem den Kulturbereich. Hier verspricht man sich durch eine Verbesserung der Zusammenarbeit auch eine Verbesserung des kulturellen Angebots, die für die Attraktivität der Agglomeration als wichtig angesehen wird.

Die Umsetzung dieses Vorhabens wird im Sommer 2007 mit der Unterzeichnung eines Vertrags zwischen dem Kanton sowie den beteiligten Städten und Gemeinden beginnen. Da bei der Berechnung der benötigten Finanzmittel noch verschiedene Fragen zu klären sind – unter anderem die Beteiligung des Bundes im Rahmen des Neuenburger Agglomerationsprogramms – regelt der Vertrag die Finanzierungsfrage lediglich auf der Ebene allgemeiner Prinzipien, nach denen die benötigten Mittel von den verschiedenen Partnern eingebracht werden müssen.

#### 2.4.3 *Verwaltungsinterne Vernetzung*

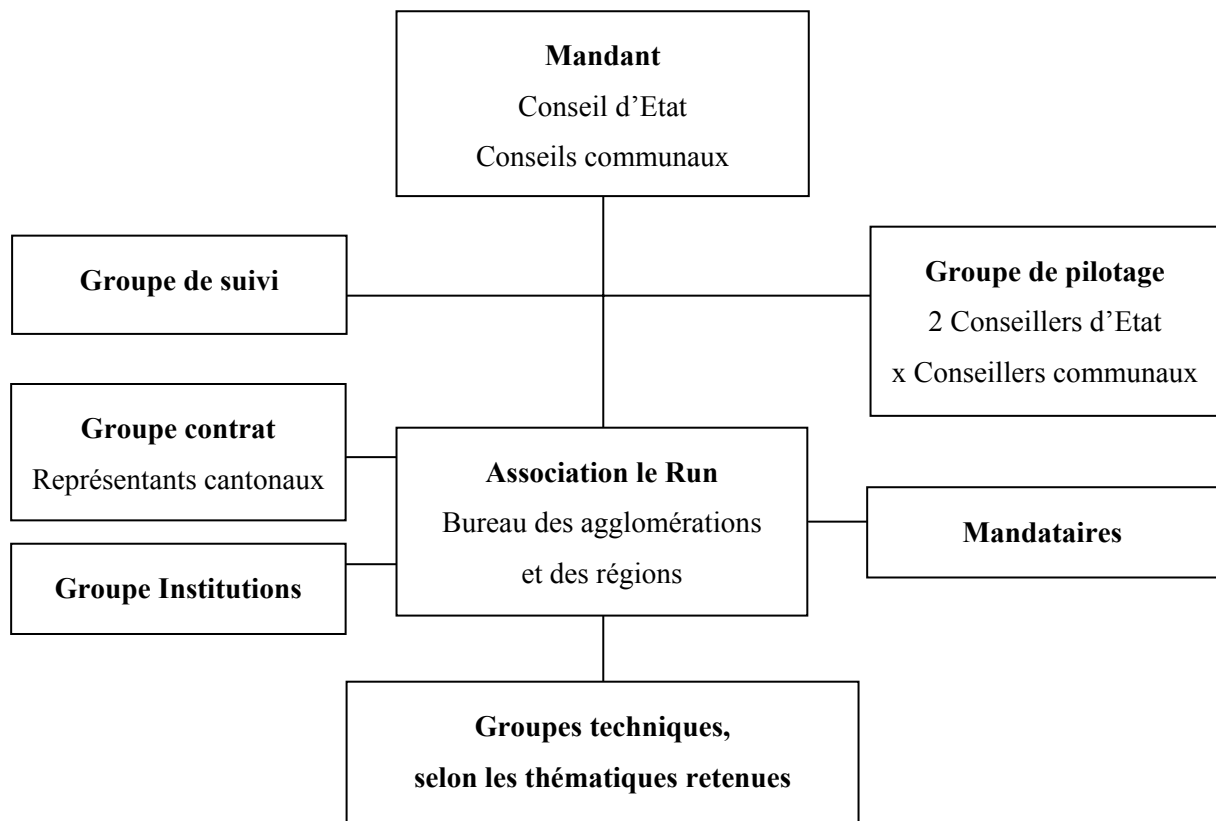
Wie schon erwähnt war der SAT bei der Ausarbeitung der Agglomerationspolitik die führende Dienststelle der kantonalen Verwaltung. Im Rahmen der Revision des kantonalen Richtplans wurde eine Kommission aus Vertretern verschiedener kantonalen und kommunaler Dienststellen (*Commission consultative pour la révision de la conception directrice cantonale*)<sup>7</sup> ins Leben gerufen. Wie im Rahmen der Raumplanung allgemein üblich bestehen ausserdem auch regelmässige Kontakte mit den Leitern des Tiefbauamts (*Service des ponts et chaussées*) und des Amtes für Verkehr und Umwelt (*Service des transports et environnement*).

Für die Umsetzungsphase ist jedoch eine gänzlich andere Organisation der beteiligten Akteure vorgesehen. Die Umsetzung der kantonalen Agglomerationspolitik erfolgt, wie bereits erwähnt, mittels verschiedenen, voneinander unabhängigen *Projets d'agglomération* bzw. *Projets de région*. Die an diesen Projekten beteiligten Akteure werden gemäss einem standardisierten Organigramm miteinander vernetzt (siehe Abbildung).

---

<sup>7</sup> Neben verschiedenen Behörden und Gebietskörperschaften waren in dieser Kommission auch die kantonalen politischen Parteien und zahlreiche Verbände vertreten.

Abbildung 2: Organigramm zur kantonsinternen Organisation im Kanton Neuenburg



Quelle: IPZ, Vorlage unter [www.lerun.ch](http://www.lerun.ch) (Stand: 31.07.2007)

Der Auftraggeber (*mandant*) besteht aus Vertretern aller involvierten Gemeinden und des Kantons. Diese bestimmen die inhaltlichen Ziele des jeweiligen Projektes und unterzeichnen die Verträge. Jedes Projekt hat zudem eine Steuerungsgruppe (*groupe de pilotage*), die sich zusammensetzt aus Vertretern der Gemeinden und einer Delegation des Staatsrates (Direktoren für Raumplanung bzw. Finanzen). Die Steuerungsgruppe definiert den Rahmen des Projekts, validiert die Analysen und Vorschläge der technischen Arbeitsgruppe, definiert den Inhalt der Verträge und überprüft deren Umsetzung. Die Kontrollgruppe (*groupe de suivi*) überprüft die Konformität der Projektvorhaben mit den Vorgaben der Raumplanung. Eine Vertragsgruppe (*groupe contrat*) kommentiert und validiert den Inhalt der Projekte und eine Institutionengruppe (*groupe institutions*) beschäftigt sich mit den Schnittstellen zu den klassischen politischen Strukturen. Das Projektteam (*équipe de projet du BAR*) leistet die operativen Arbeiten im Rahmen des Projekts und vergibt Aufträge an Mandatsnehmer (*mandataires*). Es wird, bei Bedarf, sekundiert von technischen Arbeitsgruppen (*groupes techniques*) bestehend aus Vertretern von Kanton und Gemeinden.

Im Dezember 2006 gründeten der Kanton Neuenburg und die acht Projektregionen einen Verein, der als neue Zusammenarbeitsplattform dienen soll (*Association le Run*). Innerhalb dieses Rahmens sollen sich die kantonale und kommunale relevanten Akteure nun regelmässig zu einem überregionalen und politikbereichsübergreifenden Austausch begegnen. Die Plattform will somit einen wichtigen Beitrag zur besseren Formulierung und Umsetzung der Strategien der beteiligten Projektregionen leisten. Sie zielt zudem darauf ab, die politische, administrative, technische und finanzielle Koordinierung der Agglomerations- und Regionsprojekte auf kantonaler und grenzüberschreitender Ebene zu vereinfachen.<sup>8</sup> In diesem Sinne stellt sie auch ein Koordinationsgefäss dar, in das die Vertreter verschiedener Dienststellen je nach Themenfeldern ihre Fachkompetenz einbringen können. Der privatrechtliche Status als Verein gibt dieser Plattform zudem eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber den involvierten staatlichen Verwaltungsebenen und Dienststellen.

#### 2.4.4 Einbezug von weiteren relevanten Akteuren

An der Erarbeitung der Umsetzungsprojekte im Rahmen des RUN waren bisher in erster Linie Vertreter der kantonalen und kommunalen Exekutiven sowie der Verwaltung beteiligt. Das Kantonsparlament wurde lediglich bei der Festschreibung der Ziele des RUN in den strategischen Planungsdokumenten des Kantons einbezogen – also konkret zur Diskussion des Raumplanungsberichts. Die Parlamente der Gemeinden wurden erst am Ende des Prozesses einbezogen – etwa mittels Informationssitzungen über die Gemeinde betreffende Projekte.

Zur Information weiterer interessierter Akteure und der Bevölkerung werden einerseits Medienmitteilungen und das Internet eingesetzt. Andererseits wurden von Februar bis April 2004 Bürgerinformationstage (*journées citoyennes*) durchgeführt, an denen an öffentlichen Veranstaltungen über Ziele und Massnahmen einzelner Projekte diskutiert wurde.

Bezüglich des Einbezugs von Akteuren aus der Privatwirtschaft sind die Verantwortlichen der Neuenburger Agglomerationspolitik der Ansicht, dass das gewählte vertragsbasierte Vorgehen pragmatische und gleichzeitig juristisch solide Möglichkeiten von „Public private partnerships“ bietet. Solche werden bereits bei der Ausarbeitung der einzelnen Projekte über Mandate praktiziert. Zudem ist es durchaus denkbar, dass konkrete Regions- bzw. Agglomerationsverträge Leistungsvereinbarungen mit nicht-staatlichen Akteuren beinhalten werden –

---

<sup>8</sup> Lettre d'information (Januar 2007): online unter [www.lerun.ch](http://www.lerun.ch) (Stand: 03.04.2007).

wie etwa mit den SBB beim Projekt „Communauté urbaine du Littoral“ oder mit einer privat geführten Kinderkrippe beim Projekt „Val-de-Travers“.

## **2.5 Abgrenzung zu bzw. Synergien mit anderen kantonalen Strategien**

### *2.5.1 Abgrenzung zur Institutionenpolitik*

Der Kanton zählt insgesamt 62 Gemeinden mit einer durchschnittlichen Grösse von 2'700 Einwohnern; die Hälfte der Gemeinden weist weniger als 1'000 Einwohner auf. Es gibt aber Bestrebungen zur institutionellen Konsolidierung des stark fragmentierten Gemeindegewebes. So finden sich zahlreiche Fusionsprojekte, vor allem, aber nicht nur, in den ländlichen Gebieten des Kantons. Das bekannteste dieser Projekte betrifft das Val-de-Travers, wo im Jahr 2008 eine Fusion von neun Gemeinden realisiert werden soll. Weitere Fusionen sind im Val-de-Ruz geplant, aber auch im Littoral. Die verschiedenen Fusionsvorhaben stehen jedoch in keinem (zumindest nicht expliziten) Zusammenhang mit der kantonalen Agglomerationspolitik. Aufgrund des gewählten vertragsbasierten Ansatzes beinhaltet diese in der Tat keinerlei institutionenpolitische Ziele. Es ist aber allen Beteiligten klar, dass die Agglomerationspolitik früher oder später enger mit der Institutionenpolitik verzahnt werden muss, um die agglomerationspolitischen Vorhaben zu stabilisieren.

### *2.5.2 Verhältnis zur Politik des ländlichen Raums*

Ein interessantes Element der Agglomerationspolitik des Kantons Neuenburg ist der gleichzeitige Einbezug der städtischen und ländlichen Regionen, wobei bezüglich der Förderungsinstrumente des Bundes gleichermaßen solche der Agglomerationspolitik wie auch der Neuen Regionalpolitik (NRP) benutzt werden. So gibt es eine Verbindung von RUN mit einem Pilotprojekt der NRP „La Tradition dans l'Innovation“. Dieses Pilotprojekt soll vertragliche Partnerschaften zwischen den Städten und den peripheren Regionen aufbauen und baut auf dem Know-how des Kantons in den Bereichen Nanotechnologie und Mikrotechnik sowie bestehender Forschungsanstalten auf.

Als Kanton mit einem grossen Anteil an Bergregionen profitierte Neuenburg seit den 1970er Jahren stark von der Förderungspolitik des Bundes für periphere ländliche Gebiete. Dass nun versucht wird, zwei verschiedene Bundespolitiken miteinander zu verbinden, lässt einerseits auf die langjährige Erfahrung mit gebietsbezogenen Förderungsinstrumenten schliessen, zeigt aber auch eine gewisse Weitsicht bei deren Verwendung.

### 2.5.3 Koordination mit weiteren Planungsinstrumenten

Die Agglomerationspolitik des Kantons Neuenburg bildet das Kernstück der kantonalen Entwicklungsstrategie, wie sie im Raumentwicklungsbericht und den Legislaturplanungen aus den Jahren 2002 und 2006 dargestellt wird. Dementsprechend sind die Entwicklungsziele der Agglomerationspolitik auch dieselben wie im kantonalen Entwicklungskonzept von 2005 und werden auch in den kantonalen Richtplan einfließen, der sich zur Zeit in Revision befindet.

## 2.6 Politische Risiken der Agglomerationspolitik

### 2.6.1 Der Stadt-Land-Konflikt im Kanton Neuenburg

Wie anderswo bewegt sich auch die Agglomerationspolitik des Kantons Neuenburg in verschiedenen politischen Spannungsfeldern. Ein erstes für die Agglomerationspolitik typisches Spannungsfeld stellen die Beziehungen zwischen den Kernstädten und ihrem Umland dar. Dieses Spannungsfeld ist jedoch einzig für das Projekt in der Agglomeration Neuenburg relevant – eines von acht Umsetzungsprojekten der Neuenburger Agglomerationsstrategie. Hinzu kommt, dass die parteipolitische Landschaft in den Gemeinden der Agglomeration Neuenburg vergleichsweise homogen ist. Grosse Differenzen und Konflikte, wie sie in anderen Schweizer Agglomerationen zu finden sind, trifft man hier nicht an.

Ein weiteres Spannungsfeld für die Neuenburger Agglomerationspolitik ergibt sich aus der unterschiedlichen Ausstattung mit administrativen Ressourcen zwischen den an der Umsetzung der Agglomerationspolitik beteiligten Gemeinden. Konkret ins Gewicht fallen diese Unterschiede bei der Ausarbeitung der Projekte. Aufgrund ihrer Grösse verfügen die Städte – also Neuenburg, La Chaux-de-Fonds und Le Locle – über mehr Know How und Expertise als kleinere Umland- oder Landgemeinden und können demnach den Ausarbeitungsprozess dieser Projekte stärker beeinflussen.

Das bedeutendste Spannungsfeld betrifft jedoch das Verhältnis zwischen städtischen und ländlichen Regionen des Kantons, das sich im Kanton Neuenburg bis zu einem gewissen Grad mit dem Antagonismus zwischen dem „Haut“ und dem „Littoral“ verschränkt. Dieses Spannungsfeld wird von den Verantwortlichen für die Neuenburger Agglomerationspolitik als das Wichtigste angesehen, indem sie darin das grösste Blockadepotenzial für deren Umsetzung ausmachen.



### 2.6.2 Konfliktregelung und Interessenausgleich

Aus keinem dieser drei Spannungsfelder sind jedoch bis jetzt grössere Schwierigkeiten für die Neuenburger Agglomerationspolitik entstanden. Bezüglich des Spannungsfelds zwischen ländlichen und städtischen Regionen des Kantons wurde von Beginn an grösster Wert darauf gelegt, dass die kantonale Agglomerationspolitik weder hinsichtlich ihrer Ziele noch hinsichtlich ihrer Umsetzungsmassnahmen eine dieser beiden Regionen gegenüber der anderen bevorzugte. Dank des Einbezugs von Instrumenten der Neuen Regionalpolitik (NRP) in die Neuenburger Agglomerationspolitik scheint diese Gratwanderung zwischen den Vorgaben des Bundes einerseits und den innerkantonalen Sensibilitäten andererseits gelungen zu sein.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass die Verantwortlichen der Neuenburger Agglomerationspolitik stets Wert auf Dialog und Diskussion zwischen allen relevanten Akteuren legten – also dem Kanton, den Städten, Gemeinden und (IHG-)Regionen. Dementsprechend breit abgestützt ist die heutige Neuenburger Agglomerationspolitik. Ohne Zweifel haben die wirtschaftlichen Schwierigkeiten im Kanton Neuenburg gegen Ende der 1990er Jahre das Zustandekommen einer gemeinsamen Position vereinfacht.

## 2.7 Fazit – Möglichkeiten und Grenzen der kantonalen Agglomerationspolitik

### 2.7.1 Zusammenfassung der Agglomerationspolitik des Kantons Neuenburg

Die Agglomerationspolitik des Kantons Neuenburg stellt nichts weniger als den 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 funktionale Integration seines Siedlungsraumes soll die Stellung des Kantons im schweizerischen Städtenetz gestärkt werden.

In organisatorischer Hinsicht beruht die Neuenburger Agglomerationspolitik auf einem Vertragsansatz. Damit ist sie grundsätzlich unabhängig sowohl von der institutionellen Struktur, als auch von der Kompetenzverteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Ungelöst ist jedoch zum heutigen Zeitpunkt die Frage der Finanzierung gewisser kapitalintensiver Projekte – allen voran die neue Zugverbindung TransRUN zwischen Neuenburg und Le Locle. Dementsprechend wird das per Ende 2007 beim Bund eingereichte Agglomerationsprogramm auch einen Antrag um finanzielle Unterstützung dieses Projekts.

### 2.7.2 Erfolgsfaktoren der kantonalen Agglomerationspolitik

Die Umsetzung der Agglomerationspolitik des Kantons Neuenburg ist seit ihrer Lancierung zügig vorangeschritten. Die Verhandlungen in den einzelnen Projektregionen sind weit fortgeschritten und waren nicht von grösseren Blockaden oder anderen Rückschlägen gekennzeichnet. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Umsetzung der Strategie – je nach Projektregion – nicht mehr allzu lange auf sich warten lassen wird.

Drei Faktoren scheinen die bisherige Entwicklung der Neuenburger Agglomerationspolitik begünstigt zu haben. Es sind dies günstige Voraussetzungen für die Formulierung von gemeinsamen Entwicklungszielen, ein an die kantonalen Verhältnisse angepasstes Vorgehen bei der Umsetzung sowie ein Vertrauensklima zwischen den Beteiligten.

#### **Günstige Voraussetzungen für die neue Agglomerationspolitik**

Die Ausarbeitung und die Umsetzung der Neuenburger Agglomerationspolitik konnten auf bereits vorher guten Beziehungen der wichtigsten Akteure untereinander 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 -, so wird der Kanton insgesamt doch als wirtschaftliche Einheit wahrgenommen, deren verschiedene Gebiete miteinander in einer komplementären Beziehung stehen und nicht in Konkurrenz zueinander. Dementsprechend waren die Sichtweisen der verschiedenen Akteure in Bezug auf die wirtschaftliche und gesellschaftliche Situation des Kantons sowie der diesbezüglich wünschenswerten Entwicklung sehr ähnlich. Dies erleichterte die gemeinsame Formulierung von Zielen für die Agglomerationspolitik.

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

Neben den relativ günstigen Voraussetzungen für eine gemeinsame Zielformulierung wurde bei der Ausarbeitung der Agglomerationspolitik besonders darauf geachtet, dass diese nicht ins Spannungsfeld des Antagonismus zwischen dem „Haut“ und dem „Littoral“ geriet. Von Beginn an konzipierten die Verantwortlichen die Agglomerationspolitik als ein kantonales Gesamtentwicklungskonzept, in das nicht nur die städtischen Gebiete, sondern auch die länd-

lichen Regionen einbezogen sind. Der Vernetzungsgedanke als Kernelement der Neuenburger Agglomerationspolitik stellt diesbezüglich eine glaubhafte Basis dar. In diesem Sinne wurden Akteure in allen Regionen des Kantons aufgefordert, sich an der Umsetzung des *Réseau urbain neuchâtelois* zu beteiligen. Die gleichzeitige Förderung von Projekten in städtischen und ländlichen Gebieten steht somit im Einklang mit den Zielen der Neuenburger Agglomerationspolitik. Dass das Hauptgewicht der Strategie auf der Rolle der Städte liegt, unterstreicht jedoch die Relevanz grösserer Wirtschaftsräume für die kantonale Entwicklung und trägt den Vorstellungen des Bundes über diese Räume Rechnung. Da die ländlichen Regionen des Kantons seit längerer Zeit von Förderungsgeldern des Bundes profitierten, ist das Propagieren einer umfassenden Strategie als weitsichtig zu beurteilen. Es ermöglichte letztlich auch die komplementäre Verwendung von Förderungsinstrumenten der Agglomerationspolitik bzw. der Neuen Regionalpolitik des Bundes.

Die Umsetzung der Neuenburger Agglomerationspolitik schafft zudem aktive Mitgestaltungsmöglichkeiten für die tiefste politische Ebene im Kanton: die Gemeinden. Diese bestimmen die Bereiche und das Ausmass ihres Engagements in konkreten Umsetzungsprojekten und halten sie in Verträgen fest. Dieser bottom-up-Ansatz erleichtert den partnerschaftlichen Einbezug aller interessierter Akteure. Die Rolle des Kantons beschränkt sich darauf, die Bildung solcher Projektpartnerschaften zu erleichtern und zu vermitteln. Die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden untereinander und mit dem Kanton wird durch öffentlich-rechtliche Verträge fixiert. Diese partnerschaftliche Form ermöglicht ein variables Vorgehen, das sich den Bedürfnissen der einzelnen Regionen anpasst. Zudem können problematische Bereiche wie z.B. die Finanzierung einfach und klar geregelt werden.

### **Entstehung eines Klimas des Vertrauens**

Der dritte Grund für die bis anhin günstige Entwicklung der Neuenburger Agglomerationspolitik liegt in der Schaffung eines vertrauensvollen Verhältnisses unter den beteiligten Akteuren. Dies hängt zusammen mit den bereits erwähnten raum-strukturellen, politischen und sozio-ökonomischen Kontextbedingungen. Diese schufen für die involvierten Akteure einen positiven Verhandlungskontext, in dem sich niemand a priori benachteiligt oder ausgeschlossen fühlte.

Das Zusammen Arbeitsklima wurde jedoch auch von den organisatorischen Prinzipien begünstigt, die die Umsetzung der Neuenburger Agglomerationspolitik leiten. So wurden die Inhalte der Projekte bei den Verhandlungen über verschiedene Bereiche hinweg geführt, womit Einverständnissen einer Seite in einem Bereich durch einen Ausgleich in einem anderen Bereich

kompensiert werden konnten. Dies kann auch davon abgeleitet werden, als dass grösstenteils Resultate erzielt wurden, die für alle Parteien einen Mehrwert versprachen. Die Schaffung solcher Win-Win-Situationen kann als zentrales Element des Neuenburger Vorgehens bezeichnet werden. Dementsprechend ist es bisher zu keinerlei grösseren Blockaden bei der Ausarbeitung von Umsetzungsprojekten gekommen.

Für dieses positive, als partnerschaftlich wahrgenommene Klima war auch das Vorgehen der zentralen Akteure verantwortlich, die als „politische Unternehmer“ die Ausarbeitung und Umsetzung der 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. Eine solche Leaderfigur stellt konkret der kantonale Raumplaner dar, der den Prozess von Anfang an begleitete und leitete und von anderen Akteuren als Entwicklungshelfer und Unterstützer wahrgenommen wurde. Des Weiteren spielten auch die an der Agglomerationspolitik beteiligten Staatsräte eine wichtige Rolle als politische Leaderfiguren. Sie waren bei fast allen Verhandlungsphasen in den Projektregionen anwesend und vermittelten den beteiligten Akteuren somit ein Gefühl der Anerkennung und des Respekts.

### 2.7.3 Ansätze zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik

Angesichts ihres vorrangigen Zieles einer verbesserten funktionalen Integration des Siedlungsgebiets im Kanton setzt die Neuenburger Agglomerationspolitik naheliegenderweise in erster Linie auf Massnahmen in den Bereichen Verkehr und Siedlung. Ansatzweise zu erkennen sind aber auch bereits jetzt Massnahmen aus anderen Politikfeldern. Am konkretesten präsentiert sich diesbezüglich der Bereich der Kultur. So soll im Rahmen des Projekts *Communauté urbaine du littoral* auf eine Verbesserung des kulturellen Angebots hingearbeitet werden, die zur Steigerung der Attraktivität der städtischen Zentren beitragen soll.

Das gewählte, projektorientierte und vertragsbasierte Vorgehen erlaubt eine hohe Flexibilität hinsichtlich der Themenfelder, die in den Umsetzungsprojekten der Agglomerationspolitik abgedeckt werden können. A priori ist keine Einschränkung vorhanden. Vorausgesetzt die Beteiligten sind damit einverstanden, können grundsätzlich Verträge über Projekte aus irgendwelchen Politikbereichen abgeschlossen werden. Damit ist die Frage der in der Agglomerationspolitik abgedeckten Politikbereiche aber generell stärker vom Willen der Beteiligten abhängig als bei einem institutionellen Ansatz – wie er etwa im Kanton Bern verfolgt wird. Denn die Schaffung von Institutionen ist ja immer auch zwingend mit einer dauerhaften Zuweisung von Kompetenzen verbunden.

#### 2.7.4 Fazit

Im landesweiten Vergleich begann der Kanton Neuenburg als einer der ersten mit der Entwicklung einer kantonalen Agglomerationspolitik. Dementsprechend weit ist diese heute fortgeschritten. Die Neuenburger Agglomerationspolitik – zusammengefasst unter der Strategie *Réseau urbain neuchâtelois* (RUN) – präsentiert sich als gut integriertes und breit abgestütztes Kernelement einer gesamtkantonalen Entwicklungsstrategie.

In bewusstem Gegensatz zum institutionellen Vorgehen in anderen Kantonen setzte man in Neuenburg auf einen projektorientierten und vertragsbasierten Ansatz zur Umsetzung der agglomerationspolitischen Ziele. Dies führt zu einer von allen Akteuren geschätzten Flexibilität und Partnerschaftlichkeit. So wohnt der Neuenburger Agglomerationspolitik eine grosse Dynamik inne. Ihr hohes Tempo stellt allerdings mitunter grosse Ansprüche an alle Beteiligten.

Für die Umsetzungsphase hat man Ende 2006 beschlossen, einen Verein zu gründen, der mit der Abwicklung und der Leitung der einzelnen Projekte beauftragt wird. Als „neutraler“ Akteur ausserhalb der staatlichen Verwaltung sorgt dieser nicht nur für optimale Bedingungen zur Weiterführung des bisherigen partnerschaftlichen Ansatzes, sondern garantiert auch eine hohe Sachkompetenz und Kontinuität bei der Realisierung der agglomerationspolitischen Vorhaben.

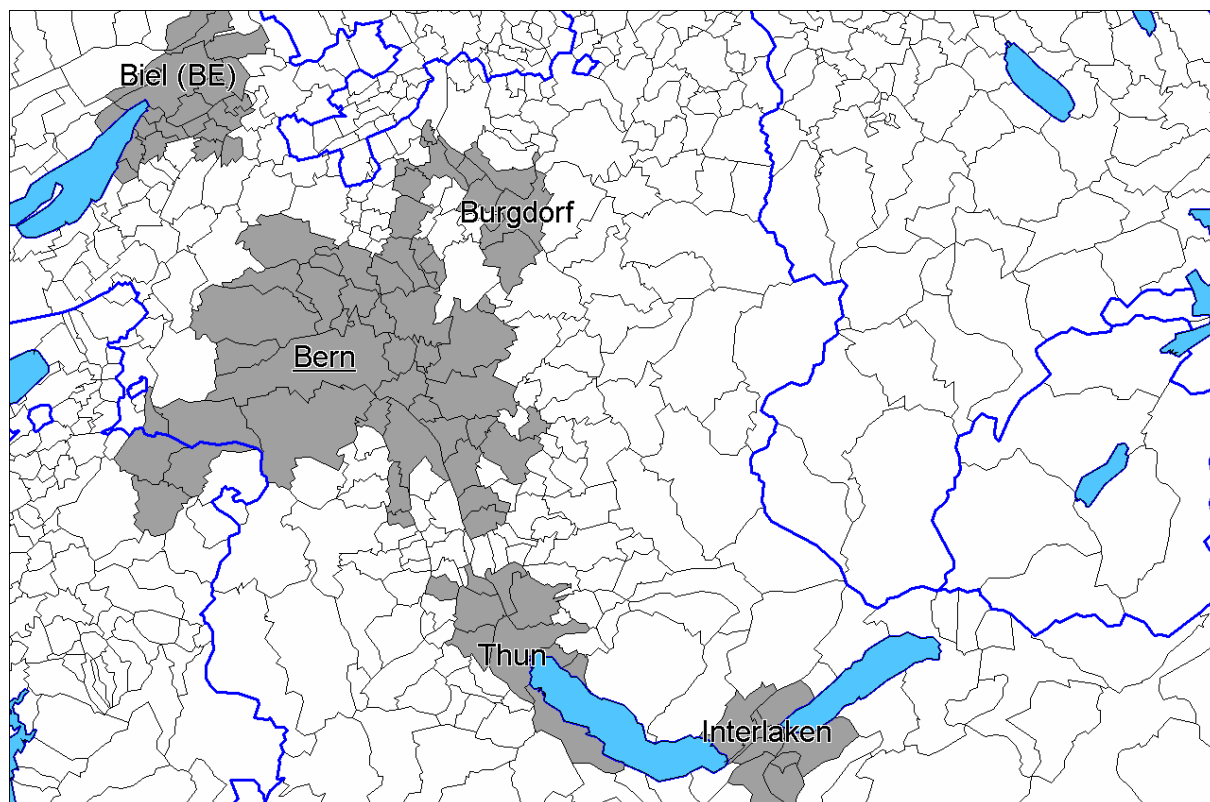
### 3 Kanton Bern

#### 3.1 Übersicht zur kantonalen Agglomerationspolitik

##### 3.1.1 Die Agglomerationsräume im Kanton Bern

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.

Abbildung 3: Agglomerationsräume im Kanton Bern (gemäss Definition BFS, 2000)



Quelle: IPZ, Kartenhintergrund GEOSTAT (BFS)

### 3.1.2 *Der formelle Rahmen der Agglomerationspolitik*

Die Agglomerationspolitik des Kantons Bern wird festgehalten im Bericht „Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit (SARZ)“.<sup>9</sup> Der Bericht setzt sich eingehend mit Fragen der regionalen Zusammenarbeit sowie den dafür erforderlichen institutionellen Grundlagen und Planungsinstrumenten auseinander. Kernstück dieser Strategie ist die Einführung des sogenannten Regionalkonferenzmodells. Die Verankerung der Strategie in der kantonalen Verfassung und im Gemeindegesetz ist nach der Volksabstimmung vom 17. Juni 2007 erfolgt. Somit besteht heute die rechtliche Grundlage für die Einführung von Regionalkonferenzen im gesamten Kantonsgebiet.

### 3.1.3 *Instrumente der Agglomerationspolitik*

Die kantonale Strategie bildet das Dach für verschiedene regionale Teilprojekte. Agglomerationsprogramme in den Bereichen Verkehr und Siedlung wurden in den urbanen Räumen Bern, Biel, Thun, Burgdorf, Langenthal und Interlaken erarbeitet. Weiter bestehen 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“. Diese Vorhaben bildeten jeweils den Ausgangspunkt einer regionalen Zusammenarbeit und widmeten sich unter anderem den Bereichen Verkehr und Siedlung und der Entwicklung einer institutionellen Zusammenarbeit. Die Resultate flossen einerseits in die Agglomerationsprogramme ein und wurden andererseits in die kantonale Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit (SARZ) integriert. Im Raum Biel wurden innerhalb des Projekts „seeland.biel/bienne“ die bestehenden regionalen Strukturen vereinfacht und in einen neuen Verein überführt.

### 3.1.4 *Stand der Agglomerationspolitik*

Nach einer mehrheitlich positiven Aufnahme des Berichts des Regierungsrats in der Vernehmlassung nahm das Kantonsparlament im September 2005 zustimmend davon Kenntnis und beauftragte den Regierungsrat mit der Umsetzung. Die in der Folge erarbeitete Umsetzungsvorlage wurde dem Kantonsparlament Ende 2006 unterbreitet und von diesem Anfang 2007 in erster und zweiter Lesung deutlich gutgeheissen. Zur Umsetzung von SARZ werden eine Verfassungsänderung und eine Anpassung des Gemeindegesetzes benötigt. Die kantona-

---

<sup>9</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.

len Abstimmungen haben im Juni 2007 stattgefunden. Die Initialabstimmungen zur Einführung der Regionalkonferenzen in den jeweiligen Perimetern können nun im Jahr 2008 erfolgen.

Die Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung werden nach Überarbeitung dem Bund bis Ende 2007 eingereicht.

### 3.2 Prozess zur kantonalen Agglomerationspolitik

Grundsteine der kantonalen Agglomerationspolitik bilden die Neuordnung des Aufgabenteilungs- und Finanzausgleichsystems Ende der 1990er Jahre, die Definition der „Strategie Gemeinden“ im Jahre 2000 und der kantonale Richtplan von 2002. Mit der Neuordnung des Aufgabenteilungs- und Finanzausgleichsystems konnte gestützt auf eine umfangreiche Überprüfung der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden eine teilweise Abgeltung der Zentrumslasten erzielt werden. Diese Abgeltung wird seit dem Inkrafttreten von Artikel 15 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG)<sup>10</sup> am 1.1.2002 ausgerichtet. Die im Bericht „Gemeindereformen im Kanton Bern“<sup>11</sup> formulierte „Strategie Gemeinden“ will den Strukturwandel in der Gemeindelandschaft mit Beratung und Informationsveranstaltungen erleichtern sowie die interkommunale Zusammenarbeit und allfällige Gemeindefusionen mit Anreizen fördern. Durch den kantonalen Richtplan schliesslich wurden die Agglomerationen und Städte gestärkt.<sup>12</sup> Mit dem Richtplan wurde erstmals für den Kanton Bern eine klare Zentralitätsstruktur als Steuerungsinstrument<sup>13</sup> geschaffen, wobei die Agglomerationszentren privilegiert werden, indem sie einen höheren Baulandbedarf zugesprochen bekommen und dementsprechend wachsen dürfen. Als Massnahme zur Umsetzung des Richtplans wurde die Erarbeitung einer Zentren- und Agglomerationspolitik aufgenommen.

Das eigentliche Projekt „Agglomerationsstrategie Kanton Bern“ ist im Jahr 2001 lanciert und vom Bund als Modellvorhaben anerkannt und finanziell unterstützt worden. Im Zentrum dieser Strategie standen die Überlegungen der einzelnen Regionen, wie sich die regionale Zusammenarbeit besser gestalten liesse und welche politischen Themen regional bearbeitet werden sollten. Dabei mussten sich die Gemeinden an der kantonalen Vorgabe orientieren, min-

---

<sup>10</sup> Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) des Kantons Bern vom 27. November 2000.

<sup>11</sup> Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (2000): Gemeindereformen im Kanton Bern (GEREF). Bericht des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 5. Juli 2000.

<sup>12</sup> Regierungsratsbeschluss 0684 vom 28. Februar 2002.

<sup>13</sup> Kantonaler Richtplan vom 28. Februar 2003, Strategie C1.



destens die Bereiche Verkehr, Siedlung und Kultur einzubeziehen. Die Gesamtprojektleitung hatte das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) inne. Neben der Diskussion von Fragen der institutionellen Zusammenarbeit wurden im Rahmen des Projekts in den sechs Berner Regionen Bern, Biel, Thun, Langenthal, Burgdorf und Interlaken je ein „Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung“ erarbeitet. Bis Ende 2004 wurden diese ersten Agglomerationsprogramme fertig gestellt und dem Kanton zur Priorisierung der Massnahmen übergeben.

Im Rahmen des Projektes „Agglomerationsstrategie Kanton Bern“ erarbeitete eine Arbeitsgruppe „Agglomerationsstrategie“ des Vereins Region Bern, der regionalen Verkehrskonferenz und der regionalen Kulturkonferenz das „Modell Region Bern“.<sup>14</sup> Dieses Modell wurde mit dem neuen Titel „Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit“ in die kantonale Strategie übernommen und verfeinert.

Die Resultate der weiteren regionalen Programme und Projekte wurden – abgestimmt auf das Modell der Region Bern – ebenfalls in die kantonale Strategie integriert. Im Mai 2005 wurde die Agglomerationspolitik des Kantons Bern im Bericht des Regierungsrats „Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit“ (SARZ) festgehalten. Der Bericht erläutert die geplante Ausgestaltung der regionalen Zusammenarbeit, die dafür erforderlichen institutionellen Grundlagen und die zugehörigen Planungsinstrumente. Kernstück der Strategie ist die Einführung des Regionalkonferenzmodells als neues institutionelles Modell und neue strategische Entscheidungsplattform der regionalen Zusammenarbeit.

### **3.3 Inhalte der kantonalen Agglomerationspolitik**

#### *3.3.1 Zielsetzungen des Kantons*

Gemäss dem Berner Regierungsrat<sup>15</sup> sollen die Städte und Agglomerationen als spezifische Wirtschafts- und Lebensräume wahrgenommen und ihre besonderen Bedürfnisse im Rahmen der Tätigkeiten des Kantons und des Bundes berücksichtigt werden. Die Agglomerationen sollen dadurch als Wirtschaftsmotoren gestärkt werden. Die Stärken und Entwicklungspotenziale der urbanen Regionen im Kanton Bern sind durch konzertierte Massnahmen und geeignete Zusammenarbeitsformen zu fördern und zu unterstützen. Der Kanton sieht deshalb die Einführung einer neuen gemeinderechtlichen Körperschaft in Form einer Regionalkonferenz vor. Das Regionalkonferenz-Modell ist ein institutionelles Modell der regionalen Zusammen-

---

<sup>14</sup> Dabei handelt es sich um das bereits erwähnte Projekt „Bernplus – Stadt und Land gemeinsam“.

<sup>15</sup> Regierungsratsbeschluss 4047 vom 12. Dezember 2001.

arbeit und bezieht das gesamte Kantonsgebiet ein – eingeteilt in sechs Regionalkonferenzen. Die Regionalkonferenzen werden dadurch demokratisch legitimiert, dass es für deren Einführung eine regionale Volksabstimmung braucht. Eine weitere demokratische Abstützung erfolgt, indem bestimmte Beschlüsse der Regionalversammlung dem fakultativen Referendum unterstellt werden und die Stimmberechtigten sowie eine gewisse Anzahl Gemeinden Initiativen einreichen können.

Innerhalb dieser neuen Institution sollen in erster Linie die Bereiche Verkehr und Siedlung anhand des zu erarbeitenden regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepts aufeinander abgestimmt werden. Weitere obligatorische Aufgaben sind die regionale Kulturförderung und die Erfüllung der regionalen Aufgaben nach den Vorgaben der Gesetzgebung über die Regionalpolitik.<sup>16</sup>

### 3.3.2 *Agglomerationsstrategien in den zentralen Politikbereichen Verkehr und Siedlung*

Im Hinblick auf die geplante Einführung des Regionalkonferenz-Modells dienen die sechs regional erarbeiteten Agglomerationsprogramme in den Bereichen Verkehr und Siedlung einer ersten Etablierung der regionalen Sichtweise. Inhaltlich streben sie die Abstimmung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung an. So werden im Bereich Siedlung regionale Entwicklungsschwerpunkte festgelegt, die gut mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen sind. Weitere Zersiedlungstendenzen sollen dadurch gebremst werden. Im Bereich Verkehr werden vor allem der öffentliche und der Langsamverkehr gefördert. Daneben erfolgt auch ein weiterer Infrastrukturausbau im motorisierten Individualverkehr, der sich aber weitgehend auf den Bau von Entlastungs- und Umfahungsstrassen beschränkt.

Mit der Einführung des Regionalkonferenz-Modells werden die Agglomerationsprogramme durch regionale Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte abgelöst.

---

<sup>16</sup> 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.

**Zum Beispiel: Der Verein seeland.biel/bienne**

Im Februar 2003 lancierten die Regionalverbände der Region Biel das Projekt seeland.biel/bienne. In einem ersten Schritt wurden diejenigen regionalen Politikbereiche herausgearbeitet, die für die Zukunftsfähigkeit, Innovationskraft und Identifikation der Region von Bedeutung sind. Daraus ergaben sich zwei zentrale Teilprojekte: das Agglomerationsprogramm zu Verkehr und Siedlung und der Verein seeland.biel/bienne.

Der Verein seeland.biel/bienne wurde an der Gründerversammlung vom 23. August 2005 ins Leben gerufen und nahm seine Tätigkeit am 1. Januar 2006 auf. Zielsetzungen dieser neuen Struktur sind die Erhöhung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit, die Stärkung identitätsstiftender Merkmale und eine engere regionale und überregionale Zusammenarbeit auf Gemeindeebene. Die Erreichung dieser Ziele soll durch die Schaffung von schlanken, regionalen Strukturen umgesetzt werden. Die bestehenden regionalen Strukturen innerhalb des Perimeters der Region seeland.biel/bienne werden soweit möglich in eine Struktur zusammengefasst, vereinfacht und effizienter gestaltet. Der neue Verein seeland.biel/bienne erfüllt nun die Aufgaben der beiden bisherigen Regionalverbände Biel-Seeland und Erlach östliches Seeland, der regionalen Kulturkonferenz Biel und der Konferenz der Gemeinde- und Stadtpräsidenten. Die Wirtschaftskammer und Tourismus Biel-Seeland bleiben als eigenständige Organisationen bestehen und erbringen Leistungen im Auftrag von seeland.biel/bienne. Die Regionale Verkehrskonferenz Biel-Seeland-Berner Jura bleibt als Verein bestehen, wird aber organisatorisch eng mit seeland.biel/bienne verknüpft.<sup>17</sup>

Gemäss Art. 13 der Statuten verfügt der Verein seeland.biel/bienne über folgende Organe: Die Mitgliederversammlung, den Vorstand, die Konferenzen und die Arbeitsgruppen, die parlamentarische Begleitgruppe, die Geschäftsstelle und die Revisionsstelle. Die Mitgliederversammlung setzt sich aus den Gemeindepräsidentinnen und –präsidenten sämtlicher Voll- und Doppelmitglieder zusammen (Art. 14). Der Vorstand besteht aus zwölf bis vierzehn Gemeindepräsidentinnen oder –präsidenten. Soweit diese Befugnisse nicht der Mitgliederversammlung zustehen, konstituiert sich der Vorstand selbst (Art. 18). Die Aufgaben der Region seeland.biel/bienne werden durch Mitgliederbeiträge, Kantonsbeiträge sowie allfällige Beiträge Dritter finanziert.

Der Verein seeland.biel/bienne lässt sich problemlos in die Regionalkonferenz Biel/Bienne-Seeland-Jura bernois überführen.

### 3.3.3 Integration weiterer Politikbereiche

In einigen Agglomerationsräumen bestehen bereits Ansätze zur Integration von weiteren Politikbereichen in die Agglomerationspolitik. So strebt die Region Biel neben der Abstimmung von Siedlung und Verkehr ein breites Bildungs- und Kulturangebot und den Aufbau eines wirkungsvollen Regionalmarketings an. Dies geschieht innerhalb des Vereins seeland.biel/bienne. Auch die Agglomeration Interlaken will zusätzliche Themen regional betrachten. Geplant ist ein Ausbau des Kultur- und Sportangebots, die Schaffung einer „regiona-

---

<sup>17</sup> Regionenkonferenz Biel-Seeland-Jura bernois (2005): Gründung des Vereins seeland.biel/bienne. Grundlage für die Botschaft des Gemeinderates an das Parlament oder die Gemeindeversammlungen, S. 1.

len Kontaktstelle Wirtschaft“ und die Ausarbeitung eines agglomerationsweiten Tourismuskonzepts. Als institutionelle Abstützung für die Entwicklung und Umsetzung dieser umfassenden Agglomerationsstrategie wurde die „Agglomerationskonferenz Interlaken“ geschaffen.<sup>18</sup> Diese zusätzlichen regionalen Strategien befinden sich zurzeit aber noch im Erarbeitungsprozess.

Im Bereich der Kulturpolitik bestehen vier gemeindeübergreifende Kulturkonferenzen um die Städte Bern, Biel, Langenthal und Thun, die in einem relativ engen Perimeter jeweils die Kernstadt und ihre Umlandgemeinden einbeziehen. Innerhalb dieses Rahmens findet also bereits eine (teil-)regionale Kooperation im Kulturförderungsbereich statt. Eine flächendeckende regionale Zusammenarbeit im gesamten Kantonsgebiet gelang bisher nicht, da das Thema der Kulturförderung nicht in allen Gebieten denselben Stellenwert besitzt. Durch die Einführung des neuen kantonalen Modells werden nun aber die regionalen Kulturkonferenzen in die Regionalkonferenzen integriert. So wird im Bereich der Kulturpolitik in den bestehenden Perimetern, als besonderen Teilkonferenzen innerhalb der Regionalkonferenzen, über die Verteilung der regionalen Kulturförderungsmittel entschieden.

Die Erfüllung von Aufgaben der Regionalpolitik wird ebenfalls obligatorischer Bestandteil des Regionalkonferenzmodells. Die kleinräumigen IHG-Gebiete werden mit der Neuen Regionalpolitik aufgehoben und die Umsetzung der Regionalpolitik erfolgt zukünftig innerhalb des Perimeters und der Struktur der Regionalkonferenzen.

### **3.4 Kantonsinterne Organisation**

#### *3.4.1 Zentrale Akteure der Agglomerationspolitik*

Federführender Akteur der Berner Agglomerationspolitik ist der Kanton, vertreten durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR). Er förderte die regionalen Projekte mit strategischen Anreizen, synthetisierte die Ergebnisse und initiierte die kantonale „Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit“.

Auf regionaler Ebene zählt der Kanton Bern zahlreiche verschiedene Institutionen. Die Gemeinden sind in 18 Berg- und Planungsregionen, sechs regionale Verkehrskonferenzen, sechs Wirtschaftsregionen und vier regionale Kulturkonferenzen gegliedert. Dabei weisen alle

---

<sup>18</sup> 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, S. 9 ff.

Gremien unterschiedliche Perimeter auf. Auch die Verantwortung für die Erarbeitung der regionalen Agglomerationsstrategien liegt je nach Agglomeration bei anderen Institutionen. In den Räumen Biel, Thun, Langenthal und Interlaken wurden bereits spezifische Agglomerations- oder Regionenkonferenzen als Trägerschaft ihrer Agglomerationsprojekte eingesetzt. Diese sind weitgehend kompatibel mit den geplanten Regionalkonferenzen.

Bei Einführung des Regionalkonferenz-Modells werden die Planungsregionen, die Verkehrskonferenzen und die Kulturkonferenzen ins neue Modell integriert; es erfolgt also eine starke Reduktion der regionalen Strukturen. Die neuen Perimeter entsprechen den heutigen Perimetern der Verkehrskonferenzen und sind zudem identisch mit den Aussengrenzen der neuen Verwaltungsregionen und –kreise gemäss Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung vom September 2006.

### *3.4.2 Grundlagen der Zusammenarbeit*

Die Agglomerationspolitik des Kantons Bern basiert auf einem institutionellen Ansatz. Mit dem Regionalkonferenz-Modell wird eine einfache, demokratisch abgestützte Struktur geschaffen, die eine verbindlichere Art der regionalen Zusammenarbeit erlaubt. Die Erarbeitung dieser Struktur bindet aber auch umfangreiche finanzielle Ressourcen.

Die Ausarbeitung der regionalen Agglomerationsstrategien erfolgte als iterativer Prozess zwischen Kanton und Regionen. Als treibende Kraft der Berner Agglomerationspolitik unterstützte der Kanton die bereits bestehenden Ansätze zur interkommunalen Zusammenarbeit mit finanziellen Ressourcen. In den übrigen Regionen lancierte er mit den regionalen Akteuren die Erarbeitung von Agglomerationsstrategien. So konnte auch gewährleistet werden, dass sich die regionalen Strukturen und Instrumente später problemlos in das Regionalkonferenz-Modell überführen lassen.

Der Kanton Bern hat die regionalen Akteure frühzeitig in den Prozess einbezogen und ihnen die Möglichkeit zur Formulierung von eigenen Strategien und Instrumenten gegeben. Auch den Zeitpunkt der Umsetzung des Regionalkonferenz-Modells in den einzelnen Regionen ist den regionalen Trägerschaften überlassen. Dieses Vorgehen förderte die Eigeninitiative in den Regionen und die breite Akzeptanz der kantonalen Strategie.

### *3.4.3 Die Struktur des Regionalkonferenz-Modells*

Das Regionalkonferenz-Modell beruht auf sechs gemeinderechtlichen Körperschaften, den Regionalkonferenzen. Eine zentrale Rolle spielt dabei die Regionalversammlung. Sie setzt

sich zusammen aus den Gemeinderatspräsidenten und -präsidentinnen (Präsidium der Exekutiven) der beteiligten Gemeinden. Durch die Volkswahl sind die Gemeindepräsidenten und -präsidentinnen als Vertreter der Gemeinden in der Regionalkonferenz demokratisch legitimiert. Zudem verfügen sie aufgrund ihrer zentralen Stellung in der Gemeindeexekutive über die erforderliche Gesamtsicht und sind weniger „ressortgebunden“.

Die Zuständigkeiten der Regionalversammlung liegen insbesondere im Bereich der Raumplanung. Dabei müssen zwingend das regionale Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept erarbeitet und zuhanden des Kantons verabschiedet und über die regionalen Richtpläne entschieden werden.<sup>19</sup> In diesen beiden Bereichen setzt eine verbindliche Entscheidungsfindung eine Abtretung gewisser Tätigkeiten der Gemeinden und des Kantons an die Regionalkonferenz voraus. Weiter entscheidet die Regionalkonferenz über die Verteilung der regionalen Kulturförderungsmittel, nimmt Aufgaben der Neuen Regionalpolitik wahr und kann auch zusätzliche freiwillige Aufgaben übernehmen. Der Beschluss über die Aufnahme freiwilliger Aufgaben ist nur für die zustimmenden Gemeinden verbindlich und die daraus resultierenden finanziellen Verpflichtungen tragen lediglich diese Gemeinden.<sup>20</sup> Zudem erlässt die Regionalversammlung ein Geschäftsreglement und soweit nötig weitere Reglemente (z.B. für die Erfüllung der freiwillig übertragenen Aufgaben). Sie ist weiter zuständig für die Wahl der Geschäftsleitung, der Kommissionen und des Kontrollorgans sowie für die Einsetzung der Geschäftsstelle.<sup>21</sup>

Durch das Regionalkonferenz-Modell bleibt im Bereich der zwingenden Aufgaben (regionale Richtplanung, Gesamtverkehrs- und Siedlungsplanung, Kulturförderung und Neue Regionalpolitik) die bisherige gesetzlich geregelte Finanzierung und die Kostenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden grundsätzlich unverändert. Die durch die Geschäftsführung entstehenden Kosten werden durch einen kantonal festzulegenden Verteilschlüssel finanziert. Allfällige Kostenfolgen im Bereich der freiwilligen Aufgaben sind ausschliesslich durch diejeni-

---

<sup>19</sup> Beide sind nicht initiativ- und referendumsfähig. Siehe dazu 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, S. 90.

<sup>20</sup> Die Übernahme freiwilliger Aufgaben wird durch das gemeindeintern jeweils zuständige Organ beschlossen.

<sup>21</sup> Regierungsrat des Kantons Bern (2005): Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit. Bericht des Regierungsrats vom 11. Mai 2005 an den Grossen Rat, Kapitel 3.5.1.

gen Gemeinden zu tragen, die der Aufgabenübertragung an die Regionalkonferenz zugestimmt haben.<sup>22</sup>

Für die Bevölkerung und die Gemeinden bestehen diverse Mitbestimmungsmöglichkeiten. Dem Volk stehen mit der Initiative und dem Referendum in regionalen Angelegenheiten zwei direktdemokratische Instrumente zur Verfügung. Wichtige Entscheide können der Bevölkerung zudem in einer regionalen Volksabstimmung zugeführt werden. Der neue Art. 110a Abs. 4 der Kantonsverfassung bestimmt, dass die Stimmberechtigten ihren Willen in regionalen Abstimmungen äussern. Die Gemeinden können mittels Behördenreferendum und Behördeninitiative Einfluss auf den regionalen Willensbildungsprozess nehmen. Weiter ist die vertikale Mitwirkung der Gemeinden durch die Möglichkeit sicher gestellt, den Gemeindevertreterinnen und -vertretern Instruktionen für die Abstimmungen in der Regionalversammlung zu erteilen. Die Gemeindeexekutiven können den Gemeindepräsidien verbindliche Weisungen erteilen (gebundenes Mandat), um ihren Einfluss auf die Beschlussfassung zu wahren. Die Stimmkraft in der Regionalversammlung wird nach der Einwohnerzahl der Gemeinden angemessen gewichtet.

Zur Einführung des Regionalkonferenz-Modells ist eine Initialabstimmung im betreffenden, vom Regierungsrat festgelegten Perimeter vorgesehen. Die Anforderungen zur Einführung einer Regionalkonferenz sind hoch: verlangt wird ein doppeltes Quorum, das heisst die Zustimmung der Mehrheit der Stimmenden und der Mehrheit der betroffenen Gemeinden.<sup>23</sup>

#### 3.4.4 *Verwaltungsinterne Vernetzung*

Die Erarbeitung einer kantonalen Agglomerationsstrategie zog eine stärkere Vernetzung der kantonalen Verwaltung nach sich. Diese Vernetzung erfolgte sowohl in directionsübergreifenden Arbeitsgruppen als auch im Rahmen der verwaltungsinternen und -externen Meinungsbildung durch Mitberichts- und Vernehmlassungsverfahren. Beteiligt sind dabei nebst dem Amt für Gemeinden und Raumordnung in erster Linie die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (Amt für öffentlichen Verkehr und Tiefbauamt), die Volkswirtschaftsdirektion (Amt

---

<sup>22</sup> 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, Kapitel 3.6, 6.1 und 6.2.

<sup>23</sup> Regierungsrat des Kantons Bern (2005): Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit. Bericht des Regierungsrats vom 11. Mai 2005 an den Grossen Rat, Abschnitt 3.5.3a, Erläuterungen zu Art. 152 GG.

für Landwirtschaft und Natur und beco – Berner Wirtschaft) und die Erziehungsdirektion (Amt für Kultur).

#### *3.4.5 Einbezug von weiteren relevanten Akteuren*

Der Einbezug der Bevölkerung erfolgte stets indirekt über die Einsitznahme der gewählten Behördenmitglieder in den regionalen Organisationen. Ein direkter Einbezug geschah erstmals mit der Volksabstimmung von Juni 2007 zur Aufnahme der „Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit“ in die kantonale Verfassung und zur damit verbundenen Anpassung des Gemeindegesetzes. Durch die erfolgte Annahme wird die Bevölkerung nun regional über die Einführung der jeweiligen Regionalkonferenz abstimmen können.

Das Kantonsparlament wurde mit dem Strategiebericht des Regierungsrats im Mai 2005 über die Stossrichtung der kantonalen Strategie und die dazu nötigen Anpassungen in Gesetz und Verfassung informiert und in den Prozess einbezogen. Im September 2005 nahm das Parlament zustimmend davon Kenntnis und beauftragte den Regierungsrat mit der Umsetzung. Die daraufhin erarbeitete Umsetzungsvorlage wurde vom Kantonsparlament Anfang 2007 in erster und zweiter Lesung deutlich gutgeheissen.

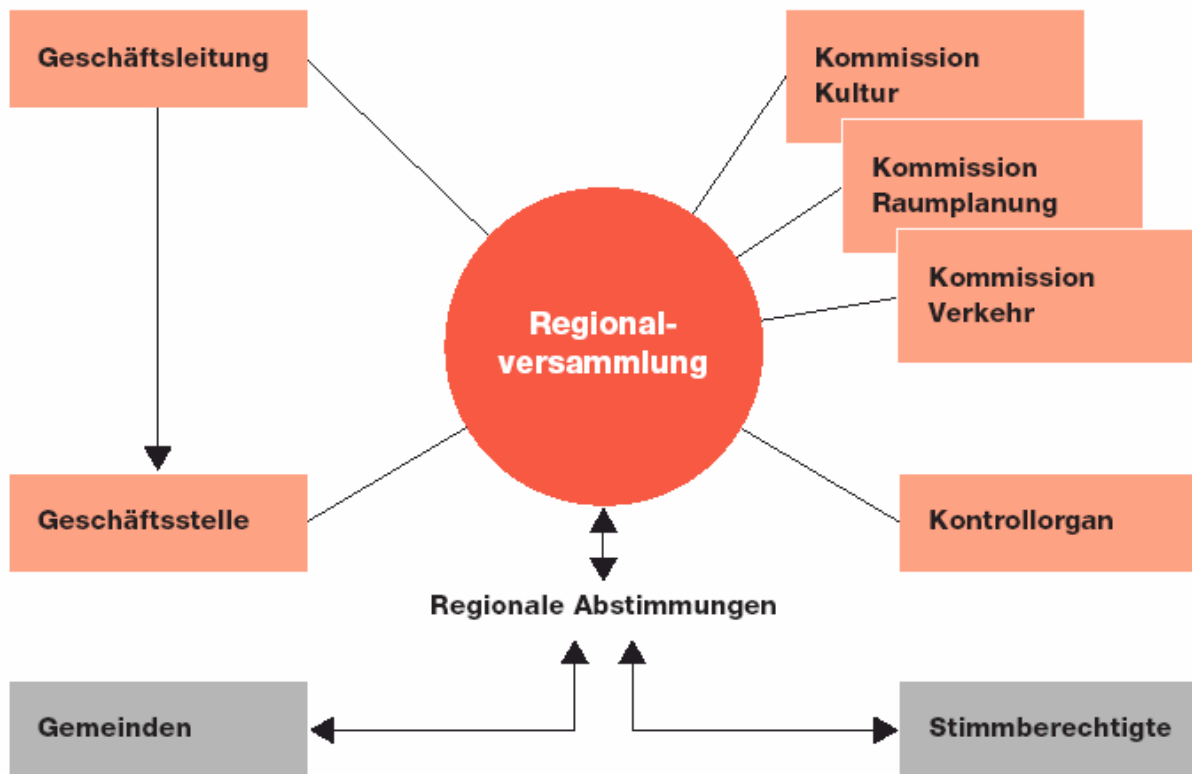
Die politischen Parteien und privaten Organisationen konnten sich im Rahmen der Vernehmlassung von November 2005 bis Februar 2006 zur Umsetzungsvorlage „Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit“ äussern.

Der Aufbau und die Funktionsweise des Berner Regionalkonferenz-Modells können somit gemäss folgender Abbildung dargestellt werden.



Abbildung 4: Organigramm zur kantonsinternen Organisation im Kanton Bern

### Die Organe der Regionalkonferenz



Quelle: IPZ, Vorlage unter [www.jgk.be.ch](http://www.jgk.be.ch) (Stand: 10.12.2007)

## 3.5 Abgrenzung zu bzw. Synergien mit anderen kantonalen Strategien

### 3.5.1 Verhältnis zur Institutionenpolitik

Im Rahmen des Projekts „Agglomerationsstrategie Kanton Bern“ erhielt die Region Bern den Auftrag des Regierungsrats, Strukturen für die regionale Zusammenarbeit zu entwickeln. Die eingesetzte Arbeitsgruppe definierte zu Beginn des Prozesses sogenannte Tabuthemen, um allfällige Widerstände auszuräumen. Zentrales Tabuthema waren dabei Gemeindefusionen.

Die Agglomerationsstrategie des Kantons Bern beruht grundsätzlich auf einem institutionellen Ansatz. So soll die Agglomerationspolitik in Zukunft über eine stärker institutionalisierte regionale Ebene gesteuert werden. Die Regionalkonferenzen sind demokratisch abgestützt, stellen aber aufgrund der fehlenden Steuerhoheit und des fehlenden direkt gewählten Parlaments keine zusätzliche Staatsebene dar.

### 3.5.2 *Verhältnis zur Politik des ländlichen Raums*

Mit der kantonalen „Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit“ wurde der Perimeter flächendeckend definiert, also das gesamte Kantonsgebiet einbezogen. Die neuen Institutionen stärken die regionale Ebene nicht nur in den urbanen, sondern auch in den ländlichen Räumen.

Alle sechs künftigen Regionalkonferenzen beinhalten bisherige IHG-Regionen. Diese kleinräumigen Gebiete werden mit der Neuen Regionalpolitik (NRP) allerdings aufgehoben. Die Umsetzung der Regionalpolitik erfolgt zukünftig innerhalb des Perimeters und der Struktur der Regionalkonferenzen. Da aber die fünf schweizerischen Grossagglomerationen (wozu auch die Agglomeration Bern zählt) vom Wirkungsbereich der Bundesgesetzgebung bezüglich NRP ausgeschlossen sind, würden in der Regionalkonferenz Bern Mittelland die Aufgaben der NRP von einer im kantonalen Gesetz über Investitionshilfe für Berggebiete speziell vorgesehenen Teilkonferenz ohne die Kerngemeinden um die Stadt Bern wahrgenommen werden.<sup>24</sup>

### 3.5.3 *Koordination mit weiteren Planungsinstrumenten*

Aufgrund der geplanten Verankerung der kantonalen Strategie in der Verfassung wurden alle involvierten kantonalen Gesetzestexte revidiert und dem neuen Kooperationsmodell angepasst (z.B. Anpassungen im Baugesetz, im Strassengesetz, im Gesetz des öffentlichen Verkehrs und im Gemeindegesetz). Die Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung vom September 2006 wurde ebenfalls auf das Projekt SARZ abgestimmt. So stimmen die Aussengrenzen der neuen Verwaltungsregionen und -kreise mit den Perimetern der Regionalkonferenzen überein. Integriert wurden die Massnahmen der regionalen Agglomerationsprogramme und der gesamtkantonalen Strategie zudem in die Wachstumsstrategie der Berner Regierung.<sup>25</sup> Die Wachstumsstrategie will den Kanton Bern als Wirtschaftsstandort stärken, ihn als Wohnstandort vermarkten und die finanzielle Leistungsfähigkeit des Kantons sichern. Umsetzungsmassnahmen hierzu werden in verschiedenen Politikbereichen formuliert.

---

<sup>24</sup> Gesetz über Investitionshilfe für Berggebiete des Kantons Bern vom 16. Juni 1997, Art. 5a Abs. 3.

<sup>25</sup> Regierungsrat des Kantons Bern (2007): Wachstumsstrategie Version 2007. Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 4. April 2007.

### 3.6 Politische Risiken der Agglomerationspolitik

#### 3.6.1 Der Stadt-Land-Konflikt im Kanton Bern

Zwischen städtischen und ländlichen Räumen lassen sich im Kanton Bern starke Ressentiments feststellen. Problematisch sind dabei nicht die Gemeinden des suburbanen Agglomerationsgürtels, sondern die peripheren, ländlichen Gebiete, die sich von den wachsenden Agglomerationen abgehängt fühlen. Diese Gebiete beklagen die Stärkung der urbanen Räume und verlangen eine Aufwertung des ländlichen Raums. Zur Durchsetzung ihrer Anliegen wurde im Januar 2005 die Initiative „Pro Region – Gleiche Chancen für alle Regionen im Kanton“ eingereicht. Die Initiative verlangt, dass der ländliche Raum im Kanton Bern attraktiv und leistungsfähig zu gestalten ist und insbesondere die bestehenden Institutionen in den Regionen und die dezentrale Kantonsverwaltung nur verändert oder aufgehoben werden dürfen, wenn die Weiterführung der Anlagen gewährleistet und die Weiterführung der Dienstleistungen in mindestens gleichwertiger Qualität gesichert ist.<sup>26</sup> Der Berner Regierungsrat setzte der Initiative daraufhin einen indirekten Gegenvorschlag der differenzierten Stärkung des ländlichen Raums ohne Verzicht auf die geplanten Reformen gegenüber. Die im Gegenvorschlag enthaltenen Massnahmen streben eine Stärkung der einzelnen Berner Regionen in den Bereichen Verkehr, Tourismus und Raumplanung an. Es wurden dabei auch Massnahmen aus den regionalen Agglomerationsprogrammen übernommen. Diese Strategie der differenzierten Stärkung des ländlichen Raums ist Teil der kantonalen Wachstumsstrategie.<sup>27</sup> Die Initiative „Pro Region“ wurde als Folge dieses indirekten Gegenvorschlags zurückgezogen.

#### 3.6.2 Konfliktregelung und Interessenausgleich

Dem Kanton Bern ist es gelungen, die Gräben zwischen Stadt und Land zu einem grossen Teil zuzuschütten. Durch die gemeinsame Betrachtung von städtischen und ländlichen Regionen wurden die starke Verzahnung und die gegenseitige Abhängigkeit der beiden Räume klar ersichtlich. So wurden innerhalb der kantonalen „Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit“ die Perimeter der Regionalkonferenzen flächendeckend definiert. Der Einbezug des gesamten Kantonsgebiets und die mögliche Umsetzung von agglomerations- und regionalpolitischen Massnahmen innerhalb derselben Struktur bewirkten eine deutliche

---

<sup>26</sup> Online unter [www.vol.be.ch](http://www.vol.be.ch) (Stand: 1. Juni 2007).

<sup>27</sup> Regierungsrat des Kantons Bern (2007): Wachstumsstrategie Version 2007. Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 4. April 2007.

Verbesserung des politischen Klimas. Die ländlichen Gemeinden, die keinen Bezug zu urbaneren Gebieten hatten, orientieren sich nun innerhalb ihrer Region neu. Die Treffen im Rahmen der regionalen Agglomerationsprogramme dienen der Vertrauensbildung zwischen den Gemeinden.

Bestandteil dieser Vertrauensbildung ist auch das „Kontaktgremium Kanton – Gemeinden“, das im August 1998 eingesetzt wurde.<sup>28</sup> Das Kontaktgremium trifft sich in der Regel vierteljährlich und dient der Aussprache über aktuelle politische Probleme, der Information über neue kantonale und kommunale Vorhaben und der Entwicklung der öffentlichen Haushalte. Inhaltlich spielt dabei die Agglomerations- und Regionalpolitik nur eine untergeordnete Rolle. Die Geschäftsführung des Gremiums obliegt dem Amt für Gemeinden und Raumordnung.

Widerstände gegen das kantonale Modell gab es vor allem durch die lokalen Parlamente, die einen Machtverlust befürchteten. Die Regionalkonferenzen stützen sich hauptsächlich auf der Exekutiven ab, der Einfluss des Parlamentes ist nur indirekter Art.

### **3.7 Fazit – Möglichkeiten und Grenzen der kantonalen Agglomerationspolitik**

#### *3.7.1 Zusammenfassung der Agglomerationspolitik des Kantons Bern*

Die Agglomerationspolitik des Kantons Bern wurde im Mai 2005 im Bericht des Regierungsrats „Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit“ festgehalten. Der Bericht erläutert die Einführung des Regionalkonferenzmodells als neues institutionelles Modell der regionalen Zusammenarbeit, das das gesamte Kantonsgebiet einbezieht und in sechs Regionalkonferenzen einteilt. Die Regionalkonferenzen werden durch die direktdemokratischen Instrumente Initiative und Referendum demokratisch abgestützt.

Als Übungsfeld für das neue Modell diente die Erarbeitung von Agglomerationsprogrammen und Projekten zur gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit in den sechs Berner Regionen. Diese regionalen Projekte und Programme werden in das Regionalkonferenz-Modell integriert und durch geeignete Instrumente, wie das regionale Gesamtverkehr- und Siedlungskonzept, abgelöst.

Im Rahmen der kantonalen Agglomerationspolitik wird aber keine kantonsübergreifende regionale Zusammenarbeit betrieben. Zur Agglomeration Bern gehören zwar auch Freiburger

---

<sup>28</sup> Mit RRB 1882 vom 26. August 1998 wurde das neue Gremium eingeführt, gestützt auf den Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 17. Juni 1998 über die neue Aufgaben-, Finanz- und Lastenverteilung im Kanton Bern.

Gemeinden, während einzelne Berner Gemeinden an den Agglomerationen Grenchen und Solothurn beteiligt sind. Diese grenzübergreifenden Verbindungen werden innerhalb der Agglomerationspolitik des Kantons Bern nicht berücksichtigt.

### *3.7.2 Erfolgsfaktoren der kantonalen Agglomerationspolitik*

#### **Kantonale Federführung**

Die Federführung des Kantons Bern, vertreten durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung, ist zentral für die Agglomerationspolitik. Der Kanton suchte die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Gemeinden, förderte die regionalen Projekte mit finanziellen Anreizen und initiierte die kantonale „Strategie für Agglomeration und regionale Zusammenarbeit“.

Diese organisatorische und strategische Leadfunktion der kantonalen Verwaltung zeigte sich als äusserst erfolgsversprechend für die kantonale Agglomerationspolitik.

#### **Förderung der Eigeninitiative in den Regionen**

Der Kanton lancierte zusammen mit der lokalen Ebene die Erarbeitung der Agglomerationsstrategien und förderte mit grosszügigen finanziellen Anreizen die Eigeninitiative in den Regionen. So entstand eine zielführende Wechselwirkung zwischen Kanton und Regionen. Die sechs regional erarbeiteten Agglomerationsprogramme in den Bereichen Verkehr und Siedlung dienten zudem einer ersten Etablierung der regionalen Sichtweise.

Das partnerschaftliche Zusammenwirken der verschiedenen Akteure und der grosse Handlungsspielraum der regionalen Ebene bewirkten eine breite Akzeptanz der kantonalen Strategie.

#### **Gesamtkantonale Strategie mit Einbezug des gesamten Kantonsgebiets**

Dem Kanton Bern ist es gelungen, eine einheitliche Strategie für den ganzen Kanton auszuarbeiten, die von den einzelnen Regionen akzeptiert und durch sie mitgetragen wird. Durch den Einbezug des gesamten Kantonsgebiets konnte zudem der Stadt-Land-Konflikt entschärft werden.

Diese flächendeckende Neuformulierung der räumlichen Entwicklung stellt ein zentraler Erfolgsfaktor der Berner Agglomerationspolitik dar.

#### **Modell der institutionalisierten regionalen Zusammenarbeit**

Das institutionelle Modell des Kantons Bern besticht vor allem durch seine Einfachheit. Ein entscheidendes Element ist die Integration von zahlreichen regionalen Organisationen in die

Regionalkonferenzen, was eine starke Entlastung der lokalen Politiker ermöglicht. Das Modell ist zudem der kantonalen Struktur mit den bereits sehr starken Regionen angepasst. Ein weiteres zentrales Element der neuen Regionalkonferenzen ist die Möglichkeit des Einbezugs von zusätzlichen Politikbereichen.

Diese von den Beteiligten als sinnvoll, einfach und effizient wahrgenommene Struktur des Regionalkonferenz-Modells hat entscheidend dazu beigetragen, dass die kantonale Strategie nur auf wenig Widerstand stiess.

### *3.7.3 Ansätze zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik*

Sowohl vor wie auch nach der Einführung des Regionalkonferenz-Modells liegt der inhaltliche Schwerpunkt auf den Bereichen Verkehr und Siedlung sowie der regionalen Richtplanung. Die weiteren obligatorischen Aufgaben im Rahmen der Regionalkonferenzen bestehen in der regionalen Kulturförderung und der Erfüllung von Aufgaben der Neuen Regionalpolitik. In einzelnen Regionen finden sich aber bereits vor Einführung des kantonalen Modells regionale Projekte in zusätzlichen Politikbereichen wie Bildung, Sport oder Tourismus. Diese Strategien stehen aber noch im Erarbeitungsprozess.

Die bereits bestehenden regionalen Organisationen, die Planungsregionen und Verkehrs- und Kulturkonferenzen, werden in die Regionalkonferenzen integriert. Im Bereich der Neuen Regionalpolitik wird die Umsetzung der Aufgaben nicht mehr in den IHG-Regionen, sondern ebenfalls innerhalb des neuen Modells stattfinden.

Eine Ausweitung auf weitere regionale Themenfelder ist durch die Möglichkeit von kleineren, freiwilligen Teilkonferenzen innerhalb des Regionalkonferenzmodells jederzeit realisierbar. Die neue institutionelle Struktur erlaubt also die inhaltliche Erweiterung der auf regionaler Ebene behandelten Themen.

Die Initialisierung und Umsetzung der institutionellen Reform hat viel Zeit gekostet und Ressourcen gebunden. Diese Ressourcen hätten aus einer kurzfristigen Sicht heraus möglicherweise gewinnbringender in konkrete Infrastrukturprojekte investiert werden können. Für den Kanton Bern stand jedoch der Aufbau einer geeigneten regionalen Struktur im Vordergrund, wovon man sich längerfristig positive Auswirkungen auf die Qualität der gemeindeübergreifenden Problemlösung erhofft.

#### *3.7.4 Fazit*

Dem Kanton Bern ist es gelungen, eine einheitliche Strategie der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit für den ganzen Kanton auszuarbeiten, die von den einzelnen Regionen akzeptiert und durch sie mitgetragen wird. Der frühe Einbezug aller relevanten Akteure und die als einfach und effizient wahrgenommene Struktur des Regionalkonferenz-Modells haben entscheidend dazu beigetragen, dass die kantonale Strategie nur auf wenig Widerstand stiess.

Der gewählte institutionelle Ansatz verfügt über die Vorteile von demokratischer Kontrolle, einer hohen Transparenz und der Fähigkeit zu verbindlichen Entscheiden. Die Durchführung einer institutionellen Konsolidierung erfordert jedoch viel Zeit und Ressourcen. Dieser Nachteil muss in der kurzen Frist in Kauf genommen werden, wird aber nach Installierung der Institution durch die höhere Qualität der regionalen Steuerung klar aufgewogen.

Die Aussichten auf eine ganzheitliche Agglomerationsstrategie im Kanton Bern sind intakt. Nach der Institutionalisierung der regionalen Ebene können nun schrittweise zusätzliche regional relevante Themenbereiche – neben den Bereichen Verkehr, Siedlung, Kultur und Neue Regionalpolitik – in die Regionalkonferenzen integriert werden. Dies wird mit der Möglichkeit von freiwilligen Teilkonferenzen deutlich erleichtert. In den nächsten Etappen wird es nun also darum gehen, die entstandenen Gefässe mit Inhalt zu füllen.

## 4 Kanton Tessin

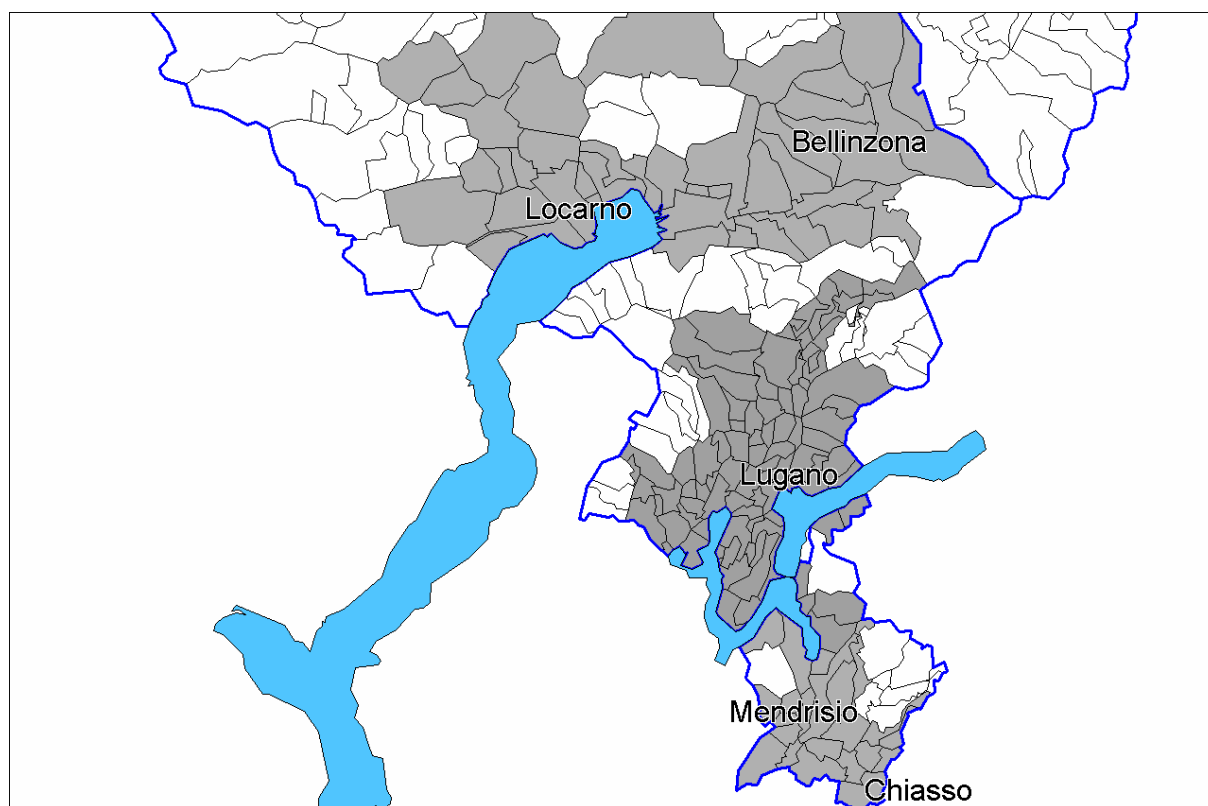
### 4.1 Übersicht zur kantonalen Agglomerationspolitik

#### 4.1.1 Die Agglomerationsräume im Kanton Tessin

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 40% der Kantonsbevölkerung ist die Agglomeration Lugano das Hauptzentrum des Kantons Tessin.

Diese vier Agglomerationen stellen das wirtschaftliche, industrielle und gesellschaftliche Herz des Kantons dar. Das Ausmass an Durchgangs- und Agglomerationsverkehr und die geringe Siedlungsfläche (nur 5% des Kantonsgebiets) bringen grosse Mobilitätsprobleme mit sich. So ist der Verkehr das zentrale Thema in agglomerationspolitischen Belangen.

Abbildung 5: Agglomerationsräume im Kanton Tessin (gemäss Definition BFS, 2000)



Quelle: IPZ, Kartenhintergrund GEOSTAT (BFS)



#### 4.1.2 Der formelle Rahmen der Agglomerationspolitik

Das Tessiner *Dipartimento del territorio* bzw. die dortige Abteilung für Raumentwicklung und Mobilität (*Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità*) zeichnet verantwortlich für die Erarbeitung und die Umsetzung der agglomerationspolitischen Massnahmen in den Bereichen Verkehrs- und Siedlungsentwicklung. Die diesbezüglichen Ziele sind festgehalten in verschiedenen strategischen Grundsatzdokumenten des Kantons: dem 2003 erschienenen Entwicklungsbericht<sup>29</sup> und den Legislaturzielen (*Linee direttive per la legislatura 2004-2007*). Die wichtigste Grundlage für die Aktivitäten im Bereich der Agglomerationspolitik ist jedoch zurzeit der kantonale Verkehrsrichtplan (*Piano cantonale dei trasporti*) bzw. die der Umsetzung dienenden fünf regionalen Verkehrsrichtpläne (*Piani regionali dei trasporti*). Es ist beabsichtigt, die agglomerationspolitischen Zielsetzungen in den kantonalen Richtplan (*Piano direttore*) zu integrieren, der sich zurzeit in Revision befindet.

Im Gegensatz zur Diskussion auf Bundesebene werden im Tessin auch Gemeindefusionen mit der Agglomerationsfrage in Zusammenhang gebracht. Ein 1998 vom Kanton lanciertes Programm zur institutionellen Konsolidierung des Gemeindesystems hat auch zu Fusionen in städtischen Gebieten geführt – wie etwa in Lugano im Jahre 2004. Federführend ist hier das *Dipartimento delle istituzioni*, das im Bericht *Città 2004* mögliche Szenarien von Gemeindefusionen und institutionellen Reformen für die verschiedenen Agglomerationen des Kantons skizziert hat.<sup>30</sup>

#### 4.1.3 Instrumente der Agglomerationspolitik

Ein expliziter Bezug zu den Instrumenten des Bundes im Bereich der Agglomerationspolitik findet sich bisher in zwei der vier Tessiner Agglomerationen (Stand Mai 2007). In der Agglomeration Lugano unterstützt der Bund seit 2002 das Modellvorhaben *Rafforzare l'agglomerato di Lugano con un nuovo asse di trasporto strutturante*, in dessen Rahmen Vorarbeiten zu einer verbesserten Verkehrserschliessung der Agglomeration Lugano geleistet werden. Agglomerationsprogramme für die Bereiche Verkehr und Siedlung befinden sich in Ausarbeitung für die Agglomerationen Lugano und Chiasso-Mendrisio.

---

<sup>29</sup> Consiglio di Stato (2003): Rapporto sugli indirizzi.

<sup>30</sup> Dipartimento delle istituzioni – Sezione degli enti locali (2004): Il cantone e le sue regioni: le nuove città – Città 2004.

#### 4.1.4 Stand der Agglomerationspolitik

Die Arbeiten für die beiden Agglomerationsprogramme beruhen auf den regionalen Verkehrsrichtplänen, welche für die Gebiete des Luganese und des Mendrisiotto im Laufe der 1990er Jahre ausgearbeitet wurden. In diesem Sinne bestehen die Agglomerationsprogramme im Wesentlichen aus einer Aktualisierung und Weiterentwicklung der dort bereits festgehaltenen Ziele und Massnahmen. Sie sollen Ende 2007 beim Bund eingereicht werden.

### 4.2 Prozess zur kantonalen Agglomerationspolitik

Die Agglomerationspolitik im Kanton Tessin umfasst heute zwei unterschiedliche Stränge. Einerseits handelt es sich um Massnahmen im Bereich des Verkehrs und der damit in Zusammenhang stehenden Raumentwicklung, andererseits um Bestrebungen zur Konsolidierung der institutionellen Struktur des Kantons.

#### 4.2.1 Verkehr und Siedlung

Die räumliche und wirtschaftliche Entwicklung des Kantons Tessin wird seit jeher stark durch den Verkehr bestimmt. Die Planung und Lenkung der Verkehrsströme im Kantonsgebiet wird als wichtigster Ansatzpunkt für die Steuerung der Raumentwicklung des Tessins betrachtet. In diesem Zusammenhang bedeutend ist die Neuorganisation der Verkehrsplanung, die Mitte der 1990er Jahre stattfand. Zuvor krankten die hauptsächlich vom Kanton erarbeiteten Massnahmen im Bereich des Agglomerationsverkehrs an mangelnder Akzeptanz bei den betroffenen Gemeinden. Dies führte wiederholt zu Blockaden aufgrund von Konflikten und Rechtsstreitigkeiten zwischen Kanton und Gemeinden, namentlich in der Agglomeration Lugano. Das seither eingeführte Verfahren teilt den Kanton in fünf Planungsregionen ein. Die darin liegenden Gemeinden sind zu regionalen Verkehrskommissionen (*Commissioni regionali dei trasporti*) zusammengeschlossen, deren Aufgabe die Ausarbeitung regionaler Verkehrsrichtpläne (*Piani regionali dei trasporti*) ist. Diese legen sowohl das Angebot des öffentlichen Verkehrs fest als auch die Infrastrukturen für den privaten Verkehr und regeln die Finanzierung der damit verbundenen Ausgaben. Nach Genehmigung durch den Kanton werden die regionalen Verkehrsrichtpläne Bestandteil des kantonalen Verkehrsrichtplans (*Piano cantonale dei trasporti*), mithin also der kantonalen Verkehrspolitik.

Mit diesem Verfahren verfügt der Kanton Tessin – sozusagen ohne dies aktiv gesucht zu haben – über einen Planungsprozess für Massnahmen im Bereich des Verkehrs, der gute Voraussetzungen bietet für eine partnerschaftliche Erarbeitung von Agglomerationsprogrammen

im Sinne des Bundes. Dies betrifft namentlich die Anforderung einer verbindlichen Kooperation zwischen Kernstädten, Umlandgemeinden und Kanton. Es war daher naheliegend, sich bei der Erarbeitung der Agglomerationsprogramme Siedlung und Verkehr stark auf die regionalen Verkehrsrichtpläne abzustützen.

#### *4.2.2 Institutionenpolitik*

Das Gemeindesystem des Kantons Tessin gehört zu den am stärksten fragmentierten und kleinräumigsten der Schweiz. Aufgrund des Bevölkerungsrückgangs in den Bergregionen des Kantons in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts stiessen eine wachsende Anzahl Gemeinden an strukturelle Grenzen. Im Jahre 1998 kam die Kantonsregierung in einer Studie über die institutionelle Struktur des Kantons zum Schluss, dass die kleinräumige Struktur mittelfristig das Überleben des Tessiner Gemeindesystems bedroht. Sie lancierte deshalb ein Programm zur Förderung von Gemeindefusionen mit dem Ziel, durch den Zusammenschluss von kleinen Gemeinden neue, effizientere Gebietseinheiten zu schaffen, um die kommunale Aufgabenerfüllung zu erleichtern.

Obwohl dieses Programm in erster Linie die Klein- und Kleinstgemeinden in den ländlichen Regionen des Kantons im Visier hatte, fanden Fusionen auch in urbanen Räumen statt. Das bekannteste Beispiel ist die Agglomeration Lugano, wo im Jahre 2004 acht Vorortgemeinden mit der Stadt Lugano fusionierten. Im Laufe der Zeit wurde deshalb die Förderung von Fusionen in städtischen Gebieten ebenfalls als Ziel der kantonalen Institutionenpolitik deklariert und gehört somit heute ebenfalls zur Palette der agglomerationspolitischen Massnahmen im Tessin.

### **4.3 Inhalte der kantonalen Agglomerationspolitik**

#### *4.3.1 Zielsetzungen des Kantons*

Je länger je mehr stellen die urbanen Pole (Lugano, Mendrisio-Chiasso, Bellinzona und Locarno) das wirtschaftliche, gesellschaftliche und kulturelle Herz des Tessins dar. Die zukünftige Entwicklung des Kantons hängt direkt vom Wohlergehen dieser urbanen Pole ab. Das übergeordnete Ziel der Tessiner Agglomerationspolitik besteht somit darin, diese vier urbanen Pole zu stärken und damit die Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen.

#### 4.3.2 Inhalte der Agglomerationsstrategien

Konkret enthält die Agglomerationspolitik im Kanton Tessin Bestrebungen zur Verbesserung des Verkehrssystems. Projekte in diesem Bereich betreffen einerseits die Agglomerationen selbst, wo die Erreichbarkeit der verschiedenen Gebiete verbessert und die Attraktivität des öffentlichen Verkehrs gesteigert werden sollen. Konkret vorgesehen ist der Ausbau der bestehenden Strasseninfrastruktur (z.B. Umfahrungsstrasse *Omega* in Lugano oder neue Autobahnzubringer im Mendrisiotto), aber auch die Schaffung von neuen Verbindungen des öffentlichen Verkehrs (z.B. eine unterirdische Tramverbindung zwischen Molinazzo und dem Stadtzentrum Lugano) sowie flankierende Massnahmen wie etwa Verkehrsberuhigung, Parkplatzbewirtschaftung sowie Park-and-Ride-Anlagen.

Andererseits wird Wert gelegt auf die Verdichtung der Verbindungen zwischen den Agglomerationen. Dazu gehört insbesondere das Projekt einer Tessiner S-Bahn, dem sogenannten TILO (*Ferrovie regionali Ticino-Lombardia*). Bestandteil dieses Projekts ist insbesondere die Schaffung bzw. die Verbesserung der Bahnverbindungen zwischen den Tessiner Agglomerationen und den benachbarten italienischen Agglomerationen Varese und Como.

Neben diesen Vorhaben im Bereich des Verkehrs sollen auch Gemeindefusionen zur Stärkung der inneren Gouvernanz der Agglomerationen beitragen. Neben den bereits im Jahre 2004 durchgeführten Fusionen in der Agglomeration Lugano gibt es auch in den anderen drei Agglomerationen des Kantons Bestrebungen zur Konsolidierung der institutionellen Struktur durch Gemeindefusionen. Die Fusionsprojekte gehen in der Regel auf lokale Initiativen zurück, werden aber vom Kanton nach Kräften gefördert. Die Institutionenpolitik in den Tessiner Agglomerationen verfolgt somit den Weg der Eingemeindungen bzw. Gemeindefusionen und nicht die Schaffung einer regionalen institutionellen Ebene.

#### 4.3.3 Integration weiterer Politikbereiche

Im Kanton Tessin liegt der Schwerpunkt der Agglomerationspolitik auf den Bereichen Verkehr und Institutionen. Der Bereich Siedlungsentwicklung wird ebenfalls berücksichtigt, insofern als die regionalen Verkehrsrichtpläne sich an den entsprechenden raumstrategischen Entwicklungszielen des kantonalen Richtplanes (*Modelli di organizzazione territoriale*) orientieren. Konkrete Bestrebungen zur Ausweitung der agglomerationspolitischen Massnahmen auf weitere Politikbereiche sind zurzeit noch nicht ersichtlich. Hinzuweisen ist aber auf Verknüpfungen mit dem Bereich der Luftreinhaltepolitik, der in hohem Masse mit der Verkehrsentwicklung zusammenhängt.

## 4.4 Kantonsinterne Organisation

### 4.4.1 Zentrale Akteure der Agglomerationspolitik

Wie anderswo laufen auch im Tessin die Fäden der Agglomerationspolitik beim Kanton zusammen. Zwei Verwaltungsabteilungen spielen auf dieser Ebene die wichtigste Rolle: Die *Divisione sviluppo territoriale e mobilità* des *Dipartimento del territorio* für die Massnahmen im Bereich Verkehr und die Sektion *Enti locali* des *Dipartimento delle istituzioni* für die Massnahmen im Bereich der Institutionen.

Die Gemeinden spielen in der Tessiner Agglomerationspolitik eine vergleichsweise starke Rolle. Dies erklärt sich aus der Vorstrukturierung der beiden Politikfelder, in die die agglomerationspolitischen Vorhaben hauptsächlich hineinwirken. In der kantonalen Verkehrspolitik spielen die aus Gemeindevertretern zusammengesetzten *Commissioni regionali dei trasporti* seit der Neuordnung des Planungsprozesses Mitte der 1990er Jahre eine zentrale Rolle. Dementsprechend müssen sie auch bei der Erarbeitung von agglomerationspolitischen Projekten in diesem Bereich einbezogen werden und können somit für eine wirksame Vertretung der Gemeindeinteressen sorgen. Auch im Bereich der Institutionenpolitik haben die Gemeinden seit jeher ein gewichtiges Wort mitzureden. Trotz einer in der kantonalen Verfassung vorgesehenen Möglichkeit zur zwangsweisen Fusion von Gemeinden wurden derartige Vorhaben bisher in der Regel nur mit dem Einverständnis der betroffenen Gemeinden durchgeführt. Insbesondere in städtischen Gebieten, wo die meist reichen, suburbanen Gemeinden nicht in gleichem Masse durch Strukturknappheit gebeutelt sind wie im Berggebiet, ist allen Beteiligten klar, dass nur ein partnerschaftliches Vorgehen zum Ziel führen kann.

### 4.4.2 Grundlagen der Zusammenarbeit

Die regionalen Verkehrsrichtpläne stellen die Ausgangsbasis für agglomerationspolitische Massnahmen im Bereich Verkehr dar. Dadurch wird die Kompetenzverteilung zwischen Kanton und Gemeinden grundsätzlich beibehalten. Diese sowie die Modalitäten der Zusammenarbeit werden geregelt durch das Gesetz über den öffentlichen Verkehr (*Legge sui trasporti pubblici*) von 1994 sowie das Gesetz über die Koordination und Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur und -angebot (*Legge sul coordinamento pianificatorio e finanziario in materia di infrastrutture e di servizi di trasporto*) von 1997. Konkret stellen diese beiden Gesetze die rechtliche Grundlage für die Tätigkeit der regionalen Verkehrskommissionen dar. Für die

Erarbeitung der regionalen Verkehrsrichtpläne sind fünf Verkehrskommissionen zuständig, die sich über das gesamte Kantonsgebiet erstrecken.<sup>31</sup> Die Verkehrskommissionen setzen sich aus Vertretern der beteiligten Gemeinden zusammen, erlauben also eine kommunale Partizipation. Innerhalb der Kommissionen werden die kommunalen Planungen aufeinander abgestimmt und die kantonalen Vorgaben umgesetzt. Dazu müssen die notwendigen Massnahmen mit Prioritätenreihung, die Kosten und ihre Verteilung erarbeitet und an den Kanton weitergeleitet werden. Abschliessend befindet der Regierungsrat über die eingereichten Pläne und macht sie durch seinen Beschluss behördenverbindlich. Die regionalen Verkehrskommissionen können als eigentliche Trägerschaften der regionalen Verkehrsrichtpläne betrachtet werden, von denen sich die Agglomerationsprogramme von Lugano und Chiasso-Mendrisio und das Luganeser Modellvorhaben weitgehend ableiten. Dies erklärt auch die starke Fokussierung der Agglomerationsstrategien auf den Verkehr und die eher seltene Berücksichtigung von explizit siedlungsplanerischen Massnahmen, um die vom Bund geforderte Abstimmung von Siedlung und Verkehr zu gewährleisten. Bezüglich der Trägerschaft fügen sich sowohl Agglomerationsprogramme als auch Modellvorhaben nahtlos in die bestehenden Strukturen ein. Der Kanton tritt gegenüber dem Bund als Partner auf, während die regionalen Verkehrskommissionen das Bindeglied zwischen Kanton und Gemeinden darstellen.

Die Massnahmen im Bereich Institutionenpolitik beruhen zunächst auf der 1998 publizierten Studie *Il cantone e i suoi comuni*<sup>32</sup>, in der der Regierungsrat die Förderung der Gemeindefusionen als kantonales, institutionenpolitisches Ziel festschreibt. Das Fusionsförderungsprogramm des Kantons löste, obwohl ursprünglich vor allem zur Förderung der Fusion von kleinen und kleinsten Gemeinden im ländlichen Raum konzipiert, eine breite Diskussion aus. Gemeindefusionen wurden im Laufe der Zeit immer stärker auch als „salonfähiges“ Vorgehen für die städtischen Gebiete betrachtet – und in Form von „Nuova Lugano“ 2004 erstmals auch umgesetzt. Dieser neuen Dynamik trägt der Regierungsrat in seiner Studie *Città 2004* Rechnung, die die strategische Grundlage für Gemeindefusionen in Agglomerationen darstellt. Konkret werden darin verschiedene Szenarien zur institutionellen Konsolidierung der Gemeindestrukturen in den Tessiner Agglomerationen definiert, die zu einer Stärkung der politischen Steuerungsfähigkeit beitragen sollen. Das konkrete Vorgehen für diese Gebietsreformen ist im Gemeindefusionsgesetz von 2003 geregelt. Die Ausarbeitung konkreter Fusionsprojekte geschieht gemeinsam durch fusionswillige Gemeinden, wird also somit „von unten“

---

<sup>31</sup> Piano dei trasporti del Locarnese e Vallemaggia, Piano dei trasporti del Bellinzonese, Piano dei trasporti del Luganeso, Piano dei trasporti del Mendrisiotto e Basso Ceresio, Piano dei trasporti della Regione Tre Valli.

<sup>32</sup> Dipartimento delle istituzioni – Sezione degli enti locali (1998): *Il cantone e i suoi comuni*.

initiiert. Fusionswillige Gemeinden können aufgrund eines solchen Projektes Unterstützung durch den Kanton beantragen, der etwa durch finanzielle Transferzahlungen Reichtumsunterschiede zwischen den zu fusionierenden Gemeinden ausgleichen kann. Das ausgearbeitete Fusionsprojekt wird zunächst in Konsultativabstimmungen der Wählerschaft der betroffenen Gemeinden vorgelegt und dann vom Kantonsparlament bestätigt.

#### 4.4.3 *Verwaltungsinterne Vernetzung*

Die beiden wichtigsten kantonalen Verwaltungsabteilungen für die Agglomerationspolitik im Tessin sind die *Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità* für den Verkehrsbereich, und die *Sezione enti locali* für die Institutionenpolitik. Da diese beiden Dienststellen zwei unterschiedlichen Direktionen angegliedert sind (*Dipartimento del territorio* bzw. *Dipartimento delle istituzioni*), ist die Zusammenarbeit nicht sehr ausgeprägt. Die jeweiligen Vorhaben werden unabhängig voneinander verfolgt und es gibt keinen regelmässigen Austausch über die jeweiligen Strategien oder Massnahmen.

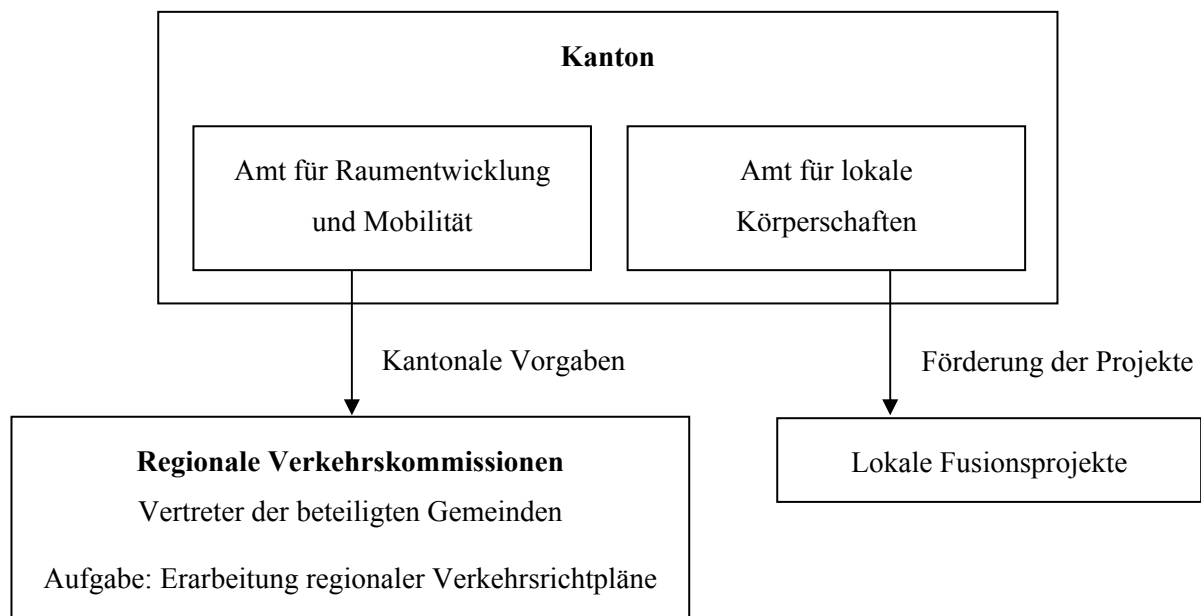
Es ist bemerkenswert, dass die für die Agglomerationspolitik zuständige Verwaltungsabteilung sowohl die Dienststelle für Raumentwicklung als auch diejenige für Verkehrsplanung unter einem Dach vereinigt. Eine weitere Vereinfachung bezüglich der verwaltungsinternen Koordination stellt die Tatsache dar, dass die Tätigkeit der regionalen Verkehrskommissionen im Tessin sowohl den öffentlichen Verkehr als auch den Privatverkehr abdeckt. Dies bietet gute Voraussetzungen für die Koordination der Verwaltungsabteilungen, die für diese verschiedenen Bereiche zuständig sind.

#### 4.4.4 *Einbezug von weiteren relevanten Akteuren*

Die Hauptakteure der Tessiner Agglomerationspolitik sind der Kanton und die Gemeinden. Bei der Ausarbeitung der Massnahmen haben in erster Linie die Exekutiven eine gestaltende Rolle gespielt. Die geltenden Kompetenzregelungen im Bereich des Verkehrs bzw. der Institutionenpolitik weisen jedoch auch den Legislativen und dem Stimmvolk eine klare Rolle zu und regeln deren Einbezug in den Prozess. Wegen des finanziellen Engagements, das mit ihrer Umsetzung verbunden ist, müssen die regionalen Verkehrsrichtpläne von den Behörden der betroffenen Gemeinden bestätigt werden, ebenso vom Kantonsparlament. Gemeindefusionen sind weitreichende Entscheide, die auf beiden Staatsebenen sowohl von den Exekutiven, den Legislativen und zuweilen vom Stimmvolk bestätigt werden müssen.

Neben den erwähnten Behörden und Verwaltungsakteuren sind bis jetzt jedoch keine weiteren Akteure – etwa aus der Privatwirtschaft – in die Gestaltung der Tessiner Agglomerationspolitik einbezogen worden.

Abbildung 6: Organigramm zur kantonsinternen Organisation im Kanton Tessin



Quelle: IPZ

### Zum Beispiel: La nuova Lugano

Die Agglomeration Lugano weist im gesamtschweizerischen Vergleich den höchsten Grad an institutioneller Fragmentierung auf. Gemäss Volkszählung 2000 verteilten sich die knapp 140'000 Einwohner der Agglomeration Lugano auf nicht weniger als 77 Gemeinden. Im zunehmend dichter zusammenwachsenden Siedlungsgebiet standen die Gemeindegrenzen somit zunehmend quer in der Landschaft.

Durch die Förderungsprogramme des Kantons waren Gemeindefusionen als institutionenpolitische Massnahme salonfähig geworden. Diese Gelegenheit ergriff der Stadtpräsident von Lugano. Ende der 1990er Jahre wurden Gespräche mit den umliegenden Gemeinden geführt, um deren Haltung zu einer Fusion mit Lugano zu sondieren. Zur Unterstützung dieser Kontakte wurde eigens eine neue Abteilung in der Luganeser Gemeindeverwaltung geschaffen. Das Resultat konnte sich sehen lassen. Acht Vororte zeigten sich an einer Fusion mit Lugano grundsätzlich interessiert: Cureggia, Brenganzona, Davesco-Soragno, Gandria, Pambio-Noranco, Pazzallo, Pregassona und Viganello. Das Fusionsprojekt „Nuova Lugano“ wurde 2002 von diesen Gemeinden zusammen mit der Kernstadt beim Kanton beantragt. Dieser gab grünes Licht und stellte einen Beitrag von Fr. 46.8 Mio. in Aussicht, mit dem während einer Übergangszeit von sechs Jahren verhindert werden konnte, dass einer der betroffenen Gemeinde aus der Fusion finanzielle Nachteile entstanden.



Ende 2002 und Anfang 2003 fanden in den Gemeinden konsultative Volksabstimmungen statt. Überall überwogen die befürwortenden Voten klar. Das Kantonsparlament bestätigte die Fusion im Oktober 2003. Sie trat mit den Gemeindewahlen vom April 2004 in Kraft. Natürlich mussten auch die Behörden an die neue Bevölkerungsgrösse angepasst werden. Die Zahl der Exekutivmitglieder wurde von fünf auf sieben erhöht, die Anzahl Sitze im Gemeindeparlament von 50 auf 60. Zudem wurden insgesamt dreizehn Quartiere konstituiert, in denen je eine Konsultativkommission gebildet und dezentrale Dienststellen der Stadtverwaltung eingerichtet wurden.

## **4.5 Abgrenzung zu bzw. Synergien mit anderen kantonalen Strategien**

### *4.5.1 Synergien mit der Institutionenpolitik*

Im Unterschied zu allen anderen Schweizer Kantonen beinhaltet die Tessiner Agglomerationspolitik auch explizit die Förderung von Gebietsreformen durch Gemeindefusionen. Überlegungen zur Schaffung von regionalen Institutionen für Agglomerationen – wie etwa im Kanton Bern – wurden im Tessin gegen Ende der 1990er Jahre zwar ebenfalls angestellt. Aufgrund des unerwartet positiven Echos des Gemeindefusionsprogramms wurde eine entsprechende Revision des Gemeindegesetzes aber wieder gestoppt. Das Credo ist heute, dass die Konsolidierung der institutionellen Strukturen in den Agglomerationen vor allem durch Gemeindefusionen zu erfolgen hat. So herrscht beispielsweise heute die Meinung vor, dass der Zusammenschluss von acht Vorortsgemeinden mit der Stadt Lugano im Jahre 2004 die dortige Zusammenarbeit in der Raum- und Verkehrsplanung bedeutend vereinfacht hat.

Dementsprechend stehen in mehreren Agglomerationen Reformen an. Obwohl die Agglomeration Lugano eine grosse Gebietsreform im Jahre 2004 verwirklicht hat, werden mittlerweile bereits neue Fusionsprojekte diskutiert. Im Mendrisiotto wird momentan ebenfalls ein grösseres Reformprojekt diskutiert, welches zwölf Gemeinden umfassen würde. In Chiasso und in der Region Sottoceneri wurden ebenfalls Studien zu Gemeindefusionen durchgeführt, die mittelfristig auf die Ausarbeitung und die Durchführung konkreter Fusionsprojekte hinauslaufen dürften.

Von einer im Jahre 2003 in Kraft getretenen Revision des innerkantonalen Finanzausgleichsystems erhofft man sich ausserdem neue Impulse für Gemeindefusionen. Gemäss den neuen Regelungen erhalten kleine, strukturknappe Gemeinden nun deutlich weniger Ausgleichsbeträge, wodurch ein Anreiz für Fusionen von Klein- und Kleinstgemeinden entsteht. Eine weitere Revision des Finanzausgleichsystems, die sich zurzeit in Diskussion befindet, soll zudem auch Anreize für Fusionen in städtischen Gebieten schaffen. Konkrete Bestandteile dieser Diskussion sind neben der Änderung der Berechnungskriterien für die Ausgleichsbeträge die

Schaffung eines regionalen Entwicklungsfonds sowie die Einrichtung eines neuen Ausgleichsmechanismus für Zentrumslasten.

#### *4.5.2 Verhältnis zur Politik des ländlichen Raums*

Eine explizite Verbindung zwischen Agglomerationspolitik und Politik des ländlichen Raumes besteht im Tessin heute nicht. Sie wird allenfalls über die Verkehrsplanung hergestellt. So definieren der kantonale Verkehrsrichtplan und die regionalen Verkehrsrichtpläne innerhalb der jeweiligen Perimeter die vorhandenen Mobilitätsbedürfnisse, die angestrebte Entwicklung der ländlichen Regionen und die dazu notwendigen verkehrlichen Massnahmen.

#### *4.5.3 Koordination mit weiteren Planungsinstrumenten*

Neben den bereits erwähnten – allerdings schwach ausgeprägten – Bezügen zur Siedlungsplanung besteht eine Verbindung zu den Planungsinstrumenten der Luftreinhaltepolitik. Ein regionaler Verkehrsrichtplan beinhaltet neben den Vorgaben zu Verkehrsangebot und -infrastruktur ein regionales Luftreinhalte-Konzept für den Bereich Sottoceneri, das eine Reihe von Massnahmen zur Begrenzung von Schadstoffemissionen vorsieht. Ähnliche Konzepte werden nun für weitere Regionen vorbereitet. Von dieser Koppelung an die regionalen Verkehrsrichtpläne erhofft man sich eine bessere Koordination der schadstoffmindernden Massnahmen mit denjenigen im Bereich Verkehr.

### **4.6 Politische Risiken der Agglomerationspolitik**

#### *4.6.1 Der Stadt-Land-Konflikt im Kanton Tessin*

In der Agglomerationspolitik sind im Kanton Tessin keine Konflikte zwischen den städtischen und den ländlichen Gebieten auszumachen. Weder die Vorhaben im Bereich des Verkehrs noch diejenigen im Bereich der Institutionen sind bisher in dieses Spannungsfeld geraten. Angesichts der Ausdehnung des Berggebiets im Kanton Tessin ist dies bemerkenswert. Die gut etablierten IHG-Regionen fühlten sich offenbar bisher nicht speziell benachteiligt von der Agglomerationspolitik des Kantons; ihnen kommt schon seit langem über das Instrumentarium der Regionalpolitik eine als umfangreich und vor allem genügend wahrgenommene Förderung zugute.

Weit verbreiteter sind jedoch Spannungen innerhalb der Agglomerationen zwischen Kernstädten und Umlandgemeinden bzw. zwischen lokalen und regionalen Interessen. Einerseits treten diese im Verkehrsbereich zutage. Selbst wenn die übergeordneten Ziele der regionalen

Verkehrsrichtpläne in der Regel unbestritten sind, kommt es manchmal zu Meinungsverschiedenheiten über die Finanzierung der Umsetzungsmassnahmen, besonders über die von den einzelnen Gemeinden zu tragenden Kosten. Andererseits haben Fusionsprojekte vereinzelt zu Diskussionen und Widerständen bei betroffenen Gemeinden geführt.

#### 4.6.2 Konfliktregelung und Interessenausgleich

Die regionalen Verkehrskommissionen sind wichtig bei der Schaffung der Akzeptanz für die in den Verkehrsrichtplänen definierten Ziele und Massnahmen bei den Gemeinden einer Agglomeration. Die Kommissionen sind zusammengesetzt aus Vertretern der Exekutive der beteiligten Gemeinden im Planungsbereich. Diese können sich sowohl bei der Ausarbeitung der Verkehrsrichtpläne als auch bei deren Umsetzung einbringen. Dass sie dies auch tun, liegt nicht zuletzt daran, dass aus den Verkehrsrichtplänen direkte finanzielle Verpflichtungen für die Gemeinden resultieren, diese also an einer gestaltenden Mitarbeit bei der Definition des Planes interessiert sind. Die Regelung von allfälligen Konflikten unter den Gemeinden geschieht also im Rahmen dieser Verkehrskommissionen. Somit ist das Resultat ihrer Arbeit in der Regel breit abgestützt und geniesst gute Akzeptanz.

Während die Lösung von agglomerationsinternen Konflikten weitgehend „horizontalen“, d.h. aus Gemeindevertretern zusammengesetzten Gremien wie den Verkehrskommissionen überlassen wird, spielt der Kanton bei der Regelung von Konflikten bei Gemeindefusionen eine sehr viel wichtigere Rolle. Dies betrifft einerseits die Gestaltung des Vorgehens zur Ausarbeitung von Fusionsprojekten.<sup>33</sup> Dieses ist explizit als „bottom-up“ Prozess konzipiert. Mit seinen strategischen Studien sowie der finanziellen und logistischen Unterstützung solcher Projekte hat der Kanton Anreize für Gemeinden gesetzt, Fusionsprojekte ins Auge zu fassen. Bisher wurde kein einziges Fusionsprojekt vom Kanton lanciert; die Initiative ging immer von den betroffenen Gemeinden aus. Andererseits hat der Kanton bei der Umsetzung solcher Fusionsprojekte die Möglichkeit für weitreichende Eingriffe. In der Tat gibt die 1997 revidierte Tessiner Verfassung dem Kanton das Recht, Gemeinden gegen ihren Willen zur Fusion zu zwingen, falls dies im öffentlichen Interesse des Kantons liegt. Von dieser Möglichkeit wurde allerdings bisher nur zurückhaltend Gebrauch gemacht.<sup>34</sup> Generell hat der Kanton in der Insti-

---

<sup>33</sup> Festgehalten in der Legge sulle aggregazioni e separazioni dei comuni, del 16 dicembre 2003.

<sup>34</sup> Die erste solchermassen zur Fusion gezwungene Gemeinde war Sala Capriasca, deren Stimmbürgerschaft sich, mit 307 „Nein“ gegen 304 „Ja“, gegen eine Vereinigung mit fünf Nachbargemeinden entschied. Der Grosse Rat kam im Juni 2000 zur Ansicht, dass diese Fusion im öffentlichen Interesse des Kantons liege und nahm das Fusionsprojekt an, trotz des Widerstandes von Sala Capriasca. Gegen den Grossratsbeschluss wur-

tutionenpolitik also ein behutsames Vorgehen gewählt, besonders in den Agglomerationen. Diese Tatsache trägt zweifelsohne ebenfalls zur Akzeptanz bei.

#### **4.7 Fazit – Möglichkeiten und Grenzen der kantonalen Agglomerationspolitik**

##### *4.7.1 Zusammenfassung der Agglomerationspolitik des Kantons Tessin*

Die Tessiner Agglomerationspolitik beruht bisher auf zwei „Säulen“: Verkehr und Institutionen. Kernstück der Vorhaben im Bereich Verkehr sind die regionalen Verkehrsrichtpläne. Deren Ziele sind eine stärkere Vernetzung der Tessiner Agglomerationen untereinander sowie eine Verbesserung der Erreichbarkeit innerhalb der Agglomerationen. Sie umfassen Massnahmen sowohl im öffentlichen Verkehr als auch im Privatverkehr. Das Tessiner Modellvorhaben für die Agglomeration Lugano, aber auch die beiden Agglomerationsprogramme Lugano und Chiasso-Mendrisio fügen sich nahtlos in diese regionalen Verkehrsrichtpläne ein.

Hinsichtlich der Institutionenpolitik besteht seit Ende der 1990er Jahre die feste Absicht, das stark fragmentierte Tessiner Gemeindesystem durch die Förderung von Fusionen zu konsolidieren. 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 ernsthaft verfolgten Option geworden. Der Kanton hat mit einer im Jahre 2004 publizierten Studie verschiedene Fusionsszenarien für alle Tessiner Agglomerationen ausgearbeitet. Ziel ist, durch institutionelle Konsolidierung die Gouvernanz innerhalb der Agglomerationen zu verbessern und somit zu deren Stärkung beizutragen.

##### *4.7.2 Erfolgsfaktoren der kantonalen Agglomerationspolitik*

#### **Einbettung in gesamtkantonale Vorhaben**

Die heutige Tessiner Agglomerationspolitik beruht auf strategischen Überlegungen zur Entwicklung des gesamten Kantons. Dieser ist als Transitkanton stark vom Verkehr geprägt. Die Lenkung der Verkehrsströme und die Lösung der Verkehrsprobleme stehen als Steuerungsgrössen 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 (TI-

---

de das Referendum ergriffen, die kantonale Volksabstimmung im September 2000 ergab aber ebenfalls ein klares Ja zur Zwangsfusion. Das von der Gemeinde Sala Capriasca angerufene Bundesgericht bestätigte die Rechtmässigkeit des Vorgehens. Im Jahre 2001 wurde die Fusion vollzogen.

LO) von der Realisierung von „Alp-Transit Sud“ und speziell dem Monte Ceneri Basistunnel profitieren. Berücksichtigt werden in diesen Projekten auch die starken verkehrlichen Verflechtungen mit den benachbarten italienischen Städten. Von der Tessiner S-Bahn (TILO) etwa erhofft man sich nicht nur stärkere Vernetzungen innerhalb des Tessiner Städtesystems, sondern auch eine bessere Anbindung des Tessiner Wirtschaftsraums an die Metropole Mailand und den dortigen Flughafen Malpensa.

### **Partnerschaftliches Vorgehen zwischen Kanton und Gemeinden**

Positiv für den bisherigen Verlauf der Tessiner Agglomerationspolitik war die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den kantonalen und den kommunalen Behörden und Dienststellen. Dies gilt für beide Standbeine der Agglomerationspolitik. Im Verkehrsbereich hat in den 1990er Jahren mit der Einrichtung der regionalen Verkehrskonferenzen eine Dezentralisierung des Planungsprozesses stattgefunden. Damit wurde ein partnerschaftliches Vorgehen institutionalisiert, das mithalf, die zuvor festgestellten Blockaden und Konflikte zwischen Kanton und Gemeinden zu überwinden. Das heutige Verfahren ist geprägt durch eine starke Rolle der Gemeinden im Planungs- und Umsetzungsprozess. Ihnen kommt die Hauptverantwortung für die Beilegung von Konflikten zwischen lokalen und regionalen Interessen im Rahmen der regionalen Verkehrskommissionen zu. Sind die Verkehrsrichtpläne einmal definiert, unterstützt sie der Kanton nach Kräften.

Auch der Bereich der Institutionenpolitik ist von einem behutsamen und in erster Linie unterstützenden Vorgehen des Kantons geprägt bei der Ausarbeitung von Fusionsprojekten. Die Initiative muss dabei „von unten“, also von den Gemeinden kommen, die dem Kanton die Prüfung eines konkreten Fusionsprojektes beantragen. Mit Unterstützung des Kantons wird dann ein Fusionsprojekt ausgearbeitet, in dem nicht nur die Ausgestaltung der neuen Gemeinde konkretisiert wird, sondern gegebenenfalls auch die für eine nachhaltige finanzielle Entwicklung notwendige finanzielle Hilfe des Kantons. Kommt ein Fusionsprojekt auf Initiative der Gemeinden zustande, greift der Kanton allerdings durchaus auch zu drastischen Massnahmen, um die Umsetzung der Projekte zu garantieren – wie etwa der Zwangsfusion.

### **Demokratische Legitimierung**

Die Ausarbeitung und Umsetzung der Agglomerationspolitik sind in erster Linie durch die Exekutiven geprägt. Dank klaren gesetzlichen Grundlagen – sowohl im Verkehrsbereich, als auch bei der Institutionenpolitik – ist jedoch auch der Einbezug der Parlamente und des Stimmvolks klar geregelt. Die zur Umsetzung der Verkehrsrichtpläne notwendigen finanziellen Mittel müssen von den Gemeindeparlamenten bzw. vom Kantonsparlament bewilligt wer-

den. Diese haben somit das letzte Wort. Auch bei Gemeindefusionen wird auf den Einbezug der Parlamente und Stimmbürger geachtet. Die Stimmbürgerschaft der betroffenen Gemeinden hat jeweils Gelegenheit, sich in einer Abstimmung zur geplanten Fusion zu äussern. Der Ausgang dieser – rechtlich gesehen lediglich konsultativen – Abstimmungen wird meistens respektiert. Nur wenn geltend gemacht werden kann, dass eine Fusion im höheren Interesse des Kantons liegt, werden Gemeinden dazu gezwungen. Dies bedingt aber, wie auch andere Fusionen, einen Kantonsratsbeschluss, der dem fakultativen Referendum unterliegt. Die demokratischen Hürden für solch einschneidende Massnahmen liegen also relativ hoch. Nicht zuletzt deshalb kann die Tessiner Agglomerationspolitik als demokratisch gut legitimiert bezeichnet werden.

#### *4.7.3 Ansätze zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik*

Entwicklungen hin zu einer ganzheitlichen – im Sinne einer über die Bereiche Verkehr und Siedlung – hinausgehenden Agglomerationspolitik sind im Tessin noch nicht erkennbar. Zwar wird das Thema Agglomerationen im Tessin ausser mit dem Verkehrsbereich seit jeher auch mit der institutionellen Frage und konkret mit Gemeindefusionen in Verbindung gebracht.

Allerdings ist davon auszugehen, dass Fusionen nur in einem gewissen Gebiet der Agglomerationen zum Tragen kommen – nämlich in erster Linie in deren Kern. Gemeindefusionen können somit nur begrenzt eine Lösung für agglomerationsweite Koordinationsprobleme darstellen. Zwar bestehen in Form der regionalen Verkehrskommissionen durchaus Mechanismen, die eine agglomerationsweite Gouvernanz sicherstellen. Ihre Zuständigkeiten sind zurzeit jedoch auf den Bereich des Verkehrs beschränkt und es ist zu bezweifeln, dass diese Kommissionen in absehbarer Zeit auch Koordinationsaufgaben in weiteren Politikfeldern übernehmen werden.

#### *4.7.4 Fazit*

Die Tessiner Agglomerationspolitik besteht heute aus zwei, zurzeit noch weitgehend unabhängigen „Standbeinen“. Neben den auch anderswo anzutreffenden Vorhaben im Bereich Verkehr und Siedlung wird im Tessin explizit auch das Mittel der institutionellen Konsolidierung – sprich Gemeindefusionen – zur Verbesserung der Gouvernanz innerhalb der Agglomerationen eingesetzt. Darin besteht die Originalität der Tessiner Agglomerationspolitik. Der bisherige Erfolg in diesem Bereich hängt ganz wesentlich vom Vorgehen des Kantons ab. Dieses ist geprägt durch eine Mischung von Behutsamkeit (bei der Ausarbeitung von Fusionsprojekten) und Determination (bei deren Um- bzw. Durchsetzung).

Trotz der Bedeutung von Gemeindefusionen in der Tessiner Agglomerationspolitik wird jedoch auch hier deutlich, dass sich nicht aller Koordinationsbedarf in den Agglomerationen durch Fusionen lösen lässt. Regionale Koordinationsgefässe sind auch in institutionell konsolidierten Agglomerationen nötig, wie etwa die regionalen Verkehrskommissionen im Bereich Verkehr und Siedlung. Wenn sich die Agglomerationspolitik nicht auf diesen Bereich beschränken soll, wird man somit auch im Tessin vermutlich nicht um eine vertiefte Diskussion über die Rolle von regionalen Koordinationsgremien herumkommen, die neben Verkehr und Siedlung auch weitere Politikbereiche beinhalten.

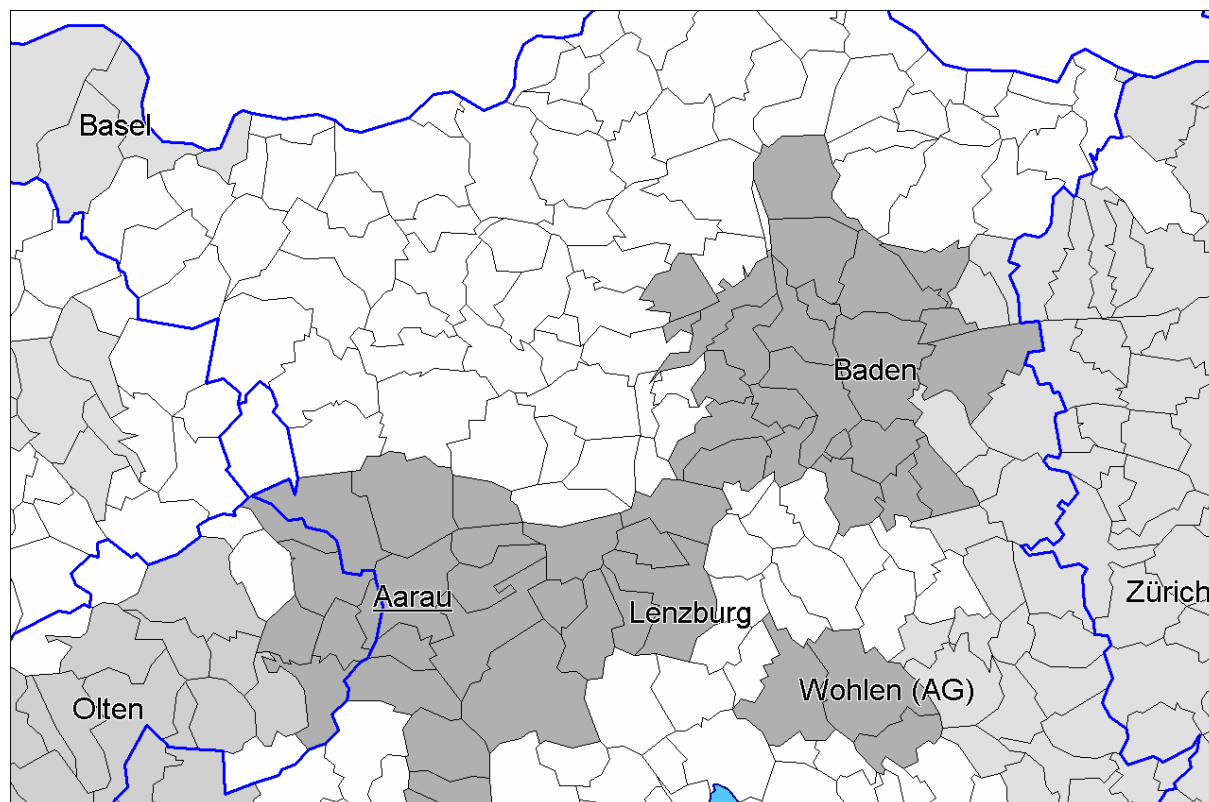
## 5 Kanton Aargau

### 5.1 Übersicht zur kantonalen Agglomerationspolitik

#### 5.1.1 Die Agglomerationsräume im Kanton Aargau

Der Kanton Aargau weist sieben Agglomerationen auf. Drei davon, die Agglomerationen Baden-Brugg, Lenzburg und Wohlen, liegen gänzlich innerhalb der Kantonsgrenzen. Vier urbane Räume, die Agglomerationen Aarau, Olten-Zofingen, Basel und Zürich, sind grenzüberschreitend.

Abbildung 7: Agglomerationsräume im Kanton Aargau (gemäss Definition BFS, 2000)



Quelle: IPZ, Kartenhintergrund GEOSTAT (BFS)



### 5.1.2 Der formelle Rahmen der Agglomerationspolitik

Im Kanton Aargau hat der Kanton, insbesondere das Departement Bau, Verkehr und Umwelt, die führende Rolle in der aargauischen Agglomerationspolitik inne. Sein Ziel ist es, in den Agglomerationen zusammen mit den Gemeinden für eine koordinierte, verbindliche und rasche Entscheidungsfindung in allen für die Agglomeration wichtigen Bereichen zu sorgen. Der Grundstein und der Rahmen für eine eigentliche Agglomerationspolitik des Kantons Aargau wurden mit dem vom Regierungsrats am 10. August 2005 verabschiedeten Bericht zur Agglomerationspolitik im Aargau gelegt, worin die Zielsetzungen, die Strategien und die Umsetzung erläutert werden.<sup>35</sup>

### 5.1.3 Instrumente der Agglomerationspolitik

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

Im Weiteren bestehen die Modellvorhaben "AareLand (Netzstadt *AarauOltenZofingen*)“ und „Trinationale Agglomeration Basel“ (heute Trinationaler Eurodistrict Basel). Das Modellvorhaben Netzstadt Mittelland wurde gemeinsam mit dem Kanton Solothurn erarbeitet und verfügt über 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).

---

<sup>35</sup> Baudepartement des Kantons Aargau, Abteilung Raumentwicklung: Agglomerationspolitik im Aargau, Bericht vom 7. Juli 2005.

#### 5.1.4 Stand der Agglomerationspolitik

Nach der Eingabe der Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung beim Bund Ende 2007 wird eine Richtplanvorlage zur Festsetzung der raumrelevanten Bereiche der Agglomerationspolitik im Kanton Aargau vorbereitet. Zu dieser Vorlage findet im Sommer 2008 eine breite Vernehmlassung bei Bevölkerung, Parteien und weiteren interessierten Organisationen statt. Mit der Verabschiedung des Richtplans durch das Kantonsparlament erlangen die Agglomerationsprogramme behördenverbindliche Wirksamkeit und wird die kantonale Agglomerationspolitik erstmals strategisch verankert.

### 5.2 Prozess zur kantonalen Agglomerationspolitik

Auslöser zur Formulierung einer eigenen kantonalen Strategie war das Engagement des Bundes in der Agglomerationspolitik. Gestützt auf die Bundespolitik erteilte der Regierungsrat des Kantons Aargau im Jahre 2003 den Auftrag, eine kantonale Agglomerationsstrategie zu entwickeln. Zur Erarbeitung dieser Strategie wurde ein Delegierter für Agglomerationspolitik aus der Abteilung Raumentwicklung bezeichnet. Der Delegierte erhielt zudem Unterstützung von einer Arbeitsgruppe Agglomerationspolitik, die sich aus Vertretungen aller Departemente und von zwei Agglomerationen zusammensetzte. Anhand eines gemeinsamen Arbeitsprogramms wurden die kantonale Strategie vorbereitet, die rechtlichen Fragen geklärt und dem Regierungsrat das resultierende Strategiepapier unterbreitet. Der Bericht der Abteilung Raumentwicklung von Juli 2005 legte den Grundstein und den Rahmen für eine eigentliche Agglomerationspolitik des Kantons Aargau.<sup>36</sup>

Die Lancierung der Agglomerationspolitik erfolgte gleichzeitig mit der Diskussion von Strukturreformen. Verwaltungsmässig geprüft wurde eine neue Organisationsstruktur, die fähig wäre, die dezentralen kantonalen sowie die übergeordneten kommunalen Aufgaben gemeinsam und effizienter zu lösen. Aufgrund von Widerständen aus Bevölkerung und Gemeinden wurde dieser Ansatz aber nicht weiter verfolgt und eine klare Trennung der Agglomerationspolitik von den institutionellen Fragen eingeleitet.

---

<sup>36</sup> Baudepartement des Kantons Aargau, Abteilung Raumentwicklung: Agglomerationspolitik im Aargau, Bericht vom 7. Juli 2005.

### **5.3 Inhalte der kantonalen Agglomerationspolitik**

#### *5.3.1 Zielsetzungen des Kantons*

Im Vordergrund steht für den Kanton Aargau die Erhaltung und Förderung der Funktionsfähigkeit – also der Lebensqualität, der Attraktivität und der Wettbewerbsfähigkeit – der Agglomerationen als Wirtschaftsmotoren des Kantons. Ziel ist es, attraktive, zukunftsfähige Siedlungsräume zu bilden, die im Standortwettbewerb bestehen und trotz wachsendem Verkehr gut erreichbar bleiben. Die Zentren sollen sich dabei mit den Agglomerationsgemeinden sowie anderen Zentren und Agglomerationen – innerhalb und ausserhalb des Kantons – funktional vernetzen. Die Agglomerationspolitik soll sowohl von den Agglomerationsgemeinden als auch den ländlichen Gemeinden getragen werden. Die Agglomerationspolitik ist mit der Politik des ländlichen Raums zu verbinden, ihre Zielsetzungen und Programme sind hierzu zu koordinieren. Durch gemeinsame Aufgabenerfüllung sollen dabei Synergien erzielt und somit die Effizienz der öffentlichen Leistungserbringung gesteigert werden.

#### *5.3.2 Agglomerationsstrategien in den zentralen Politikbereichen Verkehr und Siedlung*

In erster Priorität werden im Kanton Aargau Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung erarbeitet und umgesetzt. Sie sollen eine gemeinsame, überregionale Siedlungsentwicklung ermöglichen, die Städte vom motorisierten Individualverkehr entlasten und die Bedingungen zur Schaffung von attraktivem Wohnraum verbessern. Zum dicht besiedelten Agglomerationsraum werden regionale Ausgleichsräume für die Naherholung und die Vernetzung der Lebensräume für Tiere und Pflanzen geschaffen.

Die Programme sollen zu einer Effizienzsteigerung des gesamten Verkehrssystems in den Agglomerationen führen und die negativen Auswirkungen des Verkehrs reduzieren. Dabei werden als erste Priorität stets der Ausbau und die Förderung des öffentlichen Verkehrs genannt. Darunter fallen Schieneninfrastrukturprojekte, Massnahmen zur Förderung des strassengebundenen öffentlichen Verkehrs und Projekte, die indirekt den öffentlichen Verkehr stärken. Daneben findet aber auch in allen Agglomerationen ein Infrastrukturausbau für den motorisierten Individualverkehr statt. Projekte im Bereich Langsamverkehr sind die Erstellung von neuen Radrouten und Gehwegen und damit die generelle Erhöhung der Attraktivität des Langsamverkehrs.

Im Bereich Siedlung werden zentral gelegene Siedlungsgebiete mit geringer Ausnützung verdichtet, Bahnhofsgebiete aufgewertet und Wohnraum vor allem an Standorten in der Nähe

von gut bedienten ÖV-Haltestellen angestrebt. Es werden wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte mit differenzierten Nutzungsvorschriften festgelegt und geeignete Standorte für verkehrsintensive Einrichtungen bezeichnet.

### *5.3.3 Integration weiterer Politikbereiche*

Im Kanton Aargau liegt der Schwerpunkt der Agglomerationspolitik klar auf den Politikbereichen Verkehr und Siedlung. Geplant ist aber eine Ausweitung der Agglomerationsstrategien auf weitere Themen, die eine regionale Betrachtung erfordern. So sind gemäss Regierungsratsbeschluss vom 10. August 2005 das Departement des Innern, das Departement Bildung, Kultur und Sport und das Gesundheitsdepartement beauftragt zu prüfen, wie die Ausländer- und Integrationspolitik, Kulturpolitik und Sozialpolitik im Rahmen der Agglomerationsstrukturen umzusetzen sind.

Zur Prüfung der Integration dieser weiteren Themenbereiche hat sich eine interdepartementale Arbeitsgruppe mit Vertretern der obigen drei Departemente und dem Departement Bau, Verkehr und Umwelt gebildet. Im Bereich der Integrationspolitik wurde ein Umsetzungskonzept erarbeitet, das den Aufbau einer verwaltungsexternen, operativen Fachstelle für Integration durch eine breit abgestützte Trägerschaft vorsieht. Das Kantonsparlament hat dafür aber keine Mittel bewilligt. In den weiteren Politikbereichen konnten bisher keine nennenswerten Fortschritte erzielt werden. Gründe dafür liegen hauptsächlich in den mangelnden finanziellen und personellen Ressourcen.

## **5.4 Kantonsinterne Organisation**

### *5.4.1 Zentrale Akteure der Agglomerationspolitik*

Federführender Akteur der aargauischen Agglomerationspolitik ist der Kanton, vertreten durch das Departement Bau, Verkehr und Umwelt, Abteilung Raumentwicklung. Er ist Ansprechpartner des Bundes und schliesst mit ihm Leistungsvereinbarungen im Bereich der Agglomerationspolitik ab.

Die öffentlich-rechtlichen Regionalplanungsverbände sind die Koordinationsstellen innerhalb der Agglomerationen und im Auftrag der Agglomerationsgemeinden die primären Ansprechpartner des Kantons. Die Planungsverbände bestimmen ihre interne Organisation selbst. Die Statuten der Regionalplanungsverbände erlauben eine Aufnahme von weiteren Themenbereichen neben Verkehr und Siedlung. Davon haben bereits einige Regionen Gebrauch gemacht. Die Regionalplanungsverbände können sich auch zu Regionalverbänden weiterentwickeln,

wie das Beispiel des Regionalverbands „zofingenregio“ zeigt. Der Verband betreibt neben der Regionalplanung eine Mütter- und Väterberatungsstelle, einen regionalen Vormundschaftsdienst und Sozialdienst, ein Regionsmarketing sowie die Vermittlung von Tagesfamilien. Der Perimeter dieser zusätzlichen Angebote variiert dabei je nach Einbezug von interessierten Gemeinden. Eine stärkere Institutionalisierung der regionalen Ebene ist im Kanton Aargau aber nicht geplant.

Beim Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung ist der Kanton für die kantonalen Massnahmen federführend zuständig, für kommunale Massnahmen und die Mitfinanzierung von kantonalen Massnahmen die Gemeinden. Da der Kanton für kantonale Massnahmen Durchsetzungskompetenzen geltend machen kann, wird das Vetorecht der Gemeinden relativiert und die Umsetzung zentraler Agglomerationsprojekte im Bereich Verkehr und Siedlung gewährleistet. Zudem sieht das kantonale Gemeindegesetz bezüglich der Gemeindezusammenarbeit folgende Kompetenzzuordnung vor: „Der Regierungsrat kann die gemeinsame Besorgung von Verwaltungsaufgaben anordnen, sofern eine sachgerechte Verwaltung nicht mehr gewährleistet ist sowie wesentliche Einsparungen und Vereinfachungen erreicht werden. Die betroffenen Gemeinden sind vorher anzuhören.“<sup>37</sup>

Die gegenüber dem Bund bezeichneten Trägerschaften für die kantonalen Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung bestehen aus dem Kanton, den Agglomerationsgemeinden und in ihrem Auftrag den Regionalplanungsverbänden.

#### 5.4.2 Grundlagen der Zusammenarbeit

Die Agglomerationspolitik im Kanton Aargau beruht auf einer vertraglichen Basis. Es entsteht dadurch keine Änderung der Kompetenzverteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Als Basis für eine verbindliche Zusammenarbeit in der Agglomerationspolitik unterzeichneten der Kanton, die betroffenen Regionalplanungsverbände und ihre Agglomerationsgemeinden in einem ersten Schritt eine *Absichtserklärung*.<sup>38</sup> Darin wird der Wille bekundet, als gleichberechtigte Partner einen Beitrag zur Stärkung der regionalen Identität und zum wirtschaftlichen Wohlergehen der Agglomeration leisten zu wollen sowie eine längerfristig tragfähige, demokratische und kostengünstige Zusammenarbeitsstruktur in verschiedenen Aufgabenbereichen anzustreben.

---

<sup>37</sup> Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesetz, GG) vom 19. Dezember 1978, Art. 72 Abs. 2.

<sup>38</sup> Siehe zum Beispiel: Planungsverband der Region Aarau (2004): Absichtserklärung vom 31. März 2004.

Die endgültige Form der Trägerschaft der Agglomerationspolitik im Kanton Aargau ist zurzeit noch offen. In einer ersten Phase (2008) ist vorgesehen, dass die Agglomerationsgemeinden ihren Regionalplanungsverband beauftragen, die kommunale Umsetzung federführend zu koordinieren und mit dem Kanton eine Leistungsvereinbarung abzuschliessen. Die Vereinbarung erfolgt dann zwischen dem Kanton, vertreten durch den Regierungsrat (BVU) und den Vorständen der Regionalplanungsverbände im Programmperimeter. In diesen verpflichtet sich der Kanton, die in seine Kompetenz fallenden Massnahmen voranzutreiben und unter Vorbehalt der Finanzierungsbeschlüsse der zuständigen kantonalen Organe umzusetzen. Mit dem Auftrag der Agglomerationsgemeinden an den jeweiligen Regionalplanungsverband verpflichten sich die Gemeinden, die kommunalen Massnahmen gemeinsam über einen regionalen Sachplan behördenverbindlich festzulegen, dies unter dem Vorbehalt der Finanzierungsbeschlüsse der zuständigen kommunalen Organe. Dieser regionale Sachplan wurde als Umsetzungsinstrument für die in der Gemeindekompetenz liegenden Massnahmen in die Vorlage zur laufenden Baugesetzrevision aufgenommen. In einer zweiten Phase (ab 2010) sollen diese behördenverbindlichen Vereinbarungen und Festlegungen durch rechtlich und finanziell verbindliche Beschlüsse der zuständigen Gemeindeorgane (Legislativen) abgelöst werden.

Das Vorgehen zur Erarbeitung der Agglomerationsstrategien ist als partnerschaftlicher Prozess zwischen kantonaler und kommunaler Ebene ausgestaltet. Die Städte und Gemeinden werden stets in die kantonalen Vorhaben einbezogen, bringen eigene Projekte in die Agglomerationspolitik ein und werden dabei vom Kanton unterstützt.

#### **Zum Beispiel: Interkantonale Zusammenarbeit in den Agglomerationsräumen Limmattal und Aarau-Olten-Zofingen**

Interkantonale Zusammenarbeit ist ein zentraler Bestandteil der Aargauer Agglomerationspolitik. Wichtig sind die grenzübergreifenden Räume Limmattal, Agglomeration Aarau-Olten-Zofingen und Agglomeration Basel. Das Limmattal erstreckt sich über Teile der Agglomeration Aargau-Ost und reicht in den Kanton Zürich hinein. Die Agglomeration AareLand (Netzstadt *AarauOltenZofingen*) wird durch die beiden vom Bundesamt für Statistik ausgewiesenen Agglomerationen Aarau und Olten-Zofingen gebildet und liegt in den Kantonen Aargau und Solothurn. Der untere Teil des Fricktals gehört zur Agglomeration Basel.

Ende der 1990er Jahre wurde die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den Räumen Limmattal und AareLand mit der Errichtung von interkantonalen Plattformen institutionalisiert (Plattform Aargau-Zürich PAZ und Plattform Aargau-Solothurn PASO). Diese grenzübergreifenden Institutionen sollen durch Koordination, Kooperation und Informationsaustausch die Schaffung von Beziehungsnetzen generieren und somit die Zusammenarbeit auf allen Ebenen (Kanton, Planungsverbände und Gemeinden) verstetigen und verbessern. Sie sind gleichzeitig Anlaufstelle für Behörden bezüglich grenzüberschreitender Fragen, Koordinationsstelle der kantonalen Regierungen und Verwaltungen zur Abstimmung von Vorhaben,

Informationsstelle über Absichten und Entscheide und Aktionsstelle für neue gemeinsame Aktivitäten.<sup>39</sup>

Ständige Mitglieder sind die Delegationen des Regierungsrats der beteiligten Kantone, die Vertreter der kantonalen Verwaltungen und der Gemeinden sowie die Präsidenten der Regionalplanungsverbände. Die Plattformen werden von den Baudirektoren/innen der Kantone getragen. Zweimal jährlich finden Sitzungen – abwechslungsweise ein fachliches Treffen im kleinen Rahmen und eine grosse Plenumsitzung – statt.

Im Raum Aarau-Olten-Zofingen obliegt die politische Führung beim Aufbau der Netzstadt dem so genannten Netzstadtrat (Stadtpräsident von Olten und Stadtammänner von Aarau und Zofingen). Die Geschäftsstelle verwaltet zurzeit der Stadtschreiber von Olten und die operative Führung hat der Stab inne, der von der Abteilung Stadtentwicklung der Stadt Aarau geführt wird und dem neben weiteren Mitgliedern je ein Vertreter der Kantone Aargau und Solothurn angehören.

Aus dieser grenzübergreifenden Zusammenarbeit sind konkrete Projekte entstanden. Im Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung Aargau-Ost ist in Abstimmung mit dem Kanton Zürich eine Stadtbahn Limmattal von Dietikon bis Killwangen vorgesehen.<sup>40</sup> Die Arbeiten wurden durch den Koordinationsausschuss Limmattal begleitet, der neben den beiden kantonalen Verwaltungen auch die Regionalplanungsverbände und die Gemeinden Dietikon und Spreitenbach umfasste. Zudem wurden alle übrigen betroffenen Gemeinden aus dem Limmattal in einer Begleitgruppe regelmässig über den Stand der Arbeiten informiert. Mit geschätzten Fr. 158 Mio. Investitionskosten gehört das Leitprojekt Stadtbahn Limmattal zu den wichtigsten Massnahmen des Agglomerationsprogramms.<sup>41</sup>

Im AareLand (Netzstadt *AarauOltenZofingen*) gelang die Realisierung eines gemeinsamen Programms, das vom Bund als Modellvorhaben anerkannt wurde. Innerhalb dieses Programms konnten verschiedene Projekte lanciert werden, wie das „AAREland: Parkprojekt“, der „Kulturraum Aarau-Olten-Zofingen“ oder ein gemeinsamer „Tarifverbund“. Weiter wurde das Agglomerationsprogramm in einem gemeinschaftlichen Prozess erarbeitet, abgestimmt und als Gesamtpaket beim Bund eingereicht.

#### 5.4.3 *Verwaltungsinterne Vernetzung*

Im Kanton Aargau kann eine verstärkte Vernetzung der an Agglomerationsfragen beteiligten Verwaltungseinheiten beobachtet werden. Bedingt wurde diese Entwicklung durch die notwendig gemeinsame Betrachtung der Bereiche Verkehr und Siedlung zur Erarbeitung der Agglomerationsprogramme. Die stärkere Kooperation ermöglichte vor allem innerhalb des Departements Bau, Verkehr und Umwelt eine integrale Sicht auf die kantonale Agglomerationspolitik.

---

<sup>39</sup> Regierungsrat des Kantons Aargau (1999): Plattform Aargau-Solothurn, Bericht vom 7. Juli 1999.

<sup>40</sup> Departement Bau, Verkehr und Umwelt (2007): Agglomerationsprogramm Aargau-Ost, Schlussbericht.

<sup>41</sup> Departement Bau, Verkehr und Umwelt (2007): Agglomerationsprogramm Aargau-Ost, Schlussbericht.

Auch departementübergreifend bestehen Arbeitsgruppen, die sich Problemstellungen annehmen, die räumlichen Charakter haben. So gibt es beispielsweise interdepartementale Teams zur Regionalpolitik, der Metropolitanregion Zürich und allgemein zu den Aussenbeziehungen des Kantons Aargau.

#### *5.4.4 Einbezug von weiteren relevanten Akteuren*

Die provisorischen Agglomerationsprogramme wurden jeweils den betroffenen Gemeinden und Planungsverbänden zur Stellungnahme unterbreitet. Die Diskussion der Vernehmlassungsantworten erfolgte in regionalen Workshops. Zu den Teilnehmern zählten die Aargauer Verwaltung, Abteilungen Raumentwicklung und Verkehr, die Regionalplaner und die Gemeindevertreter.

Die Bevölkerung wurde bisher vom Kanton durch Medienmitteilungen und das Internet über den Stand der Arbeiten informiert. In die Vernehmlassung der Richtplanvorlage zur Agglomerationspolitik vom Sommer 2008 wird die Bevölkerung nun über das ordentliche Mitwirkungsverfahren einbezogen.

In den grenzübergreifenden Agglomerationen sind zudem auch stets der Nachbarkanton und die angrenzenden Regionalplanungsverbände mit ihren Gemeinden zur Stellungnahme aufgefordert. So haben in den Agglomerationsräumen AareLand (Netzstadt *AarauOltenZofingen*) und Aargau-Ost (Limmattal) jeweils beide Kantone mit ihren Planungsverbänden und Agglomerationsgemeinden am Workshop teilgenommen. Die Koordination der Entscheidungen erfolgt über die interkantonalen Kooperationsplattformen PASO (Plattform Aargau-Solothurn) und PAZ (Plattform Aargau-Zürich).

Das Parlament nimmt Einfluss auf die Agglomerationspolitik mit dem Instrument der Richtplananpassung, den Mehrjahresprogrammen öffentlicher Verkehr und Strassen sowie mit dem kantonalen Aufgaben- und Finanzplan.

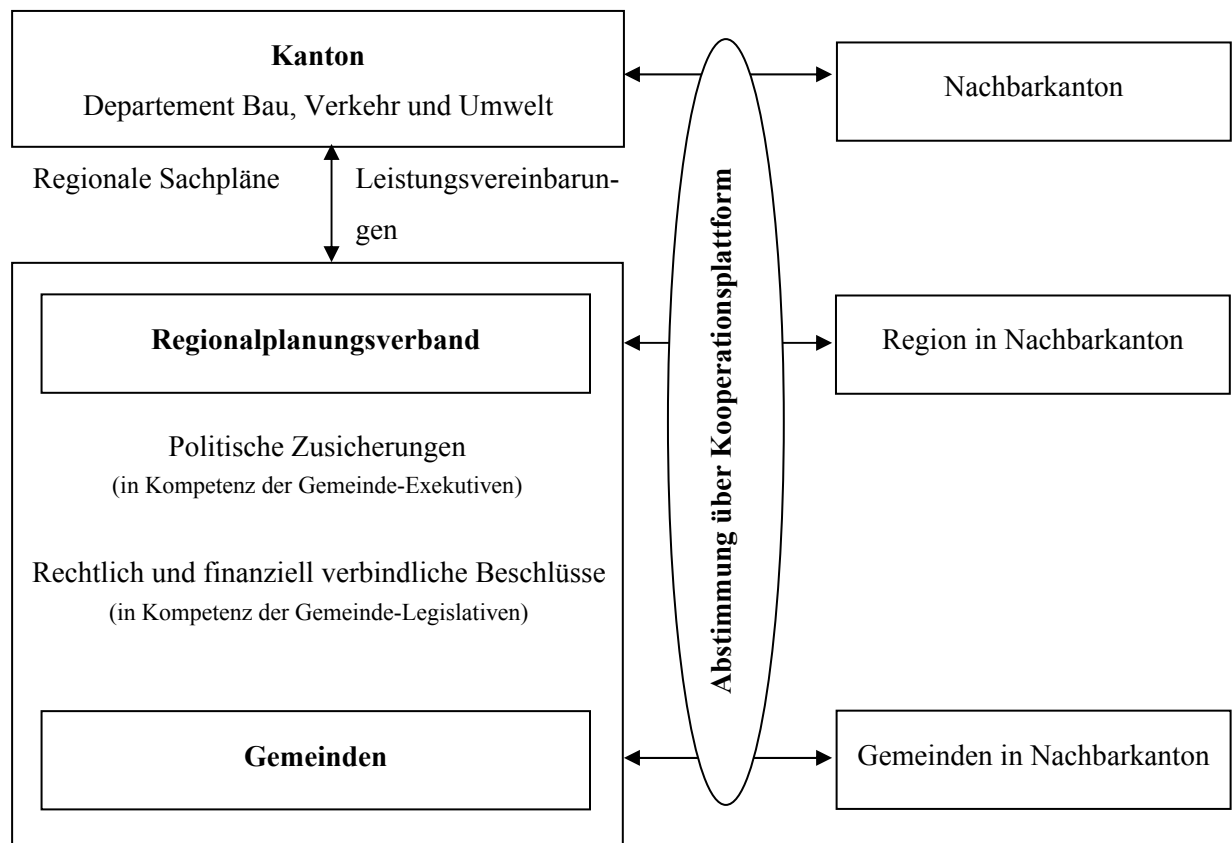
Zwischen der Regierung und den im Kantonsparlament vertretenen Parteien fanden im Jahr 2003 die so genannten Säulenhausgespräche statt, die dem Informationsaustausch über grundlegende Zukunftsfragen, unter anderem auch zur Agglomerationspolitik, dienen. Ein wichtiges Resultat der Diskussionen ist die Absicht, die Politik des Kantons Aargau vermehrt auf die funktionalen Räume auszurichten. Aufgrund der zahlreichen grenzüberschreitenden Agglomerationsräume stellt diese Absicht ein klares Bekenntnis zu Metropolitanräumen und zu einer verstärkten Zusammenarbeit mit den Nachbarkantonen dar.



Der Einbezug von Verbänden oder privaten Akteure ist bisher nicht erfolgt. Für die Vernehmlassung der Richtplanvorlage im Sommer 2008 ist dies vorgesehen.

Die kantonsinterne Organisation der Agglomerationspolitik kann somit wie folgt dargestellt werden.

Abbildung 8: Organigramm zur kantonsinternen Organisation im Kanton Aargau



Quelle: IPZ, Vorlage unter [www.ag.ch](http://www.ag.ch) (Stand: 31.07.2007)

## 5.5 Abgrenzung zu bzw. Synergien mit anderen kantonalen Strategien

### 5.5.1 Abgrenzung zur Institutionenpolitik

Durch die Abgrenzung der Agglomerationspolitik von der Institutionenpolitik konnte die politische Diskussion über Gemeindefusionen entschärft werden. In der Agglomerationspolitik wurde bewusst der Ansatz der projektbezogenen Kooperation gewählt. Diese Art der Zusammenarbeit weist niedrige Eintrittshürden und flache Hierarchiestrukturen auf. Daher eignete

sich diese Strategie besonders im Hinblick auf die zahlreichen interkantonalen Agglomerationen im Kanton Aargau.

Anfang 2007 ist mit der Gemeindereform Aargau (GeRAG) erneut eine Reformdiskussion lanciert worden. Die Gemeindereform Aargau verfolgt zwei Zielsetzungen. In erster Linie sollen die Gemeinden bei der Optimierung der Aufgabenerfüllung unterstützt werden. Dazu soll der Kanton anhand der kantonalen Gesetzgebung günstige Rahmenbedingungen schaffen. Zweitens sollen die strukturellen Rahmenbedingungen für die Nutzung der Entwicklungspotenziale durch die Gemeinden verbessert werden. Unabhängig davon, ob es sich um urbane oder ländliche Gemeinden handelt, sollen entwicklungshemmende Strukturen abgebaut und beseitigt werden.<sup>42</sup> Um diese beiden Zielsetzungen im Hauptprojekt zu konkretisieren, befasst sich das Vorprojekt zurzeit mit der Überprüfung der Aufgabenteilung von Kanton und Gemeinden und einer möglichen Revision des Finanz- und Lastenausgleichs. Als Sofortmassnahme werden die Pauschalbeiträge für zusammenschlusswillige Gemeinden auf Fr. 60'000 verdoppelt. Werden die Gemeinden nicht selber aktiv, soll der Kanton Gemeindezusammenschlüsse auch initiieren und finanziell unterstützen können. Das Kantonsparlament soll Zusammenschlüsse als ultima ratio anordnen dürfen.

### 5.5.2 *Verhältnis zur Politik des ländlichen Raums*

Als kantonale Zielsetzung wird genannt, die Agglomerationspolitik mit der Politik des ländlichen Raums bzw. mit der Regionalpolitik zu verbinden, indem ihre Zielsetzungen und Programme koordiniert werden. Die Agglomerationspolitik soll nicht nur von den Agglomerationsgemeinden, sondern auch von den ländlichen Gemeinden getragen werden.

Bereits haben einige ländliche Regionen selbst regionale Entwicklungskonzepte zur Stärkung der eigenen Potenziale erarbeitet. Zudem existieren im Kantone Aargau mehrere durch den Bund finanzierte „Regio Plus“-Projekte.<sup>43</sup> Das Aargauer Umsetzungsprogramm der Neuen Regionalpolitik mit den Projektgebieten Aargauer Jura, Zurzibiet und südlicher Aargau ist vom Bund akzeptiert worden. Eine Zusammenarbeit mit den urbanen Räumen wird angestrebt. Die Aargauer Agglomerationspolitik weist bisher aber keine Verknüpfung mit der Neuen Regionalpolitik auf.

---

<sup>42</sup> Regierungsrat des Kantons Aargau (2007): Vorstellungen zur Entwicklung der Gemeindelandschaft.

<sup>43</sup> Bundesbeschluss vom 21. März 1997 über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum (Regio Plus).

### 5.5.3 Koordination mit weiteren Planungsinstrumenten

Die Agglomerationspolitik des Kantons Aargau ist im Kontext einer neuen gesamtkantonalen (Wirtschafts-) Politik zu betrachten, die versucht, sich nach funktionalen Räumen auszurichten. So ergeben sich Überschneidungen und Verbindungen mit weiteren raumrelevanten Strategien.

Das *Entwicklungsleitbild* ist das langfristige Planungsinstrument des Regierungsrats gemäss Art. 10 GAF.<sup>44</sup> Es ersetzt seit der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung das bisher auf vier Jahre beschränkte Legislaturprogramm und stellt in der Planungspyramide das oberste Steuerungsinstrument dar. Der für die Agglomerationspolitik bedeutendste Schwerpunkt ist, die Agglomerationen mittels einer auf Siedlungs- und Verkehrsplanung abgestimmten Raumentwicklung aufzuwerten (Nr. 7.1).<sup>45</sup>

Im Juni 2005 lancierte der Regierungsrat die *wirtschaftspolitische Wachstumsinitiative*, ein Paket mit 25 Massnahmen um die Rahmenbedingungen für das Aargauer Wirtschaftswachstum zu verbessern und das Volkseinkommen zu erhöhen. Die für die Agglomerationspolitik bedeutendste Massnahme (Nr. 14) fordert wirtschaftsstarke Agglomerationen durch abgestimmte Verkehrs- und Siedlungsentwicklung.<sup>46</sup>

Der *Planungsbericht „raumentwicklungAARGAU“* stellt eine neue Gesamtstrategie im Bereich Raumentwicklung dar und aktualisiert das Raumordnungskonzept von 1995. Neue Anforderungen, Vorgaben und aktuelle politische Themen wie die Entwicklung der Metropolitanräume, die kantonale Wachstumsinitiative, die Agglomerationspolitik und die Politik für den ländlichen Raum erfordern neue Schwerpunkte in der raumordnungspolitischen Konzeption. Die im *Planungsbericht „mobilitätAARGAU“* festgelegten Strategien folgen den drei Hauptausrichtungen der Koordination von Verkehr, Wirtschaft, Siedlung und Umwelt, der Vernetzung von MIV, ÖV und LV und der Steuerung der Mobilität. Die Agglomerationsprogramme dienen als Massnahmenpakete dazu, die Gesamtstrategien raumentwicklungAARGAU und mobilitätAARGAU umzusetzen.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) vom 11. Januar 2005.

<sup>45</sup> Regierungsrat des Kantons Aargau (2005): Entwicklungsleitbild Aargau, S. 16.

<sup>46</sup> Regierungsrat des Kantons Aargau (2005): Kanton Aargau - Standort in Bewegung, S. 21 ff.

<sup>47</sup> Departement Bau, Verkehr und Umwelt (2007): Agglomerationsprogramm Aargau-Ost, Schlussbericht.

## 5.6 Politische Risiken der Agglomerationspolitik

### 5.6.1 Der Stadt-Land-Konflikt im Kanton Aargau

Bezüglich der räumlichen Entwicklung des Kantons Aargau findet sich eine relativ ausgeprägte Stadt-Land-Differenz. Hintergrund ist dabei die Befürchtung der ländlichen, eher kleinen Gemeinden, sie könnten gegenüber dem urbanen Raum benachteiligt und wirtschaftlich und politisch an den Rand gedrängt werden. Die ländlichen Regionen fühlen sich vom „Speckgürtel“ der städtischen Regionen abgekoppelt und befürchten ein zusätzliches Wachstum dieses „Speckgürtels“ durch die Bundesmittel aus dem Infrastrukturfonds. Aus diesen Ängsten heraus hat sich im Kanton Aargau eine Interessengemeinschaft kleiner Gemeinden gebildet, die über einen starken Rückhalt im Kantonsparlament verfügt. Die unterschiedliche Problemwahrnehmung in urbanen und ländlichen Räumen erschwert eine lösungsorientierte Kooperation; die Parteien verharren in der Verteidigung ihrer Teilinteressen.

### 5.6.2 Konfliktregelung und Interessenausgleich

Diese Blockierung des politischen Prozesses konnte im Kanton Aargau teilweise durchbrochen werden. Im Juni 2005 unterzeichneten der Regierungsrat und die Vorstände der Gemeindeammänner-Vereinigung, des Verbands der Gemeindeschreiber und der Finanzverwalter eine Übereinkunft zum frühzeitigen Einbezug der Gemeinden bei kantonalen Geschäften mit Gemeindebezug. Es wurde ein paritätisches Konsultationsgremium Kanton - Gemeinden eingesetzt, in dem der Kanton alle wichtigen Vorlagen mit den Gemeinden vorbespricht. So war es in vielen Fällen möglich, den Widerstand der hauptsächlich kleinen und ländlichen Gemeinden in einer frühen Phase abzufangen. Da sich die institutionalisierte Zusammenarbeit bewährte, wurde die Übereinkunft im Januar 2007 in unbefristeter Form neu abgeschlossen.<sup>48</sup>

Der Kanton versucht, ein Bewusstsein zu schaffen, dass die Problematik der Agglomerationen stark mit dem ländlichen Raum zusammenhängt. Dazu wird eine gesamtkantonale Strategie der räumlichen Entwicklung benötigt. Die Spannungen zwischen Stadt und Land wurden auch im Raumentwicklungsbericht von September 2006 aufgegriffen. Diese Bemühungen führten dazu, dass mehrere ländliche Regionen nun eigene Entwicklungskonzepte erarbeiteten. Es besteht bisher aber keine direkte Verknüpfung der Agglomerationspolitik mit der Neuen Regionalpolitik oder mit der Politik des ländlichen Raums.

---

<sup>48</sup> Kanton Aargau (2006): Übereinkommen über die Zusammenarbeit Kanton – Gemeinden.

## **5.7 Fazit – Möglichkeiten und Grenzen der kantonalen Agglomerationspolitik**

### *5.7.1 Zusammenfassung der Agglomerationspolitik des Kantons Aargau*

Der Kanton Aargau verfügt über sieben Agglomerationsräume, wovon vier kantonsübergreifend sind. Innerhalb dieser Agglomerationen wurden verschiedene Agglomerationsprogramme und Modellvorhaben erarbeitet und zwei grenzübergreifende Kooperationsplattformen mit den Kantonen Solothurn und Zürich aufgebaut.

Die kantonale Gesamtstrategie basiert auf einem kooperativen, vertragsbasierten Ansatz. 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 im Auftrag der Gemeinden die zentralen Akteure der Agglomerationen und die wichtigsten Ansprechpartner des Kantons.

### *5.7.2 Erfolgsfaktoren der kantonalen Agglomerationspolitik*

#### **Kantonale Federführung**

In der Aargauer Agglomerationspolitik nimmt der Kanton klar die zentrale Stellung ein und gibt die allgemeine Stossrichtung vor. Er fungiert als Initiator und Organisator, der die Partnerschaften koordiniert, die Verantwortlichkeiten zuweist und so den idealen Rahmen für ein freiwilliges Gemeindeengagement bereitstellt. 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 die gemeinsame Problemlösung effizienter macht.

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

Der Kanton übernimmt die Federführung in der Agglomerationspolitik. Die Gemeinden wurden aber von Beginn an partnerschaftlich in den Prozess einbezogen und zur Diskussion geladen. 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 eingestuft.

### **Vertrauensbildung durch institutionalisierte Kooperation**

Die Aargauer Kooperationsstrukturen, die eigens zum gegenseitigen Austausch und der gemeinsamen Problemdiskussion geschaffen wurden, wirken sehr vertrauensbildend und fördern die gemeinsame Problemlösung. Die interkantonalen Plattformen PASO und PAZ ermöglichen ganz grundsätzlich erstmals ein gegenseitiges Kennenlernen von Gemeindevertretern und kantonalen Akteuren. Die Institutionalisierung dieser Zusammentreffen erleichtert den Kontakt zu einander, schafft Vertrauen und beschleunigt so die Lösung von bilateralen Problemen, aber auch das Anpacken von grösseren gemeinsamen Projekten.

### **Pragmatisches, den kantonalen Strukturen angepasstes Vorgehen**

Typisch für den Kanton Aargau sind seine grenzübergreifenden Agglomerationsräume. Aufgrund der höheren rechtlichen Hürden einer Institutionalisierung der regionalen Ebene bieten sich hier Vertragslösungen an. Das eher projektorientierte, auf Verträgen basierende Vorgehen des Kantons Aargau ist daher zweckmässig für ein erstes Aufgleisen einer kantonalen Agglomerationspolitik. Es erlaubt ein flexibles, rasches Angehen von Konflikten und Problemen des urbanen Raums.

### **Gesamtkantonale Strategie**

Die regionalen Agglomerationsstrategien stellen keine isolierten Einzelprogramme dar, sondern konnten in eine kantonale Gesamtstrategie eingebunden werden. Zudem wird mit gesamtkantonalen Strategiepapieren versucht, eine Koordination zu Gunsten der angestrebten Ausrichtung auf funktionale Räume über wichtige Politikbereiche hinweg zu erreichen. Diese Koordination hat dazu beigetragen, dass die Lancierung der Agglomerationsprogramme zur Umsetzung der regionalen Strategien in einem gesamtkantonalen Kontext betrachtet wird.

### **Abgrenzung zur Institutionenpolitik**

Die klare Abgrenzung der Agglomerationspolitik von der Institutionenpolitik war ein wichtiges Signal an die Gemeinden, dass an ihrer Autonomie nichts verändert wird. Der Ausschluss von Strukturreformen und Gemeindefusionen konnte kommunale Ängste abbauen und hat die Agglomerationspolitik unterstützt.

### **Entschärfung der Stadt-Land-Differenzen**

Der Erfolg der gesamtkantonalen Agglomerationsstrategie hängt in hohem Masse von der Zustimmung der ländlichen Gemeinden ab. Diese fühlen sich gegenüber dem urbanen Raum benachteiligt und wehren sich gegen einseitige Zuweisungen von Bundesgeldern an die Agglomerationsräume. Diese Blockierung des politischen Prozesses konnte aber teilweise aufgehoben werden. Mit einem Koordinationsgremium Kanton – Gemeinden war es den kantonalen Behörden möglich, den Widerstand der ländlichen Gemeinden in einer frühen Phase abzufangen. Es gelang, ein Bewusstsein zu schaffen, dass die Problematik der Agglomerationen stark mit dem ländlichen Raum zusammenhängt und von erstarkten urbanen Räumen auch die ländlichen Regionen profitieren.

### *5.7.3 Ansätze zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik*

Im Kanton Aargau liegt der Schwerpunkt der Agglomerationspolitik klar auf den Politikbereichen 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 umzusetzen sind.

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 das Bewusstsein der Relevanz 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 Themenbereichen zu engagieren. Von dieser Möglichkeit wird aber bis heute nur sehr beschränkt Gebrauch gemacht. Eine stärkere Institutionalisierung der Planungsverbände ist im Kanton Aargau zurzeit nicht geplant.

### *5.7.4 Fazit*

Die bisherige Entwicklung der Agglomerationspolitik im Kanton Aargau wird von den Beteiligten durchwegs als positiv beurteilt. Es wurden ein den kantonalen Strukturen angepasstes Vorgehen gewählt und in den Bereichen Verkehr und Siedlung mit verschiedenen Instrumenten vielversprechende Massnahmenpakete erarbeitet. Die Kooperation zwischen Kanton und Regionen ist partnerschaftlich ausgestaltet und es gelang der Einbezug einerseits der ländlichen Gemeinden durch das Koordinationsgremium Kanton – Gemeinden und andererseits der

angrenzenden, ausserkantonalen Gebiete durch die Kooperationsplattformen. Alle regionalen Programme und Projekte konnten in eine gesamtkantonale Agglomerationspolitik integriert werden.

Die Entwicklung einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik steht aber noch am Anfang. Zur Integration von weiteren Politikbereichen in die kantonale Agglomerationsstrategie fehlen die finanziellen und personellen Ressourcen. Eine weitere Institutionalisierung der regionalen Ebene steht ebenfalls nicht zur Diskussion. Erschwert wird die Errichtung einer verbindlicheren regionalen Struktur zudem durch die zahlreich vorhandenen interkantonalen Agglomerationen.

Für das Fortschreiten auf dem eingeschlagenen Weg gilt es, die Risiken der gewählten Agglomerationsstrategie im Auge zu behalten. So bringt der vertragliche Ansatz neben den vielen genannten Vorteilen auch gewichtige Nachteile. Auf regionaler Ebene mangelt es an demokratischer Kontrolle und Transparenz. Das Vorgehen des Kantons Aargau ist geprägt von situativen Bedingungen, günstigen Akteurskonstellationen und einzelnen Leaderfiguren. Ändern sich diese Konstellationen, könnte die Weiterführung der eingeschlagenen Strategie gefährdet werden. Durch eine stärkere Verankerung der regionalen Gefässe mit demokratischer Kontrolle würde den entstehenden Problemen vorgebeugt und die ablaufenden Prozesse verstetigt.



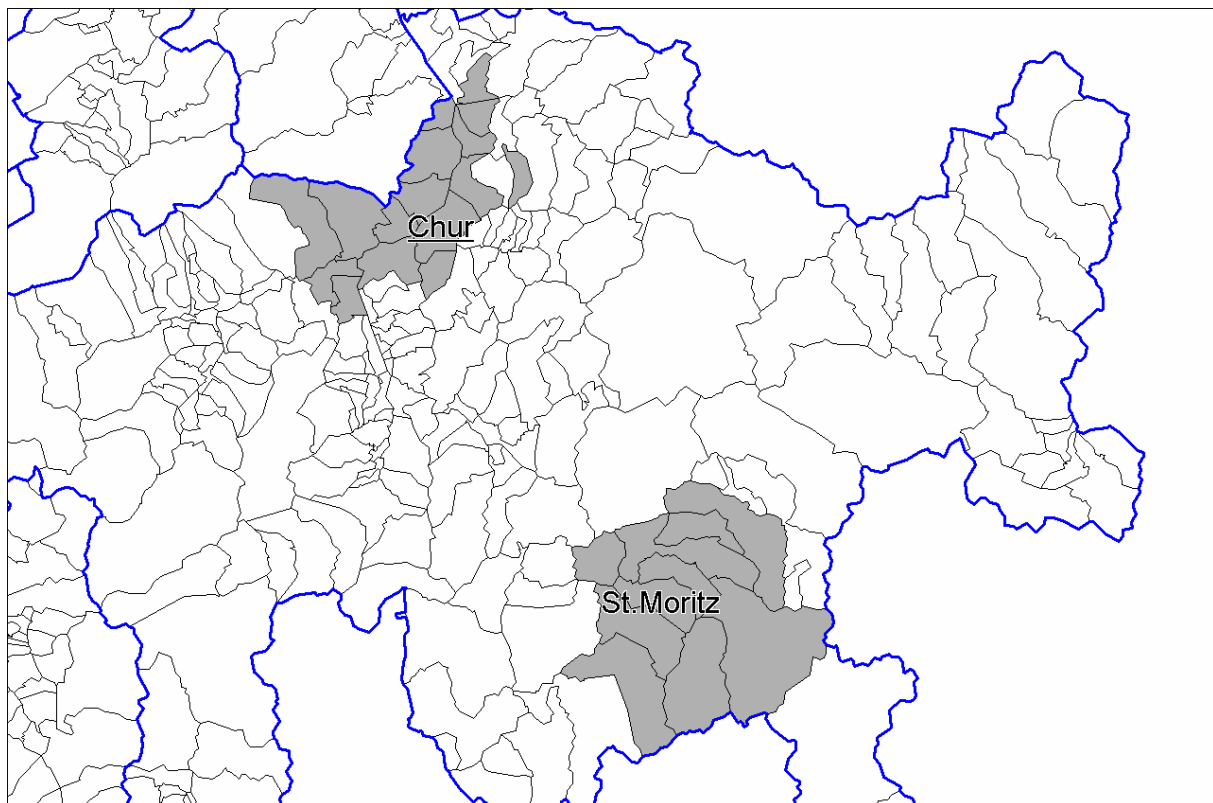
## 6 Kanton Graubünden

### 6.1 Übersicht zur kantonalen Agglomerationspolitik

#### 6.1.1 Die Agglomerationsräume im Kanton Graubünden

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 Mixox als Teil der Agglomeration Bellinzona zu seinen urbanen Räumen.<sup>49</sup>

Abbildung 9: Agglomerationsräume im Kanton Graubünden (gemäss Definition BFS, 2000)



Quelle: IPZ, Kartenhintergrund GEOSTAT (BFS)

<sup>49</sup> Amt für Raumplanung Graubünden (2004): InfoARP, S. 1.

### 6.1.2 *Der formelle Rahmen der Agglomerationspolitik*

Es gibt im Kanton Graubünden keine explizit ausformulierte und verankerte kantonale Agglomerationsstrategie. Die überkommunale Zusammenarbeit und inhaltliche Elemente der Agglomerationspolitik werden durch folgende drei Erlasse umrissen:

- Die neue Kantonsverfassung legt die Regionalverbände als öffentlich-rechtliche Struktur fest. 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 unter Artikel 17.
- Der kantonale Richtplan benennt zur Steuerung der räumlichen Entwicklung des Kantons die folgenden vier Raumtypen: Städtische Räume / Agglomerationen, Tourismusräume, ländliche Räume und Naturräume.<sup>50</sup> Die raumplanerischen Massnahmen werden auf die unterschiedlichen Qualitäten und Potenziale der verschiedenen Raumtypen abgestimmt. Er legt zudem fest, dass in städtischen Räumen / Agglomerationen und in Tourismusräumen regionale Siedlungskonzepte zu erarbeiten sind, die inhaltlich mit der Stossrichtung der Agglomerationspolitik übereinstimmen.

### 6.1.3 *Instrumente der Agglomerationspolitik*

Konkrete Agglomerationsstrategien finden sich in der Agglomeration Chur und der Agglomeration Oberengadin, die beide ein Modellvorhaben entwickelt haben. Für die Agglomeration Chur wurde per Ende 2007 ein Agglomerationsprogramm erarbeitet.

Der Perimeter der Agglomeration Chur umfasst gemäss Bundesamt für Statistik 15 Bündner Gemeinden, die Bestandteil des Regionalverbands Nordbünden sind. Der weitere Projektperimeter der Churer Agglomerationsstrategie wurde allerdings von Anfang an bewusst weit gewählt und beinhaltet 77 Bündner und acht St. Galler Gemeinden die in sechs Regionalverbänden organisiert sind. Um in diesem Gebiet eine funktionierende Zusammenarbeit herzustellen, wurde eine überregionale Kooperationsplattform geschaffen.

### 6.1.4 *Stand der Agglomerationspolitik*

Ende August 2006 wurde das Agglomerationsprogramm Chur und Umgebung zusammen mit dem revidierten Richtplan, der bereits die Massnahmen dieses Programms enthält, dem Bund

---

<sup>50</sup> Kantonaler Richtplan (2000): S. 23.

zur Vorprüfung eingereicht. Zurzeit erfolgt die Bereinigung des Agglomerationsprogramms, um es Ende 2007 als definitive Fassung einzureichen.

In der Agglomeration Oberengadin hingegen ist die Erarbeitung des Agglomerationsprogramms primär aufgrund der noch ausstehenden Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative (Kontingentierung des Zweitwohnungsbaus auf jährlich 12'000m<sup>2</sup> Bruttogeschossfläche)<sup>51</sup> 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. Die Einreichung des Programms ist für die zweite Finanzierungstranche des Bundes, das heisst ab ca. 2015, vorgesehen.

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.

## 6.2 Prozess zur kantonalen Agglomerationspolitik

Auslöser der Agglomerationsstrategien im Kanton Graubünden war die Agglomerationspolitik des Bundes und die in Aussicht gestellte Finanzierung aus dem Infrastrukturfonds.

In den beiden Agglomerationen Chur und Umgebung sowie Oberengadin wurde daraufhin zwischen dem Kanton, Amt für Raumentwicklung, und den Regionalverbänden die Entwicklung je eines Modellvorhabens vereinbart. Diese Modellvorhaben sollten einer ersten Bestandaufnahme dienen, die wichtigen Themen der Agglomerationsräume herausfiltern und die Bevölkerung für regionale Probleme sensibilisieren. Die Ergebnisse und Folgerungen sind nun auch grösstenteils in den einstweiligen Agglomerationsprogrammen dieser beiden Räume enthalten.

---

<sup>51</sup> Die Zweitwohnungsinitiative wurde am 5. Juni 2005 von der Stimmbevölkerung mit einem Ja-Stimmen Anteil von 71% angenommen. Der Kreisrat wurde damit beauftragt, einen Richtplan zu erlassen, der den Zweitwohnungsbau überkommunal reglementiert. Der Kreisrat hatte am 27.06.2006 den regionalen Richtplan zu Händen der Abstimmung in den einzelnen Gemeinden verabschiedet. Das Initiativkomitee hat dagegen am 21.08.2006 Rekurs ans kantonale Verwaltungsgericht erhoben mit dem Begehren, den Kreisratsbeschluss aufzuheben und den Kreisrat anzuweisen, selber umgehend über den Richtplan abzustimmen. Das Anliegen der Rekurrenten wurde vom kantonalen Verwaltungsgericht am 28.11.2006 abgewiesen ([www.oberengadin.ch](http://www.oberengadin.ch)). Gegenwärtig ist ein neuer Entwurf für einen regionalen Richtplan Zweitwohnungsbau in Erarbeitung. Am 27. Oktober 2007 hat die Oberengadiner Stimmbevölkerung die neue Kreisverfassung mit grossem Mehr angenommen und sich damit nun als Regionalverband mit eigenem regionalem Parlament organisiert. Gemeindebeschlüsse werden damit auf Richtplanebene nicht mehr nötig sein.

Zur Absicherung der Arbeiten in den Agglomerationsräumen wurde auf Initiative des Amtes für Raumentwicklung zu verschiedenen Zeitpunkten jeweils ein Regierungsbeschluss verfasst.<sup>52</sup>

### 6.3 Inhalte der kantonalen Agglomerationspolitik

#### 6.3.1 Zielsetzungen des Kantons

Im Vordergrund steht für den Kanton Graubünden die Verbesserung der horizontalen Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Regionen im Allgemeinen und speziell im Siedlungs- und Verkehrsbereich. Die Qualitäten der einzelnen Teilräume sollen entwickelt werden, die Diversifizierung gefördert und das Konkurrenzdenken untereinander reduziert werden.<sup>53</sup>

Um die Lebensqualität in den urbanen Räumen zu erhalten, soll ein funktionsfähiges und effizientes Gesamtverkehrssystem bei minimalen Auswirkungen auf die Umwelt sichergestellt und die Siedlungsentwicklung auf das Verkehrsangebot abgestimmt werden.

Der Tourismus, der in der Agglomeration Oberengadin den wertschöpfungsintensivsten Wirtschaftsbereich darstellt, muss erhalten und weiterentwickelt werden.

#### 6.3.2 Agglomerationsstrategien in den zentralen Politikbereichen Verkehr und Siedlung

Im Agglomerationsraum Chur und Umgebung stehen die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur sowie die Koordination von Siedlung und Verkehr im Vordergrund. Es sollen ein besseres ÖV-Angebot, eine höhere Leistungsfähigkeit des Gesamtverkehrssystems<sup>54</sup> sowie ein tragfähiger Verkehrsverbund<sup>55</sup> initiiert werden. Im Bereich Siedlung werden zudem die Standorte für zentrale Funktionen, Arbeiten und Industrie im Richtplan festgelegt, um die Siedlungsentwicklung auf das Verkehrsangebot abzustimmen. Weitere Einrichtungen wie Einkaufszentren und Freizeiteinrichtungen werden an diesen Standorten gemäss den regionalen Leitüberlegungen verwirklicht.<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> RB Nr. 919 vom 23. Juni 2004, RB Nr. 1060 vom 29. August 2006 und RB Nr. 468 vom 27. April 2007.

<sup>53</sup> Kantonaler Richtplan, Entwurf vom 15. September 2006, Erläuterungen Richtplananpassung, Kapitel 6.

<sup>54</sup> Kantonaler Richtplan, Entwurf vom 15. September 2006, Erläuterungen Richtplananpassung, Kapitel 6.

<sup>55</sup> Agglomeration Chur und Umgebung (2005): Modellvorhaben Agglomeration Chur und Umgebung MACU, Synthesebericht.

<sup>56</sup> Kantonaler Richtplan, Entwurf vom 15. September 2006, Erläuterungen Richtplananpassung, Kapitel 6.

In der Agglomeration Oberengadin liegt der Schwerpunkt auf Verkehrsmassnahmen und einem Raumkonzept. Es müssen Anstrengungen unternommen werden, die Grundversorgung auch in Zukunft sicherzustellen. Dazu wurden den Teilräumen unterschiedliche Funktionen zugewiesen und sie in touristische und logistische Kerngebiete eingeteilt. Diese funktional ausgerichtete Weiterentwicklung zieht unterschiedliche bauliche Massnahmen nach sich, wie die Stärkung von Schulen und Verwaltungszentren in den logistischen Kerngebieten und das Anbieten von touristischen Attraktionen oder die umweltfreundliche Erschliessung von Naturräumen in den touristischen Kerngebieten. Im Bereich Verkehr soll die Erreichbarkeit der Region von ausser- und innerhalb durch ein funktionsfähiges und effizientes Gesamtverkehrssystem bei minimalen Auswirkungen auf die Umwelt sichergestellt werden.<sup>57</sup>

### 6.3.3 *Integration weiterer Politikbereiche*

Neben den Politikbereichen Verkehr und Siedlung spielt der Tourismus besonders im Oberengadin eine grosse Rolle. Angestrebt ist eine Professionalisierung der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Institutionen wie Gemeinden, Tourismusorganisationen und Bergbahnen, um eine höhere Effizienz zu erreichen. So wurde im Oberengadin am 26. November 2006 das Gesetz für eine gemeinsame „Tourismusorganisation Engadin St. Moritz“ vom Volk angenommen. Die Tourismusorganisation gliedert sich in eine politische Ebene (Kreisgemeinden und Kreisrat) und in eine organisatorische Ebene (Geschäftsleitung, Vorstand und Tourismusrat, der sich aus privaten Vertretern aller beteiligten Gemeinden zusammensetzt).<sup>58</sup> Die neue Organisation bündelt die vorhandenen Kräfte, strafft die bestehenden Verkehrsvereinsstrukturen und schafft im Oberengadin eine einheitliche Angebots- und Vermarktungsorganisation. Finanziert wird die neue Struktur von den Oberengadiner Gemeinden und dem Kanton. Integriert wird die Tourismusorganisation in den Kreis Oberengadin, der ausserdem als Regionalverband auch die politische Aufsicht über die Förderung des öffentlichen Verkehrs, das Spital Oberengadin, das Alters- und Pflegeheim Oberengadin sowie die Regionalplanung inne hat.

---

<sup>57</sup> Kreis Oberengadin (2005): Agglomerationsprogramm Oberengadin, Schlussbericht, S. 36 ff.

<sup>58</sup> Kreis Oberengadin (2006): Botschaft des Kreisrates an die Kreisgemeinden: Gesetz über die Tourismusorganisation Engadin St. Moritz und Teilrevision Kreisverfassung Art. 2 Abs. 2.

## 6.4 Kantonsinterne Organisation

### 6.4.1 Zentrale Akteure der Agglomerationspolitik

Der Kanton, genauer das Amt für Raumentwicklung, übernahm eine wichtige Führungsfunktion in der Erarbeitung der Agglomerationsstrategien des Raums Chur und Umgebung. Innerhalb der Agglomeration Oberengadin wirkte er unterstützend mit.

Wichtige regionale Akteure sind die Regionalverbände, die gemäss der neuen Kantonsverfassung öffentlich-rechtlich organisiert sind.<sup>59</sup> Artikel 18 (KRG) weist die Zuständigkeit für den Erlass des, für alle Behörden im Kanton verbindlichen, regionalen Richtplans den Delegierten des Regionalverbands zu. Sie spielen somit auch für die Erarbeitung und Umsetzung des Agglomerationsprogramms eine wichtige Rolle. Zudem sollen die Regionen für die städtischen Räume sowie die Tourismusräume gemäss dem kantonalen Richtplan regionale Siedlungskonzepte ausarbeiten. In diesen Konzepten werden die überkommunale Siedlungsentwicklung und die siedlungsgliedernden Freiräume festgelegt, die Entwicklungspotenziale und -schwerpunkte lokalisiert und daraus der Nutzflächen- und Infrastrukturbedarf ermittelt. Die Ziele der regionalen Siedlungskonzepte stimmen mit den Zielen der Agglomerationsprogramme überein.<sup>60</sup> Die Regionalverbände sind zudem berechtigt, ihre Tätigkeiten auf weitere Bereiche wie Kultur, Bildung, Sport oder Wirtschaft auszuweiten. Diese Bereiche werden in einzelnen Regionen bereits in Arbeitsgruppen oder kleineren Projekten thematisiert.

Im Oberengadin wurde der Regionalverband gemäss Kantonsverfassung in den Kreis integriert. Die Zuständigkeit für den Erlass des regionalen Richtplans liegt somit beim Kreisrat. Der Kreis Oberengadin hat zudem die politische Aufsicht über die folgenden Themenfelder inne: Förderung des öffentlichen Verkehrs, Regionalplanung, Förderung der Tourismusdestination Oberengadin, das Spital Oberengadin und das Alters- und Pflegeheim Oberengadin.

Die Stadt Chur nimmt in der Agglomerationspolitik eine spezielle Stellung ein. Sie ist als einzige Gemeinde direkt in die Erarbeitung des Agglomerationsprogramms involviert. Alle weiteren Gemeinden werden durch die Regionalverbände repräsentiert. Der Stadt Chur hat somit eine verhältnismässig grosse Mitwirkungsmöglichkeit.

Die Trägerschaft für das Agglomerationsprogramm Agglomeration Chur und Umgebung besteht aus den beteiligten Regionalverbänden und den Vertretern der beiden Kantone Grau-

---

<sup>59</sup> Kantonsverfassung (KV), Artikel 11, Absatz 6 und Artikel 69-74.

<sup>60</sup> Kantonaler Richtplan, Entwurf vom 15. September 2006, Kapitel 5.2.

bünden und St. Gallen. Das Agglomerationsprogramm Oberengadin wird in einer Trägerschaft aus Kreis und Kanton erarbeitet.

#### 6.4.2 Grundlagen der Zusammenarbeit

Die Agglomerationspolitik im Kanton Graubünden beruht auf einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit von 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>61</sup>

Verantwortlich für die Erarbeitung der regionalen Agglomerationsstrategien sind aber die Regionalverbände. Im Raum Oberengadin wird dieser Prozess durch die relative Geschlossenheit der Agglomeration erleichtert. Ihr Perimeter entspricht den Grenzen des Kreises bzw. des Regionalverbandes Oberengadin, was die Entscheidungsfindung innerhalb der bestehenden föderalen Strukturen möglich macht.

Die Agglomeration Chur und Umgebung verfügt hingegen über eine sehr heterogene Struktur und verteilt sich gemäss kantonalem Verständnis auf sechs Regionen und die zwei Kantone Graubünden und St. Gallen. Diese verzweigte Struktur machte den Aufbau einer Kooperationsplattform nötig, um die regional relevanten Themen anzugehen.

#### **Zum Beispiel: Die Kooperationsplattform der Agglomeration Chur und Umgebung**

Im Juni 2006 haben die Präsidenten der sechs beteiligten Regionalverbände und die Vertreter der beiden Kantone und der Stadt Chur einer Vereinbarung zur Errichtung einer Kooperationsplattform in der Agglomeration Chur und Umgebung zugestimmt. Diese Plattform stellt den organisatorischen Rahmen für die überregionale Zusammenarbeit dar. Sie dient gemäss Vereinbarung dem Informations- und Erfahrungsaustausch und will die Verkehrs- und Siedlungsplanung koordinieren, bedeutende Vorhaben mit regionaler und überregionaler Ausstrahlung aufeinander abstimmen und die vertikale Zusammenarbeit und Koordination zwischen den beteiligten Kantonen und Regionen fördern. Die Kooperationsplattform tagt mindestens zweimal im Jahr, projektspezifisch können aber stets Arbeitsgruppen eingesetzt werden. Die Vereinbarung ist vorerst auf vier Jahre befristet. Danach wird über eine Weiterführung der Plattform entschieden. Die Finanzierung von Projekten wird fallweise zwischen den Beteiligten vereinbart.

Aufgrund des umfassenden Perimeters der Agglomeration Chur und Umgebung, der auch ländliche Räume einschliesst, werden die Massnahmen differenziert nach den kantonal definierten Raumtypen formuliert.

---

<sup>61</sup> Kantonales Raumplanungsgesetz (KRG), Artikel 14.

### 6.4.3 *Verwaltungsinterne Vernetzung*

Eine stärkere Vernetzung der kantonalen Verwaltung erfolgte jeweils nur projektbezogen für die Arbeiten zu den Agglomerationsstrategien im Raum Chur und Umgebung. So wurde zur Erstellung des ersten Verkehrskonzepts vom August 2006 eine Arbeitsgruppe Verkehr eingesetzt. Diese setzte sich neben den regionalen Akteuren zusammen aus dem Amt für Natur und Umwelt Graubünden sowie den Tiefbauämtern, und den Fachstellen für öffentlichen Verkehr der Kantone Graubünden und St. Gallen. Bei den Vorabklärungen zum geplanten Tarifverbund im Raum Chur und Umgebung wurden ebenfalls die beiden kantonalen Fachstellen öffentlicher Verkehr einbezogen. Die Vertiefungsarbeiten zum Agglomerationsprogramm Anfang 2007 erfolgten unter Einbezug des kantonalen Tiefbauamts und der Fachstelle öffentlicher Verkehr des Kantons Graubünden. Eine weitergehende Vernetzung mit Verwaltungsstellen über die Bereiche Verkehr, Raumplanung und Umwelt hinaus hat aber nicht stattgefunden.

### 6.4.4 *Einbezug von weiteren relevanten Akteuren*

Der Einbezug der Bevölkerung erfolgte in beiden Agglomerationen anhand von Umfragen und Workshops. Aufgrund der öffentlichen Diskussion und der Stellungnahmen der Gemeindevorstände wurden die regionalen Agglomerationsstrategien überarbeitet. Die Bevölkerung wurde dabei stets über die Ergebnisse informiert.

Teil der Agglomeration Chur und Umgebung sind gemäss kantonaler Definition auch acht Gemeinden des Kantons St. Gallen. Diese werden durch Vertreter ihres Kantons in der Trägerschaft des Agglomerationsprogramms repräsentiert. Die beiden Kantone unterstützen und fördern die überkantonale Abstimmung in den Bereichen Siedlung und Verkehr in Zusammenarbeit mit den Regionalverbänden. Die Grundlagen der regionalen Agglomerationsstrategien wurden gemeinsam erarbeitet, kantonsübergreifende Massnahmen waren bisher aber nicht auszuführen.

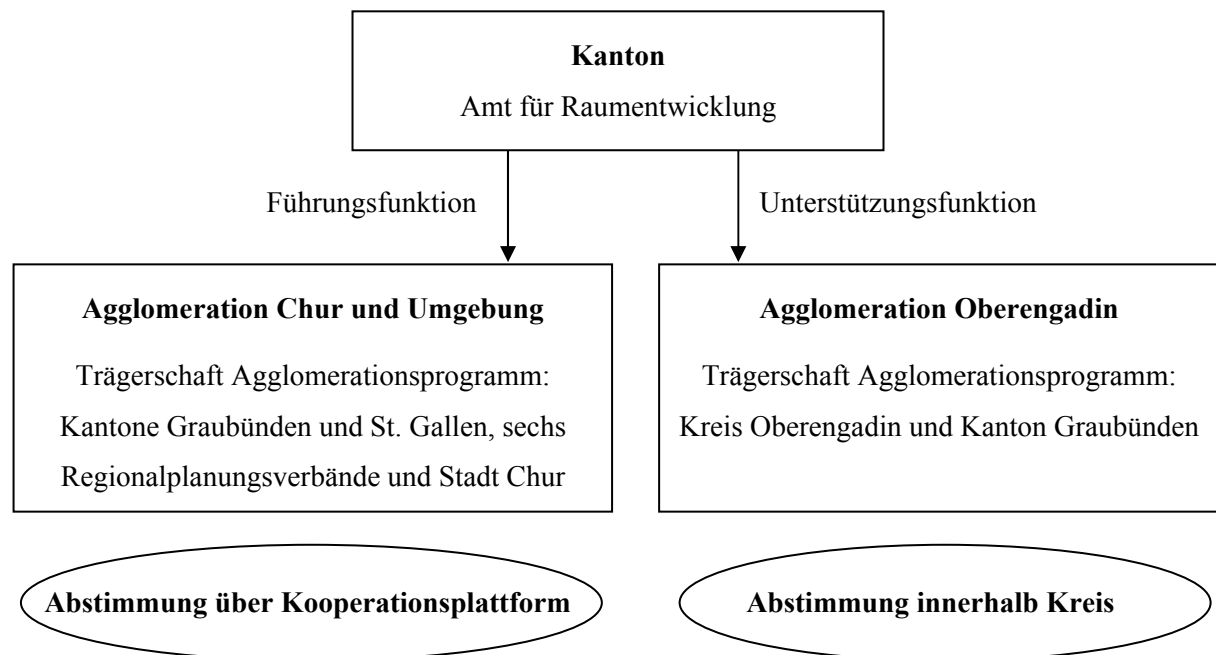
Die Raumentwicklungspolitik ist auf kantonaler Ebene in erster Linie Sache der Regierung (Erlass des kantonalen Richtplans). Dem Parlament wird periodisch Bericht erstattet, es kann zudem über die Budgetierung einwirken. Bisher erfolgte noch kein direkter Einbezug des Kantonsparlaments. Die Regierung erhält aber periodische Zwischenberichte zu den regionalen Agglomerationsstrategien. Der Einbezug von privaten Akteuren und Interessengruppen wird projektbezogen verschiedentlich praktiziert. Die Regionalverbände sind verpflichtet, soweit wie möglich die Zusammenarbeit mit Privaten zu suchen. Für die Verifizierung von



Zwischenergebnissen wurden bei beiden Modellvorhaben neben Behördenmitgliedern auch Branchenvertreter aus Tourismus, Umwelt, Verkehr und Wirtschaft einbezogen.

Die Organisation der Agglomerationspolitik im Kanton Graubünden kann somit wie folgt präsentiert werden.

Abbildung 10: Organigramm zur kantonsinternen Organisation im Kanton Graubünden



Quelle: IPZ

## 6.5 Abgrenzung zu bzw. Synergien mit anderen kantonalen Strategien

### 6.5.1 Verhältnis zur Institutionenpolitik

Gemeindefusionen werden vom Kanton Graubünden gefördert und unterstützt. Eine Verknüpfung mit der Agglomerationspolitik ist jedoch nicht feststellbar.

Eine stärkere Institutionalisierung der regionalen Ebene wurde durch die Überführung der Regionalverbände in öffentlich-rechtliche Strukturen erreicht. Die neue Möglichkeit der Mehrheitsbeschlüsse erleichtert die Erarbeitung der Agglomerationsstrategien.

### 6.5.2 *Verhältnis zur Politik des ländlichen Raums*

Als kantonale Zielsetzung wird unter anderem die Verknüpfung der Agglomerationspolitik mit der Politik des ländlichen Raums genannt. So sollen beispielsweise im Bereich Verkehr die ländlichen und touristischen Räume besser an die Stadt Chur angeschlossen und eine engere Zusammenarbeit gefördert werden.<sup>62</sup>

Konkrete Verknüpfungen ergeben sich durch den weit gefassten Perimeter des Agglomerationsprogramms Chur und Umgebung mit Einbezug des ländlichen und des touristischen Raums. So wurden bei den Vorabklärungen zum geplanten Tarifverbund Nordbünden auch die ländlichen Gemeinden berücksichtigt. Weitergehende Verknüpfungen zwischen der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raums bestehen aber, nicht zuletzt auch aufgrund der Einschränkung der Bundespolitik auf den statistischen Agglomerationsperimeter, noch nicht.

### 6.5.3 *Koordination mit weiteren Planungsinstrumenten*

Eine wichtige Zielsetzung der kantonalen Agglomerationspolitik besteht in der Stärkung des Tourismus. Thematisch eng verknüpft mit der Agglomerationspolitik ist daher das kantonale Projekt „Wettbewerbsfähige Strukturen und Aufgabenteilung im Bündner Tourismus“ des Departements für Volkswirtschaft und Soziales. Dieses Projekt basiert auf dem kantonalen Entwicklungsschwerpunkt „Chancen des Tourismus“, der dem Bündner Tourismus neue Impulse verschaffen will. Es sieht unter anderem vor, geografisch in sich geschlossene Regionen zu Destinationen zusammenzufassen mit dem Ziel, Kräfte zu bündeln und Synergien zu nutzen. Im Kanton sind fünf bis sechs Destinationen vorgesehen, darunter auch das Oberengadin.<sup>63</sup> Das Projekt bietet die Grundlage, um für die verschiedenen regionalen Teilprojekte kantonale Mittel (höchstens 50% der Kosten)<sup>64</sup> einzusetzen. Zurzeit erfolgen Gründung und Aufbau interessierter Regionen. Konkrete Schnittstellen mit der Agglomerationspolitik sind bisher allerdings nicht auszumachen. Einzig in der Agglomeration Oberengadin ergeben sich durch die einheitliche Zuständigkeit des Kreises gewisse strukturelle Verknüpfungen.

---

<sup>62</sup> Kantonaler Richtplan, Entwurf vom 15. September 2006, Erläuterungen Richtplananpassung, Kapitel 6.

<sup>63</sup> Kreis Oberengadin (2006): Botschaft des Kreisrates an die Kreismunicipien: Gesetz über die Tourismusorganisation Engadin St. Moritz und Teilrevision Kreisverfassung Art. 2 Abs. 2.

<sup>64</sup> Gesetz über die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung im Kanton Graubünden (GWE), Artikel 17c.

## 6.6 Politische Risiken der Agglomerationspolitik

### 6.6.1 Der Stadt-Land-Konflikt im Kanton Graubünden

Im Kanton Graubünden sind Spannungen zwischen Stadt und Land vorhanden. Feststellbar sind diese besonders innerhalb der Agglomeration Chur und Umgebung. Die Agglomeration lässt sich in drei Teilgebiete einteilen: Der eher städtische Raum im Bündner Rheintal, die touristischen Gebiete in einigen Seitentälern und die ländlichen Regionen. Diese Teilräume und deren Vertreter verfügen daher über unterschiedliche Interessen und Präferenzen, was eine Einigung bezüglich der Agglomerationsproblematik erschwert. Erkennbar sind beispielsweise klare Abwehrreaktionen der ländlichen Gemeinden auf Verlagerungen oder Zentralisierungen kantonaler Infrastruktur in den Raum Chur. Dabei stehen vor allem territoriale Interessen im Vordergrund. Es gibt aber keine Auseinandersetzungen, die die Agglomerationspolitik blockieren würden.

In der Agglomeration Oberengadin hingegen liegen die Interessen der Akteure nahe beieinander, da die Struktur einerseits sehr homogen ist und die Region andererseits einheitlich auf den Tourismus ausgerichtet ist. Ein zentrales kontrovers diskutiertes Thema ist jedoch der Zweitwohnungsbau und die daraus folgenden Probleme für die einheimische Bevölkerung wie Verteuerung des Wohnraums in den Zentren und leer stehende Wohnungen.

### 6.6.2 Konfliktregelung und Interessenausgleich

Um die Raumordnungspolitik konsequent auf die spezifische Eignung und Qualität der Räume und die gezielte Entwicklung der jeweiligen Potenziale ausrichten zu können, erfolgte auf kantonaler Ebene eine Einteilung des Kantonsgebiets in unterschiedliche Raumtypen. Die raumplanerischen Massnahmen sollen fortan auf die unterschiedlichen Qualitäten und Potenziale der verschiedenen Raumtypen abgestimmt werden.<sup>65</sup>

Die unterschiedlichen Interessen zwischen Stadt und Land im Raum Chur und Umgebung und die stark föderale Struktur des Kantons führen zu schwierigen Entscheidungsfindungen. Um auf diese unterschiedlichen Interessen reagieren zu können, wurde eine vorerst befristete Kooperationsplattform geschaffen. Innerhalb dieser Plattform können auch Themen diskutiert werden, die den Umlandgemeinden und nicht der Kernstadt wichtig sind, und die dazu dienen, die Potenziale der einzelnen Regionen zu fördern.

---

<sup>65</sup> Kantonaler Richtplan (2000): S. 23.

## **6.7 Fazit – Möglichkeiten und Grenzen der kantonalen Agglomerationspolitik**

### *6.7.1 Zusammenfassung der Agglomerationspolitik des Kantons Graubünden*

Gemäss kantonaler Definition verfügt der Kanton Graubünden über fünf urbane Räume. In den Agglomerationen Chur und Umgebung sowie Oberengadin wurde je ein Modellvorhaben entwickelt, für Chur ist per Ende 2007 ein Agglomerationsprogramm erarbeitet worden. Es besteht zudem eine überregionale Kooperationsplattform im Raum Chur und Umgebung mit Einbezug des räumlich involvierten Nachbarkantons St. Gallen. Die regionalen Agglomerationsstrategien fokussieren in erster Linie auf die Bereiche Verkehr und Siedlung, wobei aber vor allem im Oberengadin auch der Tourismus eine grosse Rolle auf regionaler Ebene spielt.

Im Kanton Graubünden existiert keine formell verankerte kantonale Agglomerationspolitik. Der Kanton übernimmt aber 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 stellen die zentralen regionalen Akteure dar, da sie zuständig sind für die Entwicklung der regionalen Richtpläne und Agglomerationsstrategien. In der Agglomeration Oberengadin liegt die Zuständigkeit für die Agglomerationspolitik beim Kreisrat der im Sinne der Kantonsverfassung ein Regionalverband ist.

### *6.7.2 Erfolgsfaktoren der kantonalen Agglomerationspolitik*

#### **Differenzierte Rolle des Kantons**

Einen wichtigen Faktor bei der Erarbeitung der regionalen Agglomerationsstrategien stellt der kantonale Einfluss dar. Das kantonale Amt für Raumentwicklung nahm seine Rolle differenziert wahr und wirkte in 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>66</sup>

Die partnerschaftliche Kooperation im Kanton Graubünden wird von kantonaler und regionaler Ebene als wichtiger Erfolgsfaktor in der Erarbeitung der Agglomerationsstrategien genannt.

### **Vertrauensbildung durch Kooperationsplattform**

Die Agglomeration Chur und Umgebung ist bezüglich ihrer Struktur sehr heterogen und verteilt sich auf mehrere Regionen und auf Gebiete unterschiedlichster politischer Prägung. Die daraus resultierenden unterschiedlichen Interessen und Präferenzen der beteiligten Akteure erschweren eine agglomerationsbezogene Zusammenarbeit sehr. Als Reaktion auf diese unterschiedlichen Interessen 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 den Beteiligten positiv auf die regionale Kooperation ausgewirkt. So etabliert die Plattform in kleinen Schritten ein erstes regionales Denken.

#### *6.7.3 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 des Tourismus'. Die relativ geschlossene Struktur der Agglomeration Oberengadin vereinfacht diese Integration von zusätzlichen Themen auf regionaler Ebene.

In der Agglomeration Chur und Umgebung hingegen soll die errichtete Kooperationsplattform die bisher erst schwach ausgeprägte regionale und überregionale Sichtweise fördern.

---

<sup>66</sup> Kantonales Raumplanungsgesetz (KRG), Artikel 14.

#### 6.7.4 Fazit

Aufgrund der fehlenden gesamtkantonalen Strategie kann hier keine abschliessende Beurteilung der Bündner Agglomerationspolitik erfolgen. Die beiden zentralen Agglomerationsräume unterscheiden sich zudem stark in ihren regionalen Strukturen und Strategien.

Im Raum Oberengadin ist keine weitere Institutionalisierung der regionalen Ebene nötig, da der neu mit einem regionalen Parlament organisierte Kreis Oberengadin den gesamten Agglomerationsperimeter umfasst. Hier gelang mit dem Tourismus, dem öffentlichen Verkehr, dem Spital und dem Altersheim auch der Einbezug weiterer wichtiger Politikbereiche auf regionaler Ebene.

In der Agglomeration Chur und Umgebung konnte durch eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Regionalverbänden einerseits und zwischen der Region und dem Kanton andererseits der bestehenden heterogenen Struktur angemessen begegnet werden. Die unterschiedlichen Interessen zwischen städtischen und ländlichen Regionen innerhalb des Agglomerationsperimeters können mit der Errichtung einer Kooperationsplattform besser thematisiert werden. Eine stärkere Institutionalisierung und die Hinzunahme von weiteren regionalen Themenbereichen müssen aber aufgrund der stark verzweigten Strukturen langsam und sorgfältig angegangen werden. Es ist dabei weiterhin der erfolgsversprechende, kooperative Ansatz anzuwenden.

# **ANHANG**

## **7 Literatur- und Quellenverzeichnis**

### **7.1 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.

## **7.2 Kantonale Dokumente**

### **KANTON AARGAU**

DEPARTEMENT BAU, VERKEHR UND UMWELT (BAUDEPARTEMENT) KANTON AARGAU (2007): *Agglomerationsprogramm Aargau-Ost Verkehr und Siedlung. Schlussbericht*, 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: 10.12.2007).

DEPARTEMENT BAU, VERKEHR UND UMWELT (BAUDEPARTEMENT) KANTON 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 7. Juli 2005*, Aarau.



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 (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 Kreisgemeinden: 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 NEUCHÂTEL**

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.

## 8 Interviewleitfaden zu den kantonalen Round-Table-Gesprächen

### Gesprächsablauf

1. Begrüssung, Vorstellung und Einleitung	D. Kübler	10'
2. Präsentation des Projekts, der Fragestellung und des Vorgehens	D. Kübler	15'
3. Diskussion nach ausgewählten Themenbereichen (s. Leitfaden)	Alle	120'
4. Weiteres Vorgehen, Termin des Feedback-Workshops	D. Kübler	10'

### Leitfaden zur Diskussion

#### 1. Prozess zu Agglomerationsstrategien

- Überblick
  - Wie ist der heutige Stand der Agglomerationsstrategien?
  - Welche zentralen Probleme mussten überwunden werden (nicht nur fachtechnische oder organisatorische Probleme, sondern auch politische Widerstände)?
  - Welche nächsten Schritte stehen momentan an?
  - Welche Probleme gilt es noch zu lösen?
- Auslöser der Zusammenarbeit
  - Warum und woher kam der Anstoss zur Entwicklung von Agglomerationsstrategien (Hintergrund)?
  - Welchen Einfluss besitzt die Unterstützung des Bundes?
  - War die Sicherstellung der Finanzierung mit Problemen oder Konflikten verbunden?
  - Wie wurden diese gelöst?
- Konkrete Zusammenarbeit der Akteure
  - Wie ist das Kräfteverhältnis der Akteure (z.B. zwischen kantonalen, regionalen und kommunalen Akteuren, aber auch zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren)?
  - Besteht ein Vertrauensverhältnis?
  - Welches Kräfteverhältnis besteht innerhalb der Agglomerationen zwischen den Zentrums- und den Agglomerationsgemeinden? Welche Ausgleichs werden innerhalb der Zentrums- und Agglomerationsgemeinden gemacht?

- Wie ist die Zusammenarbeit mit gewählten Behörden ausgestaltet?
- Wann werden diese einbezogen?
- Interessenausgleich
  - Welche zentralen Interessenkonflikte traten / treten auf?
  - Welche Akteure sind hier beteiligt (z.B. Konflikte zwischen kantonalen und regionalen Akteuren)?
  - Wie wurden die Konflikte geregelt?
  - Konnten die unterschiedlichen Interessen berücksichtigt werden?
  - Existieren eine Gesamtsicht aller Akteure oder unterschiedliche Problemwahrnehmungen?
  - Wie stellt sich konkret der Stadt-Land-Konflikt dar und wie wurde damit umgegangen?

## *2. Profil der Agglomerationspolitik im Kanton*

- Hauptziele der Agglomerationsstrategien
  - Welches sind die konkreten inhaltlichen Hauptziele der Agglomerationsstrategien?
  - Welches sind die konkreten organisatorischen Hauptziele der Agglomerationsstrategien?
- Eindimensionalität der Agglomerationsstrategien
  - Beschränken sich die Agglomerationsstrategien auf die Bereiche Verkehr und Siedlung?
  - Falls noch andere Bereiche berücksichtigt: Wurden Prioritäten gesetzt?
  - Gibt es Schnittstellen zu anderen Politikbereichen und Strategien (z.B. ländlicher Raum)?
  - Gibt es Schnittstellen zu Reformen (z.B. Verwaltungsreform, Fusionen)?
  - Wie werden solche Schnittstellen berücksichtigt?
- Zentrale Akteure und Organisation
  - Welche Akteure sind in welcher Form beteiligt?

- Wie sieht es mit dem Einbezug von Regierungen, Parlamenten, Bevölkerung sowie Verbänden, Organisationen der Zivilgesellschaft aus (z.B. Umweltschutzorganisationen, VCS, Handelskammer)?
- Weshalb wurden gewisse Kreise einbezogen, andere aber nicht?
- Ist die Zusammenarbeit geprägt von der Initiative einzelner Personen (Leadership)?
- Basiert die Zusammenarbeit auf einer kleinen Projektgruppe oder wurden alle Betroffenen integriert (grosse Runde)?

### 3. *Lessons learnt*

- Ganz grundsätzlich: Was spricht für, was gegen eine Agglomerationsstrategie?
- Welche positiven Erfahrungen wurden gemacht?
- Was würde man aus heutiger Sicht anders machen?
- Was könnten andere Kantone und Regionen aus den Erfahrungen lernen?

## 9 Liste der interviewten Personen

### Teilnehmerliste Round-Table-Gespräch Kanton Aargau

Termin: Donnerstag, 7. Dezember 2006, 10 – 13 Uhr

Ort: Abteilung Raumentwicklung, Buchenhof, Entfelderstrasse 22, 5001 Aarau

Teilnehmende:

- Paul Pfister, Leiter Abteilung Raumentwicklung (Kantonsplaner)
- Alex Schneider, Planer Abteilung Raumentwicklung
- Andreas Fuchs, Projektleiter Abteilung Verkehrsplanung
- Daniel Kolb, Departement Volkswirtschaft und Inneres, Gemeindeabteilung, Projektleiter Gemeindereform und NFA-Umsetzung Aargau
- Max Wengi, Staatskanzlei, Abteilung Strategie und Aussenbeziehungen, Leiter Aussenbeziehungen
- Ruedi Baumann, Baumann Waser Partner AG Architekten und Planer, Lenzburg, Präsident des Regionalplanungsverbandes Lenzburg und Umgebung (neu Lenzburg-Seetal)

Entschuldigte:

- Walter Mischler, Departement Volkswirtschaft und Inneres, Chef Gemeindeabteilung
- Daniel Brändli, Staatskanzlei, Leiter Abteilung Strategie und Aussenbeziehungen
- Heinz Schöttli, Stadt Aarau, Abteilung Stadtentwicklung, Verantwortlicher Netzstadt Aarau – Olten – Zofingen
- Matthias Schnyder, Staatskanzlei, Abteilung Strategie und Aussenbeziehungen, Leiter Aussenbeziehungen (Nachfolger von Max Wengi)

**Teilnehmerliste Round-Table-Gespräch Kanton Bern**

Termin: Freitag, 10. November 2006, 14 – 17 Uhr

Ort: Amt für Gemeinden und Raumordnung, Nydegasse 11/13, 3011 Bern

Teilnehmende:

- Christoph Miesch, Vorsteher Amt für Gemeinden und Raumordnung
- Daniel Schnetzer, Amt für Gemeinden und Raumordnung, Fachbereich Verkehr
- Ulrich Seewer, Verantwortlicher Gesamtmobilität der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
- Isabelle Meyer, Geschäftsführerin Verein Region Bern
- Peter Bernasconi, Gemeindepräsident Worb und Grossrat Kanton Bern
- Klaus Baumgartner, alt Stadtpräsident Bern
- Ruedi Hartmann, Geschäftsleiter Verein seeland.biel/bienne

Entschuldigte:

- Peter Rytz, Amt für Gemeinden und Raumordnung, Vorsteher Abteilung Kantonalplanung
- Katalin Hunyady, Amt für Gemeinden und Raumordnung



### **Teilnehmerliste Round-Table-Gespräch Kanton Graubünden**

Termin: Montag, 4. Dezember 2006, 14 – 17 Uhr

Ort: Gemeindefinspektorat Graubünden, Grabenstrasse 1, 7001 Chur

Teilnehmende:

- Boris Spycher, Projektleiter Amt für Raumentwicklung
- Cla Semadeni, Vorsteher Amt für Raumentwicklung
- Roland Treppe, Stadtrat Chur, Vorsteher Hoch- und Tiefbau, Präsident Regionalverband Nordbünden

Entschuldigt:

- Franco Tramèr, Präsident Kreis Oberengadin

**Teilnehmerliste Round-Table-Gespräch Kanton Neuenburg**

Termin: Freitag, 24. November 2006, 14 – 17 Uhr

Ort: Département de la gestion du territoire, Service de l'aménagement du territoire,  
Rue de Tivoli 22, 2003 Neuchâtel

Teilnehmende:

- Bernard Woeffray, Directeur du Service cantonal de l'aménagement du territoire
- Daniel Perdrizat, Conseiller communal de Neuchâtel, Directeur des Forêts et Domaines
- Florence Perrin-Marti, Conseillère communale du Locle et représentante de l'agglomération Le Locle – La-Chaux-de-Fonds
- Olivier Berthoud, Conseiller communal de Fleurier
- Maria Vivone, Sekretariat „Association Région Val-de-Ruz“

Entschuldigte:

- Raphaëlle Probst Outzinout, Service cantonal de l'aménagement du territoire
- Valérie Garbani, Conseillère communale de Neuchâtel, Directrice de la commission d'urbanisme, Représentante du réseau des trois villes

**Teilnehmerliste Round-Table-Gespräch Kanton Tessin**

Termin: Montag, 27. November 2006, 14 – 17 Uhr

Ort: Dipartimento del territorio, Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità,  
Sezione della mobilità, Via Lugano 23, 6502 Bellinzona

Teilnehmende:

- Martino Colombo, Dipartimento del territorio, Sezione della mobilità
- Claudio Blotti, Dipartimento del territorio, Sezione della mobilità
- Michele Raggi, Dipartimento del territorio, Sezione della mobilità
- Katharina Schuhmacher, Dipartimento del territorio, Sezione della protezione dell'aria, dell'acqua e del suolo
- Ronnie Moretti, Dipartimento del territorio, Sezione dello sviluppo territoriale
- Antonella Steib, Dipartimento del territorio, Sezione dello sviluppo territoriale
- Daniela Baroni, Dipartimento delle istituzioni, Sezione degli enti locali
- Brunello Arnaboldi, Commissione regionale dei trasporti del Luganese
- Emanuele Gianini, Presidente della Commissione regionale dei trasporti del Luganese

Entschuldigt:

- Riccardo de Gottardi, Dipartimento del territorio, Direttore Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità