



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

b a s e s

**Evaluation und Weiterentwicklung der
Agglomerationspolitik des Bundes**

Bericht zuhanden des Bundesrats

Impressum

Herausgeber

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)
Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)

Autoren

Sabine Kollbrunner, Ressort Regional- und Raumordnungspolitik, SECO
Muriel Odiet, Sektion Agglomerationspolitik, ARE
Mark Reinhard, Ressort Regional- und Raumordnungspolitik, SECO
Florian Schuppli, Sektion Agglomerationspolitik, ARE
Georg Tobler, Sektion Agglomerationspolitik, ARE

Produktion

Rudolf Menzi, Stabsstelle Information ARE

Zitierweise

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und
Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), 2011:
Evaluation und Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik
des Bundes – Bericht zuhanden des Bundesrats

Bezugsquelle

In elektronischer Form: www.are.admin.ch
Auch Französisch erhältlich

4.2011

Inhaltsverzeichnis

ZUSAMMENFASSUNG	4
1 ANLASS UND AUSGANGSLAGE.....	7
1.1 ENTSTEHUNG DER AGGLOMERATIONSPOLITIK DES BUNDES UND AUFTRÄGE AN ARE UND SECO....	7
1.2 GRUNDZÜGE DER AGGLOMERATIONSPOLITIK DES BUNDES 2001 – 2010.....	8
2 ENTWICKLUNG DER URBANEN RÄUME SEIT 2001	16
2.1 DER URBANE RAUM DEHNT SICH WEITER AUS UND WIRD TENDENZIELL INTENSIVER GENUTZT	16
2.2 BEVÖLKERUNGS- UND ARBEITSPLATZDYNAMIK IM URBANEN RAUM STEIGT.....	19
2.3 WENIGER STARKE POLARISIERUNG DES POLYZENTRISCHEN STÄDTESYSTEMS ALS ANGENOMMEN .	20
2.4 KERNSTÄDTE GEWINNEN TROTZ FORTSCHREITENDER SUBURBANISIERUNG AN ATTRAKTIVITÄT	21
2.5 AGGLOMERATIONSVERKEHRSAUFKOMMEN VARIERT JE NACH TEILRAUM	24
2.6 ZUSAMMENARBEIT IN DEN AGGLOMERATIONEN VERSTÄRKT, ABER NOCH IMMER FRAGIL	27
2.7 NACH WIE VOR TENDENZIELL HÖHERE FINANZIELLE LASTEN IN DEN KERNSTÄDTEN	28
2.8 WEITERE TRENDS UND HERAUSFORDERUNGEN	29
3 EVALUATION DER AGGLOMERATIONSPOLITIK DES BUNDES 2002 – 2009	29
3.1 ERGEBNISSE	29
3.2 EMPFEHLUNGEN DER EVALUATION	33
4 WEITERENTWICKLUNG DER AGGLOMERATIONSPOLITIK DES BUNDES.....	35
4.1 RAHMEN (I).....	36
4.2 RÄUMLICHE EBENEN (II)	37
4.3 THEMATISCHE HANDLUNGSFELDER (III).....	39
4.4 BEURTEILUNGSGRUNDLAGEN (IV)	41
4.5 QUERSCHNITTBEREICHE (V)	42
4.6 INSTRUMENTE (VI).....	45
5 WEITERES VORGEHEN	46
6 VERZEICHNISSE	48
6.1 QUELLENVERZEICHNIS.....	48
6.2 ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....	51
6.3 ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	51
7 ANHÄNGE	53
7.1 ANHANG I: DEFINITION DES URBANEN RAUMS GEMÄSS BFS	53
7.2 ANHANG II: STELLUNGNAHME VON ARE UND SECO ZU DEN EVALUATIONSEMPFEHLUNGEN.....	55

Zusammenfassung

Anlass

2001 haben das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) vom Bundesrat den Auftrag erhalten, in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen, Städten und Gemeinden eine gesamtschweizerische Politik zugunsten des urbanen Raums zu entwickeln.

Nach knapp zehnjährigem Bestehen wurde die Agglomerationspolitik des Bundes 2010 evaluiert. Auf den aktuellen Entwicklungen im urbanen Raum und den Erkenntnissen der Evaluation aufbauend, nimmt der vorliegende Bericht eine Standortbestimmung vor und definiert Eckpunkte für die schrittweise Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik des Bundes.

Agglomerationspolitik des Bundes 2001 - 2010

Im Wissen darum, dass für eine nachhaltige Entwicklung des urbanen Raums und zur Erreichung der langfristigen Ziele der Agglomerationspolitik (Sicherung der wirtschaftlichen Attraktivität und der Lebensqualität in städtischen Gebieten, Erhaltung des polyzentrischen Städtesystems, Begrenzung der Ausdehnung der städtischen Gebiete durch eine Siedlungsentwicklung nach innen) ein sektor- und staatsebenenübergreifendes Vorgehen notwendig ist, wurde dem Aufbau neuer Zusammenarbeitsstrukturen hohes strategisches Gewicht zugemessen:

- Zur Verbesserung der vertikalen Zusammenarbeit wurde 2001 die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) ins Leben gerufen. Sie wird vom Bundesrat, der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), dem Schweizerischen Städteverband (SSV) und dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) gemeinsam getragen.
- Zur besseren Zusammenarbeit und Koordination der Bundesämter in agglomerationsrelevanten Belangen wurde 2001 das Netzwerk Agglomerationspolitik gegründet. Zudem wurden departementsübergreifende Projekte und Programme zugunsten des urbanen Raums gestartet.
- Zur Verbesserung der Zusammenarbeit innerhalb und zwischen Agglomerationen lancierten ARE und SECO insgesamt rund 50 Modellvorhaben. Zudem hat das ARE das Instrument der Agglomerationsprogramme erarbeitet.

Mit der Schaffung des Infrastrukturfondsgesetzes (IFG) (in Kraft seit 1.1.2008) wurde ein bedeutender Akzent in der Ausrichtung der Agglomerationspolitik gesetzt. Das bereits im Bericht 2001 angelegte Agglomerationsprogramm „Siedlung und Verkehr“ erhielt ein starkes Finanzierungsinstrument, das dem Agglomerationsprogramm innerhalb der Agglomerationspolitik eine herausragende Bedeutung verlieh. Das thematische Handlungsfeld „Abstimmung von Siedlung und Verkehr“ gewann dadurch entscheidend an Bedeutung.

Veränderte Herausforderungen in den Agglomerationen

Der Lancierung der Agglomerationspolitik des Bundes lag eine Reihe von agglomerationsspezifischen Herausforderungen zu Grunde. Aus einer Analyse für den Zeitraum 2001 – 2010 geht hervor, dass die meisten Herausforderungen weiterhin bestehen und sich teilweise noch verschärft haben. Dies betrifft insbesondere Herausforderungen in Zusammenhang mit der Zersiedelung, der Verstädterung und dem Mobilitätswachstum.

Die Kernstadtproblematik hat sich hingegen tendenziell entschärft. Die sich abzeichnende Attraktivitätszunahme der Kernstädte hat indes nicht zur Folge, dass Probleme im Zusammenhang mit sozialer und funktionaler Entmischung in Agglomerationen an Bedeutung verlieren. Vermehrt sind umliegende Agglomerations-Teilgebiete mit sozialen Entmischungsprozessen konfrontiert.

Neben weiterhin bestehenden und sich verändernden Herausforderungen kommen neue Herausforderungen auf Städte und Agglomerationen zu, namentlich der energie- und klimaschonende Städte(um)bau, die demografische Entwicklung (Alterung der Bevölkerung, Bevölkerungszunahme, Wohnen, Gesundheit) sowie die internationale Vernetzung von Metropolitanräumen in einem zunehmend dynamischen globalen Standortwettbewerb.

Ergebnisse und Empfehlungen der Evaluation

Die von der Arbeitsgemeinschaft EBP-CEAT-Infras ausgeführte Evaluation kommt in ihrer Gesamtbeurteilung der Agglomerationspolitik des Bundes 2002 - 2009 zu einem positiven Urteil. Nach Einschätzung der Evaluatoren ist es gelungen, eine hohe Akzeptanz der Agglomerationspolitik bei allen drei staatspolitischen Ebenen, die Schaffung eines Klimas des Vertrauens bei der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit sowie eine hohe Dynamik und Katalysatorwirkung in den Agglomerationen zu erreichen. Die starken finanziellen Anreize und damit verbundenen verbindlichen Anforderungen durch den Infrastrukturfonds sowie die Veranstaltungen zum Erfahrungsaustausch werden als weitere Stärken aufgeführt.

Neben den positiven Aspekten unterstreichen die Evaluatoren einige kritische Punkte: Aufgrund der fehlenden Verbindlichkeit tripartiter Empfehlungen sowie der Handlungsautonomie der einzelnen Akteure bleibe die tripartite Zusammenarbeit fragil; die Dominanz der Agglomerationsprogramme führe entgegen der Konzeption einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik zu einer Konzentration auf die Themen von „Siedlung und Verkehr“; eine verzögerte Finanzierung der Agglomerationsprogramme könnte die Akzeptanz der Agglomerationspolitik sowie die Unterstützung für die interkommunale Zusammenarbeit in den Agglomerationen gefährden.

Die Evaluation empfiehlt, die Agglomerationspolitik in ihrer Ausgestaltung als tripartite Aufgabe beizubehalten. Sie soll gestärkt und in zwei Etappen weiterentwickelt werden.

- In einer kurz- und mittelfristigen Perspektive wird empfohlen, dass die langfristigen Ziele der Agglomerationspolitik präzisiert und die mittelfristigen Ziele stärker inhaltlich formuliert werden. Das SECO soll durch eine aktivere Rolle die Agglomerationspolitik stärken. Zudem soll die Agglomerationspolitik gesetzlich verankert, die vertikale Zusammenarbeit vertieft sowie die sektorübergreifende Zusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen verbessert werden. Die be-

stehenden Instrumente der Modellvorhaben und Agglomerationsprogramme sollen weitergeführt, qualitativ verbessert und schrittweise weiterentwickelt werden.

- In einer längerfristigen Perspektive wird empfohlen, einen thematisch breiteren Zugang zur Agglomerationspolitik anzustreben, ein langfristig tragfähiges und tripartit abgestütztes Finanzierungssystem zu etablieren sowie eine Zusammenführung bzw. bessere Koordination der Agglomerationspolitik mit der Politik für den ländlichen Raum sowie der Regionalpolitik des Bundes anzustreben.

Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik des Bundes

Den Evaluationsergebnissen folgend, wird kurz- und mittelfristig keine grundsätzliche Neuausrichtung der Agglomerationspolitik angestrebt. Die Agglomerationspolitik orientiert sich weiterhin an den 2001 formulierten langfristigen Zielen. Mittel- und kurzfristige Ziele, thematische Handlungsfelder und Instrumente der Agglomerationspolitik sind aber zu überprüfen und wo sinnvoll neu zu definieren, anzupassen oder zu ergänzen. Ein wichtiger Bezugsrahmen dieser Überprüfung bietet das Raumkonzept Schweiz. Eine gesetzliche Verankerung der Agglomerationspolitik des Bundes wird im Rahmen der zweiten Etappe der Teilrevision des RPG angestrebt.

Für die kurz- und mittelfristige Weiterentwicklung im Zeitraum 2011 - 2014 sieht der Bericht ein dreistufiges Vorgehen vor:

- Erstens sollen die bestehenden Bereiche der Agglomerationspolitik des Bundes konsolidiert und wo nötig optimiert werden. Im Vordergrund stehen das thematische Handlungsfeld „Siedlung und Verkehr“ und der Querschnittsbereich „Governance“ sowie die hierfür eingesetzten Instrumente „Agglomerationsprogramme“ und „Modellvorhaben“. Optimierungs- und Konsolidierungsarbeiten stehen aber auch in den „Abstimmung mit den Politiken des ländlichen Raums“, „Monitoring und Wirkungskontrolle“, „Internationales“ und „Integration in Wohngebieten“ an.
- Zweitens ist zu prüfen, wie weit die Agglomerationspolitik des Bundes durch die thematischen Handlungsfelder „Freiraumentwicklung“ und „allgemeine Wettbewerbsfähigkeit“ sowie Aktivitäten auf der „Metropolitanraumebene“ zu ergänzen ist.
- Drittens soll geprüft werden, ob und in welchem Umfang zusätzliche Handlungsfelder aufgebaut werden können und welche Rolle der Bund in strategischen Teilgebieten von Agglomerationen einnehmen soll.

An den Erkenntnissen der kurz- und mittelfristigen Weiterentwicklung anknüpfend, erarbeiten ARE und SECO in enger Zusammenarbeit mit weiteren betroffenen Bundesstellen, der TAK sowie zusätzlichen relevanten Akteuren bis Ende 2014 eine neue Gesamtstrategie. Diese wird dem Bundesrat zum Entscheid unterbreitet und ist die Grundlage der Agglomerationspolitik ab der Legislaturperiode 2016 – 2019.

1 Anlass und Ausgangslage

2001 haben das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) vom Bundesrat den Auftrag erhalten, gemeinsam und in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen, Städten und Gemeinden eine gesamtschweizerische Politik zugunsten der Agglomerationen zu entwickeln. In den vergangenen neun Jahren ist es gelungen, eine differenzierte und zielgerichtete Agglomerationspolitik aufzubauen, deren Instrumente grosse Resonanz gefunden und in den verschiedenen Agglomerationen viele Veränderungen initiiert und unterstützt haben.

Gemäss dem Bundesratsbeschluss vom 19. Dezember 2001 wurde die bisherige Agglomerationspolitik des Bundes 2010 einer externen Evaluation unterzogen. Mit dem vorliegenden Bericht kommen ARE und SECO ihrer Aufgabe nach, den Bundesrat über die Entwicklung der Agglomerationspolitik des Bundes und die Evaluationsergebnisse zu informieren. Auf der kritischen Reflexion des bisher Erreichten aufbauend und im Wissen, dass die Agglomerationen beim Meistern ihrer spezifischen Herausforderungen weiterhin auf die Unterstützung des Bundes angewiesen sind, unterbreitet der Bericht dem Bundesrat einen Vorschlag zur Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik.

Der Bericht gliedert sich in fünf Hauptteile: *Kapitel 1* fasst Entstehung und Grundzüge der Agglomerationspolitik zusammen und unternimmt eine deskriptive Standortbestimmung der Agglomerationspolitik im Jahr 2010. *Kapitel 2* zeichnet anhand der zur Verfügung stehenden statistischen Grundlagen nach, wie sich die urbanen Räume seit 2001 verändert haben und welche Trends zu erwarten sind. *Kapitel 3* führt anhand der Resultate der externen Evaluation auf, welche Ziele der Agglomerationspolitik des Bundes erreicht werden konnten. In einem zweiten Schritt werden die Empfehlungen der Evaluatoreninnen und Evaluatoren präsentiert. *Kapitel 4* baut auf den vorangehenden Kapiteln auf und formuliert in groben Zügen den Vorschlag von ARE und SECO zur Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik des Bundes. In *Kapitel 5* werden schliesslich die geplanten Arbeitsschwerpunkte für den Zeitraum 2011 – 2014 aufgeführt.

1.1 Entstehung der Agglomerationspolitik des Bundes und Aufträge an ARE und SECO

Die Herausbildung der Agglomerationspolitik des Bundes geht auf die vielfältigen Herausforderungen und Problemstellungen von Kernstädten und Agglomerationen¹ zurück, die in den 1990er Jahren einer breiten Öffentlichkeit bewusst wurden. Stadtfucht, Suburbanisierung, Zersiedelung, zunehmende soziale und funktionale Entmischung, Verkehrs- und Umweltprobleme, soziale und kulturelle Zentrumslasten sowie eine schwierige finanzielle Lage sind Stichworte, welche den damaligen Problemdruck in den Agglomerationen zum Ausdruck bringen.

Der Bund hat 1996 erstmals auf die spezifischen Problemstellungen der Städte reagiert und in den „Grundzügen der Raumordnung Schweiz“ (BRP 1996) die Erneuerung und Stärkung des urbanen Raums als ein übergeordnetes Ziel formuliert. Durch ein Postulat der nationalrätlichen Kommission für

¹ Die statistische Definition sowie eine Abbildung der 50 Agglomerationen und fünf isolierten Städten der Schweiz befinden sich in Anhang I.

Wirtschaft und Verkehr wurde der Bundesrat 1997 zudem dazu aufgefordert, die Dimensionen und den Ausgleich der Zentrumslasten der Kernstädte zu prüfen.

Mit dem 1999 veröffentlichten „Bericht über die Kernstädte“ (BRP und SECO 1999) beantwortete der Bundesrat das Postulat. Darin anerkannte er die besondere Problematik der Städte und ortete Handlungsbedarf seitens des Bundes. Er beauftragte deshalb das Bundesamt für Raumplanung (BRP)² und das SECO, einen Bericht über mögliche Massnahmen einer Agglomerationspolitik des Bundes vorzulegen.

1999 fand der Auftrag, die besondere Situation der Städte und Agglomerationen sowie der Berggebiete in seinen Politiken zu berücksichtigen, Eingang in die revidierte Bundesverfassung. (Art. 50, Absatz 3).

Am 19. Dezember 2001 wurde der von ARE und SECO verfasste Bericht „Agglomerationspolitik des Bundes“ vom Bundesrat gutgeheissen. Im entsprechenden Bundesratsbeschluss wurden ARE und SECO beauftragt, die im Bericht festgehaltenen Ziele, Strategien und Massnahmen umzusetzen. Insbesondere beauftragte der Bundesrat die beiden Ämter,

- eine Vernehmlassungsvorlage für ein im Raumplanungsgesetz verankertes „Agglomerationsprogramm“ zu unterbreiten,
- eine Vernehmlassungsvorlage für die gesetzlichen Grundlagen für die Unterstützung von Modellvorhaben zu unterbreiten,
- in Zusammenarbeit mit dem BFS die Vorschläge für ein Beobachtungssystem für den urbanen Raum zu vertiefen und umzusetzen,
- die Informationsarbeit über die urbane Thematik im Rahmen der bestehenden Instrumente zu verstärken, eine Plattform für den Erfahrungsaustausch zu schaffen und die Arbeiten für die Ausarbeitung eines Sensibilisierungskonzeptes fortzusetzen.

Der Bundesrat hielt fest, dass die im Bericht aufgezeigten Massnahmen unter Einbezug der Kantone, Städte und Gemeinden zu vertiefen und umzusetzen sind, und dass die Umsetzung der Agglomerationspolitik 2001 – 2010 einen finanziellen Aufwand von 11 Mio. CHF sowie einen Bedarf von vier zusätzlichen Stellen verursacht. Schliesslich beauftragte er ARE und SECO, 2006 einen Zwischenbericht und 2010 eine Gesamtevaluation der vorgeschlagenen Massnahmen vorzulegen.

1.2 Grundzüge der Agglomerationspolitik des Bundes 2001 – 2010

Der Bund ist dazu verpflichtet, in seinem Handeln „Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und Agglomerationen sowie der Berggebiete“ zu nehmen (BV, Art. 50, Abs. 3). Auf diesem Grundsatz baut die Agglomerationspolitik des Bundes auf. Im Folgenden werden das Politikkonzept (Ziele, Strategien, Handlungsachsen) vorgestellt und die wichtigsten Entwicklungen 2001 - 2010 etappenweise beschrieben.

² Heute: Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)

1.2.1 Das Politikkonzept 2001

Die Agglomerationspolitik des Bundes hat zur Hauptaufgabe, zu einer nachhaltigen Entwicklung des urbanen Raums der Schweiz beizutragen). Folgende langfristige Ziele wurden definiert (ARE und SECO 2001: 32):

1. Die wirtschaftliche Attraktivität der städtischen Gebiete soll gesichert und ihren Bewohnerinnen und Bewohnern eine hohe Lebensqualität gewährleistet werden. Damit sollen die städtischen Gebiete ihre Rolle als Wirtschaftsmotoren und als Lebensraum von zwei Dritteln der Schweizer Bevölkerung spielen können.
2. Das polyzentrische Netz von Städten und Agglomerationen soll erhalten bleiben, damit diese ihre Stellung im nationalen und internationalen wirtschaftlichen Wettbewerb behaupten können, ohne dass dabei allzu grosse städtische Ballungszentren mit den entsprechenden Problemen entstehen.
3. Die räumliche Ausdehnung der städtischen Gebiete soll begrenzt werden, indem die Siedlungsentwicklung nach innen gefördert wird und die urbanen Räume geordnet werden. Damit soll den Stadt- und Agglomerationsgemeinden eine effiziente Entwicklung ermöglicht und gleichzeitig der ländliche Raum vom Verstärkerungsdruck entlastet werden.

Fünf Hauptstrategien wurden definiert, um die langfristigen Ziele zu erreichen (ARE und SECO 2001: 34 - 35):

1. Eine bessere Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse des urbanen Raums bei den Tätigkeiten des Bundes.
2. Eine verbesserte vertikale Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Städte und Gemeinden.
3. Die Förderung einer besseren horizontalen Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen und zwischen den Agglomerationen.
4. Die Einbindung des Schweizer Städte- und Agglomerationsnetzes ins europäische Städtetz.
5. Die Sensibilisierung der Bevölkerung und Politik für die urbane Realität der Schweiz.

Die Agglomerationspolitik ist nicht als neues Politikfeld, sondern als Querschnittsaufgabe zu verstehen. Denn zur Erreichung der langfristigen Ziele müssen Spielräume in verschiedenen Politikfeldern zugunsten des urbanen Raums genutzt werden. Im Wissen um die Komplexität der Verknüpfung verschiedener Sachpolitiken und Staatsebenen wurde dem Aufbau neuer Governancestrukturen über sektorielle und föderale Grenzen hinweg für die ersten zehn Jahre hohes strategisches Gewicht zugemessen. Eine verbesserte vertikale und horizontale Zusammenarbeit wurde als Voraussetzung für eine bessere Kohärenz zwischen Politikfeldern mit direkten Auswirkungen auf den urbanen Raum und eine Politik zugunsten der Agglomerationen betrachtet.

Zu den fünf Hauptstrategien wurden mittelfristige Ziele und Massnahmen formuliert, mit denen die Agglomerationspolitik innerhalb von zehn Jahren erarbeitet, verankert und konkretisiert werden sollte

(vgl. ARE und SECO 2001: 35 - 67). Die Koordination, das Schaffen neuer Rechtsgrundlagen und das Initiieren innovativer Projekte und Initiativen standen als prioritäre Aufgaben der Agglomerationspolitik des Bundes im Vordergrund.

Als Querschnittspolitik wurde die Agglomerationspolitik thematisch bewusst breit angelegt und bezog sich insbesondere auf Bundesebene auf eine breite Palette verschiedener Policy-Felder. Neben der Raumordnungs-, Verkehrs- und Umweltpolitik legte der Bundesrat den Fokus namentlich auf die Sozial-, Wohnungs-, Kultur- und Sportpolitik und auf die Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA).

1.2.2 Schrittweises Vorgehen bei der Konkretisierung der Agglomerationspolitik des Bundes

Bei der Lancierung, Konkretisierung und Umsetzung der im Politikkonzept entworfenen Agglomerationspolitik des Bundes sind ARE und SECO schrittweise vorgegangen. Folgende Instrumente und Gefässe zur Erreichung der mittelfristigen Ziele wurden sukzessive aufgebaut:

- Zur besseren Zusammenarbeit und Koordination der Bundesämter in agglomerationsrelevanten Belangen (Strategie 1) wurde 2001 das Netzwerk Agglomerationspolitik gegründet. Es setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Raumordnungskonferenz (ROK) und weiteren von der urbanen Problematik betroffenen Bundesämtern zusammen (Bundesamt für Energie (BFE), Bundesamt für Gesundheit (BAG), Bundesamt für Justiz (BJ), Bundesamt für Kultur (BAK), Bundesamt für Migration (BFM), Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), Bundesamt für Statistik (BFS), Bundesamt für Strassen (ASTRA), Bundesamt für Umwelt (BAFU), Bundesamt für Verkehr (BAV), Bundesamt für Wohnungswesen (BWO), Direktion für Völkerrecht (DV) des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Eidgenössische Ausgleichskassen (EAK), Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), Generalsekretariat des Departements des Innern (GS-EDI), Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)).
- Zur verbesserten vertikalen Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden (Strategie 2) wurde 2001 die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) ins Leben gerufen. Sie wird vom Bundesrat, der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), dem Schweizerischen Städteverband (SSV) und dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) gemeinsam getragen.
- Zur verbesserten Zusammenarbeit innerhalb und zwischen Agglomerationen (Strategie 3) lancierten ARE und SECO eine erste Staffel von Modellvorhaben. In den Jahren 2001 und 2002 fanden zwei Ausschreibungsrunden statt. Kantone und Agglomerationen konnten Projekte einreichen, die aufgrund einer Reihe von Kriterien vom Bund beurteilt und ausgewählt wurden. Zudem erarbeitete das ARE das Instrument des Agglomerationsprogramms. Dieses sollte die Agglomerationen bei der Umsetzung von Massnahmen unterstützen.
- Zur Einbindung des schweizerischen Städte- und Agglomerationsnetzes in das europäische Städtenetz (Strategie 4) beteiligen sich Bund und Städte an den europäischen Programmen Urban Audit, Urbact und INTERREG und führten in zahlreichen Partnerschaften grenzüberschreitende Projekte durch.
- Als Instrument zur Sensibilisierung und Vernetzung der relevanten Akteure im Feld der Agglomerationspolitik (Strategie 5) hat das ARE frühzeitig damit begonnen, Erfahrungsaustau-

sche (sogenannte „ERFA-Veranstaltungen“) durchzuführen. Um die Entwicklung der Agglomerationen bzw. Agglomerationsnetze und deren Einbindung in das europäische Städtennetz beobachten zu können, wurde das Monitoring urbaner Raum Schweiz (MUR) eingeführt.

- Während sich die Agglomerationspolitik zu Beginn weitgehend auf den Perimeter der Agglomerationen konzentrierte, wird seit einigen Jahren den Quartieren und den Metropolitanräumen und ihren wechselseitigen Einflüssen auf die Agglomerationen vermehrt Beachtung geschenkt.

1.2.3 Änderungen der politischen Rahmenbedingungen und Entscheide mit direktem Einfluss auf die Agglomerationspolitik des Bundes

Mit der Schaffung des Infrastrukturfondsgesetzes (IFG) (in Kraft seit 1.1.2008) wurde ein bedeutender Akzent in der Ausrichtung der Agglomerationspolitik gesetzt. Das bereits im Bericht 2001 angelegte Agglomerationsprogramm Teil „Siedlung und Verkehr“ erhielt ein starkes Finanzierungsinstrument, das dem Agglomerationsprogramm innerhalb der Agglomerationspolitik eine herausragende Bedeutung verlieh. Das ursprünglich thematisch breit angedachte Instrument des Agglomerationsprogramms fokussierte sich dadurch stark auf das Handlungsfeld „Abstimmung von Siedlung und Verkehr“. Diese Fokussierung übertrug sich in abgeschwächter Form auf die gesamte Agglomerationspolitik des Bundes.

Eine enge Verknüpfung des 2008 in Kraft getretenen Instruments der Neuen Regionalpolitik (NRP) des SECO (Bundesgesetz über Regionalpolitik [SR 901.0] und entsprechende Verordnung [SR 901.021]) mit der Agglomerationspolitik ist in der Vernehmlassungsphase gescheitert. Vom Instrument können die fünf grossen Agglomerationen der Schweiz sowie die urbanen Kantone nicht profitieren. Damit einhergehend konnte die im Gesetzesentwurf vorgesehene Verankerung der Modellvorhaben nicht realisiert werden.

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen von 2008 (Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich [SR 613.2] und entsprechende Verordnung [SR 613.21]) hat in zweierlei Hinsicht direkten Einfluss auf die Agglomerationspolitik des Bundes. Einerseits hat sie durch das Ziel einer Entflechtung der Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden veränderte Rahmenbedingungen für die vertikale Zusammenarbeit geschaffen. Andererseits wurde mit der Einführung eines soziodemografischen Lastenausgleichs ein finanzieller Mechanismus gebildet, der zu einer gewissen Entschärfung der Zentrumslastproblematik führen sollte.

2008 erarbeitete das ARE eine Totalrevision des Raumplanungsgesetzes, welche unter anderem die Verankerung von Modellvorhaben und Agglomerationsprogrammen ermöglichen sollte. Die Revision ist in der Vernehmlassung gescheitert. Im Rahmen der stattdessen laufenden 2. Etappe der Teilrevision des RPG wird die Verankerung von Modellvorhaben und Agglomerationsprogrammen erneut geprüft.

1.2.4 Erste Standortbestimmung im Jahr 2006

Im Zwischenbericht „Agglomerationspolitik des Bundes“ (ARE und SECO 2006) haben die federführenden Bundesämter ARE und SECO eine erste Standortbestimmung vorgenommen und einen Über-

blick über die Aktivitäten in Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden geschaffen. Der Zwischenbericht wurde vom Bundesrat am 31. Januar 2007 zur Kenntnis genommen.

Im Zwischenbericht wird bilanziert, dass sich fast alle Kantone mit der Agglomerationspolitik befassen, eine Mehrheit sich aber auf die Mindestanforderungen des Bundes zur Finanzierung des Agglomerationsverkehrs beschränkt. Eine grundsätzliche Richtungskorrektur der Strategie des Bundes wurde nicht als notwendig betrachtet (ARE und SECO 2006: 4). Der Zwischenbericht (ARE und SECO 2006: 31) ortete Handlungsbedarf auf Bundesebene

- bei der Vorbereitung der Umsetzung des Infrastrukturfonds.
- bei der gesetzlichen Verankerung der Modellvorhaben sowie deren thematischen Erweiterung.
- bei der gesetzlichen Verankerung des Agglomerationsprogramms als Instrument im Rahmen des Raumplanungsgesetzes als Ergänzung zur gesetzlichen Verankerung der Finanzierung des Agglomerationsverkehrs im Rahmen des Infrastrukturgesetzes.
- bei der räumlichen Differenzierung des urbanen Raums, insbesondere der Ebene der Metropolitanräume.
- bei der Überprüfung der statistischen Definition für Agglomerationen.
- bei der besseren Verknüpfung der Politik des ländlichen Raums und der NRP mit der Agglomerationspolitik, um den Verflechtungen zwischen städtischen und ländlichen Räumen gerecht zu werden.
- bei der besseren Beachtung der vielfältigen Beziehungen zwischen der Agglomerationspolitik und der nachhaltigen Entwicklung.

Aus dem folgenden Kapitel zur aktuellen Standortbestimmung (Kapitel 1.2.5) sowie aus den Ergebnissen der Evaluation (Kapitel 3) wird ersichtlich, wieweit die Handlungsempfehlungen des Zwischenberichts bereits umgesetzt werden konnten und bei welchen Punkten weiterhin Handlungsbedarf besteht.

1.2.5 Standortbestimmung 2010

Seit der ersten Standortbestimmung im Jahr 2006 hat sich die Agglomerationspolitik des Bundes kontinuierlich weiterentwickelt. Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse deskriptiv festgehalten.

1.2.5.1 Agglomerationsprogramme erster Generation können umgesetzt werden

2007 wurden in der ersten Generation der Agglomerationsprogramme 30 Programme zum Thema „Siedlung und Verkehr“ von den Kantonen und Agglomerationen fristgerecht eingereicht. Sie verteilen sich auf 37 der 50 definierten Schweizer Agglomerationen – einen Raum, in dem 90 Prozent der Agglomerationsbevölkerung lebt.

Anhand von Prüfkriterien wurden die Agglomerationsprogramme vom ARE in Zusammenarbeit mit BAV, ASTRA und BAFU sowie einer externer Expertengruppe bewertet.³ 26 von 30 Programmen genügten den Prüfkriterien und werden Gelder aus dem Infrastrukturfonds für Agglomerationsprogramme der ersten Generation erhalten. Gestützt auf diese Prüfung hat der Bundesrat die entsprechende Botschaft und den Entwurf zum Bundesbeschluss über die Freigabe von Mitteln im Umfang von 1.51 Mrd. CHF für das Programm Agglomerationsverkehr Ende 2009 dem Parlament vorgelegt. National- und Ständerat haben der Freigabe der Mittel am 21. September 2010 zugestimmt. Zudem haben sie beschlossen, den Infrastrukturfonds 2011 mit einer a.o. Einlage von 850 Mio. CHF zu speisen, um Verzögerungen bei der Finanzierung der Agglomerationsprogramme zu vermeiden. Die Leistungsvereinbarungen für die erste Finanzierungstranche werden 2011 mit den Kantonen abgeschlossen und die Umsetzung der Programme in Angriff genommen.

Parallel zur Umsetzung der Agglomerationsprogramme erster Generation haben die Agglomerationen 2010 damit begonnen, sich auf die Agglomerationsprogramme zweiter Generation vorzubereiten. Sie bilden die Grundlage für die Finanzierungstranche ab 2015. Das ARE hat im Dezember 2010 eine entsprechende Weisung herausgegeben (ARE 2010a). Bei der zweiten Generation handelt es sich einerseits um überarbeitete Agglomerationsprogramme der ersten Generation und andererseits um neue Agglomerationsprogramme. Die insgesamt 14 neuen Agglomerationsprogramme werden 2010 und 2011 einer ersten Zwischenbeurteilung unterzogen. Insgesamt sind für die zweite Finanzierungstranche 40 Agglomerationsprogramme angemeldet.

Weil 2009 eine Totalrevision des Raumplanungsgesetzes in der Vernehmlassungsphase gescheitert ist, konnte die gesetzliche Verankerung des Agglomerationsprogramms als Instrument der Agglomerationspolitik noch nicht realisiert werden.

1.2.5.2 Gegen 50 Modellvorhaben aufgegleist

Der Bund unterstützte in einer ersten Runde (2002 – 2006) 31 Modellvorhaben, welche zu einem grösseren Teil eine Verbesserung der Zusammenarbeit in Agglomerationen, zu einem kleineren Teil die „Abstimmung von Siedlung und Verkehr“ und „Siedlungsentwicklung nach innen“ zum Ziel hatten.

2007/2008 sind unter dem Dach „Modellvorhaben nachhaltige Raumentwicklung“ 22 neue Modellvorhaben hinzugekommen. Sie fokussieren auf zwei Themen: zum einen auf die Zusammenarbeit in Agglomerationen, Städtenetzen und Metropolitanräumen, zum anderen auf Projekte zur Quartierentwicklung und ihren Wechselwirkungen zur Agglomerationsebene.

Für die Modellvorhaben standen dem Bund ein jährliches Budget von rund 500'000 CHF zur Verfügung. Pro Projekt waren Beiträge zwischen 10'000 und 50'000 CHF vorgesehen.

2007 endete für die Modellvorhaben 2002 – 2006 die finanzielle Unterstützung durch den Bund. Der 2010 publizierte Bericht „Agglomerationspolitik des Bundes: Modellvorhaben zur Verbesserung der

³ Ein Anwenderhandbuch (ARE 2004), eine Weisung über die Prüfung und Mitfinanzierung (2007) und eine Arbeitshilfe zur Erarbeitung der Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung (2010a) sind die wichtigsten Grundlagen für die Kantone und Agglomerationen, anhand derer der Bund die Agglomerationsprogramme auf ihr Wirkung zur Abstimmung von Siedlung und Verkehr überprüft.

Zusammenarbeit in Agglomerationen“ (ARE 2010b) zieht Bilanz und zeigt auf, welche Ziele aus Sicht der Projektträger und aus Sicht des Bundes erreicht wurden und welche Lehren daraus gezogen werden können. Als wichtigste Schlussfolgerungen wird festgehalten, dass die Modellvorhaben als Prozessbeschleuniger oder eigentlicher Initiator einer Zusammenarbeit einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden, Städten und den Kantonen in Agglomerationen geleistet haben. Durch die Unterstützung durch den Bund konnte die Akzeptanz und Legitimation der Projekte erhöht werden. Umgekehrt waren die Modellvorhaben für den Bund gewinnbringend, indem sie eine räumliche Verankerung der Agglomerationspolitik „vor Ort“ bewirkt haben. Der kreative und offene Ansatz der Modellvorhaben ermöglichte, je nach Rahmenbedingungen eine passende Form für die horizontale wie auch vertikale Zusammenarbeit zu finden (ARE 2010b: 26).

Für die meisten Modellvorhaben zweiter Generation endet 2010 die finanzielle Unterstützung durch den Bund. Auch für diese Modellvorhaben sehen das ARE und SECO eine Gesamtbilanz vor.

Regelmässig durchgeführte Erfahrungsaustausche sind das Labor für das gemeinsame Lernen und den Aufbau von Netzwerken zwischen den Trägern der Modellvorhaben und dem Bund. Auch nach Beendigung der finanziellen Unterstützung durch den Bund können die Träger der Modellprojekte am Erfahrungsaustausch teilnehmen. Davon profitieren der Bund und die Partner der Modellvorhaben gleichermaßen.

Bisher ist es nicht gelungen, das Instrument der Modellvorhaben gesetzlich zu verankern. Ein erster Versuch im Rahmen der NRP scheiterte 2008 (siehe Kapitel 1.2.3); ein zweiter Versuch im Rahmen der Totalrevision des Raumplanungsgesetzes scheiterte 2009.

1.2.5.3 Vertikale Zusammenarbeit im Rahmen der TAK gefestigt

2005 hat der Bundesrat beschlossen, dass sich der Bund an einer zweiten Projektphase der TAK von vier Jahren beteiligt. Während dieser Phase konnte die TAK zu folgenden Schwerpunkten Akzente setzen:

- Beim Schwerpunkt „institutionelle Stärkung der Agglomerationen“ beschäftigte sich die TAK eingehend mit der Frage kantonsübergreifender Agglomerationen (TAK 2006) sowie Überlegungen im Hinblick einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik (TAK 2007).
- Beim Schwerpunkt „Ausländer- und Integrationspolitik“ hat die TAK in einem Bericht Empfehlungen zur Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik erarbeitet (TAK 2009a).
- Die TAK befasste sich mit den Stadt-Land-Beziehungen und erstellte einen Bericht mit Empfehlungen zur besseren Abstimmung der Agglomerationspolitik mit der Politik des ländlichen Raums (TAK 2009b).
- Im Bericht „Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz“ hebt die TAK die Bedeutung der Metropolitanräume für die Wettbewerbsfähigkeit der Agglomerationen hervor und schlägt Handlungsfelder für eine Metropolitanraumpolitik vor (TAK 2010).

Die Aktivitäten zur Stärkung der vertikalen Zusammenarbeit gingen über die TAK hinaus. Durch das neue Bundesgesetz über Vernehmlassungsverfahren [SR 172.061] und die entsprechende Verordnung [SR 172.062] haben Städte und Gemeinden im Gesetzgebungsverfahren des Bundes seit 2005

ein grösseres Mitspracherecht: Neben den Kantonen können sich die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden und Städte am Vernehmlassungsverfahren beteiligen. In den Agglomerationsprogrammen und Modellvorhaben war die Stärkung der vertikalen Zusammenarbeit ebenfalls ein wichtiges Element. Der Bund hat hierbei eine aktive Rolle in der Initiierung von tripartiten Vorhaben eingenommen (EBP et al. 2010: 39).

1.2.5.4 Vernetzung der Sektoralpolitiken des Bundes vorwiegend auf Projektebene

ARE und SECO sind für die Agglomerationspolitik des Bundes gemeinsam zuständig. Nach der Entwicklung des Politikkonzepts hat das ARE die Federführung übernommen, während sich das SECO aus den operativen Tätigkeiten weitgehend zurückgezogen hat. Auf Planungs- und Entscheidungsebene ist das SECO aber stets eingebunden. Durch regelmässige Teamsitzungen findet ein enger Informationsaustausch statt.

Im Netzwerk Agglomerationspolitik fand ein regelmässiger Informationsaustausch zwischen agglomerationsrelevanten Bundesämtern statt. Die wichtigsten Erfolge in der Vernetzung der Sektoralpolitiken lassen sich vorwiegend auf Projektebene finden:

- Im Infrastrukturbereich – insbesondere bei der Ausarbeitung von Kriterien und der Beurteilung von Agglomerationsprogrammen – arbeitete das ARE eng mit ASTRA, BAV und BAFU zusammen.
- Basierend auf dem Integrationsbericht des BFM (2007) haben ARE, BFM, BWO, BASPO, die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) und die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) 2008 das departementsübergreifende Programm „Projets urbains - Gesellschaftliche Integration in Wohngebieten“ gestartet. Die Quartierentwicklungsprojekte haben zum Ziel, die Lebensqualität in bestehenden Quartieren mit besonderen Anforderungen nachhaltig zu verbessern und günstige Voraussetzungen für die gesellschaftliche Integration zu schaffen.
- 2009 wurde unter Federführung von ARE und BWO das departementsübergreifende Projekt „suburbane Freiraumentwicklung“ gestartet. ASTRA, BAFU, BAG, BASPO, BAV und das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) sind am Projekt, das von der ETH Zürich und der Metron AG begleitet wird, beteiligt. Bis 2012 sollen Grundlagen für einen Leitfadens zur suburbanen Freiraumentwicklung erarbeitet werden.

1.2.5.5 Regelmässiger Erfahrungsaustausch, sachliche Information

Im Rahmen der Modellvorhaben, dem Programm Projets urbains und der Agglomerationsprogramme finden drei bis vier Mal im Jahr ERFA-Veranstaltungen statt. Die ERFA-Veranstaltungen dienen erstens dem Aufbau von Netzwerken aus an Projekten beteiligten Akteuren in den Agglomerationen. Zweitens ermöglichen sie dem ARE, mit Akteuren aus dem Feld in einen direkten Dialog zu treten und auf neue Herausforderungen in den Agglomerationen einzugehen. Drittens ist der Erfahrungsaustausch ein wichtiges Element des gemeinsamen Lernens und der Verfestigung der vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit.

Als zentrale Ressource für die Öffentlichkeitsarbeit hat das ARE die Internetplattform www.agglomeration.ch aufgebaut. Als Drehschreibe für den Informationsfluss stellt sie den Nutzerin-

ner und Nutzer in den Agglomerationen und auf Bundesebene alle relevanten Informationen und Dokumente zur Verfügung.

1.2.5.6 Grundlagen und Monitoring zur Beobachtung des urbanen Raums aufgebaut

Mit dem Monitoring urbaner Raum Schweiz (MUR) verfügt der Bund heute über ein statistisch-analytisches Beobachtungssystem mit einer breiten Auswahl an Zahlen und Fakten zur Entwicklung des städtischen Raums. Im Fokus stehen nebst der Entwicklung der einzelnen Städte und Agglomerationen auch die Verflechtungen der städtischen Räume untereinander sowie deren Integration in das europäische Städtennetz. Sechzehn online verfügbare thematische Vertiefungsstudien liegen vor. 2009 wurde eine Synthesepublikation veröffentlicht (ARE 2009a).

Auf Grundlage der Forschungsarbeit „Monitoring und Controlling des Gesamtverkehrs in Agglomerationen“ (Ecoplan, EBP, Transitec 2008) hat das ARE 2009 eine erste Version eines Monitorings für die Agglomerationsprogramme Siedlung und Verkehr erstellt (ARE 2009b).

Das Projekt 'Urban Audit' (UA) der Europäischen Union (EU) bietet vergleichbare statistische Informationen über rund 350 europäische Städte und Agglomerationen. Seit 2006 ist auch die Schweiz am Projekt beteiligt. Das BFS und das ARE haben eine Pilotphase mit den Städten Zürich, Genf, Lausanne und Bern lanciert. Diese Pilotphase wurde mit der Integration der Schweizer Daten auf der Eurostat-Website beendet. Ende 2008 haben die vier Städte der Pilotphase sowie die sechs weiteren grössten Städte (Basel, Winterthur, St. Gallen, Luzern, Lugano und Biel) zugesagt, am Urban Audit zwischen 2009 und 2011 teilzunehmen (BFS 2008a: 1).

2007 hat das BFS in enger Zusammenarbeit mit dem ARE sowie den Kantonen, Städten und der Wissenschaft das Projekt „Agglosuisse“ lanciert, welches zur Aufgabe hat, bis 2013 die aus dem Jahr 1980 stammende und 1990 / 2000 geringfügig aktualisierte Agglomerationsdefinition (vgl. Anhang 1) zu revidieren. Gegenwärtig befindet man sich in der Phase der methodologischen Entwicklung und der Simulation (BFS 2010a). Aufgrund von aktuellen Erkenntnissen zur Datenlage darf der Termin 2013 nicht als gesichert betrachtet werden.

2 Entwicklung der urbanen Räume seit 2001

Der Bundesrat hat in seinem Bericht vom 19. Dezember 2001 (ARE und SECO 2001: 11 – 15) die künftige Entwicklung des urbanen Raums sowie die entsprechenden Herausforderungen skizziert und daraus Ziele und Strategien der Agglomerationspolitik des Bundes abgeleitet. Das vorliegende Kapitel soll einen Überblick geben, wie sich der urbane Raum in Bezug auf die 2001 formulierten Herausforderungen entwickelt hat. Es gibt Hinweise, welche Herausforderungen geblieben oder sich verändert haben und welche Trends neu hinzugekommen sind. Aufgrund der nicht immer einheitlichen Datengrundlagen muss zum Teil auf unterschiedliche Zeitperioden ausgewichen werden.

2.1 Der urbane Raum dehnt sich weiter aus und wird tendenziell intensiver genutzt

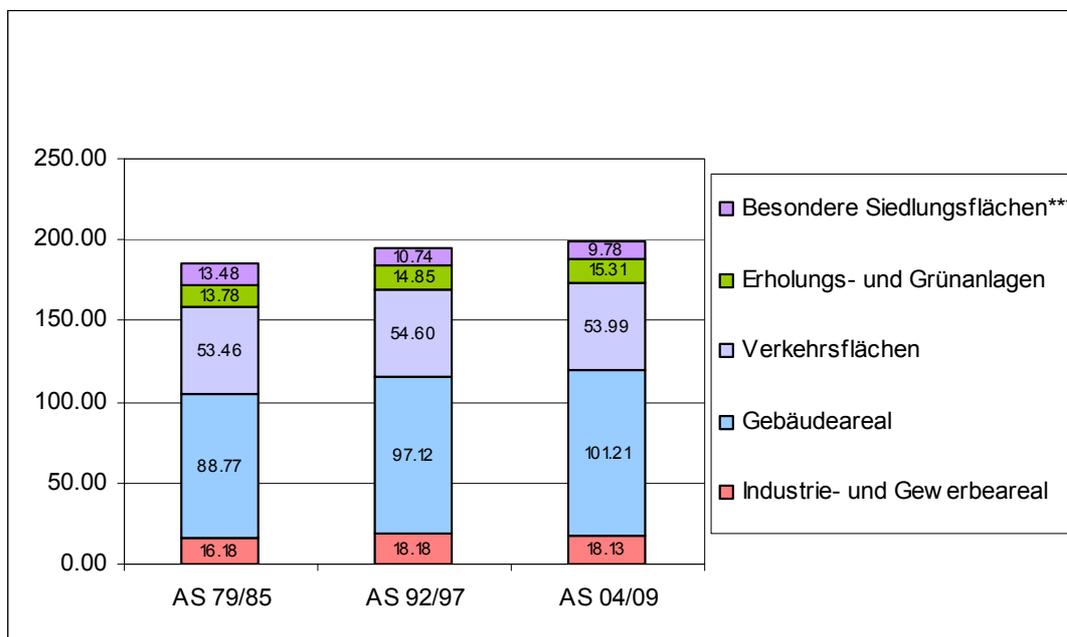
Weil die vom BFS durchgeführte Erhebung der dritten Arealstatistik 2004/2009 noch nicht für die gesamte Fläche der Schweiz abgeschlossen ist, beziehen sich die Aussagen in diesem Teilkapitel auf

die bereits erfassten rund 58 Prozent der Fläche der Schweiz. Der südöstliche Teil der Schweiz ist noch nicht erfasst. Eine Hochrechnung für die gesamte Schweiz kann aus statistischen Gründen nicht gemacht, Tendenzen zur Entwicklung im urbanen Raum können aber bereits abgeleitet werden.

Während die Siedlungsfläche in den rund zwölf Jahren zwischen der ersten Erhebung 1979/85 und der zweiten Erhebung 1992/97 im städtischen Raum um rund 12 Prozent gewachsen ist, zeigen die Zahlen der neuen Arealstatistik 2004/2009 eine Tendenz in Richtung einer Abschwächung des Siedlungsflächenwachstums: Zwischen 1992/97 und 2004/2009 ist die Siedlungsfläche im urbanen Raum um 8 Prozent gewachsen. Dies ist ebenfalls deutlich geringer als das Siedlungsflächenwachstum während derselben Zeitperiode im ländlichen Raum (10.91 Prozent).

Wie Abbildung 1 zeigt, zeichnet sich eine Tendenz zur Stabilisierung der pro Einwohner und Arbeitsplatz beanspruchten städtischen Siedlungsfläche ab. Dies kann als Zunahme der Nutzungsintensität und somit als Tendenz in Richtung einer Siedlungsentwicklung nach innen interpretiert werden. Während die pro Einwohner und Arbeitsplatz beanspruchte Siedlungsfläche im Zeitraum 1979/85 bis 1992/97 noch von 185.7m^2 auf 195.5m^2 zugenommen hat (5.3 Prozent), nahm dieser Wert zwischen 1992/97 und 2004/09 noch um 1.5 Prozent von 195.5m^2 auf 198.4m^2 pro Einwohner und Arbeitsplatz zu. In den Teilkategorien „Gebäudeareal“ und „Erholungs- und Grünflächen“ fiel das Siedlungsflächenwachstum in der Periode 1992/97 bis 2004/09 im Verhältnis zur Bevölkerungs- und Arbeitsplatzzunahme höher aus, allerdings weniger hoch als in der Periode davor. Während die Siedlungsentwicklung in der Teilkategorie „Industrie- und Gewerbeareal“ etwa im Gleichschritt zur Bevölkerung und den Arbeitsplätzen wuchs, ist bei den „Verkehrsflächen“ und „besonderen Siedlungsflächen“ ein leichter Rückgang festzustellen. Die Entwicklungen im Zeitraum 1992/97 bis 2004/09 deuten gegenüber der Periode davor auf eine gewisse Verdichtung hin.

Abbildung 1: Siedlungsflächen pro Einwohner und Arbeitsplatz* im städtischen Raum nach Nutzungsarten (m²)**



*pro Beschäftigten auf Vollzeitbasis (Vollzeitäquivalent).

**Die Zahlen beziehen sich auf rund 58 Prozent der Schweiz (nordwestlicher Teil), da noch keine gesamtschweizerischen Daten für die Erhebung der Arealstatistik 2004/2009 vorliegen.

***Besondere Siedlungsflächen umfassen Flächen für Versorgungs- und Entsorgungsanlagen wie Deponien, Kiesgruben, Baustellen, Anlagen zur Abwasserbeseitigung und Energieversorgung etc.

AS = Arealstatistik.

Quelle: BFS: GEOSTAT, Arealstatistik, Bevölkerungsstatistik; Grafik: ARE.

Aus der Entwicklung der Siedlungsflächen seit 1992/97 lassen sich auf Grundlage der bereits ausgewerteten Flächenanteile folgende Trends für die Agglomerationen ableiten:

- Die Siedlungsfläche dehnt sich weiter aus, allerdings zeichnet sich ein Trend zur Abschwächung des Siedlungsflächenwachstums ab. Dies ist insofern bemerkenswert, weil der Bevölkerungsanteil in den Agglomerationen nach wie vor stark wächst.
- Siedlungsgebiete innerhalb der Agglomerationen werden zunehmend intensiver genutzt. Dies kann als Tendenz in Richtung einer Siedlungsentwicklung nach innen interpretiert werden.
- Der Druck auf Erholungs- und Grünräume nimmt aufgrund der tendenziell intensiveren Nutzung der Siedlungsflächen zu. Würde dies zu einem Rückgang des Erholungs- und Grünflächenanteils führen, wäre dies mit negativen Konsequenzen für Landschaft und Umwelt, aber auch für die Lebensqualität verbunden. Verdichtung und Erhaltung von Freiräumen können somit in einem gewissen Widerspruch stehen.

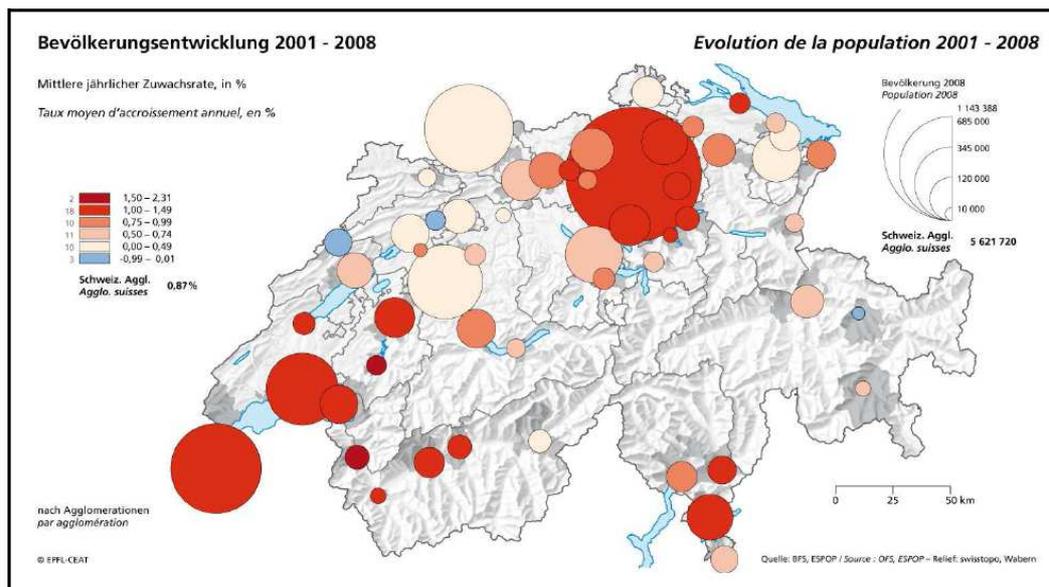
Der Umgang mit negativen Konsequenzen der Ausweitung der Siedlungen wie hohe Infrastrukturkosten, negative Einflüsse auf die urbane Qualität und Druck auf die Landschaft und die Umweltverschmutzung bleibt eine grosse Herausforderung für die Agglomerationen.

2.2 Bevölkerungs- und Arbeitsplatzdynamik im urbanen Raum steigt

Während in den 1980er und 1990er Jahren die Bevölkerungs- und Arbeitsplatzdynamik im ländlichen Raum grösser war als im städtischen Raum, ist seit den späten 1990er Jahren eine Trendwende festzustellen: Sowohl die mittlere jährliche Zuwachsrate der Bevölkerung wie auch das jährliche Arbeitsplatzwachstum fiel im urbanen Raum seit 1998 durchschnittlich 0.3 bis 0.4 Prozentpunkte höher aus als im ländlichen Raum (ARE 2009a: 17 - 20)⁴. 2008 konzentrierten sich in der Schweiz vier von fünf Arbeitsplätze des sekundären und tertiären Sektors auf die Agglomerationen (BFS 2008b).

Die Wachstumsdynamik der Bevölkerung variierte zwischen Regionen stark: Wie Abbildung 2 veranschaulicht, war die Bevölkerungsentwicklung 2001 bis 2008 vor allem in den Metropolitanräumen Zürich und Genf-Lausanne sowie in den Agglomerationen der Kantone Freiburg, Wallis und Tessin dynamisch. Weniger stark war die Bevölkerungsentwicklung in den Agglomerationen Basel und Bern, im Jurabogen sowie in der Ostschweiz. Drei städtische Gebiete verzeichneten sogar Bevölkerungsrückgänge (Grenchen, La Chaux-de-Fonds – Le Locle, Davos). Am stärksten war das Bevölkerungswachstum jeweils in der Kernzone ausserhalb der Kernstadt und in der übrigen Agglomeration (EBP et al. 2010: A1-2; ARE 2009a: 18). Dies deutet darauf hin, dass der Trend der Suburbanisierung weiter voranschreitet.

Abbildung 2: Bevölkerungsentwicklung 2001 - 2008 in den einzelnen Agglomerationen



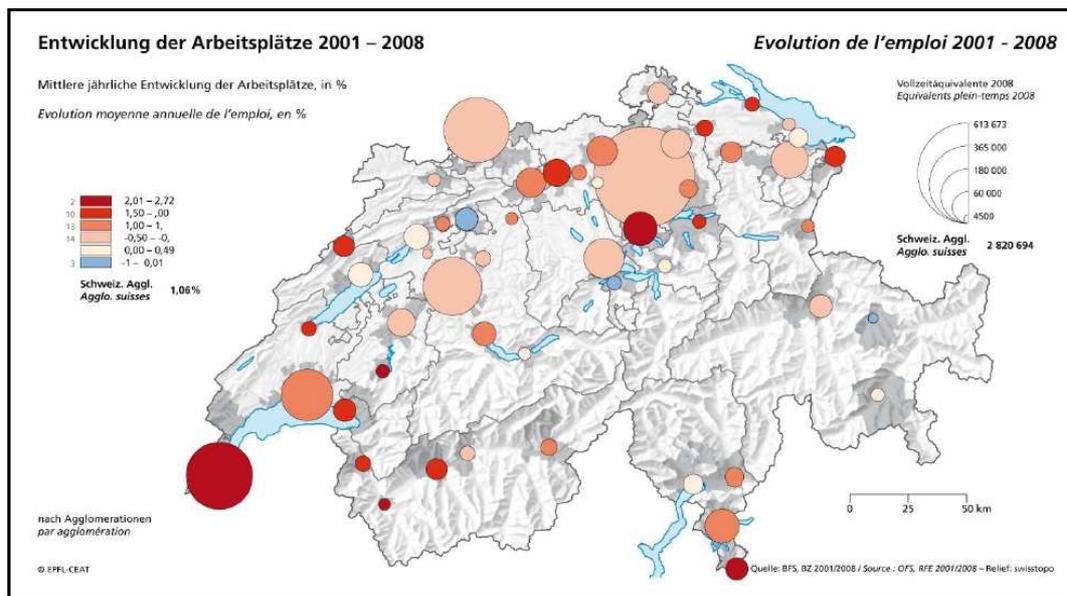
Quelle: EBP et al. 2010: A1-2.

2008 verzeichneten die 15 grössten Städte ausnahmslos einen Bevölkerungszuwachs. Die dynamischsten Bevölkerungsentwicklungen wiesen hingegen mittlere Städte und Gemeinden wie Opfikon (+9.2%), Oftringen (+4.5%) oder Bulle (+3.8%) auf (SSV 2010).

⁴ Diese Aussage bezieht sich für das Bevölkerungswachstum auf den Zeitraum 1998 – 2007 und das Arbeitsplatzwachstum auf den Zeitraum 1998 – 2005.

Auch bei der Arbeitsplatzdynamik gibt es zwischen einzelnen Agglomerationen und Regionen grosse Unterschiede: In der Zeitperiode 1998 bis 2007 wiesen 19 Agglomerationen und Isolierte Städte höhere, 21 dagegen tiefere relative Zuwächse auf als im gesamtschweizerischen Durchschnitt. In 15 Agglomerationen war sogar die Arbeitsplatzzahl rückläufig. Wie aus Abbildung 3 hervorgeht, haben die Agglomerationen des Genferseebeckens, im Wallis und im Tessin, sowie am Rand des Metropolitanraums Zürich im Zeitraum 2001 – 2008 insgesamt überdurchschnittlich an Arbeitsplätzen zugelegt. Andererseits zeigten die grossen Agglomerationen Zürich, Basel und Bern in dieser Periode nur ein durchschnittliches bis leicht unterdurchschnittliches Arbeitsplatzwachstum (EBP et al. 2010: A1-3).

Abbildung 3: Arbeitsplatzentwicklung 2001 - 2008 in den einzelnen Agglomerationen



Quelle: EBP et al. 2010: A1-4.

Die Bevölkerungs- und Arbeitsmarktentwicklung seit 2001 belegt, dass der im Bericht „Agglomerationspolitik des Bundes“ (2001) angenommene Haupttrend eines Verstädterungsprozesses vorangeschritten ist. Städte und Agglomerationen haben tatsächlich in ihrer Bedeutung als Drehscheibe für Wirtschaft und Wohnen insgesamt zugenommen, wobei grosse regionale Unterschiede bestehen. Zwischen der Bevölkerungs- und der Arbeitsplatzdynamik in den Agglomerationen und isolierten Städten kann entgegen den Erwartungen kein direkter Zusammenhang festgestellt werden. Vielmehr sind es lokale und regionale Faktoren, die eine Agglomeration als Arbeits- und/oder Wohnort attraktiv machen.

Aufgrund der beschriebenen Entwicklungen seit den späten 1990er Jahren kann davon ausgegangen werden, dass der Verstädterungstrend anhält und die Schaffung vielseitiger räumlicher Angebote für Wohnen und/oder Arbeiten zu einer noch zentraleren Herausforderung für die Agglomerationen wird.

2.3 Weniger starke Polarisierung des polyzentrischen Städtesystems als angenommen

Im Agglomerationsbericht 2001 wurde davon ausgegangen, dass von der fortschreitenden Urbanisierung hauptsächlich die fünf grössten urbanen Verflechtungsräume Basel, Bern, Genf-Lausanne, Tes-

sin und Zürich profitieren und es daher zu einer Polarisierung des polyzentrischen Systems der Schweizer Städte komme. Dieser Trend lässt sich durch die Entwicklung des urbanen Raums seit 2001 nicht eindeutig belegen, sondern muss differenzierter betrachtet werden. In den Metropolitanräumen Genf-Lausanne und Zürich kann ein schweizweit überdurchschnittliches Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum festgestellt werden. Gleichzeitig profitierten aber auch kleinere und mittlere Agglomerationen ausserhalb der Metropolitanräume (beispielsweise in den Kantonen Wallis und Freiburg) überdurchschnittlich stark vom Verstärkerprozess. (ARE 2009a: 18). Folgende Erkenntnisse und daraus abgeleitete Trends können festgehalten werden:

- Die Herausbildung von Metropolitanräumen führt nicht per se zu einer Polarisierung des urbanen Systems, sondern ist eher als Ergänzung auf einer höheren räumlichen Ebene zu verstehen. Mit ihren spezifischen Funktionen⁵ (insb. in den Bereichen Finanzplatz, Konzernhauptsitze, Bildung/Forschung, Kultur, Kommunikation und Transport) überlagern sie in der Regel in das engmaschige schweizerische Städtesystem. Es muss sorgfältig abgeklärt werden, für welche Aufgaben eine verstärkte Zusammenarbeit auf Metropolitanebene, aber auch zwischen einzelnen Agglomerationen und Metropolitanräumen erforderlich ist, damit das polyzentrische Städtesystem trotz einem Bedeutungsgewinn der Metropolitanräume erhalten bleibt.
- Grossregionale und standortspezifische Faktoren haben einen hohen Einfluss auf die Entwicklungsmöglichkeiten einzelner Agglomerationen und Metropolitanräume. Deshalb kommt es zu einer gewissen „Spezialisierung“ der Agglomerationen. Die Schärfung des eigenen Profils und die Einordnung in Agglomerationsnetze werden in den kommenden Jahren für die Agglomerationen von hoher Bedeutung sein. Für den Bund und die Kantone wird es eine besondere Herausforderung sein, regional unterschiedliche Dynamiken zu ermöglichen, ohne dass die wirtschaftlichen Unterschiede zu gross werden (vgl. ARE 2009a: 18 - 21).

2.4 Kernstädte gewinnen trotz fortschreitender Suburbanisierung an Attraktivität

Bis Ende der 1990er Jahre verloren die Kernstädte vor allem als Arbeitsstandorte aber auch als Wohnstandorte an Gewicht. Damit in Verbindung stehend rückte die A-Stadt-Problematik in den Fokus der Agglomerationspolitik (vgl. ARE und SECO 2001: 13).⁶ Wie aus Abbildungen 4 und 5 abgeleitet werden kann, verzeichneten die Kernstädte im Zeitraum 1998 – 2008 gegenüber dem Zeitraum 1985 - 1998 zwar wieder einen deutlichen Bevölkerungs- und Arbeitsplatzzuwachs: die Wohnbevölkerung stieg während diesem Zeitraum um 6 Prozent, die Arbeitsplätze legten um 10 Prozent zu. Damit ist der Bevölkerungszuwachs jedoch nach wie vor deutlich geringer als in den übrigen Agglomerationsgemeinden (vgl. Abbildung 4). Was der Arbeitsplatzzuwachs im Zeitraum 1998 -2008 betrifft (vgl. Abbildung 5), kann von einer parallelen dynamischen Entwicklung in den Kernstädten und den übrigen

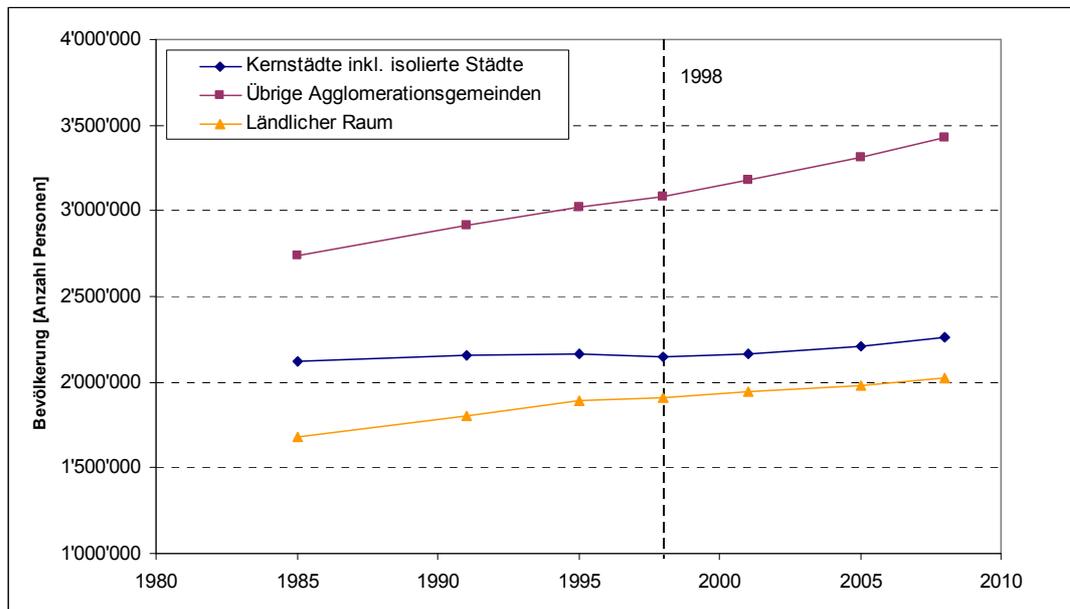
⁵ Entscheidungs- und Kontrollfunktion, Innovations- und Wettbewerbsfunktion, Gatewayfunktion, Symbolfunktion (vgl. TAK 2010: 8 - 9).

⁶ Die A-Stadt-Problematik umschreibt die Beobachtung, dass sich in den Kernstädten sozial schwächere Bevölkerungsgruppen (Arme, Alte, Ausländer, Auszubildende) konzentrieren, während sich besser gestellte Bevölkerungsgruppen vermehrt in Gemeinden am Rande der Agglomerationen niederlassen (ARE und SECO 2001: 13).

Agglomerationsgemeinden gesprochen werden, während das Wachstum im ländlichen Raum deutlich geringer ausfiel.

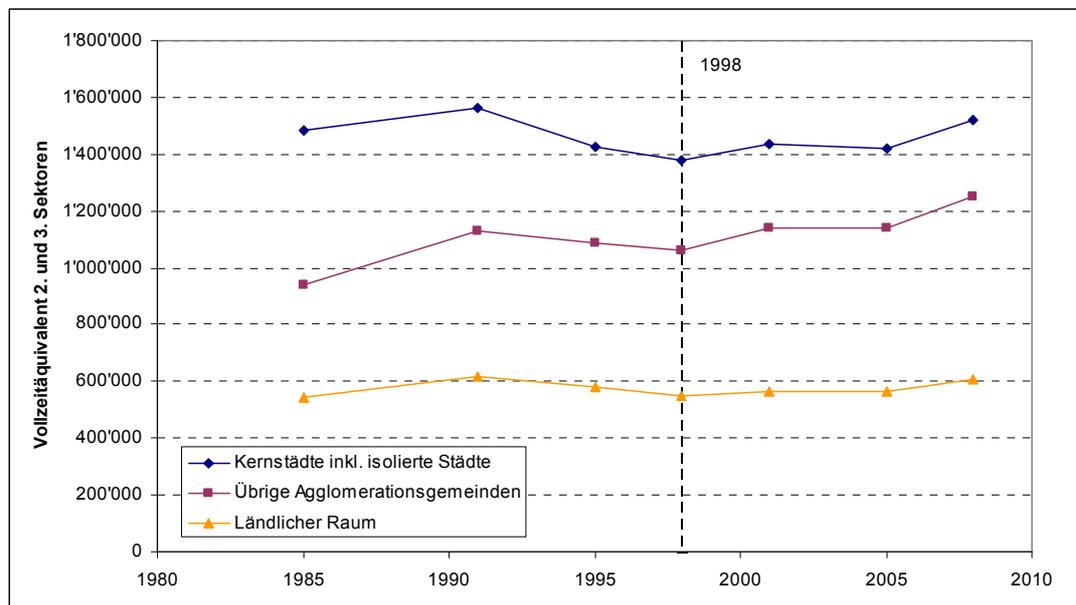
Abbildungen 4 und 5 verdeutlichen, dass der Attraktivitätsgewinn für Wohnen und Arbeiten in den Kernstädten im Zeitraum 1998 – 2008 nicht mit einem Attraktivitätsverlust der übrigen Agglomerationsgemeinden einherging. In den übrigen Agglomerationsgemeinden lag das Bevölkerungswachstum mit 11 Prozent und das Arbeitsplatzwachstum mit 18 Prozent nach wie vor weit über dem schweizerischen Durchschnitt.

Abbildung 4: Vergleich der Entwicklung der Wohnbevölkerung nach Teilräumen im Zeitraum 1985 – 2008 (Anzahl Personen)



Quelle: ESPOP (BFS); Grafik: ARE.

Abbildung 5: Vergleich der Entwicklung der Arbeitsplätze nach Teilräumen im Zeitraum 1985 – 2008



Quelle: Betriebszählung (BFS); Grafik: ARE.

Die Kernstädte gewinnen wieder an Attraktivität für Wohnen und Arbeiten. Parallel zu diesem Prozess schreitet die Suburbanisierung weiter voran. Weil auch im ländlichen Raum Bevölkerungs- und Arbeitsplatzzuwächse zu verzeichnen sind, kann nicht von einem Trend „zurück in die Stadt“ gesprochen werden.

Aggregierte Daten zur Herkunft und zum soziodemografischen Hintergrund der Neuzuzügerinnen und -zuzüger in Kernstädten liegen noch nicht vor. Bei Fallstudien für Neuenburg und Zürich West (Rérat et al. 2008) zeigte sich, dass die Neuzuzügerinnen und -zuzüger vor allem Personen im Alter zwischen 30 und 45 Jahren mit universitärer Ausbildung sind, die alleine, zu zweit, oder, wie in Neuenburg vermehrt beobachtet, mit der Familie in die Kernstädte ziehen.

Wird davon ausgegangen, dass Kernstädte als Wohn- und Arbeitsorte wieder an Bedeutung gewinnen, heisst dies, dass sich durch Verdrängungseffekte die Problematiken der sozialen und funktionalen Entmischung zwischen einzelnen Agglomerationsgemeinden eventuell verschärfen könnten. Resultate von Rérat et al. (2008) deuten eher auf Gewichtverschiebungen innerhalb derselben Problematiken hin:

- Die Zersiedelung wird durch die Verdichtung der Kernstädte nicht automatisch gestoppt, sondern verläuft zeitgleich und komplementär zur Entwicklung in den Kernstädten. Häufig geht der Attraktivitätsgewinn in Zentren mit einem Attraktivitätsverlust für gewisse Bevölkerungsgruppen in anderen Agglomerationsgebieten einher.
- Durch die Aufwertung der Kernstädte sind Quartiere ausserhalb der Kernstadt, in denen der Wohnraum günstiger ist, vermehrt mit sozialen Entmischungsprozessen konfrontiert.

- Neubezügerinnen und –bezüger von Wohnungen in der Kernstadt sind sehr mobil und pendeln häufig zwischen verschiedenen Städten. Die Verdichtung der Stadtzentren führt also nicht unbedingt zu einer „Stadt der kurzen Wege“.

Diese hier skizzierten möglichen Entwicklungen zeigen, dass die Städte und Agglomerationen trotz des sich abzeichnenden Attraktivitätsgewinns der Kernstädte weiterhin vor grossen sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Herausforderungen stehen.

2.5 Agglomerationsverkehrsaufkommen variiert je nach Teilraum

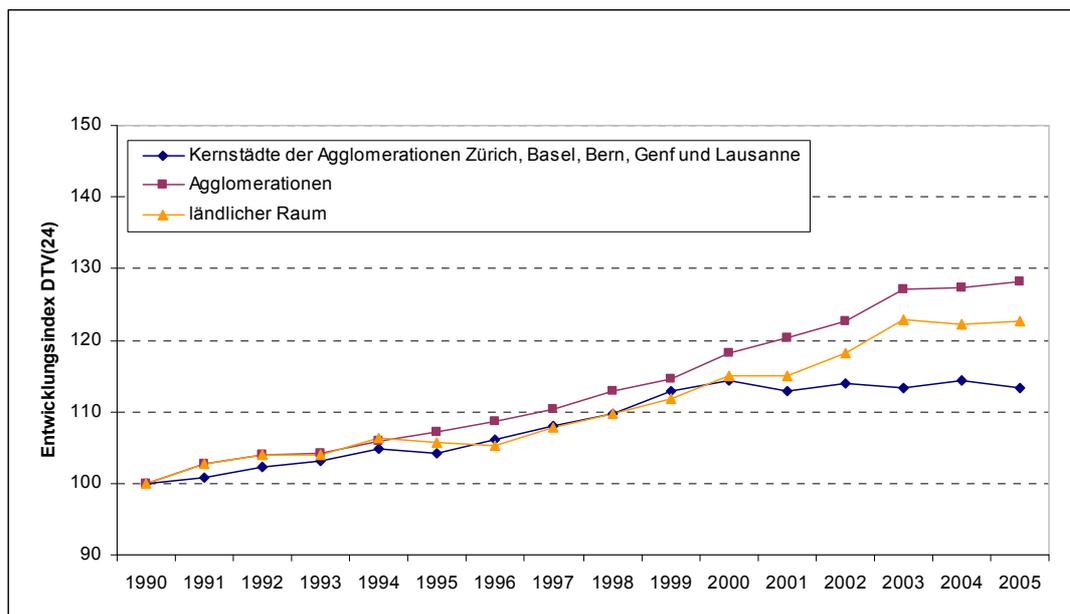
Aufgrund der statistischen Grundlagen ist es zum heutigen Zeitpunkt schwierig, ein differenziertes Bild der Mobilitätsentwicklung in den Agglomerationen seit 2001 zu zeichnen. Die auf Anfang 2012 zu erwartenden Resultate des neuen „Mikrozensus Mobilität und Verkehr 2010“, bei dem Verdichtungen der Stichprobe in Agglomerationen realisiert werden, können viele Lücken schliessen. Einige Erkenntnisse lassen sich aber dennoch bereits jetzt festhalten.

Im Zeitraum 1990 – 2009 verzeichnete der gesamtschweizerische Strassenverkehr einen Verkehrsaufkommenszuwachs von ca. 30 Prozent (ASTRA 2010: 12).⁷ Überdurchschnittlich stark nahm der Strassenverkehr in den Agglomerationen zu.

Wie Abbildung 6 zeigt, war der Zuwachs des Agglomerationsverkehrs zwischen 1990 und 2005 mit ca. 28 Prozent deutlich höher als im ländlichen Raum (ca. 23 Prozent) und in den Kernstädten der Agglomerationen Zürich, Basel, Bern, Genf und Lausanne (ca. 13 Prozent). Während der Strassenverkehr in den Agglomerationen auch in den letzten Jahren weiter anstieg, ist in den Kernstädten der Agglomerationen Zürich, Basel, Bern, Genf und Lausanne eine Stagnation festzustellen (ASTRA 2010: 27 – 30).

⁷ Diese Berechnung bezieht sich auf den durchschnittlichen täglichen Verkehr auf einem Strassenquerschnitt während 24 Stunden (DTV (24)).

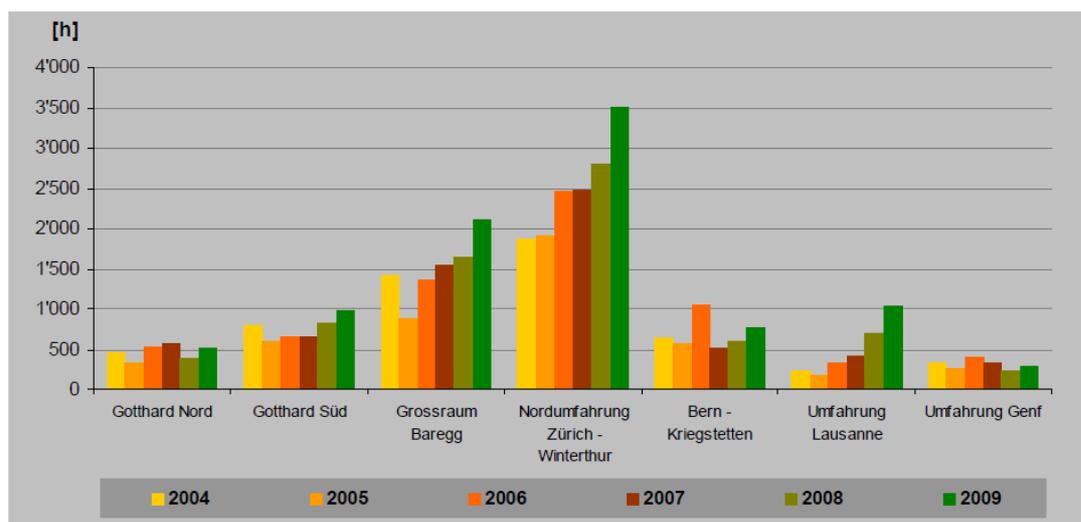
Abbildung 6: Verkehrsmengenindizes 1990-2005 des Gesamt-Strassenverkehrs (DTV 24)*



* DTV 24 misst den durchschnittlichen täglichen Verkehr auf einem Strassenquerschnitt während 24 Stunden.
Quelle: ASTRA 2010: 29; Grafik: ARE.

Ein Indiz für die sich verschärfende Problematik des wachsenden Verkehrsaufkommens in den Agglomerationen sind die Stauschwerpunkte des Nationalstrassennetzes. Wie Abbildung 7 zeigt, haben die Stautunden zwischen 2004 und 2009 insbesondere im Grossraum Zürich deutlich zugenommen. Alleine die Stautunden auf der Nordumfahrung Zürich – Winterthur (3'512 h) machen rund 30 Prozent der auf dem gesamten Schweizerischen Nationalstrassennetz registrierten Stautunden aus. Beim Baregg staute sich der Verkehr 2008 während 2'114 Stunden – dies entspricht einem Zuwachs gegenüber 2009 von 29 Prozent. Auch die Agglomerationen Bern, Lausanne und Genf sowie der Gottardtunnel mit saisonalen Überlastungen an Ferienwochenenden oder Festtagen gehören zu den Stauschwerpunkten der Schweiz – sie sind aber trotz teils starken Zuwächsen deutlich geringer.

Abbildung 7: Stauschwerpunkte 2004 – 2009 nach Anzahl Stunden pro Jahr



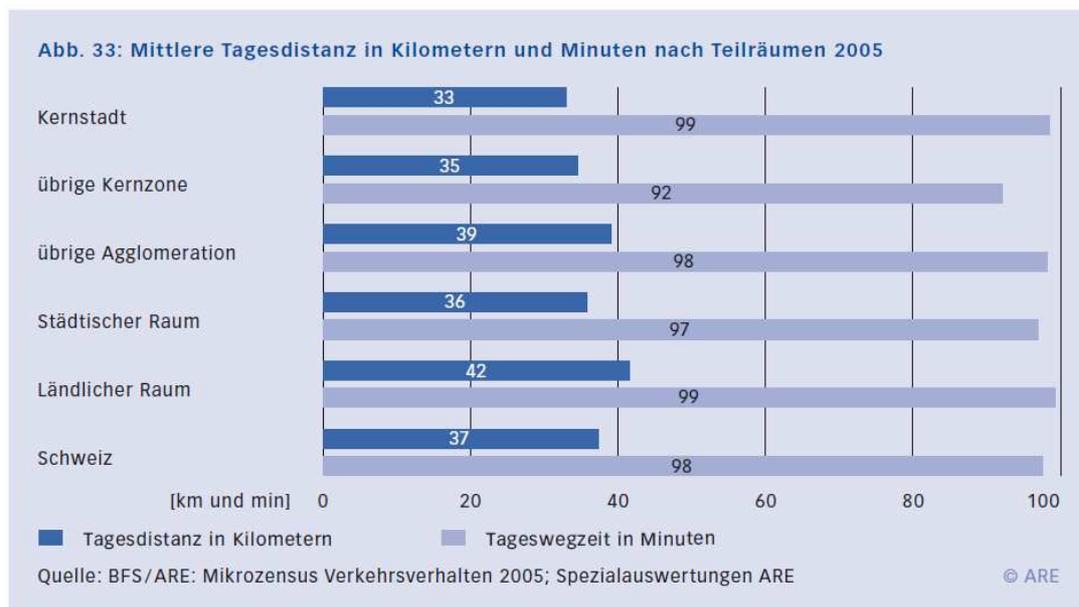
Quelle: ASTRA 2009: 15.

Zur Entwicklung des öffentlichen Verkehrs in den Agglomerationen seit 2001 liegen keine gesamtschweizerisch differenzierten Zahlen vor. 2005 erzielte der öffentliche Verkehr in den Kernstädten mit 32 Prozent einen vergleichsweise hohen Anteil am Gesamtverkehr. In den übrigen Agglomerationen blieb er unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt von rund 20 Prozent (ARE 2009a: 46).

Die Gründe für die Verkehrsmittelwahl und den hohen Anteil des öffentlichen Verkehrs in den Kernstädten sind vielschichtig. Ein Faktor ist der weitaus höhere Anteil von Haushalten mit guter oder sehr guter ÖV-Erschliessung in den Kernstädten (65 Prozent im Jahr 2005) als in den übrigen Kernzonen (34 Prozent), den übrigen Agglomerationen (18 Prozent) und im ländlichen Raum (40 Prozent) (ebd.). Die Bevölkerung in den Kernstädten sticht zudem bei der Ausstattung mit Fahrzeugen und Abos deutlich hervor: Sie hatte im Jahr 2005 mit einem Anteil von 66.9 Prozent deutlich weniger Autos (und mit einem Anteil von 63.7 Prozent auch weniger Velos) als die übrigen Agglomerationsgemeinden und die ländlichen Räume, wo der Anteil von Autos zwischen 80 und 90 Prozent und der Anteil von Velos zwischen 70 und 77 Prozent lag (BFS und ARE 2007: 62). Umgekehrt hatte die Bevölkerung in den Kernstädten überdurchschnittlich oft ein Abonnement für den öffentlichen Verkehr. Die höhere Siedlungsdichte in den grossen Kernstädten, die gute Angebotsqualität öffentlicher Verkehrsmittel sowie die in vielen städtischen Räumen bestehenden Engpässe für den motorisierten Individualverkehr sind weitere Erklärungsfaktoren für die hohe ÖV-Erschliessung in den Kernstädten (ARE 2009a: 46). Schliesslich hat auch die Haushalts- und Altersstruktur der Bevölkerung einen Einfluss auf das Mobilitätsverhalten und die Verkehrsmittelwahl (vgl. BFS und ARE 2007).

2005 legte eine in der Schweiz wohnhafte Person im Mittel 37 Kilometer pro Tag zurück. Wie Abbildung 8 zeigt, legen in der Kernstadt und der übrigen Kernzone Personen im Durchschnitt kürzere Distanzen pro Tag zurück als Personen in den übrigen Agglomerationen und im ländlichen Raum, benötigte dafür aber in etwa gleich viel Zeit.

Abbildung 8: Mittlere Tagesdistanz in Kilometern und Minuten nach Teilräumen 2005



Quelle: ARE 2009a: 43.

Der Freizeitverkehr fiel im Agglomerationsverkehr mit einem Anteil von 45 Prozent im Jahr 2005 mit Abstand am stärksten ins Gewicht. Danach folgten der Arbeitspendlerverkehr (24 Prozent), der Einkaufsverkehr (11 Prozent) und der Geschäftsverkehr (8 Prozent) (ARE und BFS 2007: 63).

Aufgrund der Entwicklungen in den letzten Jahren ist anzunehmen, dass auch in den kommenden Jahren mit einem Mobilitätswachstum in den Agglomerationen zu rechnen ist – sowohl beim motorisierten Individualverkehr, wie auch beim öffentlichen Verkehr. Negativen Konsequenzen wie Luftverschmutzung, Lärmbelastung, Staus, Kapazitätsengpässe, Unfälle, etc. werden sich in den Ballungsräumen folglich verschärfen. Eine ganzheitliche Betrachtung des Agglomerationsverkehrs, verbunden mit einer intelligenten Kombination aus öffentlichem Verkehr, Langsamverkehr und motorisiertem Individualverkehr, sowie eine optimale Abstimmung zwischen der Siedlungs- und der Verkehrsentwicklung, wird weiterhin eine zentrale Herausforderung für die Agglomerationen sein.

2.6 Zusammenarbeit in den Agglomerationen verstärkt, aber noch immer fragil

Als Reaktion auf die zahlreichen grenzüberschreitenden Probleme in Agglomerationen ist in den letzten Jahren eine starke Zunahme der interkommunalen und interkantonalen Zusammenarbeit zu verzeichnen. In den meisten Agglomerationsräumen der Schweiz sind neue politik- und institutionenübergreifende Zusammenarbeitsformen entstanden, die sich jedoch in ihrer Organisationsform von Agglomeration zu Agglomeration stark unterscheiden (vgl. u.a. TAK 2004; TAK 2006).

Eine qualitative Auswertung neuer Zusammenarbeitsstrukturen auf Agglomerationsebene (ARE 2010: 11) zeigt, dass nur in wenigen Agglomerationen verbindliche bereichsübergreifende Organisationsformen geschaffen wurden. In den meisten Fällen handelt es sich um freiwillige bereichsübergreifende Zusammenarbeitsstrukturen. Dies verdeutlicht, dass die neuen Formen der Zusammenarbeit nach wie

vor auf einem fragilen Fundament stehen. Die Entwicklung hin zu verbindlicheren Formen der Zusammenarbeit ist eine Herausforderung, welche die Agglomerationen mit ihren jeweils unterschiedlichen politischen Rahmenbedingungen in den kommenden Jahren stark beschäftigen wird.

Seit 2001 hat nicht nur die Zusammenarbeit innerhalb von Agglomerationen, sondern auch die Zusammenarbeit zwischen Agglomerationen zugenommen. So sind heute die meisten Agglomerationen Agglomerationsnetzen oder Metropolitanräumen angeschlossen. Eine wachsende Herausforderung wird die optimale Aufgabenteilung und Koordination zwischen verschiedenen räumlichen Ebenen mit ihren jeweils spezifischen Funktionen darstellen.

2.7 Nach wie vor tendenziell höhere finanzielle Lasten in den Kernstädten

Die Verteilung der finanziellen Lasten im städtischen Raum ist sehr heterogen und je nach Agglomeration und Kanton verschieden. 2002 wurden erstmals die Nettobelastungen und Steuererträge zwischen Kernstädten und übrigen Agglomerationsgemeinden schweizweit verglichen (ARE 2009a: 47 – 50). Trotz einer Harmonisierung der Daten durch die eidgenössische Finanzverwaltung müssen die kantonsübergreifenden Vergleiche mit Vorsicht interpretiert werden.

Die Nettobelastung pro Kopf in den Kernstädten war im Untersuchungsjahr 2002 im Durchschnitt mit 3180 CHF 144 Prozent höher als in den zugehörigen übrigen Agglomerationsgemeinden (2204 CHF). Die überdurchschnittlichen finanziellen Lasten lassen sich zum einen auf zentralörtliche Funktionen in den Bereichen öffentliche Sicherheit, Kultur und Freizeit oder Verkehr zurückführen, welche auch von den übrigen Agglomerationsgemeinden in Anspruch genommen werden. Zum anderen führte die soziale Struktur der Bevölkerung dazu, dass die Kernstädte in den Bereichen Gesundheit und soziale Wohlfahrt ebenfalls deutliche Mehraufwände gegenüber den übrigen Agglomerationsgemeinden aufwiesen.

Die Kernstädte deckten ihre im Vergleich zu den übrigen Agglomerationsgemeinden höhere Nettobelastung durch entsprechend höhere Steuereinnahmen juristischer Personen und privater Haushalte. Erhebliche Unterschiede der Steuersätze bestanden aber auch zwischen verschiedenen übrigen Agglomerationsgemeinden sowie zwischen Agglomerationen.

Da seit 2002 noch keine weitere schweizweite Erhebung zu den Lastenunterschieden im urbanen Raum durchgeführt wurde, können die Entwicklungen seit 2002 nicht quantifiziert und Trends für die Zukunft nur begrenzt formuliert werden. Es ist anzunehmen, dass durch die Entschärfung der A-Stadt-Problematik (vgl. Kapitel 2.4) die Mehrbelastung der Kernstädte aufgrund der sozialen Struktur eher rückläufig ist. Zudem wird mit dem 2006 eingeführten Instrument des neuen Finanzausgleichs (NFA), bezweckt, die finanziellen Mehrlasten der Zentren aufgrund soziodemografischer Merkmale aufzufangen. Aufgrund der zur Verfügung stehenden Daten bleibt allerdings offen, ob sich die Lastenverteilung in den Agglomerationen seit 2002 tatsächlich in Richtung einer Entlastung der Kernstädte verschoben hat.

Das Erarbeiten von fairen Mechanismen bei Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen wird für Agglomerationen auch in Zukunft von grosser Bedeutung sein. Die TAK erarbeitet einen Bericht zu diesen Fragestellungen.

2.8 Weitere Trends und Herausforderungen

Neben den im Bericht zur Agglomerationspolitik (2001) formulierten und in diesem Kapitel analysierten Herausforderungen, sind eine Reihe zusätzlicher agglomerationsspezifischer Problemstellungen zu erwähnen, die aufgrund der Entwicklungen in den 2000er Jahren an Bedeutung zugelegt haben:

- Das Thema des energie- und klimaschonenden Städte(um)baus hat aufgrund der sich verknappenden natürlichen Ressourcen und der voranschreitenden Klimaerwärmung in den 2000er Jahren an Bedeutung gewonnen. Insbesondere auf europäischer Ebene ist das Erarbeiten und Implementieren entsprechender Strategien zu einem Schwerpunkt der Stadtentwicklungspolitik geworden (vgl. z.B. Europäische Kommission 2010).
- Die demografische Entwicklung, verbunden mit einer Alterung der Bevölkerung und einer Bevölkerungszunahme, stellt Städte und Agglomerationen in den kommenden Jahrzehnten vor spezifische Herausforderungen, zum Beispiel in den Bereichen des altersgerechten Wohnens, der Gesundheit, des sozialen Zusammenhalts, der Integration oder der Mobilität (vgl. z.B. ARE 2007b).
- Die internationale Vernetzung und landesüberschreitende Koordination der schweizerischen Metropolitanräume wird in einem zunehmend dynamischen globalen Standortwettbewerb noch an Bedeutung gewinnen. In verschiedenen Politikbereichen (z.B. Bildungs- und Forschungspolitik, Migrationspolitik, Verkehrs-/Gatewaypolitik, Steuerpolitik und branchenspezifische Regulierungen) müssen sich Metropolitanräume neu positionieren, um im internationalen Wettbewerb mithalten zu können (vgl. z.B. TAK 2010).

3 Evaluation der Agglomerationspolitik des Bundes 2002 – 2009

Gleichzeitig mit der Genehmigung des Berichts „Agglomerationspolitik des Bundes“ im Dezember 2001 hat der Bundesrat das ARE und das SECO beauftragt, nach zehn Jahren zwecks Gesamtbeurteilung und allenfalls Neuausrichtung Bilanz über die Umsetzung dieser Politik zu ziehen. Die Evaluation hatte zwei Hauptziele zu verfolgen: einerseits den Zeitraum 2002-2009 zu beurteilen, andererseits Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik des Bundes zu formulieren.

Im zweiten Halbjahr 2009 ist ein Mandat für die Evaluation ausgeschrieben worden. Den Zuschlag hat die Arbeitsgemeinschaft EBP–CEAT–Infras erhalten. Sie hat im November 2009 ihre Arbeit aufgenommen und im Juni 2010 den Evaluationsbericht den zuständigen Ämtern vorgelegt.

Das Mandat wurde von einer Begleitgruppe aus Vertretern von ARE, SECO und TAK begleitet.

3.1 Ergebnisse

Um einen guten Überblick zu schaffen, werden im Bericht von EBP–CEAT–Infras vor der Gesamtbeurteilung der Agglomerationspolitik des Bundes sechs Themenschwerpunkte gebildet und untersucht. Wir folgen in den nachstehenden Abschnitten diesem Aufbau.

3.1.1 Schwerpunkt 1: Politikkonzept

Der Evaluationsbericht attestiert dem Politikkonzept insgesamt, gut etabliert zu sein und von Bund, Kantonen und Gemeinden gemeinsam getragen zu werden.

Die Agglomerationspolitik ist sehr gezielt auf die Problematik der städtischen Gebiete eingegangen. Die Relevanz der Problematiken bleibt hoch. Der Problemdruck besonders in Bereichen wie Verkehr, Siedlung und Umwelt hält weiterhin an.

Finanzielle Anreize haben in der Agglomerationspolitik eine wesentliche Rolle gespielt. Dies trifft insbesondere für die Agglomerationsprogramme zu, deren Bedeutung mit dem Infrastrukturfonds klar zugenommen hat.

Verschiedene Akteure bedauern, dass aus Aussensicht vielfach mangelnde Klarheit besteht, welches Instrument welchen Zweck verfolgt. Zudem ist die Zweispurigkeit von Agglomerationspolitik und Regionalpolitik schwer nachvollziehbar, wo es sich doch um zwei raumrelevante Politiken handelt, bei denen die urbanen Zentren eine wichtige Rolle spielen.

Schliesslich wird die nicht erfolgte gesetzliche Verankerung der Agglomerationspolitik mittelfristig als Problem angesehen.

3.1.2 Schwerpunkt 2: Koordination der Sektoralpolitiken des Bundes

Der Evaluationsbericht erachtet zwar in Anbetracht der Themen als nachvollziehbar, dass das ARE die Federführung bei der Umsetzung übernommen hat, das SECO habe sich dabei aber zu stark zurückgezogen. Angesichts steigender Relevanz von Themen wie Arbeitsmarkt, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit in den Agglomerationen wäre es wünschenswert, dass sich das SECO verstärkt in die Agglomerationspolitik einbringt. Gleichzeitig muss dafür gesorgt werden, dass die Agglomerationspolitik und die Regionalpolitik besser aufeinander abgestimmt werden.

Der Einbezug anderer Bundesämter neben der systematischen Zusammenarbeit zwischen ARE und SECO bleibt punktuell und marginal. Der Evaluationsbericht führt dies neben fehlenden Anreizen zur Zusammenarbeit auch darauf zurück, dass die systematische Berücksichtigung der Bedürfnisse der Agglomerationen in den Sektoralpolitiken des Bundes nicht sichergestellt ist.

Bei den personellen und finanziellen Mitteln stellt der Evaluationsbericht fest, dass diese zwar knapp, für die Umsetzung der Aufgabe aber bisher ausreichend waren.

3.1.3 Schwerpunkt 3: Vertikale Zusammenarbeit

Die vertikale Zusammenarbeit wird in erster Linie von der TAK verkörpert. Die TAK wird als Plattform für Politik und Verwaltung als ein zentrales Element der Agglomerationspolitik angesehen. Die politische Legitimation ihrer Empfehlungen ist durch die tripartite Erarbeitung durch ihre technischen Arbeitsgruppen hoch. Der Evaluationsbericht beurteilt die TAK als erfolgreiches, in anderen Bereichen zur Nachahmung empfohlenes Beispiel.

Zwei Aspekte erweisen sich jedoch als problematisch: einerseits fehlen der TAK Institutionalisierung und gesetzliche Verankerung, andererseits sind die Entscheide der TAK nicht verbindlich, was ihre Wirkung schwächt.

Trotz des Erfolgs der TAK bleibt die vertikale Zusammenarbeit aufgrund der Handlungsautonomie der einzelnen Staatsebenen bei der Umsetzung fragil.

3.1.4 Schwerpunkt 4: Modellvorhaben

Die Modellvorhaben wurden nach Einschätzung des Evaluationsberichts in der Agglomerationspolitik zielführend genutzt. Durch das flexibel und offen konzipierte Instrument konnte in einer ersten Phase die horizontale Zusammenarbeit der Agglomerationen verbessert werden.

Im Gegensatz zu den Vorhaben der ersten Staffel 2002-2006 hat die Ausrichtung der Vorhaben der zweiten Staffel ab 2007 laut Evaluationsbericht an Klarheit verloren. Der Evaluationsbericht führt dies auf die Überführung der Modellvorhaben Agglomerationspolitik in das allgemeine Umfeld der „Modellvorhaben nachhaltige Raumentwicklung“ zurück. Mit der Einführung von zwei neuen Kategorien von Modellvorhaben (nachhaltige Siedlungsentwicklung und Synergien im ländlichen Raum) und der Thematik der Quartierentwicklung hatten viele Akteure das Gefühl, das oder die Ziele dieses Instruments aus den Augen verloren zu haben.

Konsens herrscht hingegen bezüglich des positiven Lerneffekts der Modellvorhaben. Die vom Bund organisierten Anlässe zum Erfahrungsaustausch verzeichnen über den Nutzen als Labor des gemeinsamen Lernens hinaus einen unbestrittenen Erfolg. Die Stichwörter dabei sind Lerneffekte, neue Kenntnisse und Vernetzung der Akteure.

3.1.5 Schwerpunkt 5: Agglomerationsprogramme

Die ursprünglich als ganzheitliches Instrument zur Sicherstellung der Koordination von Projekten und deren Umsetzung in den Agglomerationen konzipierten Agglomerationsprogramme haben sich aufgrund der Verknüpfung mit dem Infrastrukturfonds stark auf den Bereich „Verkehr und Siedlung“ konzentriert. Der finanzielle Anreiz für die Agglomerationen, bei Erfüllung einer Reihe von Voraussetzungen von den Geldern des Infrastrukturfonds zu profitieren, haben das Instrument der Agglomerationsprogramme – Voraussetzung für den Erhalt finanzieller Mittel – auf eine neue Ebene gehoben.

Die Fokussierung der Agglomerationsprogramme auf den Bereich „Verkehr und Siedlung“ hat die Verknüpfung von Verkehrs- und Siedlungsentwicklung verstärkt, was der Evaluationsbericht angesichts der akuten Probleme in den Agglomerationen als positiv beurteilt. Die Erarbeitung der Agglomerationsprogramme hat laut Evaluationsbericht auch dazu beigetragen, die Zusammenarbeit in den Agglomerationen und mit dem Kanton zu verbessern. Das Instrument weise damit insbesondere als Beitrag zu den langfristigen Zielen der Agglomerationspolitik des Bundes in die richtige Richtung.

3.1.6 Schwerpunkt 6: Übrige Massnahmen

Zu den übrigen Massnahmen gehören die internationale Einbindung der Agglomerationspolitik und der Erfahrungsaustausch.

Die internationale Einbindung der Agglomerationspolitik wurde laut Evaluationsbericht in der Agglomerationspolitik stiefmütterlich behandelt. Dieser Aspekt wurde nur wenig entwickelt, und wenn, dann hauptsächlich über Gefässe und Programme ohne direkten Bezug zur Agglomerationspolitik wie Interreg, Urbact oder Urban Audit.

Dem Erfahrungsaustausch hingegen werden sehr gute Ergebnisse attestiert. Die zweisprachigen Veranstaltungen haben ihre Aufgabe als Austauschplattform zwischen verschiedenen Akteuren der Agglomerationspolitik vollumfänglich erfüllt. Allerdings bedauert der Evaluationsbericht, dass diese Veranstaltungen nicht systematisch ausgewertet und valorisiert wurden.

Die Webseite www.agglomeration.ch und das Monitoring urbaner Raum Schweiz (ARE 2009a) stellen für die beteiligten Akteuren der Agglomerationspolitik wichtige Informationskanäle dar (z.B. bei der Erarbeitung von Agglomerationsprogrammen).

3.1.7 Kritische Beurteilung der Agglomerationspolitik des Bundes

Analog zum Evaluationsbericht wird im Folgenden anhand verschiedener Stichworte eine Beurteilung der Agglomerationspolitik insgesamt präsentiert.

3.1.7.1 Politikkonzept

Laut den beteiligten Akteuren war die Agglomerationspolitik „die richtige Politik zur richtigen Zeit“. Sie wurde gut aufgenommen und positiv beurteilt.

Bemängelt werden die fehlende Koordination mit der Regionalpolitik, der aus Aussensicht zu wenig klar wahrgenommene Instrumentenmix der Agglomerationspolitik sowie die fehlende gesetzliche Verankerung.

3.1.7.2 Umsetzung und Leistungen

Der Bericht erachtet die Umsetzung der Agglomerationspolitik durch den Bund als geeignet und die Koordination unter den beteiligten Bundesämtern als gut. Dadurch, dass das SECO in den Hintergrund getreten ist, und durch die finanziellen Perspektiven beim Infrastrukturfonds haben aber Themen wie Siedlung und Verkehr zu Lasten anderer wie beispielsweise der Standortförderung an Bedeutung gewonnen.

Der Evaluationsbericht beurteilt den Vollzugsprozess seitens des Bundes insgesamt als relativ unkompliziert. Das habe sich auch in den Beziehungen zu den Partnern positiv geäussert, vor allem im Rahmen der Modellvorhaben. Dies habe eine flexible Handhabung der Instrumente und eine fortlaufende Anpassung an neue Rahmenbedingungen ermöglicht. Der Bericht erachtet die Zusammenarbeit in der Agglomerationspolitik als gut, die fehlende Verbindlichkeit hingegen als Hindernis für gefestigte Erfolge.

Die fünf strategischen Achsen und die Instrumente der Agglomerationspolitik beurteilt der Evaluationsbericht als angemessen und gut aufeinander abgestimmt. Den einzelnen Achsen und Instrumenten kam allerdings aus unterschiedlichen Gründen keine ausgeglichene Bedeutung zu.

3.1.7.3 Beitrag zu den mittelfristigen Zielen

Bei der sektoralen Zusammenarbeit auf Bundesebene wurden nur bescheidene Erfolge erzielt.

Hingegen konnte mit der Agglomerationspolitik ein Klima des Vertrauens zwischen den Akteuren der verschiedenen Staatsebenen geschaffen werden, wie das gute Funktionieren der TAK bestätigt. Auch die horizontale Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen konnte durch die Agglomerationspolitik insgesamt deutlich verbessert und oft sogar institutionalisiert werden.

Abschliessend wird darauf hingewiesen, dass die Agglomerationspolitik wesentlich zu einer stärkeren Berücksichtigung der urbanen Problematik beigetragen hat. Seit 2001 könne eine zunehmende Sensibilisierung für die Thematik beobachtet werden.

3.1.7.4 Beitrag zu den langfristigen Zielen

Inwiefern die Agglomerationspolitik des Bundes einen Beitrag zur Erfüllung der langfristigen Ziele geleistet hat, ist laut dem Evaluationsbericht zum jetzigen Zeitpunkt schwer zu überprüfen, weil die Wirkung der Politik aufgrund der langen Prozesse noch nicht sichtbar ist und der Bund lediglich eine subsidiäre Rolle einnimmt. Es lassen sich aber laut Evaluationsbericht induktive Erkenntnisse wie folgt ableiten:

Die Agglomerationspolitik hat einen Beitrag zu einer besseren Gesamtsicht der koordinierten Verkehrs- und Siedlungsentwicklung in den städtischen Gebieten geleistet. Dadurch dass sie allen Agglomerationen die Möglichkeit gegeben hat, an der Umsetzung der Agglomerationspolitik des Bundes teilzunehmen (über Agglomerationsprogramme und Modellvorhaben), hat sie insbesondere die kleinen und mittleren Agglomerationen dazu angehalten, im Sinne einer differenzierten und koordinierten Entwicklung ihres Raumes zu agieren. Die Lebensqualität in den städtischen Gebieten wurde so erhalten oder oft sogar verbessert.

Auch wenn ein Beitrag an die wirtschaftliche Attraktivität der Agglomerationen geleistet worden ist, wurde der Bereich der Wirtschaft aber praktisch nie direkt in die Agglomerationspolitik integriert.

Grosse Verdienste der Agglomerationspolitik des Bundes liegen in der Stärkung der horizontalen Zusammenarbeit in den Agglomerationen und der Schaffung urbaner Governance-Strukturen - beides elementare Voraussetzungen, um die langfristigen Ziele der Agglomerationspolitik des Bundes erreichen zu können.

3.2 Empfehlungen der Evaluation

Ausgehend von den Ergebnissen der Evaluation formuliert der Bericht Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik des Bundes. Diese betreffen nicht nur die Massnahmen und Instrumente, sondern auch das politische Konzept, die Strategien und die Themen der Agglomerationspolitik.

Anhang II enthält eine detailliertere Auflistung der Empfehlungen mit den dazugehörigen Kommentaren von ARE und SECO.

3.2.1 Gesamtpolitik

Die Empfehlungen zum Konzept der Agglomerationspolitik lauten, deren tripartiten Charakter beizubehalten oder gar zu stärken und kurzfristig eine Institutionalisierung der tripartiten Zusammenarbeit anzustreben. Zudem sollen die langfristigen Ziele präzisiert, die mittelfristigen Ziele konkretisiert und stärker inhaltlich formuliert sowie den Strategien zur sektoralen, vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit mehr Gewicht gegeben werden.

Weiter empfiehlt der Evaluationsbericht, die Agglomerationspolitik thematisch nicht auf die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung zu beschränken, sondern in einem ersten Schritt auch die Themen der Wettbewerbsfähigkeit sowie der Landschafts- und Freiraumqualitäten einzubeziehen. Mittelfristig sollen weitere für die städtischen Gebiete besonders relevante Themen aufgegriffen werden.

Aus organisatorischer Sicht empfiehlt der Bericht als Beitrag zur Stärkung der Agglomerationspolitik des Bundes und zu einer kohärenteren Raumentwicklungspolitik eine aktivere Rolle des SECO. Ausserdem wird die gesetzliche Verankerung der Agglomerationspolitik im Raumplanungsgesetz oder im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz als notwendig erachtet. Darüber hinaus sind ausreichend finanzielle Mittel für die Umsetzung der Agglomerationspolitik sicherzustellen: Kurzfristig soll dazu die fristgerechte Finanzierung der Agglomerationsprogramme gesichert und langfristig ein tragfähiges, tripartit abgestütztes Finanzierungssystem etabliert werden.

Die Empfehlungen raten weiter zu einer flächendeckenden Raumentwicklungspolitik des Bundes durch eine langfristig anzustrebende Zusammenführung der Agglomerationspolitik mit der Politik für den ländlichen Raum sowie der Regionalpolitik.

3.2.2 Strategien und Instrumente

Die Empfehlung zur Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse der städtischen Gebiete im Rahmen der Aufgabenerfüllung des Bundes schlägt eine sektorale Zusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen vor: eine sektorübergreifende gesetzliche Verankerung der Agglomerationspolitik, eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den Bundesämtern sowie eine stärkere Präsenz der Sektoralpolitiken in den Agglomerationen. Die vertikale Zusammenarbeit soll ebenfalls gestärkt werden, und zwar durch eine Institutionalisierung der TAK sowie eine verstärkte tripartite Begleitung der Umsetzung der Agglomerationspolitik. Ausserdem soll die horizontale Zusammenarbeit verstärkt werden, insbesondere auf der Ebene der Agglomerationsnetze und Metropolitanräume.

In Bezug auf die Agglomerationsprogramme wird empfohlen, die bestehenden Programme qualitativ zu verbessern und schrittweise weiterzuentwickeln. Sie sollen, ergänzt durch die Landschafts- und Freiraumentwicklung, auf die Raumentwicklung beschränkt bleiben. Weiter sollen die Agglomerationsprogramme eng in die kantonalen Strategien zur räumlichen Entwicklung eingebunden werden.

Betreffend den Modellvorhaben wird empfohlen, dieses flexible Instrument weiterzuführen. In Zukunft soll vor allem über die thematische Neuausrichtung und eine verstärkte Valorisierung der bisherigen Erfahrungen nachgedacht werden.

In Bezug auf die internationale Dimension rät der Evaluationsbericht, die Agglomerationspolitik des Bundes solle diese durch eine Intensivierung ihrer Funktion als Vermittlerin zwischen bestehenden Instrumenten und Programmen ausbauen.

Betreffend der Information schliesslich lauten die Empfehlungen des Evaluationsberichts, die bestehenden Informationskanäle des Bundes bedarfsgerecht weiterzuentwickeln. Der Erfahrungsaustausch soll als zentrales Element der Agglomerationspolitik beibehalten und formalisiert werden. Eine Sensibilisierungsstrategie des Bundes hält der Bericht nicht für notwendig. Der Bund solle vielmehr die Agglomerationen dahingehend unterstützen, einen stärkeren Einbezug der Bevölkerung zu erreichen.

4 Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik des Bundes

Die Themen und Stossrichtung der aktuellen Agglomerationspolitik des Bundes wurden vor knapp zehn Jahren festgelegt. Damit die Agglomerationspolitik weiterhin schlagkräftig bleibt, muss sie sich den Entwicklungen anpassen und aus Erfahrungen lernen. Basierend auf den Entwicklungen im urbanen Raum seit 2001 (vgl. Kapitel 2) und den Erkenntnissen aus der Evaluation (vgl. Kapitel 3 und Anhang II), schlagen ARE und SECO die Eckpunkte der zukünftigen Agglomerationspolitik aus Sicht des Bundes vor.

Den Evaluationsergebnissen folgend, wird kurz- und mittelfristig keine grundsätzliche Neuausrichtung der Agglomerationspolitik angestrebt. Ziel ist vielmehr, die bestehende Agglomerationspolitik zu konsolidieren und schrittweise zu ergänzen, um langfristig zur nachhaltigen Entwicklung des urbanen Raums beizutragen. Die schrittweisen thematischen Ergänzungen sind einerseits notwendig, um der Vielfalt von agglomerationsspezifischen Themen und der wachsenden Komplexität der Herausforderungen in Agglomerationen Rechnung zu tragen. Andererseits, um die einseitige Abhängigkeit vom voraussichtlich zeitlich befristeten Finanzierungsinstrument des Infrastrukturfonds zu verringern.

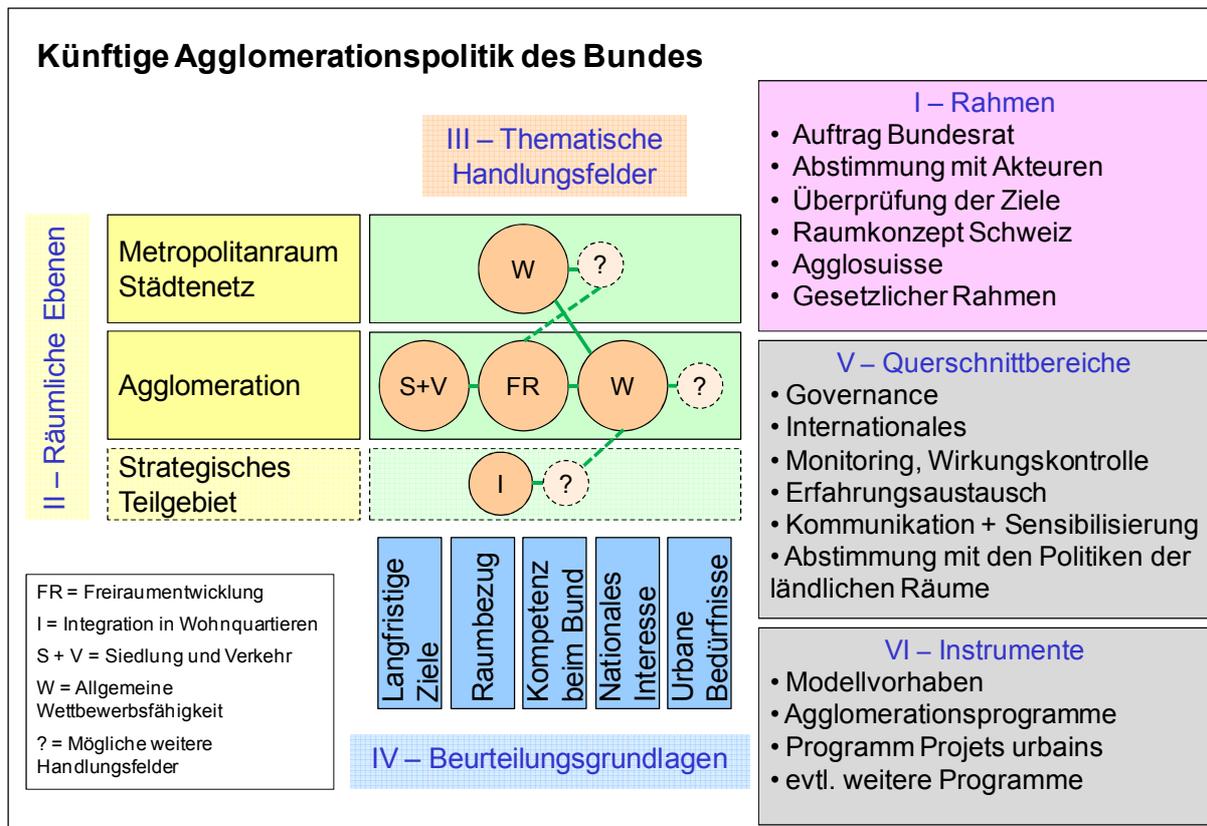
Die Agglomerationspolitik orientiert sich weiterhin an den 2001 formulierten langfristigen Zielen (Förderung der wirtschaftlichen Attraktivität und der Lebensqualität, Vorantreiben einer polyzentrischen Stadt- und Agglomerationsentwicklung, Strukturierung der städtischen Gebiete entlang einer Siedlungsentwicklung nach innen). Mittel- und kurzfristige Ziele sind auf den Erkenntnissen der Evaluation aufbauend zu überprüfen und wo sinnvoll neu zu definieren.

Bis Ende 2014 soll dem Bundesrat ein neuer Bericht vorgelegt werden, in dem die Strategie für die Agglomerationspolitik ab der Legislaturperiode 2016 festgelegt wird. Dieser Bericht wird von ARE und SECO gemeinsam erarbeitet, in enger Zusammenarbeit mit betroffenen Bundesämtern, der TAK sowie weiteren, noch genau zu definierenden Akteuren. Das nachfolgend dargestellte Vorgehen ist dazu eine erste Grundlage und kann im Verlaufe der weiteren Arbeiten zwischen 2011 und 2014 angepasst und ergänzt werden.

Im vorliegenden Kapitel werden der allgemeine Rahmen, die räumlichen Ebenen, die thematischen Handlungsfelder, die Beurteilungsgrundlagen sowie die Querschnittbereiche und Instrumente skizziert, die aufgrund des heutigen Wissensstands in Zukunft bearbeitet werden sollen.

Folgendes Schema bietet eine Übersicht über die Bereiche, die im Anschluss erläutert werden:

Abbildung 9: Künftige Agglomerationspolitik des Bundes



Grafik: ARE/SECO.

4.1 Rahmen (I)

4.1.1 Auftrag des Bundesrats

Der Auftrag des Bundesrats an ARE und SECO, die Agglomerationspolitik des Bundes umzusetzen, ist zeitlich nicht beschränkt und wird weiter leitender Rahmen sein. Gleiches gilt für den Artikel 50, Absatz 3 der Bundesverfassung.

4.1.2 Abstimmung mit Akteuren

Bei der Ausgestaltung der Agglomerationspolitik 2016 des Bundes muss der Verflechtung mit anderen Akteuren und Politiken Rechnung getragen werden. Die Agglomerationspolitik ist eine Querschnittspolitik, die eng mit gewissen Sektoralpolitiken verknüpft wird. Die Agglomerationspolitik ist zudem auf die gute Zusammenarbeit der verschiedenen staatlichen Ebenen sowie der privaten Akteure angewiesen. Die Agglomerationspolitik 2016 des Bundes wird daher in Abstimmung mit anderen Bundesämtern sowie mit den institutionellen Ebenen (vertreten durch die TAK) erarbeitet werden. Die hier präsentierten Überlegungen sind als Grundlagenpapier zu verstehen, die gemeinsam mit den interessierten Bundesämtern, der TAK und weiteren Akteuren weiterentwickelt und vertieft werden sollen.

4.1.3 Überprüfung der Ziele und Handlungsfelder

ARE und SECO haben bei der Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik ein pragmatisches Vorgehen gewählt. Da mit den aktuellen Ressourcen nicht alle Themenbereiche gleichzeitig behandelt werden können, wurden die laut Erfahrung und Evaluationsergebnissen wichtigsten als erste Themen der Weiterentwicklung festgelegt. Die mittelfristigen Ziele sowie die Wahl der Themen sind aber laufend zu überprüfen und anzupassen. Dabei ist stets darauf zu achten, dass sich die Agglomerationspolitik auf dem Pfad der nachhaltigen Entwicklung bewegt. Die thematische Palette kann durch weitere Bereiche ergänzt werden. Durch neue Erkenntnisse, Studien und Entwicklungen werden sich neue Handlungsfelder aufdrängen, die in die Agglomerationspolitik einzubinden sind. ARE und SECO werden dazu den Kontakt mit weiteren Partnern suchen. Die Entwicklung der Agglomerationspolitik soll ein dynamischer lernender Prozess sein.

In gewissen Bereichen – so etwa in der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit – können externe Expertengruppen zusammengestellt werden, die die Problematik neutral analysieren und dem Bund Vorschläge zur Umsetzung machen können.

4.1.4 Raumkonzept Schweiz

Bund, Kantone, Gemeinde und Städte haben in den vergangenen fünf Jahren mit dem Raumkonzept Schweiz gemeinsame Ziele und Strategien für die künftige räumliche Entwicklung der Schweiz erarbeitet. Bis März 2011 führt die tripartite Trägerschaft des Raumkonzepts eine Konsultation durch. Das Raumkonzept soll bis Ende 2011 von allen Partnern verabschiedet werden. Für die Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik des Bundes dient das Raumkonzept Schweiz als wichtigen Orientierungsrahmen.

4.1.5 Agglosuisse

Das BFS ist in enger Zusammenarbeit mit dem ARE im Rahmen des Projekts „Agglosuisse“ daran, die statistische Definition für Agglomerationen zu überarbeiten. Der Projektabschluss ist für 2013 vorgesehen, aber nicht gesichert. Die sich aus dem Projekt ergebenden Konsequenzen (z.B. für den Perimeter von Agglomerationsprogrammen oder den NFA) sind frühzeitig in die Überlegungen zur Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik einzubeziehen.

4.1.6 Gesetzlicher Rahmen

Die Agglomerationspolitik des Bundes konnte bisher noch nicht zufrieden stellend gesetzlich verankert werden (vgl. Kapitel 3.2.). Im Rahmen der zweiten Etappe der Teilrevision des RPG sollen die Möglichkeiten einer verbesserten gesetzlichen Verankerung geprüft werden.

4.2 Räumliche Ebenen (II)

Die Agglomerationspolitik widmet sich dem urbanen Raum der Schweiz. Wie bereits im Zwischenbericht zur Agglomerationspolitik des Bundes (2006) angedacht, will sie in Zukunft neben der Ebene „Agglomerationen“ der Ebene „Metropolitanräume / Städtenetze“ vermehrt Beachtung schenken. Es soll zudem genauer geprüft werden, welche Bedeutung strategischen Teilgebieten von Agglomerationen in der Agglomerationspolitik des Bundes zukommen soll.

4.2.1 Strategische Teilgebiete von Agglomerationen

Seit 2004 befasst sich die Agglomerationspolitik des Bundes explorativ mit Quartierentwicklungsprozessen und ihren Bezügen zur Agglomerationsebene. Erkenntnisse aus Modellvorhaben und dem Programm „Projets urbains – Gesellschaftliche Integration in Wohngebieten“ zeigen, dass sich gezielte Massnahmen in Teilgebieten, die vor besonderen räumlichen und sozialen Herausforderungen stehen, positiv auf die Entwicklung der gesamten Agglomeration auswirken. Insbesondere im thematischen Handlungsfeld „Integration in Wohngebieten“ konnten hierzu Erfahrungen gesammelt werden.

Im Rahmen der Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik des Bundes sollen die Wechselwirkungen zwischen Agglomerationen und Teilgebieten, die für die räumliche und soziale Entwicklung der gesamten Agglomeration von besonderer Bedeutung sind, exakter untersucht werden. Der Begriff „strategische Teilgebiete“ soll präzisiert werden. Darauf aufbauend soll geprüft werden, ob und wenn ja für welche thematischen Handlungsfelder und unter welchen spezifischen Bedingungen die Agglomerationspolitik des Bundes auf Ebene „strategische Teilgebiete“ eine aktivere Rolle einnehmen kann und soll. Dabei soll das Subsidiaritätsprinzip gewahrt bleiben. Insbesondere soll die Frage der Kompetenzaufteilung zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden geklärt werden. Die Beurteilungsgrundlagen (vgl. Kap. 4.4) müssen berücksichtigt werden. Ein flächendeckendes Engagement des Bundes in Agglomerations-Teilgebieten wird nicht angestrebt.

4.2.2 Agglomerationen

Die Ebene der Agglomerationen ist in der aktuellen Agglomerationspolitik die wichtigste Ebene und wird dies auch bleiben. Für viele thematische Fragen ist sie die richtige Flughöhe. Die Agglomerationen werden als funktionelle Räume wahrgenommen und gelebt. Hier stellen sich die konkretesten Fragen der Gemeinde- und Kantonsgrenzen überschreitenden Entwicklung. Bisher lag der Schwerpunkt im Handlungsfeld "Siedlung und Verkehr" Im Rahmen der Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik des Bundes wird eine pragmatische Themenerweiterung angestrebt. (vgl. Kap. 4.3 und 4.4).

4.2.3 Metropolitanräume, Städtenetze

In den letzten Jahren haben funktionale Beziehungen in grösseren Räumen, die mehrere Agglomerationen und auch die umliegenden ländlichen Räume umfassen, an Bedeutung gewonnen. Auf europäischer Ebene rücken die Metropolitanräume zunehmend in den Fokus der Politik. Neben der Ebene der Agglomerationen wird daher die Ebene der Metropolitanräume und der Städtenetze auch in der Schweiz zunehmend wichtig.

Die Ebene der Städtenetze ist bereits seit 2001 Thema der Agglomerationspolitik, doch lag der Akzent der Politik bisher auf der Agglomerationsebene. Städtenetze stehen bei einer verbesserten Verflechtung einzelner Agglomerationsräume vor besonderen Herausforderungen und sollen deshalb verstärkt in den Fokus der Agglomerationspolitik genommen werden.

Metropolitanräume zeichnen sich durch ihre Innovations- und Wettbewerbs-, Gateway-, Symbol- und Entscheidungsfunktionen aus. Sie stehen folglich v.a. bei den Themen Wirtschaft, Transport (insb. auch Regelung des Flugverkehrs), Bildung und Forschung, Kultur, bei der Entwicklung geeigneter Governancestrukturen sowie bei der Einbindung in europäische und globale Netzwerke vor spezifischen Herausforderungen. Die TAK hat im Bericht „Internationale Wettbewerbsfähigkeit von Agglomerationen und Ansätze einer schweizerischen Metropolitanraumpolitik“ (TAK 2010) auf die wachsende

Bedeutung der Metropolitanraumebene hingewiesen. In der künftigen Agglomerationspolitik soll, gestützt auf die Ergebnisse der Evaluation (vgl. Kapitel 3.2.), dieser Ebene mehr Aufmerksamkeit zukommen. Es ist insbesondere näher zu prüfen, wie der Bund in diesen Räumen wirkungsvolle Impulse setzen und zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit beitragen kann, beispielsweise durch die Abstimmung mit den Instrumenten der Standortförderung.

4.3 Thematische Handlungsfelder (III)

In der ersten Etappe der Agglomerationspolitik (2001 – 2010) hat der Bund seine strategischen Schwerpunkte zu einem grossen Teil in den Aufbau horizontaler und vertikaler Zusammenarbeitsstrukturen gelegt. Inhaltlich lag der Fokus im Zusammenhang mit dem Infrastrukturfonds auf der Koordination von Siedlungsentwicklung und Verkehr. Auf den erzielten Erfolgen aufbauend, sollen in Zukunft vermehrt weitere Inhalte in den Vordergrund rücken. Die Wahl thematischer Handlungsfelder beruht auf Beurteilungskriterien (siehe Kapitel 4.4). Da nicht alle möglichen Themenfelder gleichzeitig und systematisch angegangen werden können, wird ein pragmatisches Vorgehen gewählt. Einerseits sollen diejenigen Bereiche auf- und ausgebaut werden, welche sich aus den Erfahrungen der letzten Jahre und aus den Evaluationsergebnissen aufdrängen. Andererseits sollen weitere Handlungsfelder (z. B. die Handlungsfelder "ressourcenschonender Städte(um)bau" oder "Wohnraumpolitik") geprüft werden, die notwendig sind, eine nachhaltige Entwicklung im urbanen Raum zu erreichen. Die in Abbildung 9 dargestellten Fragezeichen symbolisieren, dass die Festlegung neuer thematischer Handlungsfelder Teil des Prozesses zur Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik im Zeitraum 2011 – 2014 ist und in enger Zusammenarbeit mit den thematisch betroffenen Bundesstellen und den Politikadressaten zu geschehen hat.

4.3.1 Allgemeine Wettbewerbsfähigkeit

Um sich entwickeln zu können, müssen Städte ihre Potentiale in Wert setzen. Harte aber auch weiche Standortfaktoren wie Bildung und Gestaltung der Umgebung werden in der globalisierten Welt immer wichtiger. Ein erklärtes Ziel der Agglomerationspolitik ist es, ihren Bewohnerinnen und Bewohnern eine hohe Lebensqualität zu gewährleisten und die wirtschaftliche Attraktivität der städtischen Gebiete zu sichern. Dieses Ziel konnte in der bisherigen Agglomerationspolitik nur teilweise umgesetzt werden.

Insbesondere dem wirtschaftlichen Teil der Wettbewerbsfähigkeit sollte in Zukunft mehr Beachtung geschenkt werden, wie auch die Evaluationsergebnisse (vgl. Kap. 3.1.7.3) und die Arbeiten der TAK (Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz: Ansätze einer schweizerischen Metropolitanpolitik, TAK 2010) zeigen. ARE und SECO wollen daher prüfen, ob und wenn ja mit welchen Massnahmen eine stärkere Gewichtung der Thematik der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit von Agglomerationen und Metropolitanräumen zum Ziel der Sicherstellung der wirtschaftlichen Attraktivität in städtischen Gebieten beitragen kann. Optimierungspotential besteht einerseits bei der stärkeren Berücksichtigung der Thematik im Rahmen bestehender Instrumente (Agglomerationsprogramme, Modellvorhaben) sowie bei der besseren Abstimmung der Agglomerationspolitik mit der Neuen Regionalpolitik. Hier gilt es, Synergien zu nutzen und Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Ansatzpunkte ergeben sich aus dem Erfahrungsaustausch zur Agglomerationspolitik und der Neuen Regionalpolitik (ARE und SECO 2009), dem Territorialexamen Schweiz der OECD (OECD: 2011) sowie einer Zwischenbewertung der Neuen Regionalpolitik NRP (SECO 2011). Zusätzlich ist zu prüfen, welchen Stellenwert die Thematik der internationalen Wettbewerbsfähigkeit in Metropolitanräumen einnehmen soll und mit

welchen Instrumenten der Bund die Metropolitanräume hierbei unterstützen kann. Der Bericht der TAK zur „Internationale Wettbewerbsfähigkeit von Agglomerationen und Ansätze einer schweizerischen Metropolitanraumpolitik“ (TAK 2010) kann als Grundlage herangezogen werden.

Bei der Konkretisierung der Thematik der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit in urbanen Räumen (Agglomerationen, Metropolitanräumen) als Teil der allgemeinen Wettbewerbsfähigkeit wird das SECO als für die Agglomerationspolitik mitverantwortliches und wirtschaftlich federführendes Amt die Führung übernehmen. Es wird den Einsatz einer externen Expertengruppe prüfen, die über umfassendes Wissen verfügt. Das Thema der allgemeinen Wettbewerbsfähigkeit wird von ARE und SECO unter Einbezug weiterer Bundesstellen und betroffener Akteure geprüft werden.

4.3.2 Abstimmung zwischen Siedlung und Verkehr

Die bessere Koordination zwischen der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung ist eine Hauptaufgabe der Agglomerationspolitik. Dank dem Infrastrukturfonds und den Agglomerationsprogrammen konnten bereits Verbesserungen erzielt werden. Einerseits geht es nun darum, die bestehenden Instrumente zu konsolidieren und zu optimieren.

Andererseits ist in den kommenden Jahren in den Agglomerationen mit einer Zunahme sowohl der Mobilität als auch des Siedlungsdrucks zu rechnen. Dies wird die Herausforderungen tendenziell noch verschärfen. Daher soll geprüft werden, ob neben den bereits ergriffenen Massnahmen weitere Instrumente und Massnahmen notwendig sind, um eine koordinierte Siedlungs- und Verkehrsentwicklung sicherzustellen. Insbesondere Siedlungsentwicklungskonzepte, welche sich an den Zielen einer Siedlungsentwicklung nach innen orientieren, sollen noch fokussierter unterstützt werden.

Um einen Schritt in Richtung nachhaltige Raumentwicklung zu machen, müssen die eng verflochtenen Themenbereiche Siedlung, Verkehr und Landschaft noch besser aufeinander abgestimmt werden. Die Priorität liegt auf der Siedlungsqualität. Wengleich Verkehrsinfrastrukturen mitfinanziert werden, gilt es vermehrt die Anforderungen aus Sicht einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung zu beachten. Die Aufmerksamkeit gilt der gezielten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven mittels entsprechender Infrastrukturentwicklung bei gleichzeitigem Erhalt wertvoller Freiflächen.

Der Infrastrukturfonds hat zwar eine Laufdauer bis 2028. Es ist aber damit zu rechnen, dass die zur Verfügung stehenden Gelder mit der 3. Generation der Agglomerationsprogramme (ab 2018) mehrheitlich vergeben sein werden. Die Einflussmöglichkeiten des Bundes dürften dadurch deutlich geringer werden. Es ist deshalb zu klären, wie die Dynamik in diesem Bereich auch danach aufrecht erhalten und noch gezielter auf die Koordination der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung gelenkt werden kann.

4.3.3 Freiraumentwicklung

Aufgrund des Wachstums von Bevölkerung und Wirtschaft insbesondere in den äusseren Agglomerationsgürteln hat sich der Druck auf Freiräume in den letzten Jahren erhöht. Von Hochbauten freie Räume wie Natur- und Grünflächen, multifunktional nutzbare Verkehrsräume und öffentlich zugängliche Plätze, aber auch Landwirtschafts- und Waldgebiete, stellen für die Bevölkerung einen wichtigen Ausgleich zu den überbauten und oft intensiv genutzten Siedlungsteilen dar. Aber auch in den Kernstädten und übrigen Kernzonen sind öffentlich nutzbare Räume ein wichtiges Element der Stadtentwicklung. Als dritte, eng mit der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung verflochtene räumlich zu gestal-

tende Komponente, soll der Freiraumentwicklung in Agglomerationsräumen in Zukunft höheres Gewicht zukommen (z.B. durch Agglomerationspärke).

Der sorgfältige Umgang und die integrale Planung von Freiräumen erhöht die Lebensqualität und die Gesundheit der Bevölkerung, verbessert die Positionierung der Agglomerationen, schafft wertvolle Naherholungsgebiete, erhöht die Attraktivität der Landschaft, steuert Elemente zur Anpassung an den Klimawandel und zum Erhalt der Biodiversität bei und ist letztlich auch für die Wirtschaft von Bedeutung. Das Handlungsfeld „Freiraumentwicklung“ soll damit einen wichtigen Beitrag zu den langfristigen Zielen der Agglomerationspolitik leisten.

Mit drei Modellvorhaben (Agglomerationspark Limmattal, Netzstadt AareLand und Überkommunale Freiflächenkonzeption Birstalstadt) konnten bereits erste Erfahrungen gesammelt werden. Das von 2009 bis 2012 laufende interdepartementale Projekt „suburbane Freiraumentwicklung“ bietet den Einstiegspunkt, um abzuklären, inwiefern das Thema der Freiraumentwicklung stärker in die Agglomerationspolitik einfließen kann und soll.

4.3.4 Gesellschaftliche Integration in Wohngebieten

Die ausländische Wohnbevölkerung der Schweiz konzentriert sich stark auf vorstädtische und auf kernstädtische Quartiere in Agglomerationen. Diese Quartiere werden oft von wirtschaftlich und sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen bewohnt und sind mit Schwierigkeiten im Zusammenleben konfrontiert; ihre Bausubstanz erlebt eine ungünstige Entwicklung und ganz allgemein wird ihre Lebensqualität durch verschiedene Mängel beeinträchtigt.

Im Rahmen des Berichts Massnahmenpaket Integration des Bundes (BFM 2007) wurde festgestellt, dass im Bereich der Integration der ausländischen Wohnbevölkerung Handlungsbedarf auf Quartiersebene besteht. Dieser Befund trifft ebenso auf die Agglomerationspolitik des Bundes zu, denn eine verbesserte soziale Integration in Wohngebieten hat direkte positive Auswirkungen auf die Lebensqualität der gesamten Quartierbevölkerung und wirkt sich indirekt positiv auf die Gesamtentwicklung einer Agglomeration aus (vgl. Kapitel 4.2.1). Diese thematische Schnittstelle soll im Rahmen des Programms „Projets urbains“ weiterhin berücksichtigt werden, ist aber nicht als Schwerpunkt der Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik des Bundes zu verstehen.

4.4 Beurteilungsgrundlagen (IV)

Bei der Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik des Bundes soll das Fenster für weitere Handlungsfelder offen bleiben (symbolisiert durch die Fragezeichen in Abbildung 9). Im Wissen darüber, dass eine systematische Berücksichtigung der Bedürfnisse der Agglomerationen in den Bundespolitiken aus verschiedenen Gründen nur schrittweise erfolgen kann (vgl. EBP 2010: 28), wird sich die thematische Öffnung auf wenige Handlungsfelder konzentrieren. Dabei müssen die im Folgenden beschriebenen notwendigen, aber nicht hinreichenden Voraussetzungen zur Selektion neuer thematischer Handlungsfelder kumulativ erfüllt sein.

4.4.1 Langfristige Ziele

Wichtigste Voraussetzung ist, dass ein neues thematisches Handlungsfeld einen Beitrag zur Erreichung der langfristigen Ziele der Agglomerationspolitik leistet, wie sie im Bericht 2001 definiert wurden: Durch Förderung der wirtschaftlichen Attraktivität und der Lebensqualität, durch Vorantreiben

einer polyzentrischen Stadt- und Agglomerationsentwicklung und durch Strukturierung der städtischen Gebiete entlang einer Siedlungsentwicklung nach innen soll zur nachhaltigen Entwicklung des urbanen Raums der Schweiz beigetragen werden.

4.4.2 Raumbezug

Damit ein Thema im Rahmen der Agglomerationspolitik behandelt werden kann, muss es einen Bezug zur räumlichen Dimension aufweisen. Das heisst, dass seine Umsetzung je nach räumlichen Voraussetzungen anders angegangen werden muss. Auf die Agglomerationspolitik bezogen bedeutet dies, dass ein thematisches Handlungsfeld agglomerationspezifische Problemstellungen beinhaltet, die sich von Problemstellungen im ländlichen Raum unterscheiden. Auch kann es bei der Umsetzung Unterschiede zwischen den einzelnen Agglomerationen geben. Eine nationale Politik genügt somit nicht, vielmehr braucht es räumlich differenzierte Ansätze ("place-based policy"), wobei sich die Agglomerationspolitik des urbanen Raums annimmt. Die Bedürfnisse des urbanen Raums sind dabei sorgfältig zu analysieren.

4.4.3 Kompetenz beim Bund

Der Bund kann nur in denjenigen Bereichen konkret aktiv werden, wo er auch die Kompetenzen dazu hat. Wo die Kompetenzen auf kantonaler oder kommunaler Ebene liegen, kann er mithelfen, Akteure zu vernetzen und Prozesse informell zu koordinieren. Liegen die Kompetenzen zu einem Themenbereich bei mehreren Bundesämtern oder bei Kantonen und Bund, muss koordiniert vorgegangen werden.

4.4.4 Nationales Interesse

Eine Voraussetzung für ein neues thematisches Handlungsfeld ist, dass es von nationalem Interesse ist. Der Bund soll nur in diejenigen Bereiche investieren, die aus nationaler Sicht relevant sind. Er stützt sich dabei auf die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung ab.

4.4.5 Urbane Bedürfnisse

Um eine stichhaltige Agglomerationspolitik aufbauen zu können, brauchen der Bund und seine Partner Informationen zu den Bedürfnissen der urbanen Räume. Hier können Abklärungen bei den Agglomerationen, Kantonen, Städten und Gemeinden sowie eventuell Studien weiteren Aufschluss geben.

4.5 Querschnittbereiche (V)

Neben den klaren thematischen Feldern, wie sie oben beschrieben wurden, gilt es in der Agglomerationspolitik viele Querschnittbereiche zu berücksichtigen. Sie sind nicht zwingend bei allen Umsetzungsprojekten zu thematisieren, ihre Relevanz sollte aber jeweils geprüft werden.

4.5.1 Governance

Beim Aufbau geeigneter Governancestrukturen konnte seit Beginn der Agglomerationspolitik wie erwähnt schon viel erreicht werden. Insbesondere der Aufbau der TAK ist als Erfolg zu werten, der auch

über seinen thematischen Bereich hinaus als Modell der Zusammenarbeit über mehrere staatliche Ebenen dienen kann. Auch in der Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen wurden in den letzten Jahren massgebliche Fortschritte erzielt. Es gilt nun, die horizontale und vertikale Zusammenarbeit zu konsolidieren und optimieren. Die Empfehlungen der Evaluation und der daraus abgeleitete Handlungsbedarf für die Agglomerationspolitik des Bundes (vgl. Kapitel 3.2) dienen als Grundlage. Auf Bundesebene muss insbesondere auf die Koordination und Abstimmung raumrelevanter Instrumente und Politiken geachtet werden, um eine möglichst hohe Kohärenz zu erreichen. Für die Ebenen Metropolitanraum / Städtenetze sowie strategische Teilgebiete in Agglomerationen müssen geeignete Governancestrukturen gefunden und aufgebaut werden. Der Bund soll zudem dazu beitragen, die in den letzten Jahren aufgebaute Zusammenarbeit in den Agglomerationen zu konsolidieren und weiter zu verstärken. Auch auf Agglomerationsebene ist eine noch bessere Verknüpfung mit anderen Sektorpolitiken anzustreben. Dabei kann auf Erkenntnisse aus Modellvorhaben zurückgegriffen werden. Der Zusammenarbeit zwischen staatlichen und privaten Akteuren sowie dem aktiven Einbezug der Bevölkerung in den Erarbeitungsprozess wichtiger Entscheide sind erhöhte Beachtung zu schenken.

4.5.2 Internationales

Die Schweizer Agglomerationspolitik soll in Abstimmung mit Stadtentwicklungspolitiken auf europäischer Ebene weiterentwickelt werden. Die Entwicklung der Schweiz hängt eng mit derjenigen in der EU zusammen. Insbesondere bei grenzüberschreitenden Agglomerationen und auf Ebene der Metropolitanräume ist eine nationale Grenzen überschreitende Analyse der Handlungsfelder unabdingbar. Die Abstimmung mit der Politik der Stadtentwicklung und der Regionalpolitik der EU ist zu garantieren.

Die Einbindung der Schweiz ins internationale Städte- und Verkehrsnetz ist weiterhin eine wichtige Aufgabe der Agglomerationspolitik. Bestehende Instrumente wie URBACT, INTERREG oder Audit Urbain sollen vermehrt dazu genutzt werden, um diese Aufgabe zu erfüllen. Neuen Instrumenten auf Ebene EU wie der Makroregionalen Strategie ist ebenfalls Beachtung zu schenken. Juristische Instrumente wie die Verbände für euroregionale Zusammenarbeit (VEZ) des Europarats oder die Europäischen Verbände territorialer Zusammenarbeit (EVTZ) der EU sind auf ihre Nützlichkeit für die Agglomerationen zu prüfen.

4.5.3 Monitoring und Wirkungskontrolle

Die Entwicklung des urbanen Raums und die Umsetzung der Agglomerationspolitik sollen beobachtet und regelmässig überprüft werden. Mit dem MUR wurde bereits ein Instrument aufgebaut, mit dem sich Entwicklungen im Raum beobachten und auf die Ziele der Agglomerationspolitik des Bundes hin analysieren lassen. Mit dem Monitoring „Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung“ liegt eine weitere Grundlage vor. Diese sollen im Rahmen der Weiterentwicklung optimiert und erweitert werden. Zudem muss geprüft werden, inwiefern eine gezielte Wirkungskontrolle der Agglomerationsprogramme und allenfalls weiterer Instrumente der Agglomerationspolitik des Bundes erreicht werden kann und soll.

4.5.4 Erfahrungsaustausch

Der Erfahrungsaustausch zwischen Projektpartnern hat sich als wichtiges Element der Agglomerationspolitik erwiesen und ist weiterzuführen und auszubauen. Die Erkenntnisse sind vermehrt systematisch zu verwerten und sollen einer breiteren Zielgruppe zugänglich gemacht werden.

4.5.5 Kommunikation und Sensibilisierung

ARE und SECO verfolgen bei der Weiterentwicklung einen partnerschaftlichen Kommunikationsansatz. Andere Bundesämter sind über die Raumordnungskonferenz (ROK) frühzeitig einzubeziehen, vertiefter Austausch soll durch bilaterale Gespräche und gemeinsame Projekte entstehen. Kantone, Städte und Gemeinden sind in erster Linie über die TAK zu integrieren. Ein Kommunikationskonzept ist Teil des Weiterentwicklungsprozesses und soll eine zielgruppengerechte Information garantieren (vgl. Kapitel 3.2.2).

Die Evaluationsergebnisse zeigen auf, dass das Verständnis für agglomerationspezifische Problemstellungen sowohl bei Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern, wie auch in der Bevölkerung, gewachsen ist. Insbesondere für neu hinzukommende Elemente der Agglomerationspolitik wie der Differenzierung nach Ebenen und den thematischen Ergänzungen ist Sensibilisierungsarbeit bei Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern auf Gemeinde- und Kantonsebene, sowie in der Bevölkerung, weiterhin notwendig. Auch auf Bundesebene muss zur Erhöhung des Verständnisses der Bedeutung der sektoralpolitikübergreifenden Zusammenarbeit für die Lösung agglomerationspezifischer Problemstellungen noch ein Effort geleistet werden (vgl. 3.2.2).

Zur Erarbeitung bestimmter Themen können Arbeitsgruppen mit Vertreterinnen und Vertretern der Kantone, Städte, Gemeinden und Bundesämtern eingesetzt werden.

4.5.6 Abstimmung zwischen der Agglomerationspolitik und den Politiken der ländlichen Räume

Städtische und ländliche Räume können nicht isoliert voneinander betrachtet werden, sondern sind eng und in vielfältiger Weise miteinander verflochten. Besonders in den Übergangsbereichen (äusserer Agglomerationsgürtel) bestehen wechselseitige Abhängigkeitsverhältnisse. Damit Synergien genutzt und Widersprüche vermieden werden, ist die Agglomerationspolitik laufend mit den Politiken der ländlichen Räume abzustimmen. Insbesondere bei der angestrebten Abstimmung zwischen der Agglomerationspolitik und der NRP sehen ARE und SECO Optimierungspotential. Doch auch bei Instrumenten der Landwirtschafts-, Umwelt- oder Tourismuspolitik sind Kohärenzgewinne mit der Agglomerationspolitik des Bundes denkbar. Sowohl bei Projekten und Instrumenten der Agglomerationspolitik wie des ländlichen Raums muss darauf hingearbeitet werden, die Koordination zu verbessern und die Kooperation zwischen Stadt und Land zu fördern. Dabei ist insbesondere die Zusammenarbeit mit dem Bundesnetzwerk Ländlicher Raum von Bedeutung. Auf eine flächendeckende Raumentwicklungspolitik, deren Instrumente gleichermassen für urbane und für rurale Räume gültig sind, wird hingegen nicht hingearbeitet (vgl. Kapitel 3.2.1 und Anhang II).

Das Zusammenwirken von Agglomerationspolitik und Politik der ländlichen Räume kann sich an den Ergebnissen der Konsultation zum TAK-Bericht "Abstimmung der Agglomerationspolitik mit der Politik des ländlichen Raumes" (TAK 2009b), bei dem Bundesämter, Kantone, Städten und Gemeinden sowie weiteren Interessierte mitgearbeitet haben, orientieren. Im Vordergrund stehen dabei die folgenden Schlussfolgerungen:

- Die Partnerschaft zwischen Stadt und Land ist zu stärken, wobei beide Partner auf gleicher Augenhöhe zusammenarbeiten.

- Voraussetzung für diese Partnerschaft ist die Entwicklung einer klaren Strategie für die ländlichen Räume.

Der Einbezug der ländlichen Räume in die tripartite Zusammenarbeit ist in geeigneter Weise anzustreben.

4.6 Instrumente (VI)

Die bestehenden Instrumente der Agglomerationspolitik des Bundes wurden evaluiert. Sie sollen gestützt auf die Evaluationsempfehlungen optimiert werden (vgl. Kapitel 3.2). Zur Erreichung neuer kurz- und mittelfristiger Ziele in den jeweiligen Handlungsfeldern wird geprüft, welche Änderungen am bestehenden Instrumentarium nötig sind und ob neue Instrumente eingesetzt werden müssen.

4.6.1 Modellvorhaben

Das Instrument Modellvorhaben hat sich als offenes und flexibles Instrument bewährt. Im Rahmen der Weiterentwicklung sollen die Erfahrungen laufender Modellvorhaben für eine grössere Zielgruppe in Wert gesetzt werden. Gleichzeitig wird geprüft, in welchen Handlungsfeldern der Einsatz neuer Modellvorhaben sinnvoll ist. Die neuen Modellvorhaben sollen noch stärker zielorientiert ausgestaltet und noch systematischer begleitet und ausgewertet werden (vgl. Kapitel 3.2.2). Mit dem Instrument der Modellvorhaben soll rasch, flexibel und auf explorative Weise auf neu auftretende Problemfelder eingegangen werden können. Eine langfristig ausgerichtete Finanzierungsstruktur für die Modellvorhaben muss sichergestellt werden.

4.6.2 Agglomerationsprogramme

Die Agglomerationsprogramme laufen weiter, werden sukzessive qualitativ verbessert und konsequent auf das langfristige Ziel einer Siedlungsentwicklung nach innen ausgerichtet. Dazu gehört insbesondere die optimale Abstimmung mit dem Instrument der Richtplanung. Da deren Finanzierung längerfristig nicht gesichert ist – die Laufzeit des Infrastrukturfonds ist beschränkt – müssen Finanzierungsalternativen geprüft werden. Wenn die Agglomerationsprogramme einen verstärkten Beitrag im Handlungsfeld der Freiraumentwicklung leisten sollen, müssen auch für deren Umsetzung neue Finanzierungsinstrumente gefunden werden (vgl. Kapitel 3.2.2.).

4.6.3 Programm "Projets urbains"

Die erste Pilotphase des interdepartementalen Programms „Projets urbains – Gesellschaftliche Integration in Wohngebieten“ wird 2011 abgeschlossen. Die fünf am Programm beteiligten Bundesämter haben am 20. Dezember 2010 beschlossen, eine zweite Pilotphase 2012 – 2015 durchzuführen. Es wird zudem geprüft, ob durch eine gesetzliche Verankerung im Rahmen der Integrationsgesetzgebung ein Engagement des Bundes in diesem Bereich langfristig gesichert werden kann.

4.6.4 Weitere Instrumente

Um die Umsetzung der Themenbereiche sicherzustellen, ist bei Bedarf der Einsatz weiterer Instrumente zu prüfen.

5 Weiteres Vorgehen

Zwischen 2011 und 2014 sollen die im vorangegangenen Kapitel skizzierten Bausteine der Weiterentwicklung in enger Zusammenarbeit mit den Bundesämtern und der TAK konkretisiert und entsprechende Massnahmen abgeleitet werden. Drei inhaltliche Arbeitsschwerpunkte stehen zwischen 2011 und 2014 im Vordergrund:

Erstens werden die bestehenden Bereiche der Agglomerationspolitik des Bundes konsolidiert und wo nötig optimiert.

Für die Agglomerationen ist die nahtlose Weiterführung der Umsetzung der Agglomerationspolitik des Bundes von grosser Bedeutung. Bestehende Bereiche sollen konsolidiert und wo nötig optimiert werden. Die Empfehlungen der Evaluation (vgl. Kapitel 3.2) und die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen (vgl. Anhang II) sind hierfür eine wesentliche Grundlage. Im Vordergrund stehen Arbeiten in den thematischen Handlungsfeldern "Siedlung und Verkehr" und „Integration in Wohngebieten“. Weitere Konsolidierungs- und Optimierungsarbeiten stehen bei den Querschnittsbereichen „Governance“, „Internationales“, „Monitoring und Wirkungskontrolle“ und „Abstimmung mit den ländlichen Räumen“ an.

Zweitens ist vorgesehen, die Agglomerationspolitik des Bundes durch die thematischen Handlungsfelder „Freiraumentwicklung“ und „allgemeine Wettbewerbsfähigkeit“ sowie die Ebene der „Metropolitanräume“ zu ergänzen.

Mittels des interdepartementalen Projekts „suburbane Freiraumentwicklung“ wird bis Ende 2012 abgeklärt, welche Ansprüche an den Freiraum gestellt werden. Auf diesen Erkenntnissen aufbauend, soll die Freiraumentwicklung in geeigneter Weise in die Agglomerationspolitik des Bundes integriert werden. Zu prüfen ist namentlich das Instrument der Agglomerationspärke.

Unter Federführung des SECO wird basierend auf den Empfehlungen und den Erkenntnissen der TAK (TAK 2010) geprüft, inwiefern die Thematik der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit der Agglomerationen vertieft und wie die Agglomerationspolitik besser auf die Neue Regionalpolitik abgestimmt werden kann. Das Thema der allgemeinen Wettbewerbsfähigkeit wird von ARE und SECO unter Einbezug weiterer Bundesstellen und betroffener Akteure geprüft werden.

Auf Basis des Berichts der TAK (2010), in dem Ansätze einer schweizerischen Metropolitanpolitik entwickelt wurden, wird konkretisiert, welche Rolle der Bund auf der Metropolitanraumebene einnehmen kann. Ein thematischer Schwerpunkt soll auf dieser Ebene zum Handlungsfeld „allgemeine Wettbewerbsfähigkeit“ aufgebaut werden. Es ist näher zu prüfen, wie der Bund in diesen Räumen wirkungsvolle Impulse setzen und zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit beitragen kann.

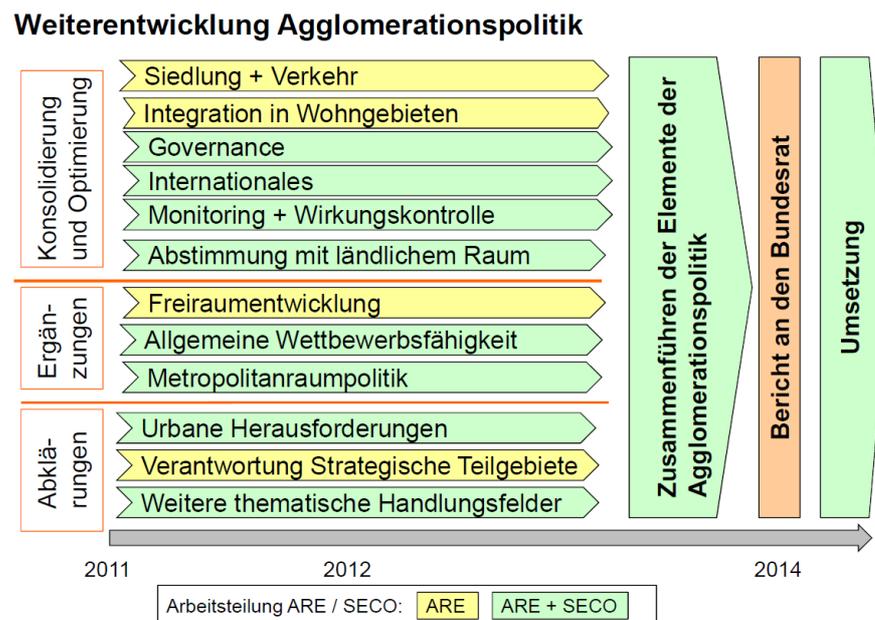
Drittens wird geprüft, ob und in welchem Umfang zusätzliche Handlungsfelder aufgebaut werden können und welche Rolle der Bund in strategischen Teilgebieten von Agglomerationen einnehmen soll.

Damit die langfristigen Ziele der Agglomerationspolitik des Bundes erreicht werden können und den Bedürfnissen der Agglomerationen entsprochen wird, sind verschiedene Abklärungen nötig:

- Es wird abgeklärt, welche neuen Herausforderungen auf die Städte und Agglomerationen zukommen und wo Handlungsbedarf auf Bundesebene besteht.
- Es wird geprüft, ob und in welchem Umfang zusätzliche thematische Handlungsfelder in die Agglomerationspolitik integriert werden sollen und können.
- Es wird geprüft, welche Rolle der Bund in Teilgebieten, die für die räumliche und soziale Entwicklung der gesamten Agglomeration von strategischer Bedeutung sind, einnehmen kann und soll. Dabei soll das Subsidiaritätsprinzip gewahrt bleiben.

Neben diesen inhaltlichen Arbeitsschwerpunkten ist die kontinuierliche Arbeit am Rahmen der Agglomerationspolitik (vgl. Kapitel 4.1: Auftrag Bundesrat, Abstimmung mit Akteuren, gesetzlicher Rahmen, Raumkonzept Schweiz, Agglosuisse, Überprüfung der Ziele) eine wichtige Aufgabe. Sie soll gewährleisten, dass die einzelnen Bausteine bis Ende 2014 in eine neue Gesamtstrategie zusammengeführt werden können. Der Weiterentwicklungsprozess wird zudem von einer aktiven Kommunikationsstrategie begleitet. Abbildung 10 fasst das geplante Vorgehen abschliessend zusammen:

Abbildung 10: Geplantes Vorgehen 2011 – 2014



Grafik: ARE/SECO.

6 Verzeichnisse

6.1 Quellenverzeichnis

Bundesamt für Migration, BFM, 2007: Bericht Integrationsmassnahmen. Bericht über den Handlungsbedarf und die Massnahmenvorschläge der zuständigen Bundesstellen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländer per 30. Juni 2007.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 2004: Agglomerationsprogramme, Teil Verkehr und Siedlung: Prüfkriterien. Anwenderhandbuch.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 2005: Themenkreis A5: Agglomerationsverkehr. Monitoring Urbaner Raum Schweiz.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 2007a: Weisung über die Prüfung und Mitfinanzierung der Agglomerationsprogramme.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 2007b: Soziodemografischer Wandel. Forum 2/2007.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 2009a: Monitoring urbaner Raum Schweiz: Analysen zu Städten und Agglomerationen.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 2009b: Monitoring Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung, Version 0/2008: Vergleichende Indikatoren nach Agglomerationen.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 2010a: Weisung über die Prüfung und Mitfinanzierung der Agglomerationsprogramme der 2. Generation.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 2010b: Agglomerationspolitik des Bundes: Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit in Agglomerationen.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE und Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, 2001: Agglomerationspolitik des Bundes.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE und Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, 2006: Agglomerationspolitik des Bundes: Zwischenbericht 2006.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE und Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, 2009: Synthese Erfahrungsaustausch Agglomerationspolitik und Neue Regionalpolitik (NRP): Neue Möglichkeiten für die Raumentwicklung.

Bundesamt für Raumplanung BRP, 1996: Grundzüge der Raumordnung Schweiz.

Bundesamt für Raumplanung BRP und Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, 1996: Bericht über die Kernstädte.

Bundesamt für Statistik, 2005: Eidgenössische Volkszählung 2000: Die Raumgliederung der Schweiz.

Bundesamt für Statistik BFS und Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 2007: Mobilität in der Schweiz. Ergebnisse des Mikrozensus 2005 zum Verkehrsverhalten.

Bundesamt für Statistik, 2008a: StatEspace. Newsletter3/2008.

Bundesamt für Statistik BFS, 2008b: Eidgenössische Betriebszählung.

Bundesamt für Statistik, 2010a: Agglomerationen: auf dem Weg zu einer neuen Definition.
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/pro/01.html>

Bundesamt für Statistik, 2010b: Agglomerationen und Metropolitanräume.
http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/04.html

Bundesamt für Strassen ASTRA, 2010: Entwicklungsindizes des Schweizerischen Strassenverkehrs Fortschreibung 1995 – 2009.

Bundesamt für Strassen ASTRA, 2009: Verkehrsentwicklung und Verfügbarkeit der Nationalstrassen. Jahresbericht 2009.

Bundesrat, 1996: Grundzüge der Raumordnung Schweiz.

Ecoplan, Ernst Basler und Partner und Transitec, 2008: Monitoring und Controlling des Gesamtverkehrs in Agglomerationen.

Europäische Kommission, 2010: World and European Sustainable Cities: Insights from EU research.

Ernst Basler und Partner, Infras und CEAT, 2010: Evaluation der Agglomerationspolitik des Bundes 2002 – 2009: Schlussbericht.

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung OECD, 2011: Territorialexamen Schweiz 2011: Beurteilung und Empfehlungen der OECD.

Schweizerischer Städteverband SSV, 2010: Statistik der Schweizer Städte 2010.

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, 2011: Zwischenbewertung Neue Regionalpolitik des SECO: Standortbestimmung 2010 und Folgerungen für die Umsetzungsperiode 2012-2015.

Tripartite Agglomerationskonferenz TAK, 2004: Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration.

Tripartite Agglomerationskonferenz TAK, 2006: Verstärkung der Zusammenarbeit in kantonsübergreifenden Agglomerationen.

Tripartite Agglomerationskonferenz TAK, 2007: Der Weg zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik: Möglichkeiten und Grenzen kantonaler Agglomerationspolitik.

Tripartite Agglomerationskonferenz, TAK 2009a : Avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers.

Tripartite Agglomerationskonferenz TAK, 2009b: Abstimmung der Agglomerationspolitik mit der Politik des ländlichen Raums.

Tripartite Agglomerationskonferenz TAK, 2010: Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz: Ansätze einer schweizerischen Metropolitanpolitik.

Rérat, Patrick, Etienne Piguet, Ola Söderström und Roger Besson (2008): „Back to the city?“, Étude de l'évolution démographique.

6.2 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Siedlungsflächen pro Einwohner und Arbeitsplatz* im städtischen Raum nach Nutzungsarten (m ²)**	18
Abbildung 2: Bevölkerungsentwicklung 2001 - 2008 in den einzelnen Agglomerationen.....	19
Abbildung 3: Arbeitsplatzentwicklung 2001 - 2008 in den einzelnen Agglomerationen.....	20
Abbildung 4: Vergleich der Entwicklung der Wohnbevölkerung nach Teilräumen im Zeitraum 1985 – 2008 (Anzahl Personen).....	22
Abbildung 5: Vergleich der Entwicklung der Arbeitsplätze nach Teilräumen im Zeitraum 1985 –2008	23
Abbildung 6: Verkehrsmengenindizes 1990-2005 des Gesamt-Strassenverkehrs (DTV 24)*	25
Abbildung 7: Stauschwerpunkte 2004 – 2009 nach Anzahl Stunden pro Jahr	26
Abbildung 8: Mittlere Tagesdistanz in Kilometern und Minuten nach Teilräumen 2005	27
Abbildung 9: Künftige Agglomerationspolitik des Bundes	36
Abbildung 10: Geplantes Vorgehen 2011 – 2014	47

6.3 Abkürzungsverzeichnis

ARE = Bundesamt für Raumentwicklung

ASTRA = Bundesamt für Strassen

BAFU = Bundesamt für Umwelt

BAG = Bundesamt für Gesundheit

BAK = Bundesamt für Kultur

BASPO = Bundesamt für Sport

BAV = Bundesamt für Verkehr

BV = Bundesverfassung

BFE = Bundesamt für Energie

BFM = Bundesamt für Migration

BFS = Bundesamt für Statistik

BJ = Bundesamt für Justiz

BLW = Bundesamt für Landwirtschaft

BRP = Bundesamt für Raumplanung (bis 2000)

BSV = Bundesamt für Sozialversicherungen

BWO = Bundesamt für Wohnungswesen

CEAT = Communauté d'études pour l'aménagement du territoire

CTA = Conférence tripartite sur les agglomérations

DV = Direktion für Völkerrecht

EAK = Eidgenössische Ausgleichskasse
EBP = Ernst Basler und Partner
EDA = Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFV = Eidgenössische Finanzverwaltung
EKM = Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen
ERFA = Erfahrungsaustausch
EU = Europäische Union
EVTZ = Europäische Verbände territorialer Zusammenarbeit
FRB = Fachstelle für Rassismusbekämpfung
GS-EDI = Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern
IFG = Infrastrukturfondsgesetz
KdK = Konferenz der Kantonsregierungen
LAT = Loi sur l'aménagement du territoire
MUR = Monitoring urbaner Raum Schweiz
NFA = Neuer Finanzausgleich
NRP = Neue Regionalpolitik
OECD = Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
RPG = Raumplanungsgesetz
ROK = Raumordnungskonferenz
SECO = Staatssekretariat für Wirtschaft
SGV = Schweizerischer Gemeindeverband
SSV = Schweizerischer Städteverband
TAK = Tripartite Agglomerationskonferenz
UA = Urban Audit
VBS = Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

7 Anhänge

7.1 Anhang I: Definition des urbanen Raums gemäss BFS

Die für die Agglomerationspolitik des Bundes massgebende Definition bezieht sich auf die eidgenössische Volkszählung 2000 und die hierzu veröffentlichte Publikation „Die Raumgliederungen der Schweiz“ (BFS 2005: 148-149).

Der *urbane Raum*⁸ ist die Summe aller Agglomerationen und isolierten Städte.

*Agglomerationen*⁹ werden durch folgende Bedingungen definiert:

- a) Agglomerationen sind zusammenhängende Gebiete mehrerer Gemeinden mit insgesamt mindestens 20'000 Einwohnern.
- b) Jede Agglomeration besitzt eine Kernzone, die aus der Kerngemeinde¹⁰ und gegebenenfalls weiteren Gemeinden besteht, die jede mindestens 2000 Arbeitsplätze und mindestens 85 Arbeitsplätze (in der Gemeinde arbeitende Personen) auf 100 wohnhafte Erwerbstätige aufweist. Diese Gemeinden müssen ferner entweder mindestens 1/6 ihrer Erwerbstätigen in die Kerngemeinde entsenden oder mit dieser baulich verbunden sein oder an sie angrenzen.
- c) Eine nicht der Kernzone zugehörige Gemeinde wird einer Agglomeration zugeteilt, wenn
 - mindestens 1/6 ihrer Erwerbstätigen in der Kernzone arbeitet und
 - mindestens drei der fünf folgenden Kriterien erfüllt sind:
 1. Baulicher Zusammenhang mit der Kerngemeinde; Baulücken durch Nichtsiedelgebiet (Landwirtschaftsland, Wald) dürfen 200 Meter nicht überschreiten.
 2. Die kombinierte Einwohner-/Arbeitsplatzdichte je Hektare Siedlungs- und Landwirtschaftsfläche (ohne Alpweiden) übersteigt 10.
 3. Das Bevölkerungswachstum im vorangegangenen Jahrzehnt liegt um 10 Prozentpunkte über dem schweizerischen Mittel. (Dieses Kriterium findet nur Anwendung für Gemeinden, die noch keiner Agglomeration angehört haben; für bestehende Agglomerationsgemeinden gilt es unabhängig vom erreichten Wert als erfüllt).
 4. Mindestens 1/3 der wohnhaften Erwerbstätigen arbeitet in der Kernzone. Schwellengemeinden, die an zwei Agglomerationen angrenzen, erfüllen dieses Kriterium auch dann, wenn mindestens 40% der Erwerbstätigen in beiden Kernzonen zusammen arbeiten und auf jede einzelne mindestens 1/6 entfällt.
 5. Der Anteil der im 1. Wirtschaftssektor Erwerbstätigen (Wohnortsprinzip) darf das Doppelte des gesamtschweizerischen Anteils nicht überschreiten. (Für 1990 ist wegen des massiven Rückgangs von 6,2% auf 4,1% der Schwellenwert in Abweichung von dieser Bestimmung auf 10,3 festgelegt worden, d.h. es ist nur der einfache Rückgang von 2,1 Prozentpunkten in Rechnung gestellt worden).

Isolierte Städte sind Gemeinden, die keiner Agglomeration angehören, aber mindestens 10'000 Einwohner aufweisen.

⁸ In diesem Bericht werden „städtischer Raum“ und „urbaner Raum“ synonym verwendet.

⁹ Die Liste aller Agglomerationen mit den Bevölkerungszahlen 1990 und 2000 ist auf www.agglomeration.ch abrufbar.

¹⁰ In diesem Bericht werden „Kerngemeinden“ und „Kernstadt“ synonym verwendet.

7.2 Anhang II: Stellungnahme von ARE und SECO zu den Evaluationsempfehlungen

Evaluationsempfehlungen zur Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik des Bundes (EBP et al.: 100 – 104)	Stellungnahme ARE / SECO
Konzept der Agglomerationspolitik des Bundes	
<p>Empfehlung 1</p> <p>Die Agglomerationspolitik soll als tripartite Aufgabe beibehalten, gestärkt und in zwei Etappen weiterentwickelt werden: kurzfristig durch eine inhaltliche Anpassung der mittelfristigen Ziele, eine gesetzliche Verankerung der Agglomerationspolitik, eine Institutionalisierung der tripartiten Zusammenarbeit sowie Optimierungen und Verbesserung in den einzelnen Strategien, längerfristig durch die Prüfung einer thematischen Erweiterung und der Einbindung in eine flächendeckende Standortentwicklungspolitik sowie der Sicherung einer langfristigen Finanzierungsbasis.</p>	<p>ARE und SECO erachten die Stossrichtung dieser Empfehlung als richtig:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Im Zeitraum 2011 – 2014 soll die bestehende Agglomerationspolitik konsolidiert und wo nötig optimiert werden. Die mittelfristigen Ziele der Agglomerationspolitik werden überprüft und wo nötig angepasst. - Im Zeitraum 2011 – 2014 sollen Abklärungen getroffen werden, welche zusätzlichen thematischen Handlungsfelder in die Agglomerationspolitik des Bundes integriert werden sollen. Die Handlungsfelder „allgemeine Wettbewerbsfähigkeit“ und „Freiraumentwicklung“ stehen aus heutiger Sicht im Vordergrund.
Ziele, Strategien und Themen der Agglomerationspolitik des Bundes	
<p>Empfehlung 2</p> <p>Die langfristigen Ziele der Agglomerationspolitik sollen präzisiert, die mittelfristigen Ziele stärker inhaltlich formuliert werden.</p>	<p>ARE und SECO sind mit der Empfehlung weitgehend einverstanden. Die langfristigen Ziele sollen beibehalten werden. Die mittelfristigen Ziele sollen wo nötig angepasst und konkretisiert werden. Zusätzlich sollen die Rahmenbedingungen fixiert und thematische Schwerpunkte festgelegt werden.</p>
<p>Empfehlung 3</p> <p>Die Agglomerationspolitik soll auf die zentralen Strategien der sektoralen, vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit fokussiert werden.</p>	<p>ARE und SECO sind mit dieser Empfehlung nur teilweise einverstanden. Governance im Sinne von verbesserten sektoralen, vertikalen und horizontalen Zusammenarbeitsstrukturen soll ein wichtiges Querschnittsthema der Agglomerationspolitik bleiben. In der Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik des Bundes soll sich die Strategie aber vermehrt an thematischen Handlungsfel-</p>

Evaluationsempfehlungen zur Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik des Bundes (EBP et al.: 100 – 104)	Stellungnahme ARE / SECO
	<p>dem ausrichten. Die Handlungsachsen „Einbindung in das europäische Städtetenetz“ und „Information, Erfahrungsaustausch und Sensibilisierung“ sollen wichtige Elemente der Agglomerationspolitik des Bundes bleiben.</p>
<p>Empfehlung 4</p> <p>Die Agglomerationspolitik soll über die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung hinaus thematisch breiter gefasst werden. Die Themen der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit sowie der Landschafts- und Freiraumqualitäten können kurzfristig und in den bestehenden Instrumenten gestärkt werden. Weitere sektorale Schwerpunkte sind auf ihre Agglomerationsrelevanz hin zu prüfen.</p>	<p>ARE und SECO erachten die Stossrichtung dieser Empfehlung als richtig. Im Rahmen der Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik des Bundes soll das Thema der Wettbewerbsfähigkeit im Allgemeinen und spezifisch wirtschaftlich in Agglomerationen und auf Metropolanebene gestärkt werden. Das Thema der Landschafts- und Freiraumqualitäten wird durch den Aufbau des thematischen Handlungsfelds „Freiraumentwicklung“ in die Agglomerationspolitik integriert.</p> <p>Weitere sektorale Schwerpunkte mit Agglomerationsrelevanz sollen in Zusammenarbeit mit den betroffenen Bundesämtern geprüft und ggf. aufgebaut werden.</p>
<p>Organisation, Verankerung und Finanzierung</p>	
<p>Empfehlung 5</p> <p>Eine aktivere Rolle des SECO soll zur Stärkung der Agglomerationspolitik und zu einer kohärenteren Raumentwicklungspolitik beitragen.</p>	<p>ARE und SECO sind mit dieser Empfehlung einverstanden. Durch das thematische Handlungsfeld der allgemeine Wettbewerbsfähigkeit und Abklärungen zur besseren Koordination der Agglomerationspolitik mit der NRP soll dieser Empfehlung nachgekommen werden.</p>
<p>Empfehlung 6</p> <p>Die Agglomerationspolitik soll sowohl im Raumplanungsgesetz als auch im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz verankert werden.</p>	<p>Es wird abgeklärt, wie die Agglomerationspolitik im Rahmen der zweiten Teilrevision des RPG im Teilkapitel zu den funktionalen Räumen verankert werden kann.</p>
<p>Empfehlung 7</p>	<p>ARE und SECO sind mit dieser Empfehlung einverstanden. Die kurzfristige Empfehlung wird durch die zusätzliche Einmaleinlage in den Infrastrukturfonds</p>

Evaluationsempfehlungen zur Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik des Bundes (EBP et al.: 100 – 104)	Stellungnahme ARE / SECO
<p>Die Agglomerationspolitik benötigt ausreichende finanzielle Mittel. Kurzfristig soll dazu die fristgerechte Finanzierung der Agglomerationsprogramme gesichert werden. Langfristig ist ein tragfähiges und tripartit abgestütztes Finanzierungssystem zu etablieren.</p>	<p>erfüllt. Bezüglich der mittel- und langfristigen Finanzierungsmöglichkeiten klären das ARE und das SECO im Rahmen der Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik des Bundes ab, welche alternativen Finanzierungsmöglichkeiten gefunden werden können. Die thematische Erweiterung der Agglomerationspolitik setzt entsprechende neue Finanzierungsinstrumente voraus.</p>
<p>Raumentwicklungspolitik des Bundes</p>	
<p>Empfehlung 8</p> <p>Die Agglomerationspolitik soll sich in ihren Zielen und Strategien an den Vorstellungen zur künftigen räumlichen Entwicklung der Schweiz orientieren. Langfristig ist eine Zusammenführung der Agglomerationspolitik mit der Politik für den ländlichen Raum des ARE sowie der Regionalpolitik des Bundes in einer flächendeckenden Raumentwicklungspolitik des Bundes anzustreben.</p>	<p>ARE und SECO halten die Stossrichtung dieser Empfehlung nur teilweise für richtig. Eine flächendeckende Raumentwicklungspolitik des Bundes wird nicht angestrebt. Hingegen sollen die Koordination zwischen der Agglomerationspolitik, den Politiken für die ländlichen Räume und der NRP verbessert und die Instrumente aufeinander abgestimmt werden. Diese Politiken sollen sich zudem alle am Raumkonzept Schweiz orientieren.</p>
<p>Strategien und Instrumente Sektorale Zusammenarbeit</p>	
<p>Empfehlung 9</p> <p>Die sektorübergreifende Zusammenarbeit soll auf verschiedenen Ebenen verbessert werden: durch eine sektorübergreifende gesetzliche Verankerung und Präzisierung des Grundsatzes, eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den Bundesämtern sowie eine stärkere Präsenz der Sektoralpolitiken in den Agglomerationen.</p>	<p>Abgesehen von der sektorübergreifenden gesetzlichen Verankerung, die als wenig zielführend beurteilt wird, sind ARE und SECO mit dieser Empfehlung einverstanden. Die Intensivierung der sektorübergreifenden Zusammenarbeit auf Bundesebene soll pragmatisch (Schritt für Schritt), v.a. auf Projekt- und Programmebene erfolgen.</p>
<p>Vertikale Zusammenarbeit</p>	
<p>Empfehlung 10</p>	<p>ARE und SECO sind mit dieser Empfehlung einverstanden.</p>

Evaluationsempfehlungen zur Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik des Bundes (EBP et al.: 100 – 104)	Stellungnahme ARE / SECO
Die vertikale Zusammenarbeit soll durch eine Institutionalisierung der Zusammenarbeit sowie eine verstärkte tripartite Begleitung in der Umsetzung der Agglomerationspolitik vertieft werden.	
Horizontale Zusammenarbeit	
<p>Empfehlung 11</p> <p>Der Bund soll die Agglomerationen darin unterstützen, ihre horizontale Zusammenarbeit weiter zu vertiefen.</p>	<p>ARE und SECO wollen in der Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik dazu beitragen, die noch immer fragilen Strukturen der horizontalen Zusammenarbeit auf Agglomerationsebene weiter zu stabilisieren und zu stärken.</p>
<p>Empfehlung 12</p> <p>Die horizontale Zusammenarbeit in Agglomerationsnetzen und Metropolitanräumen soll innerhalb der Agglomerationspolitik stärker vorangetrieben werden.</p>	<p>ARE und SECO sind mit dieser Empfehlung einverstanden. Eine stärkere Beachtung der Metropolitanräume und der Agglomerationsnetze innerhalb der Agglomerationspolitik wird bei der Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik angestrebt.</p>
Agglomerationsprogramme	
<p>Empfehlung 13</p> <p>Die bestehenden Agglomerationsprogramme sollen qualitativ verbessert und schrittweise weiterentwickelt werden. Sie sollen, ergänzt durch die Landschafts- und Freiraumentwicklung, auf die Raumentwicklung beschränkt bleiben und eng in die kantonalen Strategien zur räumlichen Entwicklung eingebunden sein.</p>	<p>ARE und SECO erachten die sukzessive qualitative Verbesserung des Agglomerationsprogramms „Siedlung und Verkehr“ als wichtig. Eine inhaltliche Ausweitung der Agglomerationsprogramme wird bei den bestehenden Rahmenbedingungen kurzfristig als nicht durchführbar beurteilt. Eine Erweiterung des Instruments durch die Integration der Landschafts- und Freiraumentwicklung kann nur dann erfolgen, wenn neben des Infrastrukturfonds ein weiteres Finanzierungsinstrument gefunden wird. Eine inhaltliche Weiterentwicklung auf zusätzliche Themen wird nicht forciert, den Agglomerationen aber offengelassen.</p>

Evaluationsempfehlungen zur Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik des Bundes (EBP et al.: 100 – 104)	Stellungnahme ARE / SECO
Modellvorhaben	
<p>Empfehlung 14</p> <p>Die Modellvorhaben sollen als offenes und flexibles Gefäss weitergeführt werden. Erforderlich sind eine Neuausrichtung und Eingrenzung der Fragestellungen und eine verstärkte Auswertung der Erfahrungen.</p>	<p>ARE und SECO sind mit dieser Empfehlung einverstanden. Im Rahmen der Weiterentwicklung sollen die Erfahrungen der bisher durchgeführten Modellvorhaben für eine breitere Öffentlichkeit in Wert gesetzt werden. Gleichzeitig wird geprüft, für welche Fragestellung, zu welchem Zeitpunkt und mit welcher Methodik eine neue, thematisch klar fokussierte Staffel mit Modellvorhaben gestartet wird.</p>
International	
<p>Empfehlung 15</p> <p>Der Bund soll die internationale Dimension der Agglomerationspolitik durch eine Intensivierung seiner Funktion als Vermittler zu bestehenden Instrumenten und Gefässen ausbauen.</p>	<p>ARE und SECO erachten die Stossrichtung dieser Empfehlung für richtig, aber als absolutes Minimum. Weitere Funktionen des Bundes im Bereich „Internationales“ sind bei der Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik vorstellbar, beispielsweise kann der Bund einer Rolle als Impulsgeber (z.B. für trinationale Agglomerationen, Städtenetze, Metropolitanpolitik) einnehmen.</p> <p>Im Rahmen der Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik muss geprüft und konkretisiert werden, welches der Beitrag des Bundes zur internationalen Dimension der Agglomerationspolitik sein kann und soll.</p>
Information / Sensibilisierung / Erfahrungsaustausch	
<p>Empfehlung 16</p> <p>Die bestehenden Informationskanäle des Bundes sollen beibehalten und bedarfsgerecht weiterentwickelt werden. Ein stärkerer Einbezug der Öffentlichkeit ist vornehmlich in den einzelnen Agglomerationen zu fördern. Der Erfahrungsaustausch soll beibehalten, aber stärker formalisiert werden.</p>	<p>ARE und SECO sehen die gezielte Information und Kommunikation als wichtiges Element der Agglomerationspolitik und verorten Handlungsbedarf bei folgenden Punkten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Stärkere Formalisierung der Erfahrungsaustausche (Auswertung, Valorisierung und Systematisierung der Resultate) - Kommunikationskonzept für die Weiterentwicklung der Agglomerati-

Evaluationsempfehlungen zur Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik des Bundes (EBP et al.: 100 – 104)	Stellungnahme ARE / SECO
	<p>onspolitik (einheitliches Auftreten nach Aussen)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wege finden, um nicht direkt beteiligte Akteure besser von den Leistungen der Agglomerationspolitik des Bundes profitieren lassen zu können.