

Evaluation der Agglomerationspolitik des Bundes 2002-2009

Schlussbericht



Ernst **Basler + Partner** AG



30. Juli 2010

Zusammenfassung

Ausgangslage und Ziele

Mit dem Bericht "Agglomerationspolitik des Bundes" vom 19. Dezember 2001 hat der Bundesrat die konzeptionellen Grundlagen für die Agglomerationspolitik formuliert. Mit der Agglomerationspolitik werden drei langfristige Ziele verfolgt. Sie soll (1) zur nachhaltigen Entwicklung des urbanen Raumes beitragen, (2) die wirtschaftliche Attraktivität der städtischen Gebiete sicherstellen und ihren Bewohnerinnen und Bewohnern eine hohe Lebensqualität gewährleisten, sowie (3) das bestehende polyzentrische Netz von Städten und Agglomerationen bewahren. Bei der Erreichung der Ziele und der Umsetzung der Strategien ist der Bund innerhalb des föderalistischen Systems der Schweiz auf die Mitarbeit von Kantonen, Städten und Gemeinden angewiesen. Die Evaluation betrifft jedoch ausschliesslich die Agglomerationspolitik des Bundes.

Mit der Evaluation werden zum einen die Resultate der Agglomerationspolitik des Bundes im Zeitraum 2002 bis 2009 betrachtet und die Stärken und Schwächen der bisherigen Politik herausgearbeitet. Zum anderen werden basierend darauf Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik des Bundes formuliert.

Die Fragestellungen und Kriterien der Evaluation beziehen sich auf verschiedene Ebenen:

- die Relevanz und Kohärenz des Politikkonzeptes,
- die Eignung, Angemessenheit und Qualität von Umsetzung und Leistungen,
- die Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit der Verhaltensänderungen bei den Akteuren,
- die Wirksamkeit der Agglomerationspolitik im Hinblick auf die mittel- und langfristigen Ziele, sowie
- die Gesamtbeurteilung der Agglomerationspolitik des Bundes.

Methodik

Angeichts der Komplexität der Agglomerationspolitik des Bundes als Evaluationsgegenstand und der subsidiären Rolle des Bundes wird ein Evaluationsansatz gewählt, der primär auf eine qualitative Analyse abstellt. Aufgrund des thematischen, instrumentellen und finanziellen Gewichts der einzelnen strategischen Achsen der Agglomerationspolitik werden für die Evaluation sechs Schwerpunkte gebildet:

- Politikkonzept "Agglomerationspolitik des Bundes"
- Vernetzung der Sektoralpolitiken des Bundes
- Vertikale Zusammenarbeit
- Horizontale Zusammenarbeit: "Modellvorhaben"
- Horizontale Zusammenarbeit, "Agglomerationsprogramme"
- Übrige Massnahmen, mit der Einbindung ins europäische Städtenetz und Beteiligung an INTERREG sowie dem Informations- und Erfahrungsaustausch

Das Konzept, die Umsetzung, die Leistungen und die Wirkungen der Agglomerationspolitik des Bundes werden auf der Basis von vier empirischen Elementen beurteilt:

- einer Analyse der relevanten Dokumente,
- Interviews mit betroffenen und beteiligten Akteuren auf den verschiedenen Ebenen von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden,
- einer quantitativen Datenanalyse anhand zentraler Kennzahlen zur Darstellung der Entwicklung in der Agglomerationslandschaft Schweiz,
- einer vertieften Analyse von je sechs Fallbeispiele zu ausgewählten Modellvorhaben beziehungsweise Agglomerationsprogrammen.

Ergebnisse und Beurteilung

Politikkonzept

Die Relevanz des Politikkonzeptes war hoch, als sie lanciert wurde und ist heute immer noch hoch. Die Agglomerationspolitik war auf die Problemlage in den Kernstädten und Agglomerationen abgestimmt. Sie verfügt über eine Gesamtstrategie mit einer breiten Palette von kohärent abgeleiteten und abgestimmten Massnahmen. Nach aussen bleiben jedoch die verschiedenen Stossrichtungen und Instrumente unübersichtlich und sind im Einzelnen nicht einfach kommunizierbar. Das Konzept sah eine gesetzliche Verankerung der Agglomerationspolitik vor. Diese ist trotz angenommener Motion in den eidgenössischen Räten bis heute nicht erfolgt.

Umsetzung und Leistungen

Vollzugsorganisation und -prozesse des Bundes für die Umsetzung der Agglomerationspolitik sind als geeignet zu beurteilen. Während die beiden federführenden Ämter in die Konzeption der Politik gleichermassen involviert waren, hat im Verlaufe der Zeit das ARE stärker die Führung übernommen. Die Zusammenarbeit zwischen den beiden federführenden Ämtern ARE und SECO funktioniert gut.

Bund, Kantone und Gemeinden haben durch ihre tripartite Zusammenarbeit wesentlich zur erfolgreichen Umsetzung der Politik beigetragen. Die im

föderalistischen System der Schweiz bisher ungewöhnliche direkte Zusammenarbeit von Bund und Gemeinden als Bestandteil der tripartiten Zusammenarbeit musste zuerst erprobt werden, hat aber letztlich gut funktioniert. Anfängliche Vorbehalte der Kantone konnten erfolgreich abgebaut werden.

Beitrag zu den mittelfristigen Zielen

In der **sektoralen Zusammenarbeit** auf Bundesebene konnte die Agglomerationspolitik nur bescheidene Erfolge erzielen. Die Agglomerationspolitik konnte ihrem multisektoriellen Anspruch insofern gerecht werden, als dass die Zusammenarbeit im Kernteam der Agglomerationspolitik (ARE, SECO) und zwischen diesem und den am Netzwerk Agglomerationspolitik beteiligten Bundesämtern grundsätzlich gut funktioniert. Ein koordiniertes Auftreten gegenüber den Kantonen und Gemeinden konnte jedoch noch nicht erreicht werden. Eine systematische Berücksichtigung der Bedürfnisse von Städten und Agglomerationen findet nicht statt.

Mit der Agglomerationspolitik konnte in der **vertikalen Zusammenarbeit** ein Klima des Vertrauens unter den Partnern von Bund, Kantonen und Gemeinden geschaffen werden. Die Empfehlungen der TAK in ihren Schwerpunktthemen besitzen aufgrund ihres tripartiten Charakters eine hohe politische Legitimation. Aufgrund der ausstehenden Institutionalisierung der TAK sowie der Handlungsautonomie der drei Staatsebenen in der Umsetzung bleibt die vertikale Zusammenarbeit fragil.

Die **horizontale Zusammenarbeit** in den Agglomerationen hat sich aufgrund der Agglomerationspolitik stark verbessert. Durch die Modellvorhaben und Agglomerationsprogramme konnte schrittweise Zusammenarbeitsstrukturen geschaffen werden. Verschiedenerorts ist dieser Schritt zu einer politisch breit abgestützten und vor allem aktiv gelebten Zusammenarbeit indessen noch nicht gelungen.

Die einzelnen Agglomerationen haben sich in ihren Aktivitäten weitestgehend auf agglomerationsinterne Themen und Herausforderungen fokussiert. Ihr Interesse, sich in ein **internationales Städtenetz** einzubinden, war gering. Es ist nicht gelungen, mit der Agglomerationspolitik dem Aufbau von internationalen Städtenetzen einen Schub zu verleihen. Dies trotz einzelner konkreter Anknüpfungspunkte etwa mit den Programmen von Urban Audit oder Urbact.

Die Agglomerationspolitik hat einen zentralen Beitrag dazu geleistet, dass sich die Sensibilisierung für die Herausforderungen der urbanen Räume und für die Notwendigkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit seit 2001 stark erhöht hat. Insbesondere mittels regelmässiger Veranstaltungen zum Erfahrungsaustausch konnte Wissen verbreitet und ausgetauscht werden.

Beitrag zu den langfristigen Zielen

Die langfristigen Ziele der Agglomerationspolitik sind auf einer generellen und übergeordneten Ebene angesiedelt. Aufgrund dieser "Flughöhe" ist die Agglomerationspolitik per se nur ein Element, welches auf die übergeordneten langfristigen Ziele derselben wirkt.

Mit den stark auf die Verkehrsthematik ausgerichteten Agglomerationsprogrammen konnte im Rahmen der Agglomerationspolitik ein Beitrag zur Verbesserung der Gesamtsicht auf die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung in den Agglomerationen geleistet werden. Die Abstimmung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung wurde jedoch vielerorts noch nicht in genügendem Masse erreicht. Sichtbare Erfolge bezüglich der **Siedlungsentwicklung nach innen** waren in der vergleichsweise kurzen Zeitspanne kaum feststellbar. Längerfristige Wirkungen bleiben abzuwarten. Die Schwierigkeiten, die sich generell bezüglich der angestrebten Innenentwicklung stellen, können mit der Agglomerationspolitik alleine nicht behoben werden.

Mit der Agglomerationspolitik wurden vielfältige Ansätze lanciert, welche mittelbar zu einer **Stärkung der Lebensqualität** in den Agglomerationen und auch zur **Erhöhung ihrer wirtschaftlichen Attraktivität** beitragen können. Ein direkter Beitrag kann durch die Agglomerationspolitik in ihrer heutigen Konzeption und mit dem eingeschränkten thematischen Fokus nur begrenzt geleistet werden. Insbesondere wirtschaftliche Aspekte waren bislang nur von sehr geringer Bedeutung.

Die Möglichkeit für alle Agglomerationen, sich mit einem Agglomerationsprogramm oder mit Modellvorhaben an der Umsetzung der Politik zu beteiligen, hat dazu geführt, dass das **Agglomerationsnetz** differenziert wurde. Die einzelnen Agglomerationen konnten ihre Eigenheiten und Positionen verstärkt herausarbeiten. Insbesondere konnte das Potential in den kleinen und mittleren sowie peripherer gelegenen Agglomerationen für eine differenzierte und koordinierte Entwicklung geweckt werden.

Der grosse Verdienst der Agglomerationspolitik liegt darin, dass durch die Stärkung der Zusammenarbeit und Schaffung von **Governance-Strukturen** elementare Voraussetzungen zur Erreichung der Ziele geschaffen werden konnten. So ist es gelungen, sowohl in der vertikalen als auch in der horizontalen Zusammenarbeit Organe und institutionelle Strukturen zu schaffen, welche die Erreichung der Zielsetzungen mit Sicherheit begünstigen.

Gesamtbeurteilung

Die Gesamtbeurteilung der Agglomerationspolitik fällt im Grundsatz positiv aus. Folgende Stärken sind besonders hervorzuheben:

- Die Agglomerationspolitik erfährt bei allen drei staatspolitischen Ebenen eine hohe Akzeptanz. Die Herausforderungen und Probleme in den Agglomerationen sowie ihre Funktion als Schlüsselräume für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Schweiz sind heute unbestritten.
- Die Agglomerationspolitik hat eine bedeutende Katalysatorwirkung entfaltet und konnte in vergleichsweise kurzer Zeit eine hohe Dynamik auslösen.
- Die Verknüpfung von Zielen und Anreizen insbesondere finanzieller Art hat als Motor der Agglomerationspolitik gewirkt. Das Zusammenspiel der fünf Achsen der Agglomerationspolitik in ihrer unterschiedlichen Bedeutung und Funktion hat sich als wirkungsvoll erwiesen.
- Der Infrastrukturfonds war ein wesentlicher Treiber der Agglomerationspolitik. Ohne die starken finanziellen Anreize des Infrastrukturfonds und die damit verbundenen verbindlichen Anforderungen an die Agglomerationen wäre es nicht gelungen, in diesem vergleichsweise kurzen Zeitraum flächendeckend Ergebnisse in dieser inhaltlichen Tiefe und Qualität zu erreichen.
- Mit der Agglomerationspolitik wurde für alle Beteiligten weitestgehend Neuland betreten. Die Agglomerationspolitik hat sich dabei, insbesondere durch die Veranstaltungen zum Erfahrungsaustausch, als lernfähig erwiesen.

Neben diesen Erfolgsmeldungen gesellen sich auch einige kritische Einschätzungen zur Agglomerationspolitik.

- In der Umsetzung der Agglomerationspolitik ist der tripartite Gedanke schwierig zu realisieren und birgt im Rahmen des Schweizer Föderalismus grosse Herausforderungen. Angesichts der institutionellen Komplexität der Agglomerationspolitik, der fehlenden Verbindlichkeit tripartiter Empfehlungen sowie der Handlungsautonomie der einzelnen Akteure bleibt die vertikale Zusammenarbeit fragil.
- Die Dominanz der Agglomerationsprogramme hat entgegen der ursprünglichen Konzeption zu einer starken Fixierung auf die Themen von „Verkehr und Siedlung“ und zumindest bislang zu einer infrastrukturlastigen Politik geführt. Der hohe Anspruch einer ganzheitlichen und integrierten Politik für die Agglomerationen konnte nur punktuell erreicht werden.
- Eine verzögerte Finanzierung der Agglomerationsprogramme, aufgrund der starken Belastung des Infrastrukturfonds, kann zu einer Gefährdung der Akzeptanz der Agglomerationspolitik sowie der Unterstützung für die interkommunale Zusammenarbeit in den Agglomerationen führen.

Empfehlungen zur Weiterentwicklung

Die Agglomerationspolitik ist in ihrer Ausgestaltung als tripartite Aufgabe beizubehalten. Sie soll gestärkt und in zwei Etappen weiterentwickelt werden. In einer kurzfristigen Perspektive werden folgende Anpassungen empfohlen.

- Um den Beitrag zu den langfristigen Zielsetzungen der Agglomerationspolitik zu verbessern sollen diese weiter präzisiert und die mittelfristigen Ziele stärker inhaltlich formuliert werden.
- Das SECO soll in einer aktiveren Rolle die Agglomerationspolitik stärken, indem es dazu beiträgt, dass die Agglomerations- und Regionalpolitik besser abgestimmt und langfristig in einer kohärenten Raumentwicklungspolitik zusammengeführt werden.
- Die Agglomerationspolitik ist sowohl im Raumplanungsgesetz als auch im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz zu verankern.
- Die vertikale Zusammenarbeit ist durch eine Institutionalisierung der Zusammenarbeit sowie durch eine verstärkte tripartite Begleitung in der Umsetzung der Agglomerationspolitik zu vertiefen.
- Die sektorübergreifende Zusammenarbeit ist auf verschiedenen Ebenen zu verbessern: durch eine sektorübergreifende gesetzliche Verankerung und Präzisierung des Grundsatzes, eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den Bundesämtern, eine thematische Verbreiterung der Agglomerationspolitik sowie eine stärkere Präsenz der Sektoralpolitiken in den Agglomerationen.
- Die Instrumente der Modellvorhaben und Agglomerationsprogramme sollen weitergeführt, qualitativ verbessert und schrittweise weiterentwickelt werden.

In einer längerfristigen Perspektive ist (1) ein thematisch breiterer Zugang zur Agglomerationspolitik anzustreben. Hierzu sind neben der Verkehrs- und Siedlungsentwicklung weitere sektorale Schwerpunkte auf ihre Agglomerationsrelevanz hin zu prüfen. Ergänzend zu den Mitteln des Infrastrukturfonds ist (2) ebenfalls ein langfristig tragfähiges und tripartit abgestütztes Finanzierungssystem zu etablieren. Im Hinblick auf eine kohärente und flächendeckende Raumentwicklungspolitik des Bundes ist (3) langfristig eine Zusammenführung der Agglomerationspolitik mit der Politik für den ländlichen Raum des Bundes sowie der Regionalpolitik des Bundes anzustreben.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Ausgangslage	1
1.2	Aufgabenstellung und Ziele	1
1.3	Agglomerationspolitik des Bundes	2
1.4	Evaluationsfragen.....	5
2	Methodik.....	7
2.1	Evaluationsansatz.....	7
2.2	Schwerpunkte der Evaluation	7
2.3	Empirisches Vorgehen	8
3	Schwerpunkt 1: Politikkonzept	10
3.1	Konzept Agglomerationspolitik.....	10
3.2	Entwicklung 2001-10.....	15
3.3	Beurteilung	17
4	Schwerpunkt 2: Vernetzung der Sektoralpolitiken des Bundes	21
4.1	Ziele des Bundes	21
4.2	Umsetzung	23
4.3	Umsetzung in den Bundesämtern	25
4.4	Weitergehende Wirkungen.....	29
4.5	Beurteilung	30
5	Schwerpunkt 3: Vertikale Zusammenarbeit	35
5.1	Ziele des Bundes	35
5.2	Umsetzung und Leistungen	36
5.3	Wirkungen.....	40
5.4	Beurteilung	44
6	Schwerpunkt 4: Modellvorhaben	48
6.1	Ziele des Bundes	48
6.2	Umsetzung und Leistungen	49
6.3	Charakterisierung der Modellvorhaben	54
6.4	Beitrag zur koordinierten Entwicklung der Agglomerationen .	58
6.5	Beurteilung	61
7	Schwerpunkt 5: Agglomerationsprogramme	66
7.1	Ziele des Bundes	66
7.2	Vorgehen und Unterstützung des Bundes	67
7.3	Erarbeitung und Qualität der Agglomerationsprogramme.....	69
7.4	Beitrag zur koordinierten Entwicklung der Agglomerationen .	75
7.5	Beurteilung	79

8	Schwerpunkt 6: Übrige Massnahmen.....	86
8.1	Einbindung ins europäische Städtenetz	86
8.2	Information, Erfahrungsaustausch und Sensibilisierung	89
9	Beurteilung der Agglomerationspolitik des Bundes	91
9.1	Politikkonzept	91
9.2	Umsetzung und Leistungen	92
9.3	Beitrag zu den mittelfristigen Zielen	93
9.4	Beitrag zu den langfristigen Zielen	95
9.5	Gesamtbeurteilung	96
10	Empfehlungen zur Weiterentwicklung	100
10.1	Gesamtpolitik.....	100
10.2	Strategien und Instrumente	104

Anhang

- A1 Umfeldentwicklung
- A2 Dokumente
- A3 Interviewpartnerinnen und –partner

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Städte und Agglomerationen als
expliziter Politikgegenstand

Urbane Räume sehen sich mit Herausforderungen konfrontiert, welche die lokalen Körperschaften nicht alleine lösen können. Diese Erkenntnis steht seit längerer Zeit im Raum. Städte und Agglomerationen als expliziter Gegenstand der Bundespolitik wurden jedoch erst Ende der 1990er Jahre "entdeckt". Mit dem „Bericht über die Kernstädte“ 1999 und vor allem dem Bericht "Agglomerationspolitik des Bundes" wurde Ende 2001 auf Bundesebene der Grundstein für eine umfassende Behandlung urbaner Herausforderungen gelegt.

Hohe Entwicklungsdynamik,
Veränderung des Umfelds und
Anpassung der Politik

Im Jahr 2006 wurde eine Zwischenevaluation durchgeführt (ARE/SECO 2006), in welcher eine positive Dynamik in vielen Agglomerationen festgestellt wurde. Die Dynamik in der Entwicklung der Agglomerationsräume blieb auch in den letzten Jahren sehr hoch, gerade was die Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung betrifft. Der internationale Standortwettbewerb zwischen polyzentrischen Metropolitanräumen verleiht der nationalen Agglomerationspolitik eine zusätzliche Handlungsbrisanz. Daneben verändert sich auch das politische Umfeld mit neuen Strategien oder Programmen, welche direkte (etwa durch den Infrastrukturfonds) oder indirekte Auswirkungen (etwa mit der Neuen Regionalpolitik) auf die Agglomerationsräume zeigen. Aber auch die Agglomerationspolitik selbst hat sich, gerade mit Blick auf die Agglomerationsprogramme, seit Beginn an laufend weiter entwickelt. Inwieweit muss die Agglomerationspolitik des Bundes aufgrund veränderter oder neuer Herausforderungen angepasst werden? Mit den Erkenntnissen aus der Evaluation kann ein wichtiger Beitrag zur Beantwortung dieser Frage geleistet werden.

1.2 Aufgabenstellung und Ziele

Auftrag zur Gesamtevaluation

Im Bericht des Bundesrates von 2001 ist festgehalten, dass nach zehn Jahren eine Gesamtevaluation des Engagements des Bundes zugunsten des urbanen Raums vorzunehmen ist. Die Aufgabenstellung für die Evaluation der Agglomerationspolitik des Bundes ist eine Doppelte, sie schaut gleichzeitig in die Vergangenheit und in die Zukunft.

Blick in die Vergangenheit...

Die Evaluation zieht Bilanz (summative Funktion): Auf der einen Seite steht die Frage nach den bisherigen Resultaten im Zeitraum 2002 bis 2009 und

damit auch den Stärken und Schwächen der Agglomerationspolitik. Wie konnten die Strategien und die Massnahmen, wie sie im Bericht von 2001 festgehalten sind, umgesetzt werden? Welche Wirkungen haben sie entfaltet? Inwieweit konnten die gesetzten Ziele erreicht werden?

...und in die Zukunft

Die Evaluation leistet einen Beitrag zur Weiterentwicklung (formative Funktion): Im Hinblick auf eine zukunftsfähige Politik ist es mindestens so bedeutsam, aus den bisherigen Erfahrungen Lehren zu ziehen. Basierend auf den Evaluationsergebnissen sind Empfehlungen zu formulieren, die auf eine Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik des Bundes zielen und damit als Ausgangspunkt für einen nächsten Bericht des Bundesrates zur Agglomerationspolitik dienen können.

1.3 Agglomerationspolitik des Bundes

Bericht des Bundesrates
von 2001

Die konzeptionellen Grundlagen der Agglomerationspolitik sind im Bericht des Bundesrates vom 19. Dezember 2001 formuliert. Der Bericht benennt die Ziele der Agglomerationspolitik. Sie soll (1) zur nachhaltigen Entwicklung des urbanen Raumes beitragen, (2) die wirtschaftliche Attraktivität der städtischen Gebiete sicherstellen und ihren Bewohnerinnen und Bewohnern eine hohe Lebensqualität gewährleisten, sowie (3) das bestehende polyzentrische Netz von Städten und Agglomerationen bewahren. Bei der Erreichung der Ziele und der Umsetzung der Strategien ist der Bund innerhalb des föderalistischen Systems der Schweiz jedoch auf die Mitarbeit von Kantonen, Städten und Gemeinden angewiesen. Die Politik des Bundes setzt subsidiär auf eine anreizorientierte Politik, mit der die Vernetzung und die Zusammenarbeit in den Agglomerationen gefördert werden soll. Im Konzept sind fünf Schwerpunkte beziehungsweise Interventionsachsen definiert. Das Wirkungsmodell in Abbildung 1 bildet die Konzeption der Agglomerationspolitik aus dem Jahr 2001 ab.

Konzeptionelle
Weiterentwicklung

Die Agglomerationspolitik hat sich jedoch seit 2001 laufend weiterentwickelt. Auf neue Elemente wird in zweifacher Hinsicht eingegangen.

- Bei der Betrachtung des Politikkonzeptes: Was hat sich geändert? Mit welcher Motivation/Zielsetzung?
- Bei der Betrachtung der einzelnen strategischen Achsen bzw. Massnahmen: Welche Leistungen wurden wie erbracht? Mit welchen Wirkungen? Was wurde nicht umgesetzt? Weshalb nicht?

1.3.1 Wirkungsebenen

Bei den angestrebten Wirkungen der Agglomerationspolitik des Bundes kann zwischen den Verhaltensänderungen der direkten Zielgruppen der Massnahmen (insbesondere Bundesämter, Kantone, Städte und Gemeinden), den Verhaltensänderungen der Politikadressaten (z.B. der Sektoralpolitiken oder der Agglomerationsprogramme) und den Auswirkungen beziehungsweise dem Problemlösungsbeitrag unterschieden werden (Abbildung 1).

Angestrebte
Verhaltensänderungen der
Zielgruppen

Die erwarteten Verhaltensänderungen der Zielgruppen der Agglomerationspolitik können mit Bezug auf das Politikkonzept wie folgt formuliert werden:

- Achse 1: Bessere Berücksichtigung der Bedürfnisse des urbanen Raums in der Tätigkeit des Bundes
- Achse 2: Verbesserte Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Städten
- Achse 3: Bessere horizontale Zusammenarbeit zwischen Agglomerationen durch die Erarbeitung und die Umsetzung von Modellvorhaben und Agglomerationsprogrammen
- Achse 4: Verstärkte Einbindung der Agglomerationen ins europäische Städtenetz durch die Beteiligung an INTERREG III/IV und Anschlüsse an Hochgeschwindigkeitsbahnen
- Achse 5: Informationsvermittlung, Sensibilisierung und Erfahrungsaustausch zwischen den beteiligten und den betroffenen Akteuren

Zielgruppenspezifische
Massnahmen

Die Massnahmen der Zielgruppen der Agglomerationspolitik (z.B. Sektoralpolitiken des Bundes, Massnahmen von Agglomerationsprogrammen) sollen zu Verhaltensänderungen bei den jeweiligen Politikadressaten führen. Dadurch soll ein Beitrag zu den drei langfristigen Zielen der Agglomerationspolitik geleistet werden:

- Erhaltung und Verbesserung der wirtschaftlichen Attraktivität und der Lebensqualität in den Agglomerationen
- Erhaltung einer polyzentrischen Stadt- und Agglomerationsentwicklung
- Begrenzung der räumlichen Ausdehnung der städtischen Gebiete und Verstärkung der Siedlungsentwicklung nach innen.

Die langfristigen Ziele der Agglomerationspolitik bzw. die Faktoren, die für die Zielerreichung massgebend sind, werden im Politikkonzept konkretisiert. Zu berücksichtigen ist, dass die Agglomerationspolitik nur einer von mehreren Faktoren zur Erreichung der übergeordneten Ziele darstellt.

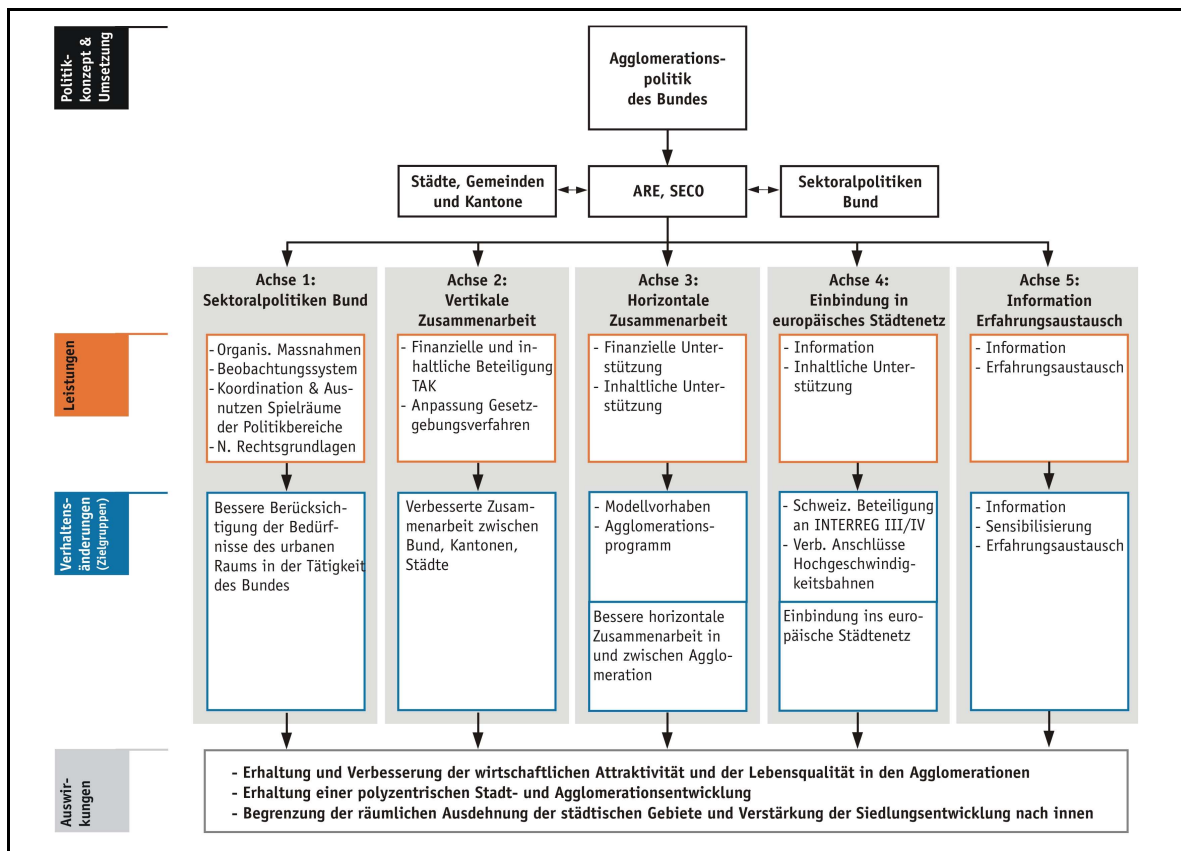


Abbildung 1: Wirkungsmodell der Agglomerationspolitik des Bundes

1.3.2 Akteure

Die Agglomerationspolitik des Bundes wird unter Federführung des ARE und des SECO umgesetzt. Je nach Achse erbringen diese beiden Ämter unterschiedliche Leistungen. Damit die angestrebten Wirkungen erzielt werden können, sind das ARE und das SECO in allen Achsen auf die Zusammenarbeit mit den Kantonen, Städten und Gemeinden sowie mit anderen Sektoralpolitiken des Bundes angewiesen. In jeder einzelnen Achse wird deshalb explizit auf die Funktion und Kompetenzen des Bundes sowie der übrigen Akteure hingewiesen.

1.3.3 Kontext

Bei der Beurteilung des Konzeptes und der Leistungen ist die Berücksichtigung der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Agglomerationspolitik von grosser Bedeutung. Hierzu wird auf eine quantitative Raumanalyse zurückgegriffen, die anhand zentraler Kennzahlen die Entwicklung in der Agglomerationslandschaft Schweiz darstellt, etwa hinsichtlich der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung.

1.4 Evaluationsfragen

Die Evaluationsfragen leiten sich aus dem Wirkungsmodell der Agglomerationspolitik und den nachfolgend aufgeführten Evaluationskriterien ab.

1.4.1 Politikkonzept

Evaluationskriterien	Evaluationsfragen
Relevanz, Kohärenz,	› Zeitpunkt 2001: War das Konzept auf die Problemlage abgestimmt und in sich kohärent? Wurden alle relevanten Akteure in die Konzeption einbezogen? Wurde das Konzept von allen Akteuren mitgetragen? War das Konzept auf die Sektorpolitiken des Bundes und die Politik von Städten/Gemeinden und Kantonen abgestimmt (äussere Kohärenz)? › Entwicklung des Konzepts (2002-2009): Welche Anpassungen wurden seit 2001 am Konzept (Ziele, Strategien, Massnahmen) vorgenommen? Sind die Anpassungen nachvollziehbar und kohärent? › Zeitpunkt 2009: Inwiefern hat sich die Problemlage gegenüber 2001 verändert? Wie ist die Relevanz des Konzepts angesichts der heutigen Problemlage und der veränderten politischen Rahmenbedingungen auf den Ebenen Bund, Kantone und Städte/Gemeinden zu beurteilen?

1.4.2 Umsetzung und Leistungen

Eignung, Angemessenheit, Qualität	› Waren die zur Umsetzung der Agglomerationspolitik des Bundes gewählten Vollzugsorganisation und Vollzugsprozesse geeignet (achsenübergreifende Umsetzung und Umsetzung je Achse)? › Welche Leistungen wurden je Massnahme erbracht? › War die Leistungserbringung angemessen? › Wie ist die Qualität der Leistungen zu beurteilen? › Konnten die Leistungsziele auf der Massnahmenebene erreicht werden? › Welches sind die Stärken und Schwächen der Leistungen?
---	--

1.4.3 Verhaltensänderungen

Effektivität, Effizienz, Nachhaltigkeit	› Welche Wirkungen konnten durch die Leistungen je Achse (bzw. Massnahme) bei den anvisierten Zielgruppen erzielt werden? › Konnten die im Konzept definierten mittelfristigen Ziele erreicht werden? › Welches sind gute Praxisbeispiele? › Welche Bedeutung hatten die Leistungen der Agglomerationspolitik und der Sektoralpolitiken des Bundes sowie die Initiativen/ Leistungen der Städte, Gemeinden und Kantone für die Wirkungserzielung? › Welches waren die Erfolgsfaktoren und Hindernisse?
---	--

	› Welchen fördernden oder hemmenden Einfluss hatten weitere Rahmenbedingungen (Kontextfaktoren)? › Wie ist die Effizienz der Wirkungserzielung bei den Zielgruppen zu beurteilen? › Sind die erzielten Wirkungen nachhaltig?
--	--

1.4.4 Auswirkungen

Wirksamkeit	› Welchen Beitrag konnte die Agglomerationspolitik zur Erreichung der langfristigen Ziele leisten?
-------------	--

1.4.5 Gesamtbeurteilung

	› Wie ist die Agglomerationspolitik des Bundes insgesamt zu beurteilen? › Welches sind seine Stärken und Schwächen? Welche Erfolgs- und Hemmnisfaktoren können ausgemacht werden? › Haben sich die Strategien und die Massnahmen im Hinblick auf die Zielerreichung bewährt? › Gibt es Lücken? › Welche Anpassungsfähigkeit wurde in der Agglomerationspolitik gezeigt? Welche Lernprozesse fanden statt? › Welche Verbesserungsmöglichkeiten bestehen? › Welche Empfehlungen ergeben sich aus der Konzeptbeurteilung und den gemachten empirischen Erfahrungen für die Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik?
--	--

2 Methodik

2.1 Evaluationsansatz

Qualitativer Evaluationsansatz	Angesichts der Komplexität der Agglomerationspolitik des Bundes als Evaluationsgegenstand und der subsidiären Rolle des Bundes wird ein Evaluationsansatz gewählt, der primär auf eine qualitative Analyse abstellt.
Strategie des Bundes im Fokus	Im Hinblick auf die Gesamtbewertung der Agglomerationspolitik des Bundes ist eine umfassende Evaluation vorzunehmen, die alle Wirkungsebenen beinhaltet. Fokus der Evaluation ist die vom Bund formulierte Strategie mit den entsprechenden Leistungen, wie sie im Wirkungsmodell dargestellt sind. Ergänzend werden die relevanten Sektoralpolitiken des Bundes, die Rolle der Kantone und die Aktivitäten und Initiativen der Städte und Gemeinden betrachtet.
Beurteilung anhand eines Soll/Ist-Vergleichs	Die Leistungen und die Wirkungen der Agglomerationspolitik werden anhand eines Soll/Ist-Vergleichs beurteilt. Massgebend für diesen Vergleich sind die im Konzept definierten Ziele auf den Ebenen der Massnahmen, der Strategie/Achsen mit ihren mittelfristigen Zielen sowie der langfristigen Ziele. Allfällige Änderungen bzw. die Weiterentwicklung des Politikkonzepts werden dargestellt und im Hinblick auf die übergeordneten Ebenen beurteilt. Der Einfluss der Agglomerationspolitik des Bundes auf die angestrebten Wirkungen erfolgt implizit anhand der empirischen Ergebnisse. Ergänzend werden innerhalb der Achsen und zwischen den Achsen Quervergleich vorgenommen. Die Beurteilung des Wirkungsbezugs zwischen den Verhaltensänderungen der Zielgruppen und den übergeordneten Zieldimensionen erfolgt anhand von theoretischen Überlegungen sowie den Ergebnissen der qualitativen Analyse.

2.2 Schwerpunkte der Evaluation

Besondere Betrachtung der horizontalen Zusammenarbeit	Die Evaluation erfolgt nicht strikte entlang der strategischen Achsen der Agglomerationspolitik. Aufgrund des thematischen, instrumentellen und finanziellen Gewichts der einzelnen Achsen werden bei der Evaluation gezielt Schwerpunkte gesetzt. Der horizontalen Zusammenarbeit (Achse 3), insbesondere den Modellvorhaben und Agglomerationsprogrammen, wird eine besondere Bedeutung beigemessen. Diese Gewichtung widerspiegelt sich bereits im Zwischenbericht zur Agglomerationspolitik des Bundes von 2006.
---	--

Sechs Schwerpunkte
für die Evaluation

Für die Evaluation werden sechs Schwerpunkte gebildet. Während Schwerpunkt 1 auf der übergeordneten Ebene das grundsätzliche Politikkonzept betrachtet, werden in den Schwerpunkten 2 bis 6 die strategischen Achsen beziehungsweise einzelne Instrumente behandelt.

Schwerpunkt 1	<i>Politikkonzept</i> "Agglomerationspolitik des Bundes" (inkl. Analyse der Kontextfaktoren)
Schwerpunkt 2	Vernetzung der <i>Sektoralpolitiken</i> des Bundes (Achse 1)
Schwerpunkt 3	<i>Vertikale Zusammenarbeit</i> (Achse 2)
Schwerpunkt 4	Horizontale Zusammenarbeit: " <i>Modellvorhaben</i> " (Achse 3)
Schwerpunkt 5	Horizontale Zusammenarbeit " <i>Agglomerationsprogramme</i> " (Achse 3)
Schwerpunkt 6	<i>Übrige Massnahmen</i> : Einbindung europäische Städtetnetze und Beteiligung an INTERREG III/IV (Achse 4), Informations- und Erfahrungsaustausch (Achse 5)

Querverbindung der
Schwerpunkte

Die notwendige Querverbindung zwischen den verschiedenen Schwerpunkten wird über folgende Schritte sichergestellt:

- Innerhalb der einzelnen Schwerpunkte wird immer auch die Wirkung der entsprechenden Leistungen auf die übrigen Zielsetzungen "mitgedacht" und in die Analyse einbezogen. Beispielsweise wird bei der Beurteilung der Modellvorhaben oder der Agglomerationsprogramme auch deren Wirkungen auf die Vernetzung der Sektoralpolitiken oder die Verbesserung der vertikalen Zusammenarbeit betrachtet.
- In der Synthesephase werden die verschiedenen Schwerpunkte wieder zusammengeführt. Dadurch können innerhalb des Wirkungsmodells die wichtigsten Querbezüge dargestellt werden.
- Auf Basis dieser gesamthaften Betrachtung werden auch die Empfehlungen formuliert. Diese setzen auf verschiedenen Ebenen an (Politikkonzept, einzelne Achsen oder Instrumente). Sie folgen jedoch nicht starr dem Raster der Schwerpunkte.

2.3 Empirisches Vorgehen

Empirische Grundlagen

Das Konzept, die Umsetzung, die Leistungen und die Wirkungen der Agglomerationspolitik des Bundes werden qualitativ auf der Basis von vier empirischen Elementen beurteilt.

- Eine Analyse der relevanten Dokumente. Eine Zusammenstellung der Dokumente findet sich in Anhang A2.

- Persönliche und telefonische Interviews mit betroffenen und beteiligten Akteuren auf den verschiedenen Ebenen von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden. Die Interviews wurden anhand von Gesprächsleitfäden durchgeführt. Eine Übersicht zu den Interviewpartnern findet sich im Anhang A3.
- Bei der Beurteilung der Leistungen und teilweise bei der Analyse der Veränderung bei den drei übergeordneten Zielen sowie der Kontextfaktoren wird ergänzend eine quantitative Datenanalyse anhand zentraler Kennzahlen zur Darstellung der Entwicklung in der Agglomerationslandschaft Schweiz vorgenommen.
- Bei der Analyse der Modellvorhaben und der Agglomerationsprogramme wird ein zweistufiges Vorgehen gewählt. In einem ersten Schritt werden Leistungen und Wirkungen anhand einer Dokumentenanalyse und Interviews mit Schlüsselakteuren summarisch beurteilt. In einem zweiten Schritt werden zur Vertiefung je sechs Fallbeispiele zu ausgewählten Vorhaben durchgeführt. Angesichts der bestehenden Vielfalt erfolgt die Auswahl gemäss folgenden Kriterien: Regionale Verteilung sowie Abdeckung unterschiedlicher Organisationsformen (unter anderem interkantonale Projekte), Inhalte, Wirksamkeitsbeurteilung (Agglomerationsprogramme) und prozessualen Vorgehensweisen.

3 Schwerpunkt 1: Politikkonzept

Fragestellungen Schwerpunkt 1 der Evaluation untersucht das Politikkonzept und beantwortet folgende Fragen:

- War das Konzept Agglomerationspolitik gemäss Bericht des Bundesrats vom 19.12.2001 relevant und in sich kohärent (innere Kohärenz)?
- Wurden alle relevanten Akteure in die Konzeption einbezogen, wurde das Konzept von ihnen getragen (äussere Kohärenz)?
- Sind die konzeptionellen Anpassungen der letzten Jahre nachvollziehbar?
- Wie ist die Relevanz des Konzepts angesichts der heutigen Problemlage zu beurteilen?

3.1 Konzept Agglomerationspolitik

3.1.1 Hintergrund

Problemlage in Kernstädten und Agglomerationen

Die Agglomerationspolitik geht zurück auf die Zeit der 1990er Jahre, in der die Kernstädte und Agglomerationen unter vielfältigen Problemen litten:

- zunehmende soziale und funktionale Entmischung,
- Stadtflucht, Suburbanisierung und Zersiedelung,
- hoher Pendlerverkehr, Verkehrs- und Umweltprobleme,
- soziale und kulturelle Lasten (Drogenprobleme, starke Beanspruchung der Sozialhilfe, nicht oder schlecht abgegoltene zentralörtliche Leistungen),
- und eine schwierige Finanzlage infolge langer Rezession und spezifischer Lasten.

Der Begriff der „A-Stadt“ umschrieb den besonderen Problemdruck in den Städten: den überdurchschnittlichen Anteil von Älteren, Armen, Alleinstehenden, Alleinerziehenden, Abhängigen, Arbeitslosen und Ausländern; Personengruppen, die verhältnismässig hohe Lasten, aber nur geringe Steuereinnahmen generieren (Frey 1996).

Politische Initiativen

Die Probleme der Städte mündeten auf politischer Ebene in Initiativen des Schweizerischen Städteverbandes und politischen Vorstössen im Parla-

ment.¹ Der Schweizerische Städteverband verlangte bereits im Juli 1994, dass die Städte besser in die Bundessachpolitiken einbezogen werden, unter anderem durch die Schaffung einer sektoralen Dreiebenenkonferenz, regelmässige Unterredungen des Bundes mit den VertreterInnen der Städte und die Gewährung eines Initiativrechts für die Städte. Schliesslich reichte die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats am 6.1.1997 ein Postulat ein, in dem sie den Bundesrat aufforderte, in einem Bericht die Dimensionen und den Ausgleich der Zentrumslasten der Kernstädte zu prüfen.

Bericht über die Kernstädte

Im Dezember 1999 reagierte der Bundesrat mit seinem „Bericht über die Kernstädte“ (SECO 1999). Darin anerkennt er die Probleme und spezifischen Zentrumslasten der Agglomerationen. Er verweist darauf, dass er im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) einen Beitrag zum interkantonalen Lastenausgleich leistet, er anerkennt aber auch, dass zusätzliche Anstrengungen notwendig sind, um die „Attraktivität der Stadtregionen gesamthaft und langfristig zu sichern“ und um „ihre interne Struktur zu verstärken“. Der Bundesrat beauftragte die beiden für die Raumordnungspolitik zuständigen Ämter Bundesamt für Raumplanung (BRP, heute ARE) und Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit (BWA, heute SECO) „Überlegungen zu einer nationalen Agglomerationspolitik“ anzustellen. Diese soll auf vier Stossrichtungen beruhen:

- Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von urbanen Regionen in den Sektoralpolitiken,
- verstärkte Zusammenarbeit zwischen den drei Ebenen des Bundesstaates
- Anreize für eine bessere horizontale Zusammenarbeit in den Agglomerationen
- Integration des Schweizer Städtensetzes in das europäische Städtensetz.

Artikel 50 BV

Neben der NFA zählten auch die Diskussion um die Verfassungsreform, die Neuorientierung der Regionalpolitik und die Finanzierung des Agglomerationsverkehrs zum relevanten politischen Umfeld. In Artikel 50 fand ein Artikel Eingang in die Bundesverfassung, nach dem der Bund bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden beachtet (Art. 50 BV, Abs. 2) und dabei Rücksicht nimmt auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete (Abs. 3).

Neuorientierung Regionalpolitik

Bei der Neuorientierung der Regionalpolitik legte der Bundesrat in seiner Botschaft vom 28.2.1996 dar, dass er die Regionalpolitik stärker auf die Wettbewerbsfähigkeit und sich ebenso sehr an die Agglomerationen wie an die übrigen Regionen des Landes richten will.

¹ Motion Loretan SR 95.3311, Postulat Gross NR 94.3261, Motion Strahm NR 94.3307

Expertengruppe zur Finanzierung
des Agglomerationsverkehrs

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Verkehrsprobleme und des Finanzmangels in den Agglomerationen setzte der Bundesrat eine Expertengruppe „Finanzierung des Aggloverkehrs“ unter Leitung Ständerat Peter Bieri ein (Expertengruppe Bieri). Diese kam in ihrem Bericht vom 1. Mai 2001 zum Schluss, dass das hohe Verkehrsaufkommen in den Agglomerationen nur bewältigt werden kann, wenn der Bund die Projekte der Kantone und Gemeinden vermehrt unterstützt. Die Expertengruppe schlägt dazu eine neue Verfassungsgrundlage und zusätzliche finanzielle Mittel vor.

Tripartite
Agglomerationskonferenz

Parallel zu den Aktivitäten auf Bundesebene haben sich die Städte und Agglomerationen zusammen mit den Kantonen um eine verbesserte Zusammenarbeit und Lösungsansätze für die besonderen Probleme der Städte bemüht. Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und der Schweizerische Städteverband (SSV) gründeten im März 1998 die Arbeitsgemeinschaft Kantone-Städte-Agglomerationen (AG KSA). Da die Agglomerationsprobleme oft gleichzeitig Kompetenzen von Bund, Kantonen und Gemeinden betreffen, gründeten Bund, Kantone (KdK), Städte (SSV) und Gemeinden (SGV) im Februar 2001 die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK). Die TAK soll als gemeinsame Plattform dienen, um die vertikale Zusammenarbeit zu fördern und um eine gemeinsame Agglomerationspolitik zu erarbeiten.

3.1.2 Ziele und Strategie der Agglomerationspolitik des Bundes

Strategische Ziele und
Handlungsachsen

Grundlage der Agglomerationspolitik des Bundes bildet der Bericht des Bundesrats vom 19. Dezember 2001 (Bundesrat 2001). Darin legte er seine strategischen Ziele und Handlungsachsen fest. Die Agglomerationspolitik hat die Aufgabe, zu einer nachhaltigen Entwicklung des urbanen Raums beizutragen und damit auch einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung des gesamten Schweizer Lebensraums zu leisten. Im Einzelnen soll die Agglomerationspolitik:

1. die wirtschaftliche Attraktivität der städtischen Gebiete sicherstellen und ihren Bewohnerinnen und Bewohnern eine hohe Lebensqualität gewährleisten,
2. das bestehende polyzentrische Netz von Städten und Agglomerationen bewahren,
3. dazu beitragen, die räumliche Ausdehnung der Agglomerationen zu begrenzen, die Siedlungsentwicklung nach innen zu fördern und die städtischen Gebiete zu strukturieren.

Bei der Erreichung der Ziele und der Umsetzung der Strategien ist der Bund innerhalb des föderalistischen Systems der Schweiz auf die Zusammenarbeit von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden angewiesen. Die Politik des Bundes setzt subsidiär auf eine anreizorientierte Politik, mit der die

Vernetzung und die Zusammenarbeit in den Agglomerationen gefördert werden soll.

Damit der Bund die Ziele erreichen kann, will er:

- dafür sorgen, dass die Städte und Agglomerationen bei den Tätigkeiten des Bundes berücksichtigt werden,
- die Kohärenz der Vorhaben zugunsten des urbanen Raums in den verschiedenen Politikbereichen sicherstellen,
- die Kantone und Gemeinden bei ihren eigenen Aktivitäten zugunsten der städtischen Gebiete unterstützen.

Fünf Hauptstrategien

Die Agglomerationspolitik ist eine Querschnittsaufgabe. Sie bildet also keinen eigenständigen Politikbereich. Für die Agglomerationspolitik wurden im Konzept Agglomerationspolitik fünf Hauptstrategien definiert:

- Eine bessere Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse des urbanen Raums bei den Tätigkeiten des Bundes: da die jeweilige Politik in den Bereichen Verkehr, Umwelt, im Wohnungs-, Sozial- und Finanzwesen sowie die Regional- und Raumordnungspolitik eine entscheidende Rolle spielt.
- Eine verbesserte vertikale Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Städten/Gemeinden.
- Die Förderung einer besseren Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen sowie zwischen Städten und zwischen Agglomerationen, aus der Überlegung, dass nur Agglomerationen, die aus effizient zusammenarbeitenden und sich komplementär entwickelnden Gemeinden bestehen, in der Lage sind, die wirtschaftliche Attraktivität und die Lebensqualität langfristig zu sichern.
- Die Einbindung des Schweizer Städte- und Agglomerationsnetzes in das europäische Städtetz.
- Die Bevölkerung und Politik für die urbane Realität der Schweiz sensibilisieren.

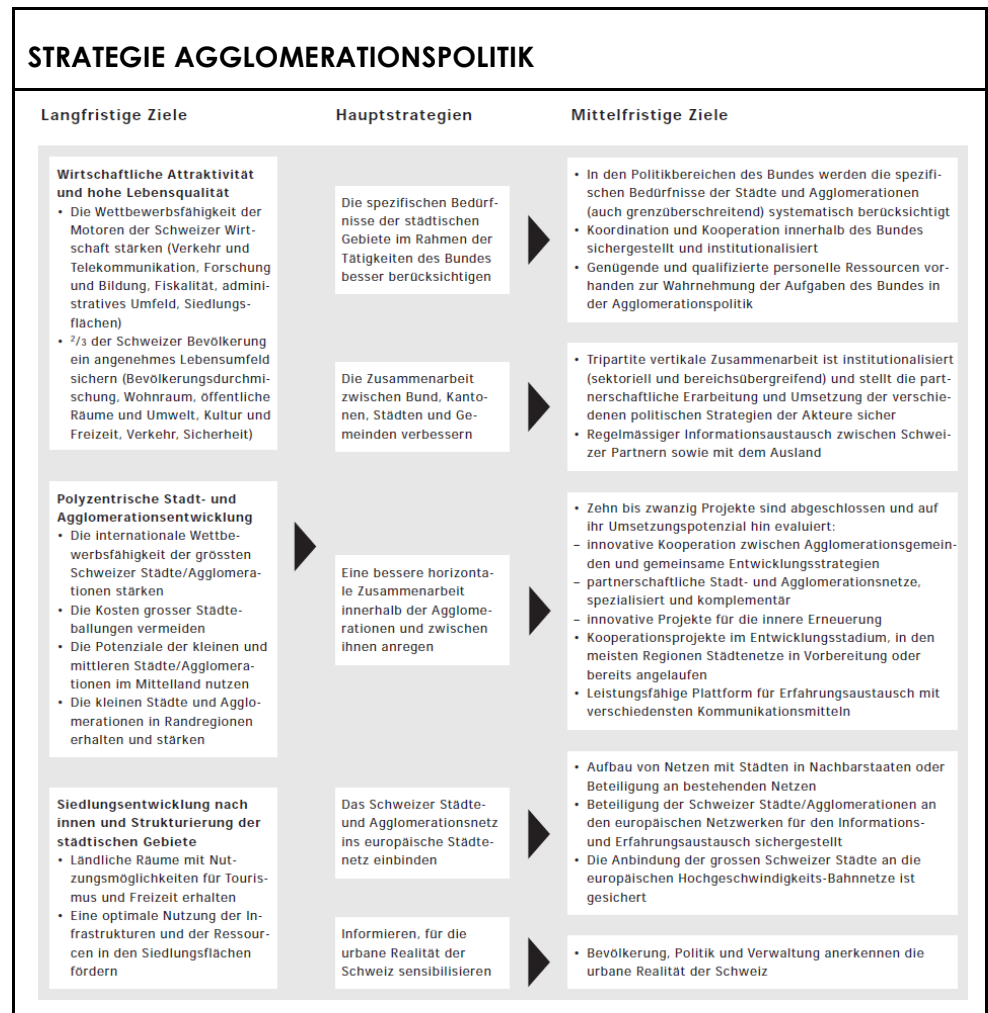
Um diese Ziele zu erreichen, soll sich der Bund in seiner Agglomerationspolitik auf vielfältige Handlungsmöglichkeiten abstützen, unter anderem soll er bestehende Spielräume in den verschiedenen Politikbereichen ausnützen, die Politikbereiche mit direkten Auswirkungen auf die Agglomerationen koordinieren, neue Rechtsgrundlagen schaffen und innovative Projekte und Initiativen unterstützen.

Mittelfristige Ziele

Die Agglomerationspolitik soll innerhalb von zehn Jahren erarbeitet, verankert und konkretisiert werden. Im Sinne einer unverbindlichen Ausrichtung hat der Bund für jeden der fünf Handlungsbereiche mittelfristige Ziele formuliert, die er innerhalb von zehn Jahren erreichen will. Abbildung 2 gibt

einen Überblick über die Ziele und Hauptstrategien. Die mittelfristigen Ziele werden in den Kapiteln zu den einzelnen zentralen Strategien genauer besprochen.

Abbildung 2:
Ziele und Strategien der
Agglomerationspolitik des
Bundes



Breit angelegte
Querschnittspolitik

Als Querschnittspolitik war die Agglomerationspolitik thematisch breit angelegt und bezog sich insbesondere auf Bundesebene auf eine breite Palette verschiedener Politikbereiche. 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). Ein besonderes Merkmal der Agglomerationspolitik bildet eine neuartige tripartite Zusammenarbeit auf allen drei Staatsebenen und die Förderung neuer Formen der Governance und interinstitutioneller Zusammenarbeit in funktionalen Räumen.

3.2 Entwicklung 2001-10

3.2.1 Weiterentwicklung des Konzepts

Der Bund betrachtete die geplanten Massnahmen „als Beginn eines ständigen Engagements“ (Bundesrat 2001:73) und als Teil eines tripartiten Prozesses. Das Konzept aus dem Jahr 2001 legte die Handlungsbereiche fest, bot aber innerhalb dieser Bereiche Spielraum zur Weiterentwicklung. Wichtige Entwicklungen betrafen die Agglomerationsprogramme und die Quartierentwicklung.

Verknüpfung mit
Infrastrukturfonds

Die bereits im Konzept 2001 angelegte Verknüpfung der Agglomerationsprogramme und der Finanzierung des Agglomerationsverkehrs wurde mit der Schaffung des Infrastrukturfondsgesetzes (IDG) im 2006 realisiert (Bundesrat 2005). Dadurch erhielten die Agglomerationsprogramme innerhalb der Agglomerationspolitik ein deutlich stärkeres Gewicht. Die Agglomerationen waren gemäss eines Befragten beim Bund vor dem Infrastrukturfonds eher an Modellvorhaben als an Agglomerationsprogrammen interessiert gewesen. Erst der Infrastrukturfonds habe den Schub für die Institutionalisierung von Agglomerationsprogrammen gegeben.

Quartierentwicklung als neues
Thema

Zum ursprünglichen Konzept hinzu kam das Thema der Quartierentwicklung, welches das ARE ab 2004 schrittweise aufbaute, und woraus schliesslich die Modellvorhaben "Typ Projets urbains" hervorgingen. Die Verbesserung der Lebensqualität in den Quartieren als Element der Agglomerationspolitik aufzunehmen erschien dem ARE zweckmässig, da sich auf der Quartiersebene die sozialen Herausforderungen bezüglich sozialer Durchmischung und Wohnmöglichkeiten besonders manifestieren.

Konzentration der
Modellvorhaben auf urbane
Räume

Das Instrument der „Modellvorhaben“ war von Beginn weg Teil der Agglomerationspolitik, musste sich aber im Prinzip nicht allein auf die Agglomerationen beschränken. Der Bundesrat schlug in seiner Vernehmlassungsvorlage zur NRP vor, in der NRP die allgemeinen gesetzlichen Grundlagen für Modellvorhaben zu schaffen. Im Rahmen der NRP hätten sie insbesondere auch den funktionalen Bezug zwischen urbanen und ruralen Räumen thematisieren können. Der Vorschlag wurde jedoch von den meisten Kantonen und der anschliessend eingesetzten Arbeitsgruppe NRP verworfen (AG NRP 2005).

Kaum Veränderungen
wahrgenommen

Abgesehen von den oben genannten Punkten, haben die meisten befragten Akteure in den Agglomerationen und in den beteiligten Bundesämtern keine Veränderungen am Konzept wahrgenommen. Zu Verschiebungen der Prioritäten innerhalb des Konzepts werden nur vereinzelt Aussagen gemacht. Wie oben dargelegt kam es über die finanzielle Verknüpfung der Agglomerationsprogramme mit dem Infrastrukturfonds zu einer starken Gewichtung der Handlungsfelder Verkehr und Siedlung.

Thematische Breite (Konzept und Umsetzung)

Fokussierung auf Verkehr und
Siedlung

Das Konzept 2001 sah eine thematisch breit angelegte Agglomerationspolitik vor, welche als Querschnittspolitik eine grössere Zahl von für die Agglomerationen speziell relevanten Sektorpolitiken miteinander verknüpfen sollte. In den Jahren darauf erlangten die Agglomerationsprogramme innerhalb der Agglomerationspolitik ein grosses Gewicht, was tendenziell auch eine Fokussierung der gesamten Agglomerationspolitik auf die Bereiche Verkehr und Siedlung mit sich brachte.

Wunsch nach
thematischer Breite

Die TAK gab einen Bericht zu Möglichkeiten und Grenzen der Agglomerationspolitik in Auftrag (TAK 2007). In der Vernehmlassung dazu (TAK 2008) unterstützten die meisten Teilnehmer die Aussage des Berichts, dass Agglomerationspolitik mehr als die Bereiche Verkehr und Siedlung umfasse, obwohl dort der Problemdruck am grössten sei. Eine ganzheitliche Entwicklungsstrategie für die Agglomerationen dürfe sich aber nicht auf diese Bereiche beschränken. Nur mit einer umfassend konzipierten Agglomerationspolitik könne die Wettbewerbsfähigkeit und die Lebensqualität in diesen Räumen nachhaltig gestärkt werden. Der Einbezug zusätzlicher Themen schaffe zudem Synergien bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben. Erst eine ganzheitliche Agglomerationspolitik führe schliesslich über eine transparente, konstruktive und deshalb Vertrauen bildende Zusammenarbeit zu einer gemeinsamen Identität (TAK 2008).

Vorbehalte bezüglich der
Umsetzung

Obwohl eine thematisch breit angelegte Agglomerationspolitik auch bei den von uns befragten Vertretern von Bundesämtern und Agglomerationen auf breite grundsätzliche Zustimmung stösst, werden doch vielerorts Bedenken bezüglich der praktischen Umsetzung geäussert. Dies betrifft einerseits die Verknüpfung der Sektoralpolitiken und andererseits die thematische Ausgestaltung der Agglomerationsprogramme. Wie auch in der Vernehmlassung zum Bericht der TAK (2008) sprechen sich viele der von uns befragten Vertreter von Bundesämtern und Agglomerationen für ein gestaffeltes Vorgehen aus, welches Raum lässt für thematische Weiterentwicklungen der Agglomerationsprogramme und –politik, aber doch den Schwerpunkt legt auf die Konsolidierung der herkömmlichen Agglomerationsprogramme in den Bereichen Verkehr und Siedlung.

3.2.2 Entwicklung des Umfelds

Entwicklungen im
städtischen Raum

Seit der Jahrtausendwende, als die Agglomerationspolitik formuliert wurde, hat sich das eine und andere Problem der Kernstädte etwas abgeschwächt. Die ausführlichen Darstellungen im Anhang A1 zeigen aber, dass die Problematik weiterhin vorhanden ist. Die wichtigsten Entwicklungen lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

Starkes Bevölkerungswachstum	So hat sich bei der Bevölkerungsentwicklung der Trend umgekehrt. Die Bevölkerung im städtischen Raum wächst stärker als auf dem Land. Das durchschnittliche verfügbare Einkommen ist in den Kernstädten nicht generell tiefer als im Umland, geschweige denn als im ländlichen Raum. Der Anteil von Personen mit tiefen Einkommen ist in den Kernstädten der grossen Agglomerationen hingegen meist tiefer als im unmittelbaren Umland, was zeigt, dass das überdurchschnittliche Bevölkerungswachstum in den Agglomerationen (noch) nicht zu einer Änderung dieser Situation geführt hat.
Verbesserung der finanziellen Situation	Deutlich verbessert hat sich in vielen Kernstädten die Finanzsituation durch die gute Konjunktur, eine Rückgewinnung städtischer Attraktivität, Re-Urbanisierungstendenzen, eine starke (Wohn-)Bautätigkeit sowie Bevölkerungsgewinne auch mit einem Zuzug höherer Einkommen.
Reduktion der Luftbelastung, unverändert hoher Siedlungsdruck	Die Belastung mit Luftschadstoffen liegt im städtischen Raum weiterhin höher als auf dem Land, der Trend geht jedoch weiter hin zu einer Reduktion und Konvergenz der Belastung an verschiedenen Standorten. Die Lärmproblematik ist hingegen nach wie vor aktuell. Der Siedlungsdruck ist weiterhin gross, in der Westschweiz scheint es jedoch Ansätze zu einer Verringerung des Wachstums der Siedlungsfläche pro Person zu geben.
Weiterhin zunehmender Verkehr	Die Verkehrsleistungen des motorisierten Individualverkehrs sind im Zeitraum 2000-2005 weiter angestiegen. Nur in grossen Agglomerationen ist ein gewisser Trend hin zu öffentlichem Verkehr und Langsamverkehr zu erkennen. In mittleren und kleinen Agglomerationen ist dagegen der Modalsplit des motorisierten Individualverkehrs weiter angestiegen. Der Handlungsdruck im Verkehrsbereich ist also weiter vorhanden.

3.3 Beurteilung

3.3.1 Relevanz

Das Politikkonzept als adäquate Antwort auf die Problemlage	Der Problemdruck und der Handlungsbedarf in den Kernstädten und Agglomerationen waren Ende der Neunzigerjahre akut. Diese Einschätzung wird von allen befragten Akteuren geteilt. Die Agglomerationspolitik war auf die Problemlage abgestimmt und beinhaltete eine für die Schweiz neuartige Politik, welche sich an funktionalen Räumen orientiert und alle drei Staatsebenen einbindet. Für diese neuartige Politik musste zuerst Akzeptanz geschaffen und Erfahrungen gewonnen werden. Es ging darum, einen Prozess in Gang zu setzen und neue Formen der politischen Zusammenarbeit zu entwickeln.
---	---

...wurde unterschiedlich
mitgetragen

Gemäss Aussagen der befragten Akteure bestanden denn auch zu Beginn eine gewisse Skepsis und Vorbehalte gegenüber dem neuen Engagement des Bundes im Zusammenhang mit dem neuen Verfassungsartikel BV 50, vor allem von Seiten der Kantone. Von Seiten des Bundes trugen die verschiedenen Ämter das Konzept mit, aber gemäss ihren Aussagen nicht überall mit der gleichen Begeisterung. Einzelne vertreten die Ansicht, dass die Erarbeitung des Konzepts Agglomerationspolitik primär Sache des ARE gewesen sei und bringen Vorbehalte an gegenüber dem Einbezug ihrer Sektorpolitik. Man habe keinen sektorübergreifenden Abstimmungsbedarf und die Kantone als direkte Ansprechpartner würden genügen.

... war gut abgestützt bei Bund,
Kantonen und Gemeinden

Das Konzept war schliesslich gut abgestützt bei den verschiedenen Akteuren auf Stufe Bund, Kantone und Gemeinden. Sie wurden in den Erarbeitungsprozess einbezogen und ihre Anliegen und Anregungen gut aufgenommen. Es liegen auch einzelne kritischere Äusserungen von befragten Akteuren vor, die darauf hinweisen, dass zumindest zu Beginn nicht alle Akteure gut einbezogen wurden. Über das Ganze gesehen bleiben diese Äusserungen Einzelfälle.

Innovative und auf Problemlage
abgestimmte Politik

Die Agglomerationspolitik traf die Problemlage, stellte eine innovative Politik dar, war abgestimmt und wurde unter Einbezug der betreffenden Akteure erarbeitet. An der Problemstellung hat sich seither nichts Grundlegendes verändert: Zwar hat sich die A-Stadt-Problematik etwas abgeschwächt, die Städte haben an Attraktivität gewonnen und die Finanzlage hat sich in einzelnen Städten vorübergehend verbessert. Der Problemdruck in den Agglomerationen ist aber nach wie vor gross, besonders im Verkehrs-, Siedlungs- und Umweltbereich.

3.3.2 Innere Kohärenz und Klarheit

Abgestimmte Gesamtstrategie
und Massnahmenpalette

Die Agglomerationspolitik bildet wie erwähnt eine neuartige Drei-Ebenen-Politik. Sie ist gekennzeichnet durch eine auf die Problemlage abgestimmte Gesamtstrategie und eine breite Palette von kohärent abgeleiteten und geeigneten Massnahmen.

Unübersichtlicher
Instrumentenfächer

Diese breite Palette hat aber auch dazu geführt, dass die Agglomerationspolitik für viele als unübersichtlich, wenig greifbar und schlecht kommunizierbar erscheint. Für verschiedene Akteure wird nicht klar, welche Instrumente welchen Zweck verfolgen. Die verschiedenen Gefässe und Stossrichtungen der Agglomerationspolitik werden als verwirrend wahrgenommen und sind gerade politischen Entscheidungsträgern nicht immer einfach zu vermitteln. Besonders der Platz der Modellvorhaben "Typ Projets urbains" innerhalb der Agglomerationspolitik ist nicht klar. Sie werden von verschiedenen Befragten nicht als Bestandteil der Agglomerationspolitik wahrgenommen, weil sich die Projekte auf Quartierebene beziehen und der zentrale Aspekt der horizontalen und zum Teil auch vertikalen Zusammenarbeit von geringerer Bedeutung ist.

Verknüpfung mit finanziellen
Anreizen als Motor

Ein spezielles Element bildet die Verknüpfung von Zielen und finanziellen Anreizen, wie sie bereits im ursprünglichen Konzept durch die Verknüpfung von Agglomerationsprogrammen und der Finanzierung des Agglomerationsverkehrs (Infrastrukturfonds) angelegt war. Dies hat der Agglomerationspolitik einerseits einen enormen Schub verliehen und die Agglomerationen motiviert sich zu engagieren. Andererseits hat es dazu geführt, dass den Agglomerationsprogrammen eine besondere Stellung zukam und für viele die Agglomerationspolitik lediglich als Wegbereiter der Agglomerationsprogramme gesehen wurde. Das ursprüngliche Konzept war jedoch breit angelegt.

3.3.3 Äussere Kohärenz

Zeitgerechte Umsetzung war
wichtiger als sektorale
Koordination

Die Agglomerationspolitik war als Querschnittspolitik angelegt und, wie die befragten Akteure bestätigen, mehrheitlich gut auf die verschiedenen Sektoralpolitiken abgestimmt. Das Konzept zur Abstimmung der Sektoralpolitiken des Bundes war jedoch eher allgemein und unverbindlich formuliert und die Interpretation des neuen Art. 50 der BV offen, so dass darum kaum Konflikte entstanden. Einige Befragte hätten eine bessere zeitliche Koordination mit relevanten Sektorpolitiken gewünscht (Sachplan Verkehr, Nationalstrassennetz). Der Preis einer besseren zeitlichen Abstimmung wäre aber eine Verzögerung der Agglomerationspolitik gewesen. Aufgrund des grossen Problemdrucks scheint die Abwägung zwischen zeitgerechter Realisierung und optimaler Koordination auch im Nachhinein als richtig.

Mangelhafte Koordination
zwischen Agglomerations- und
Regionalpolitik

Enge Schnittstellen bestehen zur Regionalpolitik. Damals waren die politischen Diskussionen im Gang und der Bund machte sich daran, die Regionalpolitik neu zu formulieren. Im Konzept zur Agglomerationspolitik war eine stärkere Verknüpfung der beiden Politiken vorgesehen, insbesondere bei den Modellvorhaben. Auch bei der Regionalpolitik war eine urbane Regionalpolitik Teil des ersten Gesetzesvorschlags, der aber in der Vernehmlassung von den (ländlichen) Kantonen zerzaust wurde, damit die finanziellen Mittel für den ländlichen Raum reserviert blieben. Die Neue Regionalpolitik, wie sie im Bundesgesetz über die Regionalpolitik von 2006 festgelegt wurde, nimmt kaum mehr Bezug auf die Agglomerationspolitik. Zwar liegen die kleineren und mittleren Städte innerhalb des Perimeters der Regionalpolitik und nehmen darin als Motoren der wirtschaftlichen Entwicklung einen wichtigen Platz ein, die grossen Agglomerationen bleiben jedoch ausgespart. Räumlich gesehen heisst das, dass sich die beiden Politiken sowohl überlagern als auch voneinander abgrenzen. Die Zweispurigkeit lässt sich sachlich kaum nachvollziehen und wird auch von den Akteuren als inkohärent und störend empfunden. Auch in der Vernehmlassung zum Bericht der TAK (TAK 2008) zur Agglomerationspolitik wurde von den Teilnehmenden betont, wie wichtig es wäre, die agglomerations- und regionalpolitischen Massnahmen zu koordinieren.

Bezug zum Finanzausgleich

Durch den soziodemografischen Lastenausgleich bestand ein enger Bezug auch zur NFA. Sie bildet eine wichtige Ergänzung und Unterstützung der Agglomerationspolitik und trägt mit dem soziodemografischen Lastenausgleich in kohärenter Weise dazu bei, Kantone mit Kernstadtlasten zu entlasten. Für einzelne Akteure besteht zwischen der Stossrichtung der NFA hin zur Aufgabenentflechtung und der Agglomerationspolitik hin zur Koordination und gemeinsamen Bewältigung ein Widerspruch. Die Feststellung ist grundsätzlich richtig, aber politischer Wille: gewisse Aufgaben sind zu entflechten und gewisse sind gemeinsam zu lösen und der Bund wirkt subsidiär mit.

3.3.4 Gesetzliche Grundlage

Gesetzliche Verankerung
ausstehend

Angesichts des starken Einflusses des Bundes fordern verschiedene Akteure, dass die Agglomerationspolitik des Bundes über den Infrastrukturfonds hinaus gesetzlich verankert wird. In keinem anderen Politikbereich habe sich der Bund ohne klare gesetzliche Grundlage so weit vorgewagt. Über die Agglomerationsprogramme greife er nun stark steuernd in die Raumplanung der Kantone ein. Dies sei nur möglich gewesen, da sich Kantone und Städte finanzielle Mittel versprächen. Die gesetzliche Verankerung war im Konzept in Aussicht gestellt worden, wird von vielen Kantonen und Gemeinden gefordert und mündete unter anderem im 2007 in einer Motion der WAK des Nationalrats (07.3280), die schliesslich von beiden Räten angenommen wurde.

4 Schwerpunkt 2: Vernetzung der Sektoralpolitiken des Bundes

- Fragestellungen Betreffend die Vernetzung der Sektoralpolitiken des Bundes (Achse 1) stellen sich folgende Fragen:
- Wie sind das ARE und das SECO bei der Umsetzung der vorgesehenen Massnahmen vorgegangen? Wie haben sich das Team und das Netzwerk Agglomerationspolitik bewährt?
 - Sind die Koordination und interne Kooperation des Bundes für Fragen des urbanen Raums sichergestellt?
 - Inwiefern sind die vom Konzept Agglomerationspolitik des Bundes in den Sektoralpolitiken vorgesehenen Massnahmen umgesetzt worden?
 - Inwiefern werden die Bedürfnisse der Agglomerationen in den Erarbeitungs- und Vollzugsprozessen des Bundes systematisch berücksichtigt? Welche Lücken bestehen?
 - Verfügt der Bund über das notwendige Personal und die finanziellen Mittel, um die urbane Thematik angemessen berücksichtigen zu können?

4.1 Ziele des Bundes

- Besserer Berücksichtigung des urbanen Raums in Bundestätigkeiten In der Achse 1 „Vernetzung der Sektoralpolitiken des Bundes“ strebt der Bund gemäss Konzept Agglomerationspolitik (Bundesrat 2001) eine bessere Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse des urbanen Raums bei den Tätigkeiten des Bundes an. Er kommt damit dem neuen Artikel 50 der Bundesverfassung nach. Gestützt auf den Bericht über die Kernstädte und auf die Ergebnisse einer Umfrage unter den Städten hat der Bundesrat acht Politikfelder als prioritär eingestuft: Raumordnung (Raumplanung und Regionalpolitik), Verkehr, Umwelt, Sozialpolitik, Finanzen, Wohnungspolitik, Ausländerintegration, Kultur und Sport. Je nach Entwicklung der Situation in Agglomerationen und Städten soll die Agglomerationspolitik offen sein für weitere Politikfelder.
- Mittelfristige Ziele Mittelfristig sollen gemäss Konzept Agglomerationspolitik drei Ziele erreicht werden:
1. Die spezifischen Bedürfnisse der Städte und Agglomerationen und insbesondere jene der grenzüberschreitenden Agglomerationen werden in

den Erarbeitungs- und Vollzugsprozessen der Politikfelder des Bundes werden systematisch berücksichtigt.

2. Die Koordination und die interne Kooperation des Bundes für Fragen des urbanen Raums sind sichergestellt und institutionalisiert.
3. Der Bund soll über das notwendige Personal und die finanziellen Mittel verfügen, um die urbane Thematik im Rahmen seiner Tätigkeiten angemessen berücksichtigen zu können.

Die Zusammenarbeit und Koordination zwischen den Ämtern soll im Rahmen des Netzwerks Agglomerationspolitik der ROK sichergestellt werden.

Massnahmen

Das Konzept Agglomerationspolitik sieht folgende spezifischen Massnahmen zur besseren Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse der Städte und Agglomerationen vor:

- Die Finanzierung des Agglomerationsverkehrs (ÖV, MIV, Langsamverkehr) ist gesichert.
- Die Übereinstimmung zwischen den Zielen der Raumplanung und des Umweltschutzes ist gesichert. Der Vollzug der Umweltschutzmassnahmen ist überprüft und optimiert.
- Das System der Familienpolitik soll dahingehend verstärkt werden, dass die Familien gegen die Armutsrisiken geschützt werden und der Druck auf die Sozialhilfe verringert wird.
- Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen ist umgesetzt.
- Die Wohnungspolitik unterstützt die städtischen Gebiete in ihren Bemühungen, preisgünstigen und hochwertigen Wohnraum anzubieten.
- Die Kulturpolitik des Bundes verfügt über ein Kulturförderungsgesetz, das die besonderen Bedürfnisse der Städte und Agglomerationen berücksichtigt.
- Der Bund gibt Impulse für die Schaffung von für sportliche Tätigkeiten geeigneten Räumen und Infrastrukturen in den städtischen Gebieten und für die Ausschöpfung des sozialen Potenzials des Sports.

4.2 Umsetzung

4.2.1 Zusammenarbeit und Leistungen des federführenden Teams ARE/SECO

Gemeinsame Federführung von
ARE und SECO

Das ARE und das SECO haben gemeinsam am Konzept zur Agglomerationspolitik des Bundes massgeblich mitgewirkt. Bei der Umsetzung betraute der Bundesrat ARE und SECO über weite Strecken ebenfalls gemeinsam mit der Federführung und sah eine Erhöhung des Personalbestandes des ARE und des SECO um drei beziehungsweise eine Stelle vor (Bundesrat 2001:69). In der Praxis lag die Federführung beim ARE. Das SECO zog sich nach Aussagen vieler Befragter bei der Umsetzung in den Hintergrund.

SECO eher im Hintergrund

Für das ARE bildete das SECO ein wichtiger Führungspartner, der in die Planung und Entscheide einbezogen wurde. Das ARE und das SECO führen alle zwei Wochen eine Teamsitzung durch. Die Zusammenarbeit und der Austausch zwischen dem ARE und dem SECO werden von beiden Ämtern als gut beurteilt. Aufgrund der geringeren personellen Ressourcen bringt das SECO seine Mitarbeiter als „Allrounder“ ohne Verantwortung für spezifische Bereiche ein. Zum Teil hat das SECO Modellvorhaben begleitet. Gemäss SECO hat die ökonomische Dimension in der Agglomerationspolitik ein geringes Gewicht. Auch deshalb versteht sich das SECO als „Juniorpartner“ des Teams Agglomerationspolitik.

Gute Zusammenarbeit unter
den Bundesämtern

Beinahe alle befragten Bundesämter beurteilen die agglomerationspolitische Zusammenarbeit mit dem ARE als angenehm, zielführend und effizient. Einzelne Ämter weisen jedoch darauf hin, dass die Zusammenarbeit in der Agglomerationspolitik ohne Begeisterung seitens ihres Amtes erfolgte. Ein Amt sagt aus, dass das Verhältnis mit dem ARE durch Missstimmungen getrübt wurde, da nach Aussagen dieses Amtes vom ARE generell (also auch ausserhalb der Agglomerationspolitik) häufig schlecht oder spät informiert worden sei. Mit dem SECO hatten die meisten befragten Ämter im Rahmen der Agglomerationspolitik wenig bis keinen Kontakt. Wo dieser vorhanden war, wurde die Zusammenarbeit aber ebenfalls als gut beurteilt. Einige Akteure weisen darauf hin, dass eine bessere Abstimmung zwischen der Agglomerationspolitik und anderen Politikfeldern des SECO, namentlich der Regionalpolitik, wünschenswert wäre. Es sieht einzelner Aussenstehender sei zudem nicht immer klar, ob die beiden Ämter an einem Strick ziehen.

4.2.2 Netzwerk Agglomerationspolitik

Netzwerk der
Raumordnungskonferenz

Der Bundesrat beauftragte das Netzwerk Agglomerationspolitik der Raumordnungskonferenz (ROK), die aus seiner Sicht unerlässliche Zusammenarbeit und Koordination der Bundesaufgaben zwischen den Ämtern sicherzu-

stellen. Das Netzwerk wurde bereits im Frühjahr 2001 gegründet, um die Erarbeitung des Berichts zur Agglomerationspolitik und die Arbeiten der TAK zu begleiten. Das Netzwerk setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der ROK und weiteren, von der urbanen Problematik betroffenen Bundesämtern zusammen und steht unter dem Vorsitz des ARE und SECO.

Aufgaben des Netzwerks

Die Aufgaben des Netzwerks sind im Einzelnen (ARE 2004a):

- Das Netzwerk gewährleistet innerhalb des Bundes die Koordination der für städtische Regionen besonders wichtigen Tätigkeiten.
- Es stellt eine auf technischer Ebene koordinierte Beteiligung des Bundes an der tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) sicher.
- Es sensibilisiert die von der Problematik des urbanen Raumes betroffenen Bundesämter.
- Es baut innerhalb der Bundesverwaltung ein Netzwerk kompetenter Personen auf, die auf Fragen der städtischen Entwicklung spezialisiert sind.
- Es stellt den Partnern von Kantonen und Städten/Gemeinden einen Kreis von Spezialisten zur Verfügung, mit denen sie Kontakt aufnehmen können.

Funktionsweise des Netzwerks

Für den Informationsaustausch soll sich das Netzwerk 1-2 mal jährlich treffen. Einerseits informieren ARE / SECO über den Stand der allgemeinen Umsetzung der Agglomerationspolitik sowie über die aktuellen Entwicklungen in den Agglomerationen, andererseits informieren die Mitglieder des Netzwerkes über die Entwicklung der agglomerationsrelevanten Themen in ihrer Amtspolitik. Die Mitglieder des Netzwerks bilden das Kontaktnetz für die agglomerationsrelevanten Themen und sie werden bei der Vollzugskontrolle, der Evaluation und zur Begleitung der TAK einbezogen. Zur Umsetzung von aktuellen Aufgaben können ad-hoc-Arbeitsgruppen gebildet und Seminare und Workshops durchgeführt werden.

Nutzen wird in Frage gestellt

Beinahe alle befragten Bundesämter beurteilen den Nutzen als gering, den das Netzwerk Agglomerationspolitik gegenüber der ROK zusätzlich bietet. Es beständen zu viele Überschneidungen zur Raumordnungskonferenz. Die Funktion des Netzwerks Agglomerationspolitik könne von der gut funktionierenden Raumordnungskonferenz sowie über bilateralen Kontakte, bereichsspezifische Netzwerke und die TAK wahrgenommen werden. Vor diesem Hintergrund vermerkt ein Bundesamt positiv, dass sich der Austausch auf wenige Gelegenheiten beschränkte und nicht zu viel Zeit in das Netzwerk investiert werde. Die Gratwanderung zwischen zu viel und zu wenig Vernetzung sei gut gelungen. Dass sich die Aktivitäten des Netzwerks laufend verringerten, dürfte Ausdruck dafür sein, dass das Netzwerk auf eine beschränkte Akzeptanz stiess. Bei der Frage, ob das Netzwerk einen Beitrag zur Sensibilisierung geleistet hat, gehen die Ansichten der

Akteure auseinander: Der eine Teil sieht durchaus positive Beiträge, unter anderem weil der Akteurkreis über die Bundesämter hinausgehe und das Netzwerk als „Stand-by-Gremium“ von Nutzen sei. Der andere Teil stellt keinen Sensibilisierungsbeitrag fest. Im Zwischenbericht von 2006 urteilen ARE und SECO eher vorsichtig, dass das Bewusstsein „tendenziell geschärft“ worden ist (ARE/SECO 2006:52).

4.3 Umsetzung in den Bundesämtern

4.3.1 Umsetzung der vorgesehenen Massnahmen in den Sektoralpolitiken

Sammlung von
agglomerationsrelevanten
Vorhaben

Dem Ziel folgend, die Bedürfnisse der Agglomerationen in der Bundespolitik zu berücksichtigen, führt das Konzept zur Agglomerationspolitik von 2001 eine Sammlung von politischen Vorhaben aus verschiedenen Sektoralpolitiken auf, die einen Einfluss auf die Agglomerationspolitik haben können. Bei diesen handelt sich nicht um neue, explizit für die Agglomerationspolitik geschaffene Massnahmen, sondern um Vorhaben, die bereits mehr oder weniger unabhängig von der Agglomerationspolitik entstanden sind. In der Zwischenzeit neu angestossen wurden die Projets urbains und der Infrastrukturfonds. Diese werden in diesem Bericht unter den Schwerpunkten „Agglomerationsprogramm“ und „Modellvorhaben“ separat besprochen.

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die agglomerationsrelevanten Vorhaben des Bundes und deren Umsetzungsstand.

Tabelle 1: Umsetzung
agglomerationsrelevanter
Vorhaben des Bundes
(Stand der Umsetzung: Ende
April 2009, Quelle: ARE)

VERNETZUNG SEKTORALPOLITIK, STAND UMSETZUNG		
Amt	Massnahmen	Stand Umsetzung
BSV	› Bundeslösung Familienzulagen › Anstossfinanzierung Betreuungsplätze › Ergänzungsleistungen für Familien › Strategie Armutsbekämpfung	› Umgesetzt › Umgesetzt, Verlängerung in Vernehmlassung › Parlamentarische Bearbeitung eingestellt, neuer Entwurf in Vorbereitung › Annahme durch Bund Nov 09
ASTRA	› Stärkung Langsamverkehr › Umsetzung/Mitfinanzierung Agglomerationsprogramme › Sachplan Verkehr	› Erfolgt laufend in Zusammenarbeit mit den Agglomerationen › Vom BR verabschiedet
BWO	› Förderung von preisgünstigem Wohnraum › Forschungsprogramm 2008-2011 › Projets urbains	› WFG in Kraft › U.a. Studien zu Quartierentwicklung (BaBeL Luzern), laufend › laufend
BAV	› Sachplan Verkehr › HGV-Anschlüsse › Umsetzung/Mitfinanzierung Agglomerationsprogramme	› Vom BR verabschiedet › Laufend, Fertigstellung bis 2015 › laufend in Zusammenarbeit mit den Agglomerationen
BAFU	› LSV-Revision Sanierungsfristen › Koordination Raumplanung und Umweltschutz › Vollzugshilfen BUWAL › Umsetzung Waldprogramm Schweiz › Revitalisierung Industriebrachen	› In Kraft seit 1.10.2004 › Vorarbeiten abgeschlossen › Umgesetzt › Umgesetzt › Laufend, geplanter Abschluss 2011
BFM	› Aufbau Kompetenzzentren Integration › Zusammenleben erleichtern › Projets urbains	› Laufend, bis 2011 › Förderung in Schwerpunkteprogrammen 04-07 und 08-11 › Laufend
BFS	› Sozialhilfestatistik › Indikatorenset Migration › Evaluation Neudefinition Agglomerationsbegriff › Urban Audit	› Umgesetzt, Erhebung laufend › Wiederaufnahme ab März 09 › Laufend, Abschluss geplant 2013 › laufend
EFD	› NFA › Rechtliche Grundlagen Finanzierung Agglomerationsverkehr	› Umgesetzt › In Kraft seit 1.1.2008
SECO	› Neue Regionalpolitik › Netzwerk Agglomerationspolitik Team ARE/SECO › Interreg IV › Urbact › ESPON	› Umgesetzt › Laufend, wenig Aktivität › Laufend › Laufend › Laufend

Sektoralpolitische Massnahmen mehrheitlich umgesetzt	Die im Konzept vorgesehenen sektoralpolitischen Massnahmen wurden mehrheitlich umgesetzt: • Die NFA und die gesetzlichen Grundlagen zur Finanzierung des Agglomerationsverkehrs durch den Infrastrukturfonds wurden realisiert. • Die HGV-Anschlüsse sind in der Realisierungsphase und sollten bis 2010/15 fertig gestellt sein. • Der Sachplan Verkehr ist erarbeitet. • Die Bundeslösung für die Familienzulagen und die Anstossfinanzierung Betreuungsplätze sind realisiert. • Die Zielsetzung der Agglomerationspolitik ist in die Formulierung des Wohnförderungsgesetzes WFG eingeflossen.
Nicht umgesetzte Massnahmen	Nicht umgesetzt wurden die Ergänzungsleistungen für Familien zur Bekämpfung der Armutsrisiken, da sie vom Parlament abgelehnt wurden. Das BSV ist zurzeit daran, ein neues Modell auszuarbeiten. Die Neue Regionalpolitik wurde zwar in Kraft gesetzt, es gelang jedoch nicht, sie mit der Agglomerationspolitik abzustimmen. Insbesondere entfiel das Vorhaben, die Modellvorhaben auf den ländlichen Raum auszudehnen und in der Neuen Regionalpolitik zu verankern, da es in der NRP-Vernehmlassung auf starken Widerstand der (ländlichen) Kantone stiess. ARE und SECO hätten sich gewünscht, dass sich auch andere Bundesämter aktiv an den Modellvorhaben beteiligen. Dieses Anliegen stiess jedoch bei den andern Ämtern auf Widerstand oder Desinteresse (ARE/SECO 2006).
Weitere agglomerationsrelevante Vorhaben	Neben den Projets urbains und dem Infrastrukturfonds wurden auf Bundesebene folgende agglomerationsrelevante Vorhaben umgesetzt oder angestossen: • Das BSV hat zusätzlich zu den im Konzept vorgesehenen Massnahmen ein Präventionsprogramm Jugend und Gewalt initiiert. Ein Einbezug in die übergeordnete Struktur der Agglomerationspolitik wird vom BSV allerdings auch künftig nicht gewünscht. • Im Bereich des BWO stiess die Agglomerationspolitik ein verstärktes Verständnis für die räumlichen Zusammenhänge im Wohnbereich an. In der Folge sind raumpolitische Überlegungen ins Forschungsprogramm des BWO eingeflossen. Künftig zu bearbeitende Themen sind z.B. die räumlichen Disparitäten im Wohnbereich und mögliche Ausgleichsmechanismen.

4.3.2 Abstimmung der Sektoralpolitiken

Bescheidene Erfolge in der
Zusammenarbeit

Wie die konkreten Ergebnisse zeigen und wie die Mehrheit der Befragten aller Akteurguppen bestätigen, konnten im Bereich der sektoralen Zusammenarbeit auf Bundesebene mit Ausnahme der Projets urbains nur bescheidene Erfolge erzielt werden. Es lassen sich daneben wenige Hinweise finden, bei denen es gelungen ist, die Sektoralpolitiken auf Bundesebene besser abzustimmen und zu koordinieren. Auch das geringe Interesse am Netzwerk lässt darauf schliessen, dass die Koordination der Sektoralpolitiken des Bundes nicht sichergestellt ist. Aus Sicht einzelner Bundesämter ist die Vernetzung gar nicht notwendig, weil ihre Politikbereiche nicht speziell agglomerationsrelevant seien.

Schwache Anreize zur
Abstimmung

Als Gründe für das geringe Interesse werden angefügt, dass in der aktuellen Verwaltungskultur des Bundes die Anreize für die Ämter, sich mit den anderen Ämtern abzustimmen und zu koordinieren, zu schwach sind. Fachämter finden wenig Unterstützung und Anerkennung beim Bundesrat und dem Parlament, wenn sie sich um Abstimmung mit anderen Ämtern bemühen.

Bessere Koordination im
Infrastrukturbereich

Verbesserungen in der Koordination beschränken sich auf den Infrastrukturbereich (ARE, ASTRA, BAV) und auf einzelne bilaterale Beziehungen (ARE und BFM/BWO). Die Zusammenarbeit unter den Ämtern, die bei den Agglomerationsprogrammen stärker involviert sind, wird als gut bezeichnet.

4.3.3 Berücksichtigung der Bedürfnisse der Agglomerationen

Bedürfnisse der
Agglomerationen nicht besser
berücksichtigt

Neben der Koordination der Bundespolitiken lassen sich mit Ausnahme der NFA und der Finanzierung des Agglomerationsverkehrs auch bei der systematischen Berücksichtigung der Bedürfnisse der Agglomerationen in den Bundespolitiken kaum Fortschritte feststellen. Auch aus Sicht der befragten Akteure fällt der Leistungsausweis in diesem Bereich bescheiden aus. Angeführt wird, dass dazu zuwenige Anstösse gekommen seien und dass es unklar sei, wie diese systematische Berücksichtigung zu interpretieren und umzusetzen sei. Aus den Gesprächen mit den Bundesämtern geht aber auch deutlich hervor, dass das Ziel der systematischen Berücksichtigung der Bedürfnisse der Agglomerationen wenig Verständnis und Unterstützung findet. Angeführt wird beispielsweise,

- dass eine systematische Berücksichtigung der Bedürfnisse der Agglomerationen Aufgabe der Interessenvertretung der Städte und nicht der Verwaltung sei,
- dass amtsintern keine speziellen Vorkehrungen zur Berücksichtigung der Städte und Agglomerationen nötig seien, weil der Bund allen Landesteilen gleichermassen verpflichtet sei,

- dass die Agglomerationen zwar über besondere Problemlagen im betreffenden Politikfeld verfügten, die Hauptansprechpartner des Amts aber nach wie vor die Kantone blieben und für die kantonsübergreifende Abstimmung allein die Kantone zuständig seien.

Somit besteht eine Diskrepanz zwischen den Zielen der Agglomerationspolitik und dem Stellenwert, dem die sektorale Abstimmung auf Bundesebene im Bericht zur Agglomerationspolitik zukommt und dem Verständnis in einigen Bundesämtern, das den Anschein erweckt, dass keine besonderen Massnahmen auf Verwaltungsebene notwendig seien.

4.3.4 Mittel des Bundes für die Agglomerationspolitik

Mittel für eine ausreichende Berücksichtigung (zu) knapp

Der Bundesrat setzte sich im Bericht zur Agglomerationspolitik von 2001 das Ziel, innerhalb von zehn Jahren über das notwendige Personal und die finanziellen Mittel zu verfügen, um die urbane Thematik im Rahmen seiner Tätigkeiten angemessen berücksichtigen zu können. Mit Ausnahme der zusätzlichen vier Stellen bei den federführenden Ämtern ARE und SECO und den Umsetzungskosten von CHF 11 Mio. für den Zeitraum 2002-2010 stellte der Bundesrat im vorneherein keine zusätzliche Ressourcen bereit. Er sah vor, dass die weiteren personellen und finanziellen Folgen von den Departementen in den Umsetzungsanträgen ausgewiesen werden. Aus Sicht der meisten befragten Bundesämter stehen eher zuwenig Mittel für die Beteiligung des eigenen Amtes an der Agglomerationspolitik zur Verfügung. Im Grossen und Ganzen scheinen die Mittel bei den Ämtern zwar knapp, aber ausreichend gewesen zu sein, um die Agglomerationspolitik umzusetzen.

Im vorangehenden Abschnitt wurde jedoch dargelegt, dass die urbane Thematik in den Bundespolitiken kaum so systematisch berücksichtigt wird, wie dies vom Bundesrat beabsichtigt war. Fehlende Mittel bilden zwar nicht den primären Grund für die unbefriedigende Umsetzung, es wären aber mehr Mittel nötig, wenn die urbane Thematik angemessen berücksichtigt würde.

4.4 Weitergehende Wirkungen

4.4.1 Beitrag zu den übrigen Achsen der Agglomerationspolitik

Erweiterung der Grenzen der Zusammenarbeit

Wie von den Befragten konstatiert wird, dürfte die Vernetzung der Sektorpolitiken dazu beigetragen haben, die vertikale und horizontale Zusammenarbeit zu verbessern. Der Hauptnutzen wird darin gesehen, dass die politischen Grenzen (Gemeinde-/Kantonsgrenzen) nicht mehr zwingend die Grenzen der Zusammenarbeit sind. Ausserhalb der Bereiche Verkehr

und Siedlung sind neue Partnerschaften und Zusammenarbeitsformen mit Kantonen und Städten vor allem bei den Projets urbains und bei der Zusammenarbeit in der TAK entstanden. Als besonders wertvoll wird die Zusammenarbeit vor allem dort bezeichnet, wo Beteiligte aus unterschiedlichen Disziplinen zusammenarbeiten.

4.4.2 Beitrag zu den langfristigen Zielen der Agglomerationspolitik

Beitrag schwierig zu beurteilen

In wie fern die Vernetzung der Sektoralpolitiken einen Beitrag zu den langfristigen Zielen der Agglomerationspolitik geleistet hat, lässt sich nur schwer beurteilen. Einerseits gibt es kaum konkrete Anhaltspunkte, wo die Vernetzung erfolgte und wo die Bedürfnisse der Agglomerationen in Bundespolitiken einfließen, abgesehen von den spezifischen Massnahmen wie NFA oder Infrastrukturfonds. Andererseits ist es für eine Beurteilung von weiterreichenden Wirkungen generell noch sehr früh. Dort wo die Vernetzung der Sektoralpolitiken bei den Bundesämtern zur Sensibilisierung für die Anliegen der Agglomerationen beitrug, dürften grundsätzlich positive Voraussetzungen geschaffen worden sein. Ansätze lassen sich erkennen bei ARE/BAV/ASTRA/BAFU und bei BFM und BWO.

4.5 Beurteilung

4.5.1 Umsetzung durch Team Agglomerationspolitik

Zweckmässiges Vorgehen mit Optimierungspotential

Das Vorgehen des Teams Agglomerationspolitik von ARE und SECO bei der Umsetzung der vorgesehenen Massnahmen hat sich im Grossen und Ganzen bewährt, auch wenn Optimierungspotenzial besteht:

- Unseres Erachtens ist es nachvollziehbar, dass das ARE bei der Umsetzung der Agglomerationspolitik die Federführung übernommen hat, da durch die Agglomerationsprogramme die Themen Verkehr und Siedlung in den Vordergrund rückten. Das SECO hat sich aber möglicherweise zu stark zurückgenommen. Es wäre jedoch wertvoll, wenn sich das SECO wieder stärker in die Agglomerationspolitik einbringen würde. Einerseits könnte es Themen aus seinen Kompetenzbereichen lancieren, die zwar im Bericht des Bundesrats im 2001 erstaunlicherweise nicht explizit erwähnt waren, die für die Agglomerationen jedoch sehr relevant sind, beispielsweise Arbeitsmarkt, Wachstum oder Wettbewerbsfähigkeit. Andererseits kann es darauf hinwirken, dass die beiden nahe verwandten Politiken der Agglomerations- und Regionalpolitik besser abgestimmt und kohärenter gestaltet werden. Ein verstärktes Engagement des SECO könnte auch wesentlich dazu beitragen, dass

das Verständnis für die Agglomerationspolitik bei den anderen Bundesämtern wächst.

- Die Zusammenarbeit zwischen den beiden Ämtern lässt sich im Grossen und Ganzen als gut beurteilen. Die Aufgabenteilung zwischen dem ARE und dem SECO und deren Positionierung im Rahmen der Agglomerationspolitik sind jedoch nicht allen Bundesämtern klar. Diesbezüglich besteht unseres Erachtens Klärungsbedarf.
- Die Zusammenarbeit zwischen ARE/SECO und den anderen Ämtern lässt sich ebenfalls als gut, zielorientiert und effizient bezeichnen. Je nach Sektorpolitik und Bundesamt war die Zusammenarbeit aber unterschiedlich intensiv, so dass die Zusammenarbeitspotenziale nicht in jedem Fall ausreichend genutzt wurden, beispielsweise bei der Regional-, Wirtschafts- und Sozialpolitik, dem Sport oder der Gesundheit.

4.5.2 Netzwerk Agglomerationspolitik

Netzwerk Agglomerationspolitik
mit geringem Mehrwert

Fragezeichen hinterlässt das Netzwerk Agglomerationspolitik. Das Netzwerk weist heute aus Sicht der eingeladenen Akteure eine geringe Bedeutung auf und der Zusatznutzen des Netzwerks gegenüber der ROK scheint für sie klein zu sein. Für das ARE als federführendes Amt, bildet das Netzwerk aber ein wichtige Gefäss zur sektoralen Abstimmung, nicht allein während den Sitzungen, sondern vor allem auch als Plattform und Legitimation für bilaterale Kontakte. Es bleibt unklar, ob das Netzwerk für die Teilnehmenden als zuwenig nützlich erscheint, weil das Verständnis für die Agglomerationspolitik fehlt oder weil neben der ROK tatsächlich kein Bedarf für separate Sitzungen besteht. Gemäss den Befragten wird die Funktion des Netzwerks weitgehend von der Raumordnungskonferenz sowie bilateralen Beziehungen und bereichsspezifischen Netzwerken wahrgenommen. Der Beitrag des Netzwerks zur Sensibilisierung und zur Koordination der beteiligten Ämter ist schwer zu beurteilen, dürfte jedoch weniger in den Sitzungen selbst liegen als in den bilateralen Kontakten, die durch das Netzwerk ermöglicht werden. Unseres Erachtens ist das Netzwerk als Gefäss für die sektorübergreifende Abstimmung wichtig und sollte durch den Bundesrat bekräftigt werden.

4.5.3 Interne Koordination und Kooperation des Bundes

Keine systematische
Zusammenarbeit

Mit Ausnahme der engen Abstimmung zwischen dem ARE und dem SECO ist kaum eine systematische Zusammenarbeit der Sektoralpolitiken zu Fragen des urbanen Raums festzustellen. Die Ergebnisse der Befragung deuten darauf hin, dass die Koordination der Sektoralpolitiken des Bundes im Bereich der Agglomerationspolitik zu wenig sicher gestellt ist und diesbezüglich nur bescheidene Erfolge erzielt werden konnten. Dafür sind verschiedene Gründe denkbar:

- Erstens sind aus Sicht einiger Bundesämter kaum Interdependenzen zu anderen Bereichen der Agglomerationspolitik vorhanden (z.B. Sozialpolitik), so dass keine Notwendigkeit für ein koordiniertes Vorgehen im Rahmen einer übergeordneten Struktur gesehen wird. In diesem Fall müsste das Ziel einer umfassenden Agglomerationspolitik vor allem darin bestehen, dass der Agglomerationsgedanke Teil der Sektorpolitiken wird und in deren Verantwortung übergeht. Damit könnten Doppelspurigkeiten und komplexe Organisationsmodelle vermieden werden.
- Zweitens bestehen in den Bundesämtern kaum Anreize für eine amtsübergreifende Abstimmung und Kooperation. Das politische System in der Bundesverwaltung ist ausgeprägt departemental und divisional organisiert, so dass Querschnittspolitiken und Koordinationsprozesse auf Hindernisse stossen und selten gefördert werden.
- Drittens ist denkbar, dass der Infrastrukturfonds zwar eine sehr starke, positive Dynamik bei den Agglomerationsprogramme auslöste, damit aber gleichzeitig dazu beitrug, die Agglomerationspolitik thematisch stark auf die Bereiche Verkehr und Siedlung zu fixieren und wenig Raum liess für andere Bereiche.

Stärkere Koordination Regional- und Agglomerationspolitik gewünscht

Das Konzept Agglomerationspolitik formuliert das Ziel einer grösseren Kohärenz der Instrumente der Agglomerations- und Regionalpolitik und einer engen Koordination der beteiligten Ämter ARE und SECO. Die enge Abstimmung zwischen ARE und SECO scheint gegeben zu sein. Es ist aber nicht klar, ob daraus eine grössere Kohärenz der regionalpolitischen Instrumente hervorgegangen ist und aktiv nach Synergien gesucht wurde. Die Koordination zwischen Regional- und Agglomerationspolitik bleibt auch aus Sicht der Kantone ein Anliegen. Bisher wurde keine umfassende und kohärente Raumentwicklungspolitik erreicht.

4.5.4 Umsetzung der Massnahmen in den Sektoralpolitiken

Massnahmen mehrheitlich umgesetzt

Die im Konzept in den Sektoralpolitiken vorgesehenen Massnahmen wurden mehrheitlich umgesetzt. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die Massnahmen in der Regel schon vor der Agglomerationspolitik geplant und auch weitgehend unabhängig von ihr umgesetzt wurden. Eine wichtige Ausnahme ist der Infrastrukturfonds. Bei noch nicht umgesetzten Massnahmen erfolgt die Umsetzung laufend, oder die Massnahmen sind im politischen Prozess blockiert (z.B. Ergänzungsleistungen für Familien). Bemerkenswert erachten wir, dass in mehreren Politikfeldern weitere agglomerationsrelevante Vorhaben umgesetzt oder angestossen worden sind.

4.5.5 Systematische Berücksichtigung der Bedürfnisse der Agglomerationen

Keine systematische
Berücksichtigung der Bedürfnisse
der Agglomerationen

Die Ergebnisse der Befragung weisen darauf hin, dass die systematische Berücksichtigung der Bedürfnisse der Agglomerationen in den Sektoralpolitiken noch nicht sicher gestellt ist. Gemäss den Befragten gab es im Evaluationszeitraum kaum Anstösse, dieses Ziel zu erreichen.² Gemäss einigen Bundesämtern genügen die bestehenden föderalen Strukturen und Prozesse, um die Bedürfnisse der Gemeinden und der Kantone zu berücksichtigen. Folgende Beispiele zeigen, dass die Bedürfnisse der Agglomerationen in den Sektoralpolitiken des Bundes punktuell besser berücksichtigt werden. Die Beispiele sind jedoch nur zum Teil auf die Agglomerationspolitik des Bundes zurückzuführen:

- Im neuen Finanzausgleich (NFA) werden die besonderen Lasten der Agglomerationen im Sozialbereich anerkannt und berücksichtigt. Der Erfolg beim neuen Finanzausgleich dürfte neben der guten politischen Austarierung auch darauf zurückzuführen sein, dass die besonderen Bedürfnisse bzw. die besonderen Lasten der Agglomerationen klar definiert und mit Indikatoren objektiviert wurde. Damit wurden die Agglomerationen nicht a priori besonders berücksichtigt bzw. die besondere Berücksichtigung ist an ein Bedürfnis gebunden und nicht an einen Raumtyp.
- Mit den Agglomerationsprogrammen, die insbesondere durch den Infrastrukturfonds gefördert wurden, werden die Verkehrsprobleme der Agglomerationen besonders berücksichtigt.

Die Gespräche mit den Bundesämtern deuten darauf hin, dass das Ziel, die Bedürfnisse der Agglomerationen in den Tätigkeiten des Bundes zu berücksichtigen, unterschiedlich interpretiert, ungenügend konkretisiert und umgesetzt wird. Von vielen Bundesämtern wird das Ziel als bevorzugte Berücksichtigung der Agglomerationen bei Verteilungsfragen verstanden und daher eher als Aufgabe der politischen Interessenvertretung, denn als Auftrag an die Bundesverwaltung verstanden. Aus dem Bericht des Bundesrats zur Agglomerationspolitik von 2001 geht aber klar hervor, dass damit die Bundesverwaltung adressiert wird. Wenn die Bedürfnisse der Agglomerationen wie im Bericht verlangt systematisch berücksichtigt werden sollen, so ist die praktische Bedeutung dieses Ziels gegenüber den Bundesämtern, die durch das Ziel in die Pflicht genommen werden, zu bekräftigen und konkretisieren.

² Einschränkung ist jedoch zu bemerken, dass wir die Erarbeitungs- und Entscheidungsprozesse der Bundesverwaltung nicht umfassend und vertieft analysiert haben (z.B. Vorgaben im Gesetzgebungsprozess und deren Umsetzung durch die zuständigen Stellen).

4.5.6 Personelle und finanzielle Mittel des Bundes für die Agglomerationspolitik

Knappe personelle und finanzielle Mittel

Gemäss den befragten Bundesämtern waren die bisherigen personellen und finanziellen Mittel zur Berücksichtigung der urbanen Thematik mehrheitlich knapp, aber für die Umsetzung der Agglomerationspolitik bisher ausreichend. Nur einzelne Bundesämter mussten sich auf Teilbereiche beschränken. Engpässe traten vor allem dann auf, wenn in einem Bundesamt gleichzeitig zur Umsetzung der Massnahmen der Agglomerationspolitik andere grössere Arbeiten anstanden, namentlich im Zusammenhang mit der NFA oder des Programms Engpassbeseitigung im Nationalstrassennetz. Insgesamt gehen wir davon aus, dass die personellen und finanziellen Mittel zur Berücksichtigung der urbanen Thematik im bisherigen Rahmen knapp, aber ausreichend sind. Falls die Koordination und die Zusammenarbeit der Sektoralpolitiken gemäss ursprünglicher Intention verstärkt und die Anliegen der Agglomerationen systematischer berücksichtigt werden sollen, genügen die heute vorhandenen Ressourcen jedoch kaum bzw. bedürfen amtsinternen Umlagerungen, für die wenig Anreize bestehen.

5 Schwerpunkt 3: Vertikale Zusammenarbeit

- Fragestellungen Hinsichtlich der verbesserten vertikalen Zusammenarbeit (Achse 2) sollen folgende Fragen untersucht und beantwortet werden:
- Wie ist der Bund bei der Umsetzung der im Konzept vorgesehenen Massnahmen vorgegangen?
 - Welche Themen wurden im Rahmen der TAK aufgegriffen, welche konkreten Leistungen wurden erbracht?
 - Konnten die im Konzept definierten mittelfristigen Ziele erreicht werden? Wie haben sich Strukturen und Prozesse in der TAK bewährt?
 - Inwiefern konnte mit den Massnahmen ein Beitrag zu den Zielen der übrigen Achsen sowie zur Erreichung der langfristigen Ziele der Agglomerationspolitik geleistet werden?

5.1 Ziele des Bundes

- Tripartite Zusammenarbeit In der Achse 2 strebt der Bund eine verbesserte vertikale Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Städten/Gemeinden an. Dazu hat er mittelfristig folgende Ziele festgehalten.
- Die vertikale tripartite Zusammenarbeit ist sowohl sektoriell als auch bereichsübergreifend institutionalisiert. Sie gewährleistet eine partnerschaftliche Erarbeitung und Umsetzung der Politik der jeweiligen Akteure.
 - Zwischen den Schweizer Partnern und mit dem Ausland ist ein regelmässiger Informationsaustausch sichergestellt.
- Massnahmen Zur Verbesserung der vertikalen Zusammenarbeit sieht das Konzept zwei Massnahmen vor:
- Eine finanzielle und inhaltliche Beteiligung des Bundes an der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK)
 - Eine Anpassung des Gesetzgebungsverfahrens im Hinblick auf einen verstärkten Einbezug der Gemeinden und Städte bei der Erarbeitung von Bundesgesetzen, welche diese betreffen.
- Zudem zielen auch die Instrumente der Modellvorhaben und Agglomerationsprogramme auf eine verbesserte vertikale Zusammenarbeit ab.

5.2 Umsetzung und Leistungen

5.2.1 Die Tripartite Agglomerationskonferenz

Die Vorgeschichte der TAK

Die tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) wurde am 20. Februar 2001 mit der konstituierenden Sitzung ins Leben gerufen. Sie basiert unter anderem auf Vorarbeiten, welche im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft Kantone – Städte – Agglomerationen (AG KSA) geleistet wurden. Die Arbeitsgemeinschaft, welche 1998 von der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und dem Schweizerischen Städteverband (SSV) gegründet wurde, legte 1999 einen Bericht vor. Darin wurde angesichts der zunehmend komplexen Herausforderungen in Kernstädten und Agglomerationsgemeinden unter anderem eine Verstärkung der vertikalen Zusammenarbeit vorgeschlagen. Auf Initiative der KdK wurden die Vorarbeiten zur TAK im Rahmen einer tripartiten Projektorganisation geleistet.

Grundlagen und Ziele

Vereinbarung und Richtlinien des Bundes als Grundlagen

Grundlage der TAK bildet die "Vereinbarung zwischen dem Bund, den Kantonen sowie den Städten und Gemeinden zur Schaffung einer tripartiten Agglomerationskonferenz" vom 20. Februar 2001, welche vom Bundesrat, der KdK, dem Städteverband sowie dem Schweizerischen Gemeindeverband getragen wird. Eine weitere grundlegende Basis für die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden bilden die Richtlinie des Bundesrates zur Umsetzung von Artikel 50, Absätze 2 und 3 der Bundesverfassung. Die Richtlinien zuhanden der Bundesverwaltung präzisieren die Bestimmungen und sichern insbesondere die Umsetzung im Verwaltungsalltag. Ein Entwurf der Richtlinien wurde im Rahmen der TAK in Zusammenarbeit mit Kantonen und Kommunalverbänden überarbeitet und konsolidiert. Als besonders umstrittener Punkt erwies sich die Frage möglicher Direktkontakte zwischen Bund und Städten/Gemeinden. Diese sollen, mit Ausnahmen, grundsätzlich nur in einem tripartiten Rahmen stattfinden.

Ziele und Tätigkeiten der TAK

Die TAK als tripartite Plattform verfolgt gemäss Vereinbarung das Ziel, die vertikale Zusammenarbeit Bund – Kantone – Städte/Gemeinden zu fördern und eine gemeinsame Agglomerationspolitik zu entwickeln. Als Tätigkeiten sind festgehalten: die gegenseitige Information über gemeinsam interessierende Aktivitäten, die Entwicklung von Vorschlägen zur Stärkung der Zusammenarbeit in Agglomerationen und zur Lösung der Agglomerationsprobleme in relevanten Sektoralpolitiken. Dabei sollen auch die möglichen Auswirkungen auf die Regionen ausserhalb der Agglomerationen aufgezeigt werden.

TAK als bundesstaatliches Projekt

Die Agglomerationskonferenz wurde in der Vereinbarung als "bundesstaatliches Projekt" deklariert. Bei der Konstituierung wurde vereinbart, nach vier Jahren über Art und Umfang der Weiterführung gemeinsam zu

entscheiden. Nach einer Auswertung der Projektphase wurde 2005 beschlossen, die TAK für eine zweite Projektphase von vier Jahren weiterzuführen (TAK 2005b). Mit Beschluss des Bundesrates vom 3. Juni 2005 wurde die Mitwirkung des Bundes für die nächste Phase zugesichert.

Forderung nach einer
Institutionalisierung der TAK

Von verschiedenen Seiten wird die Forderung nach einer Institutionalisierung der TAK und einer gesetzlichen Verankerung ihrer Tätigkeit erhoben. Angesichts der hohen politischen Legitimation der TAK beurteilen die Akteure ihre Funktionsfähigkeit grundsätzlich positiv. Gerade aus Sicht der Städte und Gemeinden, beziehungsweise Agglomerationen, wäre jedoch ein institutionalisierter Status eine wichtige Voraussetzung zur Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik. Die tripartite Zusammenarbeit würde auf eine solidere Grundlage gestellt. Die konstitutionelle Anerkennung der Bedeutung und der Rolle der Gemeinden gemäss Artikel 50 BV könnte verstärkt und präzisiert werden.

Organisation und Prozesse

Struktur und Handlungsfähigkeit

Jeder der drei Träger verfügt in der TAK über acht Sitze. Das Präsidium liegt bei der KdK. Die Struktur der TAK wird aus staatspolitischen Überlegungen einhellig als zweckmässig beurteilt. Von zahlreichen Befragten wird die TAK jedoch aufgrund ihrer Grösse und der politischen Abläufe als schwerfällig wahrgenommen. Bereits in der Auswertung der ersten Projektphase 2001-2005 hat die TAK selber festgehalten, dass sie aufgrund ihrer tripartiten Strukturen über keine hohe Reaktionsgeschwindigkeit verfügt und daher auch für dringliche tagespolitische Probleme eher ungeeignet erscheint.

Hoher Aufwand für multilaterale
Entscheidungsprozesse

Als grosse Herausforderung zeigt sich der multilaterale Entscheidungsprozess. Und dies nicht nur zwischen den drei Ebenen, sondern insbesondere auch innerhalb der einzelnen Träger. Denn eine erfolgreiche vertikale Zusammenarbeit setzt voraus, dass die horizontale Koordination pro Träger optimal organisiert ist. Aufgrund durchaus heterogener Interessenslagen hat sich dies in zahlreichen Fällen, sowohl auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene als aufwändig und zeitintensiv erwiesen. Einzelne Kantonsvertreter haben darauf hingewiesen, dass viele Fragen innerkantonal zuerst abgestimmt werden müssen. Dieser Abstimmungsaufwand gegen innen und gegen aussen erfordert von den Trägerverbänden einen erhöhten Aufwand. So hat etwa der Städteverband auf 2010 seine Geschäftsstelle aufgestockt, um die vielfältigen Aufgaben bewältigen zu können.

Beteiligung des Bundes

Die Delegation des Bundes, in der die Direktionen des ARE, des SECO sowie des Bundesamtes für Justiz vertreten sind, wird durch den Bundesrat beziehungsweise die Bundeskanzlei geführt. In der Koordination der Delegation des Bundes wird die Bundeskanzlei durch das ARE unterstützt. Auf operationaler Ebene haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der verschiedenen Bundesämter massgeblich in den technischen Arbeitsgruppen mitgearbeitet. Die Bundesämter haben die Möglichkeit ihre Themen in die

TAK zu tragen in unterschiedlicher Weise genutzt. So wird je nach Bezug zu den Schwerpunktthemen der TAK auch deren Bedeutung von den einzelnen Ämtern unterschiedlich bewertet und ein Engagement mit unterschiedlichen amtsinternen Prioritäten versehen. Die bundesinternen Abläufe zur Vorbereitung der TAK wurden gerade zu Beginn als sehr stark formalisiert und schwerfällig empfunden. Mit zunehmender Erfahrung und steigendem Vertrauen in den Prozess konnten die Abläufe vereinfacht werden. So war es etwa nicht mehr notwendig, die Traktandenliste der TAK vorgängig dem Bundesrat vorzulegen.

Kantone zunehmend
treibende Kraft

Das Zusammenspiel der drei Partner wird grundsätzlich als gleichberechtigt empfunden. Verschiedene Kantone hatten sich zu Beginn gegenüber einer tripartiten Agglomerationspolitik skeptisch gezeigt. Nun sehen zahlreiche der befragten Akteure eine zunehmende treibende Kraft der KdK innerhalb der TAK fest.

Ressourcen und
Sekretariatsführung

Die TAK wirkt vornehmlich als Koordinationsgremium. Als Austauschplattform verfügt sie selbst nicht über eigene Ressourcen und ist bestrebt, ihre Aufwendungen entsprechend schlank zu halten. Ausgaben für Projekte werden von den drei Trägern gemäss einem in der Vereinbarung festgelegten Finanzierungsschlüssel getragen. Die finanziellen Ressourcen werden als eher knapp eingeschätzt. Für eine Weiterentwicklung der tripartiten Zusammenarbeit werden mehr Mittel gewünscht. Die Sekretariatsführung wird durch die KdK übernommen und getragen. Die Arbeit des Sekretariates wird von verschiedenen Befragten als effektiv und effizient bezeichnet. Die Verankerung bei der KdK wird unterschiedlich bewertet. Einerseits werden Vorteile ausgemacht, da sich inhaltliche und administrative Synergien zu anderen Aktivitäten der KdK ergeben. Andererseits wird geäußert, dass ein eigenes TAK-Sekretariat die Handlungsfähigkeit und Sichtbarkeit der TAK erhöhen könnte.

Themen der TAK

Erstes Arbeitsprogramm
2001-2004

Mit der Konstituierung der TAK wurde 2001 ein erstes Arbeitsprogramm festgelegt. Es setzte den Schwerpunkt in folgenden Bereichen: der Begleitung der Folgearbeiten zum Bericht "Agglomerationspolitik des Bundes", der Formulierung von Leitlinien zur horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit in den Agglomerationen (TAK 2004), sowie von Empfehlungen und Stellungnahmen zur Sozialpolitik (BASS 2003) und zur Ausländer- und Integrationspolitik (TAK 2002, TAK 2005a).

Zweites Arbeitsprogramm
ab 2005

Für die zweite Periode ab 2005 wurden vier Schwerpunktthemen festgesetzt. Zum einen will die TAK die institutionelle Stärkung der Agglomerationen weiter vorantreiben. Hierbei beschäftigte sie sich insbesondere mit der Frage kantonsübergreifender Agglomerationen (TAK 2006), den Möglichkeiten und Grenzen kantonaler Agglomerationsstrategien sowie Überlegungen im Hinblick auf eine ganzheitliche Agglomerationspolitik (TAK

2007). Daneben bearbeitet die TAK weiterhin das Thema der Ausländer- und Integrationspolitik (TAK 2009a), und befasst sich neu mit der Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Agglomerationen sowie der Zusammenarbeit mit tripartiten Strukturen für die Politik des ländlichen Raumes (TAK 2009b).

Themenbearbeitung in
Abgrenzung zu bestehenden
Kooperationen

Bei der Herausarbeitung der Schwerpunktthemen war zu Beginn eine Positionierung bzw. Abgrenzung zu den Arbeiten der Direktorenkonferenzen notwendig. Die TAK musste ihre eigene "Themennische" finden. Die in der Folge in der TAK aufgegriffenen Themen werden von den Beteiligten als wichtig und richtig beurteilt. Sie erfordern alle eine Zusammenarbeit der drei Ebenen sowie über verschiedene Sektoralpolitiken hinweg. Insbesondere die Auseinandersetzung mit der Frage nach adäquaten Formen der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit in Agglomerationen wird als eigentliche Kernaufgabe der TAK wahrgenommen. Vereinzelt wird die Themenfindung der TAK als arbiträr und wenig strategisch kritisiert.

5.2.2 Das Gesetzgebungsverfahren

Neues Gesetz und Verordnung
über das
Vernehmlassungsverfahren

Mit dem Konzept der Agglomerationspolitik wurde ein vermehrter Einbezug der Gemeinden und Städte im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses bei agglomerationsrelevanten Vorhaben des Bundes angestrebt. Das neue Bundesgesetz (SR 172.061) sowie die Verordnung (SR 172.062) über das Vernehmlassungsverfahren sind auf den 1. September 2009 in Kraft getreten. Artikel 4 Absatz 2 des Gesetzes nennt die Körperschaften, welche im Vernehmlassungsverfahren zu einer Stellungnahme eingeladen werden. Neben den Kantonen, den in der Bundesversammlung vertretenen Parteien und den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Wirtschaft sind auch die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete explizit genannt. Damit wird Bezug genommen auf Artikel 50 BV.

5.2.3 Die vertikale Zusammenarbeit in den Agglomerationen

Vertikale Zusammenarbeit in
Agglomerationsprogrammen
und Modellvorhaben

Die vertikale Zusammenarbeit war ebenfalls ein wichtiges Element innerhalb der Agglomerationsprogramme und der Modellvorhaben. Der Bund hat hierbei eine aktive Rolle in der Initiierung von tripartiten Vorhaben eingenommen. Ausführungen dazu finden sich in den Kapiteln 5.3.3, 6 und 7.

5.3 Wirkungen

Vertikale Zusammenarbeit in unterschiedlichem Kontext

Im Folgenden wird aufgezeigt, welche Wirkungen durch die vertikale Zusammenarbeit im Rahmen der Agglomerationspolitik in der Beurteilung der befragten Akteure erzielt werden konnten. Dabei wird unterschieden zwischen den Wirkungen der vertikalen Zusammenarbeit (1) im Rahmen der TAK, (2) im des Gesetzgebungsverfahrens sowie (3) im Rahmen der übrigen Achsen der Agglomerationspolitik. Zudem werden die Einschätzungen hinsichtlich der Wirkungen auf die langfristigen Ziele dargelegt.

5.3.1 Vertikale Zusammenarbeit im Rahmen der TAK

Wichtiges Gefäß zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den Staatsebenen

Die Stärkung der vertikalen Zusammenarbeit im Rahmen der TAK wird von den Befragten ausnahmslos begrüßt. Die Tatsache, dass es gelungen ist, Artikel 50 der Bundesverfassung zu konkretisieren und erstmals ein Gefäß zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen allen drei Regierungsebenen zu schaffen, wird sehr positiv gewertet. Die meistens hochkarätig besetzten Delegationen unterstreichen die politische Bedeutung, welcher der TAK von allen drei Trägern beigemessen wird. Insbesondere von Seiten der Kommunen wird die TAK als eigentlicher Meilenstein gewertet. Sie hat aus ihrer Sicht das "eherne Gesetz" durchbrochen, dass der Bund nicht direkt mit den Städten sprechen darf und hat ihnen so eine Stimme gegeben. Die Akteure verstehen die TAK als Prozess, dessen Entwicklung noch nicht abgeschlossen ist. Der Prozess hat in der Wahrnehmung der Beteiligten eine Dynamik erreicht, die irreversibel erscheint. Ein Zurück hinter den bisher erreichten Grad an tripartiter Zusammenarbeit scheint ihnen undenkbar.

Plattform für Austausch und Vernetzung

Die TAK hat ein institutionalisiertes Gefäß der vertikalen Zusammenarbeit geschaffen. Von zahlreichen Befragten wird positiv hervorgehoben, dass damit auch ein definierter Rahmen für den persönlichen und direkten Austausch geschaffen werden konnte. Die Vernetzung zwischen den Beteiligten und in der Folge die Möglichkeiten zur vertikalen Abstimmung konnten verbessert werden. Auch im Hinblick auf Vernetzungsmöglichkeiten und Erfahrungsaustausch werden die technischen Arbeitsgruppen besonders positiv hervorgehoben.

Gemeinsames Problemverständnis

In der Beurteilung des Bedarfs für eine tripartite Zusammenarbeit sind sich alle befragten Beteiligten der TAK einig: Die Herausforderungen in den Agglomerationen sind zu komplex, als dass sie von einer Staatsebene alleine gelöst werden könnten. In breiten Kreisen besteht ein gemeinsames Verständnis, das im Grundsatz die Bedeutung und die Beiträge der einzelnen Ebenen und die gegenseitigen Abhängigkeiten anerkennt. Positiv zu dieser Einschätzung beigetragen hat die Tatsache, dass die TAK bereits bei der Erarbeitung des Berichts zur Agglomerationspolitik beteiligt war.

TAK hat Vertrauensklima
geschaffen

Im Verlaufe der Zeit ist das gegenseitige Vertrauen zwischen den Beteiligten stetig gewachsen. Insbesondere die Arbeit der Tripartiten Technischen Arbeitsgruppe wird in dieser Hinsicht besonders positiv hervorgehoben. Neben den materiellen Ergebnissen wird dieses verstärkte Vertrauensklima als zentraler Verdienst der TAK und als wesentlicher Erfolg der Agglomerationspolitik gesehen.

Kulturwandel in der tripartiten
Zusammenarbeit im Gange

Trotz des gemeinsam erkannten Handlungsbedarfes war die TAK anfänglich von einem gegenseitigen Misstrauen geprägt. Diese Unsicherheit hatte weniger mit der Tatsache zu tun, dass die Interessen von Bund, Kantonen und Gemeinden zwangsläufig nicht immer deckungsgleich sein können. Vielmehr wurde mit der TAK staatspolitisches Neuland betreten, was zwangsläufig zu Unsicherheiten geführt hat. Die konkrete Umsetzung hat sich gerade zu Beginn nicht einfach gestaltet. Die anfängliche Vorsicht und Zurückhaltung der Partner hat zu einer Formalisierung der Abläufe geführt, was die Prozesse teilweise schwerfällig werden liess. In der Auswertung der ersten Projektphase der TAK wird etwa darauf hingewiesen, dass am Anfang die Tendenz vorherrschte, die Haltung der einzelnen Delegationen bereits vor den Sitzungen der TAK weitestgehend aufeinander abzustimmen und allfällige Gegensätze im Ausschuss der Delegationsvorsitzenden zu bereinigen, weshalb sich eine vertiefte politische Diskussion im Plenum oft erübrigte. Die Befragten teilen die Einschätzung, dass die TAK hier auf allen Seiten einen Kulturwandel in Gang gesetzt hat. Das richtige Mass zwischen Formalisierung und Freiheiten in der vertikalen Zusammenarbeit ist nicht einfach zu definieren. In einem Votum wurde kritisch angemerkt, dass der Bund in seinen Kontakten mit den Städten und Agglomerationen die kantonale Ebene nicht immer in ausreichendem Masse einbezieht beziehungsweise informiert.

Ergebnisse mit hoher politischer
Legitimation

Materiell werden die Ergebnisse der TAK, insbesondere die Berichte, in ihren Schwerpunktthemen von den Befragten positiv beurteilt. Die Diskussionsbeiträge werden als fundiert wahrgenommen. Die Suche nach adäquaten Organisationsformen in den Agglomerationen konnte mit Analysen und Empfehlungen angeregt und unterstützt werden. Die Ergebnisse der TAK geniessen eine hohe politische Legitimation, sind sie doch Ausdruck eines gemeinsam getragenen Verständnisses hinsichtlich der relevanten Fragen und des konkreten Beitrages zur Problemlösung.

Bedeutung der TAK innerhalb
des Föderalismus

Verschiedene der Befragten bezeichnen die TAK nicht nur als wichtiges Element der Agglomerationspolitik, sondern als eigentlichen Meilenstein des Schweizer Föderalismus. Eine verstärkte vertikale Zusammenarbeit wird in verschiedenen Themenfeldern als notwendig erachtet. Zum Ausdruck kam diese Haltung etwa beim Raumkonzept Schweiz. Auf Initiative der TAK wurden die Arbeiten im Anschluss an den Raumentwicklungsbericht des Bundes (ARE 2005) in einer tripartiten Form weitergeführt. Von einzelnen Vertretern der unterschiedlichen Staatsebenen wird kritisch hinterfragt,

weshalb nur die Themen der Agglomerationen von einer tripartiten Problemlösung profitieren sollen. Entsprechend könnte, beziehungsweise sollte, die TAK in ihrer Einschätzung zu einer generellen tripartiten Plattform erweitert werden. Von anderer Seite wird darauf hingewiesen, dass durch eine solche Erweiterung den Anliegen der Städte und der Agglomerationspolitik generell nicht mehr ein ausreichendes Gewicht beigemessen würde.

Empfehlungen der TAK ohne verpflichtenden Charakter

Im Charakter als Austausch- und Diskussionsplattform wird von verschiedenen Befragten eine Hauptschwäche der TAK ausgemacht. Dies ermöglicht ihr nur die Abgabe von Empfehlungen zuhanden ihrer Träger. Da die TAK keine eigene Entscheidungskompetenz hat, sind ihre Empfehlungen zwar Ausdruck eines gemeinsamen Willens, verpflichtenden Charakter haben sie jedoch nicht. Ihre Umsetzung bleibt in der Entscheidungskompetenz der institutionellen Akteure. Einzelne der Befragten weisen im Weiteren auf Unklarheiten in den Abläufen der TAK hin, etwa hinsichtlich des Zeitpunktes ihres Einbezugs in einem Gesetzgebungsprozess oder in Abgrenzung zum normalen Vernehmlassungsverfahren.

5.3.2 Gesetzgebungsverfahren

Verbesserter Einbezug der Städte und Gemeinden

Die Gemeinden und Städte werden auf Grundlage von Bundesgesetz und Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren zu allen Vernehmlassungen eingeladen. Damit konnte aus Sicht der Städte und Gemeinden eine Verbesserung erreicht werden, indem sie von Seiten des Bundes als etablierte Partner wahrgenommen werden. Die Städte und Gemeinden sind ebenfalls in verschiedene Gesetzgebungsverfahren einbezogen worden. So wurden etwa in die Arbeitsgruppe zur Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG), die der Bund zusammen mit den Kantonen gebildet hat, auch je eine Vertretung des Schweizerischen Gemeindeverbandes und des Schweizerischen Städteverbandes aufgenommen. Auch von Seiten einzelner Bundesämter wird die Bedeutung der Städte und Gemeinden im Gesetzgebungs- und Vernehmlassungsprozess hervorgehoben. Das verstärkte Einbringen wird positiv bewertet.

5.3.3 Vertikale Zusammenarbeit in den übrigen Achsen der Agglomerationspolitik

Entwicklung eines gegenseitigen Verständnisses

Auf der Ebene der Agglomerationen war die vertikale Zusammenarbeit ein wichtiges Element im Rahmen der Agglomerationsprogramme und Modellvorhaben. Hierbei hat der Bund durch die anreizorientierte Ausgestaltung der Instrumente und seine aktive Rolle bei der Initiierung die vertikale Zusammenarbeit massgeblich in Gang gesetzt. In der Wahrnehmung der meisten Agglomerationen konnte durch die konkrete Zusammenarbeit in den Projekten das Bewusstsein des Bundes für ihre Bedürfnisse und Anliegen gesteigert werden. Im Laufe des Prozesses hat sich das gegenseitige

Verständnis der beteiligten Partner verbessert. Die Agglomerationen stellen, in unterschiedlichem Ausmass, auch eine Verbesserung der bilateralen Zusammenarbeit zwischen Gemeinden beziehungsweise Agglomerationen und den kantonalen Amtsstellen fest.

Vertikale Zusammenarbeit
weitgehend auf ARE beschränkt

Von den Agglomerationen wird die grundsätzlich gute Zusammenarbeit mit dem ARE betont. Die Agglomerationsprogramme und Modellvorhaben wurden in mehr oder weniger engem Austausch zwischen Agglomerationen und ARE diskutiert. Die übrigen Bundesämter waren für die Agglomerationen jedoch wenig präsent, direkte Kontakte fanden kaum statt. Die bundesinterne Koordination der Sektoralpolitiken wird von verschiedenen Agglomerationen als mangelhaft bewertet. Aus ihrer Sicht folgen die Bundesämter in ihrem Handeln "vor Ort" noch ausgeprägt einer sektoralen Perspektive. Eine gesamtheitliche Sichtweise in der vertikalen Zusammenarbeit ist noch kaum erkennbar. Die Realisierung von konkreten Projekten mit sektorübergreifendem Charakter, etwa durch die Verknüpfung von Finanzbeiträgen des Bundes, gestaltet sich sehr schwierig.

5.3.4 Beitrag zu den langfristigen Zielen der Agglomerationspolitik

TAK als Erfolgsfaktor für die
gesamte Agglomerationspolitik

Der verbesserten vertikalen Zusammenarbeit wird im Hinblick auf die Erreichung der langfristigen Ziele der Agglomerationspolitik von allen Akteuren eine hohe Bedeutung beigemessen. Die Etablierung der Zusammenarbeit im Rahmen der TAK wird von verschiedensten Beteiligten als ein wesentlicher Erfolgsfaktor der Agglomerationspolitik bezeichnet. Sie hat die Grundlage für eine wirkungsvolle, und von allen Beteiligten als unverzichtbar bezeichnete Multilevel-Governance gelegt. Die zunehmende Vertrauensbasis zwischen den Staatsebenen bildet die Grundlage, damit die Agglomerationspolitik wirklich als tripartite Aufgabe definiert, gestaltet und umgesetzt werden kann. Sie ermöglicht in ihrer aktuellen Form eine kohärente Gesamtpolitik von Bund, Kantonen sowie Städten und Gemeinden. Im Hinblick auf die Weiterentwicklung wird jedoch auch auf die schwache institutionelle Basis verwiesen, welche die Erreichung der langfristigen Ziele erschweren kann.

5.4 Beurteilung

5.4.1 Beurteilung von Umsetzung und Leistungen

TAK als tripartites Gremium etabliert	Die vertikale Zusammenarbeit im Rahmen der TAK hat sich nach anfänglicher Skepsis verschiedener Beteiligter als wichtiges Element der Agglomerationspolitik etabliert. Die TAK hat den Tatbeweis ihrer Existenzberechtigung als Plattform für Politik und Verwaltung erbracht. Sie ist aus der Agglomerationspolitik nicht mehr wegzudenken.
Aufwändige Abstimmungsprozess als notwendige Einschränkung	Organisation und Prozesse der TAK können angesichts der Komplexität und der Geschichte des Schweizer Föderalismus als zweckmässig betrachtet werden. Sie sichern in formaler Hinsicht eine gleichberechtigte Zusammenarbeit der drei Ebenen. Der ausgeprägte Grad an Formalisierungen, der hohe Aufwand für multilaterale Entscheidungsprozesse, sowie die aus ihrer Grösse und den politischen Abläufen resultierende Schwerfälligkeit erscheinen als notwendige Einschränkungen, um eine vertikalen Zusammenarbeit im Rahmen der TAK überhaupt starten und etablieren zu können. Mit zunehmender Kooperationspraxis werden sich die Abläufe besser einspielen und tendenziell vereinfachen. Damit dürfte auch die TAK trotz aufwändigen Abstimmungsprozessen an Handlungsfähigkeit gewinnen.
Stärkung und Präzisierung der Grundlagen	Mit der Bezeichnung als bundesstaatliches Projekt bekam die Agglomerationskonferenz den Charakter einer "Übungsanlage" mit ungewissem Ausgang. Die Vereinbarung zwischen den Trägern sowie die Richtlinien des Bundesrates zur Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden haben sich in diesem Kontext als tragfähige Grundlagen der vertikalen Zusammenarbeit bewährt. Die bisherigen Ergebnisse machen deutlich, dass sich die TAK in ihrer Tätigkeit bewährt hat. Entsprechend erscheint eine Institutionalisierung, wie sie in Artikel 3.1 der Vereinbarung vorgesehen ist, als logischer und konsequenter Schritt. Angesichts des nach wie vor grossen Handlungsbedarfes in den Agglomerationen kann auf diese Weise ein Zeichen gesetzt, und das Fundament der tripartiten Zusammenarbeit weiter gestärkt werden.
Fundierte thematische Beiträge der TAK	Die TAK hat in den von ihr definierten Themenschwerpunkten wichtige und fachlich fundierte Beiträge geliefert. Besonders hervorzuheben sind die Beiträge zu Fragen der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit in den Agglomerationen, handelt es sich dabei doch um die grundlegende Herausforderung, auf welche eine funktionsfähige Agglomerationspolitik Antworten finden muss. Es ist aus unserer Sicht gelungen, den Wissensstand und die bestehenden Erfahrungen der drei Ebenen zusammenzuführen und in gemeinsamen Diskussionen weiterzuentwickeln. Das neu entstandene "Governance-Experimentierlabor" konnte mit grundlegenden Analysen unterfüttert und konzeptionell weiter vorangebracht werden.

Gerade im zweiten Arbeitsprogramm ab 2005 wurden mit der Vertiefung der kantonalen Agglomerationsstrategien und der Verbindung zur Regionalpolitik nochmals wichtige Schnittstellen aufgezeigt.

Ressourcen und Kapazitäten
der TAK

Die TAK selbst verfügt über keine eigenen Ressourcen. Ihre operative Tätigkeit ist dadurch sehr eingeschränkt. Da die TAK explizit als Plattform konzipiert ist, ist eine solche auch nicht vorgesehen. Eine Aufwertung der TAK als stärker eigenständige Einheit würde auch dem Charakter als tripartite Konferenz widersprechen. Nichtsdestotrotz ist die TAK, wenn sie über den reinen Austausch hinaus etwas bewirken will, auf Ressourcen angewiesen. Zum einen übernimmt das Sekretariat eine wichtige Funktion. Die Ansiedlung des Sekretariates bei der KdK erscheint aus inhaltlichen und administrativen Überlegungen sinnvoll. Sie unterstreicht die wachsende Bedeutung der Kantone innerhalb der TAK. Das Sekretariat steht dabei vor der Herausforderung die Abläufe effizient zu organisieren, gleichzeitig aber auch auf das Bedürfnis der einzelnen Träger nach ausreichender interner Abstimmung einzugehen.

Notwendigkeit zur Verbesserung
der horizontalen Kooperation

Zum anderen zieht die TAK ihre Kraft direkt aus dem Engagement der Träger. Dies bedingt, dass Bund, Kantone, Städte und Gemeinden auch weiterhin die Bereitschaft und die erforderlichen Ressourcen für eine aktive Beteiligung aufbringen müssen. Von besonderer Bedeutung sind hierbei die Technischen Arbeitsgruppen. Sie leisten mit inhaltlichen Beiträgen sowie dem Aufbau von informellen Kontaktnetzen einen zentralen Beitrag zur Stärkung der vertikalen Zusammenarbeit. Entscheidend wird sein, wie es den einzelnen Trägern gelingt, ihre horizontale Kooperation zu verbessern. Gerade Städte- und Gemeindeverband sind herausgefordert, für den internen und externen Abstimmungsprozess ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen einsetzen zu können.

Agglomerationen als neue
Akteure am Horizont

Die TAK wird von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden getragen. Mit den sich herausbildenden Agglomerationen zeichnet sich ein weiterer Akteur ab. Deren Anliegen werden von Städte- und Gemeindeverband eingebracht, was in Anbetracht des schwachen Institutionalierungsgrades der Agglomerationen zweckmässig ist und bislang gut funktioniert hat. Es stellt sich die Frage nach einer Vertretung der Agglomerationen in der TAK. Dies ist abhängig davon, ob sie sich zumindest ansatzweise in Richtung einer vierten Staatsebene entwickelt.

Keine klare Eingrenzung auf
Agglomerationsthemen

Abgesehen von der Zusammenarbeit in den Agglomerationen wurde keine klare Eingrenzung von Agglomerationsthemen vorgenommen. Es ist unbestritten, dass die in der TAK behandelten Themen der Sozialpolitik sowie der Ausländer- und Integrationspolitik für die Agglomerationen von hoher Bedeutung sind und in einer verstärkten vertikalen Zusammenarbeit wirkungsvoller gestaltet werden können. Dieselben Argumente könnten indessen auch für weitere Politikfelder geäussert werden, wie sie in einzelnen Agglomerationen auch bereits punktuell behandelt werden, etwa der Kul-

tur, der Bildung, der Gesundheit, der Sicherheit, des Wohnens, des Sportes oder des Tourismus. Die Themenschwerpunkte lassen sich denn auch nicht zwingend inhaltlich, sondern vielmehr durch die Positionierung der TAK in der bestehenden föderalistischen Struktur erklären. Die TAK greift im Sinne einer "Nischenstrategie" Themen von tripartiter Bedeutung auf, welche nicht bereits in bestehenden Gremien zwischen Bund und Kantonen oder innerhalb der Kantone, etwa in den Direktorenkonferenzen, behandelt werden.

5.4.2 Beurteilung der Wirkungen

Entwicklung einer tripartiten
Diskussionskultur

Mit der TAK wurde eine tripartite Plattform geschaffen, die in dieser Art innerhalb des schweizerischen Föderalismus neuartig war und bis heute einzigartig ist. Diese Tatsache hat gerade zu Beginn auf allen Seiten Unsicherheiten ausgelöst. Die Prozesse innerhalb der TAK mussten zuerst definiert und die Rollen geklärt werden. Mittlerweile kann festgestellt werden, dass sich, bei allen geäußerten Vorbehalten, ein funktionsfähiger Modus der Zusammenarbeit eingestellt hat. Die Akteure sind dabei, eine gemeinsame Diskussionskultur zu entwickeln. Im Verlaufe dieses Prozesses wird sich weiter herauskristallisieren, wie unter Einhaltung formalisierter Abläufe und staatspolitischer Rahmenbedingungen eine konstruktive Arbeitsatmosphäre geschaffen werden kann.

Verständnis der
Agglomerationspolitik als
gemeinsame Aufgabe

Das von allen Akteuren getragene Verständnis, dass sich die Herausforderungen in Agglomerationen nur gemeinsam lösen lassen, hat wesentlich dazu beigetragen, dass sich die TAK als gemeinsame Plattform etablieren konnte. Die Agglomerationspolitik wird dadurch sehr viel stärker als andere Politikfelder als tripartite Aufgabe verstanden. Hierbei war ebenfalls von Bedeutung, dass sich die TAK bereits in der Erarbeitung des Politikkonzeptes einbringen konnte.

Generelle Funktion der TAK im
Schweizer Föderalismus

Die Darstellung der TAK als beispielhaftes Modell der tripartiten Zusammenarbeit weckt Begehrlichkeiten und wirft die Frage auf, weshalb nur die Agglomerationen von einem solchen "Privileg" profitieren sollten. Bereits bei der Beurteilung der behandelten Themen hat sich gezeigt, dass eine Abgrenzung zwischen Agglomerations- und Nicht-Agglomerationsthemen schwierig vorzunehmen ist. Verbunden damit ist die Frage nach der Abgrenzung des räumlichen Perimeters. Wie die Studie der TAK (2009b) zur Abstimmung der Agglomerationspolitik mit der Politik des ländlichen Raums gezeigt hat, basiert die Entwicklung von Stadt und Land auf der engen Verflechtung von verschiedenen, sich ergänzenden Funktionen und Spezialisierungen. Die daraus resultierenden Stadt-Land-Beziehungen sind vielfältig. Aus dieser Optik erscheint die Schaffung einer analogen Konferenz für den ländlichen Raum als wenig sinnvoll, werden dadurch doch zahlreiche thematische und organisatorische Doppelspurigkeiten geschaffen.

Austauschplattform mit hoher
politischer Legitimation

Die TAK wirkt als Plattform, die den formellen und informellen Austausch zwischen den Trägern erleichtert. Eine ihrer positiven Wirkungen liegt darin, dass gemeinsam Themen gesetzt, Strategien definiert und Lösungsansätze diskutiert werden können. Als Arbeitsgremium sind hierbei die technischen Arbeitsgruppen sehr bedeutsam. Durch die tripartite Erarbeitung erhalten die Empfehlungen der TAK eine hohe politische Legitimation. Die Konzeption als Plattform definiert gleichzeitig die Grenzen des Einflussbereichs der TAK. Die Umsetzung von Empfehlungen im Rahmen der Agglomerationspolitik bleibt ausschliesslich den einzelnen Trägern mit ihren jeweiligen Kompetenzen vorbehalten. Wie in der Vereinbarung der TAK festgehalten, behalten sich die Träger im Rahmen ihrer Aufgaben und unter Berücksichtigung der gegenseitigen Informationspflicht die politische Aktionsfreiheit vor. Dies birgt die Gefahr, dass zwischen strategischen Empfehlungen und konkreter Umsetzung eine (zu) grosse Kluft entsteht.

Vertikale Zusammenarbeit in den
Agglomerationen

Die Arbeit der TAK hat die vertikale Zusammenarbeit in den Agglomerationen in zweifacher Hinsicht gefördert: durch ihre konzeptionellen Beiträge, sowie durch die Stärkung der Kontakte zwischen dem Bund, den kantonalen Amtstellen und den Städten und Agglomerationen. Dieser Austausch hat den Prozess zur Ausarbeitung der Agglomerationsprogramme positiv beeinflusst. In der Umsetzung der Agglomerationsprogramme zeigen sich aber auch die Schwierigkeiten und Grenzen der vertikalen Zusammenarbeit. Von Seiten des Bundes ist, bedingt durch den Schwerpunkt der Agglomerationsprogramme und Modellvorhaben, fast ausschliesslich das ARE in den Agglomerationen präsent. Die übrigen Bundesämter sind wenig eingebunden und für die Agglomerationen kaum wahrnehmbar. Der Anspruch nach einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik, die mehr sein will als die Summe verschiedener Sektoralpolitiken, lässt sich dadurch nicht realisieren.

Multidimensionale
Zusammenarbeit

In den Agglomerationen zeigt sich die Komplexität der vertikalen Zusammenarbeit. Verschiedene Dimensionen sind gleichzeitig und in Abhängigkeit voneinander zu betrachten: die Multilevel-Governance zwischen den drei Staatsebenen, die horizontale Zusammenarbeit innerhalb der einzelnen Ebenen sowie die sektorale Zusammenarbeit. Diese drei Dimensionen gilt es bei der Umsetzung einer konkreten Sektoralpolitik soweit als möglich auf ein gemeinsames Ziel hin auszurichten.

Fehlende Verbindlichkeit
schafft Fragilität

Die Tatsache, dass die Empfehlungen der TAK für die einzelnen Träger in der Umsetzung keine Verbindlichkeit aufweisen, stellt für die Agglomerationspolitik eine grosse Herausforderung dar. Die vertikale Zusammenarbeit beziehungsweise die Umsetzung der Agglomerationspolitik bleiben fragil, wie gerade das Beispiel der verzögerten Finanzierung der Agglomerationsprogramme seitens des Bundes deutlich macht. Die auf dem Konsensprinzip beruhende Agglomerationspolitik ist auf diese Weise, trotz ihrer hohen politischen Legitimation, durch einzelne Akteure leicht zu blockieren.

6 Schwerpunkt 4: Modellvorhaben

Fragestellungen Zu den Modellvorhaben (Achse 3) sollen folgende Fragen untersucht und beantwortet werden:

- Wie sind die Verantwortlichen für die Agglomerationspolitik des Bundes zur Förderung von Modellvorhaben vorgegangen? Welche Leistungen wurden von Seiten des Bundes erbracht?
- Wie viele Modellvorhaben sind durchgeführt worden? Wie sind diese Vorhaben zu charakterisieren? Welches sind ihre Stärken und Schwächen?
- In welcher Form erfolgte die Sammlung, Auswertung und Kommunikation der Erfahrungen?
- Inwiefern haben sich Modellvorhaben und Agglomerationsprogramme gegenseitig unterstützt oder gehemmt?
- Inwiefern haben die Modellvorhaben zu einer Verbesserung der vertikalen Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden (Achse 2) geführt?

6.1 Ziele des Bundes

Beitrag der Modellvorhaben zu einer verstärkten Zusammenarbeit

Der Bund verfolgt mit der Unterstützung von Modellvorhaben das allgemeine Ziel einer verstärkten Zusammenarbeit. Damit sollen dauerhaft funktionsfähige städtische Gebiete gefördert und ein polyzentrisches Netz von Städten und Agglomerationen erhalten werden.

Ziele der Modellvorhaben

Im Politikkonzept des Bundes werden folgende Ziele angestrebt:

- Vermittlung von Impulsen für innovative Projekte und Ermutigung von dynamischen städtischen Gebieten bei ihren Bemühungen
- Auslösen einer Kettenreaktion. Die Modellvorhaben sollen andere Städte und Agglomerationen ermuntern, sich in ähnlicher Richtung zu engagieren und gleichzeitig von den bereits gemachten Erfahrungen zu profitieren.
- Sammlung, Auswertung und Kommunikation der Erfahrungen aus innovativen Vorhaben zur Umsetzung der Raumplanungsziele im urbanen Raum.
- Möglichst konkrete und direkte Umsetzung der Grundzüge der Raumordnung Schweiz.

Drei Schwerpunktthemen

Inhaltlich sollten die Ziele der Modellvorhaben in drei Schwerpunktthemen umgesetzt werden:

- Die Zusammenarbeit innerhalb städtischer Gebiete: Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen einer Gruppe von Gemeinden, um die funktionale und relationale Wirklichkeit möglichst gesamtheitlich zu betrachten.
- Strategische Städte- und Agglomerationsnetze: Kooperationsprojekte zwischen Städten und Agglomerationen, etwa innerhalb der bestehenden Metropolitanräume.
- Die Siedlungsentwicklung nach innen: Neben dem Anreiz für eine verstärkte Zusammenarbeit sollen die Modellvorhaben auch dazu dienen, andere Projekte zu unterstützen, mit denen die Ziele der Grundzüge der Raumordnung konkretisiert werden können, insbesondere hinsichtlich einer Siedlungsentwicklung nach innen.

6.2 Umsetzung und Leistungen

6.2.1 Modellvorhaben der 1. und 2. Generation

Ausschreibungen

1. Generation:
Ausschreibungen 2002

Das Instrument der Modellvorhaben wurde schnell umgesetzt. Eine erste inoffizielle Ausschreibung erfolgte im Jahr 2001 noch vor der Genehmigung des Berichtes zur Agglomerationspolitik durch den Bundesrat. Dabei hat das ARE gezielt ausgewählte Personen angeschrieben, die sich in Kantonen und Agglomerationen bereits mit der Thematik beschäftigt hatten. Die Frist für die Eingabe bis März 2002 wurde bewusst sehr kurz gesetzt. Daraufhin wurden acht Vorhaben eingereicht. Parallel dazu gab es eine offizielle Ausschreibung mit Eingabefrist bis Herbst 2002, welche zu weiteren zehn eingereichten Vorhaben führte. Insgesamt wurden 31 Modellvorhaben der 1. Generation vom Bund ausgewählt und unterstützt.

Auswahlkriterien der
1. Generation

Folgende Auswahlkriterien waren für die Modellvorhaben der 1. Generation definiert:

- Das Projekt betrifft ausschliesslich oder schwerpunktmässig städtisches Gebiet, kann aber auch das Hinterland mit einbeziehen.
- Innovativ, d.h. keine Unterstützung von Ansätzen, die schon seit Jahren und schweizweit praktiziert werden
- Modellcharakter, d.h. Aussagekraft für andere Vorhaben
- Beitrag des Bundes kann dem Projekt echten Auftrieb geben (moralisch, finanziell, inhaltlich)

- Mitbeteiligung der Kantons- und Gemeindeebene (mindestens finanziell, im Idealfall auch in Projektorganisation).
- Grenzüberschreitende Thematik (Gemeindegrenzen, Kantonsgrenzen, Landesgrenzen), d.h. mindestens auf Gemeindeebene sind mehrere Partner involviert. Ausnahme: Themen der Siedlungsentwicklung nach innen.
- Auf Dauer ausgelegte Zusammenarbeit (keine Zusammenarbeit, die ausschliesslich auf ein einzelnes Projekt oder von vornherein befristet ausgelegt ist).
- Einzelprojekte müssen im Kontext einer langfristig und gesamtheitlich angelegten Zusammenarbeit stehen (Ausnahme: Schwerpunkt Siedlungsentwicklung nach innen)

2. Generation:
Ausschreibungen 2007 / 2008

Für die 2. Generation der Modellvorhaben erfolgte eine erste Ausschreibung im Januar 2007 unter dem Dach "Modellvorhaben nachhaltige Raumentwicklung". Eine zweite Ausschreibung erfolgte im März/April 2008. 22 eingereichte Projekte wurden als „Modellvorhaben Agglomerationspolitik der 2. Generation“ vom Bund unterstützt. Es war auch möglich, ausserhalb der offiziellen Ausschreibungen der 1. und 2. Generation als Modellvorhaben aufgenommen zu werden (Bsp. Metropolankonferenz Zürich). Das ARE hat ausserdem einzelnen Räumen direkt empfohlen, ein Modellvorhaben einzureichen.

Einbettung in "Modellvorhaben
nachhaltige Raumentwicklung"

Für die zweite Ausschreibung waren unter dem Dach "Modellvorhaben nachhaltige Raumentwicklung" verschiedene Themenbereiche zusammengefasst, für welche Fördergelder beim Bund beantragt werden konnten. So wurden neben den Modellvorhaben zur Agglomerationspolitik auch solche zur Nachhaltigen Siedlungsentwicklung und zu Synergien im ländlichen Raum gefördert. Die Zuständigkeiten und Finanzierungsschlüssel der drei Kategorien waren unterschiedlich (Abbildung 3).

Abbildung 3: Modellvorhaben
Nachhaltige Raumentwicklung

Modellvorhaben Agglomerationspolitik	Modellvorhaben Nachhaltige Siedlungsentwicklung	Modellvorhaben Synergien im ländlichen Raum
Zuständigkeit/ Finanzierung: ARE unter Einbezug SECO	Zuständigkeit/ Finanzierung: ARE	Zuständigkeit/ Finanzierung: Bundesnetz- werk ländlicher Raum (ARE, SECO, BLW, BAFU)
Entscheidungsinstanz: ARE unter Einbezug SECO	Entscheidungsinstanz: ARE	Entscheidungsinstanz: Leitungsgremium
Mitwirkung anderer Bundesämter: punktuell	Mitwirkung anderer Bundesämter: punktuell	Mitwirkung weiterer Bundes- ämter: punktuell

Zwei Schwerpunktthemen

Die Modellvorhaben Agglomerationspolitik der 2. Generation sollten auf einen von zwei möglichen Schwerpunkten konzentrieren:

- a) Fokus auf die Zusammenarbeit in Agglomerationen, in Städtenetzen oder in Metropolitanräumen,
- b) Projets urbains: Fokus auf die Quartierentwicklung und Verbesserung der Lebensqualität in Quartieren.

Projets urbains als neuer
Schwerpunkt

Die Modellvorhaben „Typ Projets urbains“ sind eine thematische Achse der Modellvorhaben der Agglomerationspolitik und nicht zu verwechseln mit dem „Programme Projets urbains - Gesellschaftliche Integration in Wohnquartieren“. Dieses interdepartementale Programm betreiben die Bundesämter für Raumentwicklung (ARE), Migration (BFM), Wohnungswesen (BWO), Sport (BASPO) sowie die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) und die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) mit einem gemeinsamen Ziel: Verbesserung der Lebensqualität in den bestehenden Wohngebieten mit besonderen Defiziten bezüglich Lebensqualität. Das Bundesprogramm bietet kleineren und mittleren Städten und Gemeinden finanzielle und technische Unterstützung in der Quartierentwicklung über einen Zeitraum von vier Jahren (2008-2011). Im Rahmen des „Programme Projets urbains“ unterstützt der Bund ebenfalls 11 Projekte. Von diesen wird im vorliegenden Bericht nicht weiter die Rede sein, da sie nicht Bestandteil der Agglomerationspolitik sind.

Auswahlkriterien der 2.
Generation

Für die Modellvorhaben der 2. Generation waren in der Ausschreibung folgende Auswahlkriterien definiert:

- Die Projekte müssen den Nachweis erbringen, dass der gewählte Ansatz noch keine verbreitete Anwendung findet bzw. in der Schweiz noch keine praktische Anwendung gefunden hat. Die Innovation kann sich auf den Prozess, auf die Inhalte oder auf institutionelle Fragen beziehen.
- Die Projekte weisen nach, dass die angestrebten Wirkungen die Nachhaltige Entwicklung in allen drei Dimensionen unterstützt. Mindestens dürfen die Wirkungen keine negativen Auswirkungen auf eine oder mehrere dieser Dimensionen haben.³
- Die Projektergebnisse sollten auch auf andere örtliche oder politische Situationen übertragbar sein. Andere Akteure müssen von den Erfahrungen profitieren können, indem sie den Ansatz direkt oder mit Anpassungen auf ihre Situation übertragen können.
- Die Projekte sind darauf ausgerichtet, über die eigentliche Projektdauer hinaus Wirkungen zu erzielen. Die beteiligten Akteure bekunden den Willen, die eingeleiteten Arbeiten über den Abschluss des Modellvorhabens weiter zu tragen.
- Die politischen Akteure müssen in das Projekt eng einbezogen sein. Damit soll erreicht werden, dass sie für Anliegen der Agglomerationspolitik sensibilisiert werden und die Projektergebnisse mittragen. Soweit dies bezüglich Inhalt und Konkretisierungsgrad des Projektes als zweckmässig erscheint, sind auch die Bevölkerung und weitere Akteure

auf möglichst innovative Art und Weise in den Projektablauf einzubeziehen.

- Das Projekt hat zum Ziel, praktische und direkte Wirkungen in der betroffenen Region zu erzeugen.
- Der oder die Kantone sind in das Projekt einbezogen und tragen das Projekt fachlich und (in der Regel auch) finanziell mit. Das Projekt ist kantonsintern bei allen zuständigen Fachstellen abgestützt. Damit wird sichergestellt, dass das Projekt auch beim Kanton den notwendigen Rückhalt geniesst.

Anpassung der Schwerpunktsetzung

Von der Zusammenarbeit...

Mit der ersten Ausschreibung im Jahr 2002 wurde primär eine verstärkte horizontale Zusammenarbeit angestrebt, mit dem Ziel der Förderung von dauerhaft funktionsfähigen städtischen Gebieten und eines polyzentrischen Netzes von Städten und Agglomerationen. Mit den Modellvorhaben der 1. Generation wollte der Bund prioritär einerseits konkrete Erfahrungen in der Zusammenarbeit sammeln und andererseits erste Pilot-Agglomerationsprogramme begleiten. So wurden auch Pilotprojekte zum Thema Verkehr und Siedlung unterstützt. Diese Themen wurden danach jedoch nicht mehr weitergeführt. Projekte für Städtenetze und Siedlungsentwicklung nach innen sollten nur punktuell und mit geringeren Beiträgen unterstützt werden.

...zu breiterem Inhaltsfächer

Für die Modellvorhaben der 2. Generation wurden als mögliche Schwerpunktthemen a) die Zusammenarbeit und b) die Projets urbains vorgegeben. Die eingereichten Anträge zeigten aber, dass die Zusammenarbeit nicht mehr das vordringlichste Anliegen war und das Thema in den Agglomerationen weniger prioritär war. Die Vorhaben widmeten sich verschiedenen Themen, wie etwa der Quartierentwicklung (Modellvorhaben Typ "Projets urbains"), der Stärkung von Städtenetzen oder der Realisierung von Agglomerationspärken.

6.2.2 Technische und finanzielle Unterstützung des Bundes

Technische Unterstützung

Gemäss Ausschreibung für Modellvorhaben der 1. Generation waren unterschiedliche Unterstützungsformen des Bundes vorgesehen. Einerseits unterstützte der Bund die Vorhaben durch eine Vernetzung der Akteure – der Projektträger, Bundesämter, verschiedener sektorale Sachbereiche, sowie verschiedener Modellvorhaben – und die Moderation des Erfahrungsaustausches. Andererseits, indem er sein Know-How aus verschiedenen Sachbereichen zur Verfügung stellte und die Vorhaben entsprechend inhaltlich begleitete.

Erfahrungsaustausch Modellvorhaben	Das ARE hat regelmässig Erfahrungsaustauschveranstaltungen zu Modellvorhaben durchgeführt. Solche haben stattgefunden im Dezember 2002, im September 2003, im Mai 2004, September 2004, Mai 2005, August 2006, November 2007, Dezember 2008, April 2009 und im Januar 2010. Ausserdem wurden in kleinerem Teilnehmerkreis jeweils zu spezifischen Themen Austauschworkshops organisiert, so im Dezember 2007, Januar und November 2008 und im September 2009. Die Veranstaltungen waren konzipiert als "zentrales Lerngefäss" für alle beteiligten Akteure. Formell waren sie in der Regel so aufgebaut, dass verschiedene Beispiele präsentiert wurden und anschliessend in thematischen Workshops spezifische Fragestellungen vertieft wurden. Für die Veranstaltungen standen nur minimale Mittel zur Verfügung. Die finanziellen Mittel für die Modellvorhaben sollten in erster Linie direkt in die Modellvorhaben fliessen.
Finanzielle Beteiligung des Bundes	Pro Jahr stand für die Modellvorhaben ein Budget von rund CHF 500'000 zur Verfügung. Pro Projekt waren jährlich zwischen CHF 10'000 und CHF 50'000 vorgesehen. Die finanzielle Unterstützung wurde jeweils flexibel verlängert, sofern die Ziele des Vorhabens noch nicht erreicht werden konnten und ein Wegfall der Bundesfinanzierung deren Erreichung gefährdet hätte. Der Bund engagierte sich jedoch grundsätzlich finanziell nur in der Startphase der ersten drei Projektjahre und gewährte keine Beteiligung an Infrastrukturanlagen. In verschiedenen Gesprächen mit Vertreterinnen und Vertretern von Modellvorhaben kam zum Ausdruck, dass der finanzielle Beitrag des Bundes geschätzt wurde, aber angesichts der teilweise geringen Beträge nicht entscheidend war. Wichtiger war aus Sicht verschiedener Befragter jedoch die Signalwirkung, welche von einer Mitfinanzierung des Bundes ausging.
Bedingungen	Als Bedingung für eine Beteiligung des Bundes wurden die Bereitschaft der Projektträger zum Erfahrungsaustausch und das inhaltliche Mitspracherecht des Bundes gestellt. Eine weitere Bedingung lag darin, dass ein Kanton und eine Stadt beziehungsweise Gemeinde involviert sein müssen. Dies einerseits aus föderalistischen Gründen, andererseits aufgrund der Erkenntnis, dass institutionelle Neuerungen eher möglich sind, wenn die Kantone mitziehen.

6.3 Charakterisierung der Modellvorhaben

52 Modellvorhaben unterstützt Seit 2002 hat der Bund insgesamt 52 Modellvorhaben der Agglomerationspolitik unterstützt, davon 30 Vorhaben im Rahmen der 1. Generation und 22 Vorhaben im Rahmen der 2. Generation.³

6.3.1 Inhalte: Ziele und Themen

Zusammenarbeitsformen und
Aufbau von Governance-
Strukturen im Vordergrund

Der Grossteil der Modellvorhaben hat sich inhaltlich mit der überkommunalen Zusammenarbeit und dem Aufbau einer Organisationsstruktur beschäftigt. Daneben haben sich verschiedene Vorhaben auch inhaltliche Ziele gesetzt, wie etwa die Entwicklung eines Masterplans für das Stadtzentrum in *Luzern Nord*, oder die *Landschaftsaufwertung im Agglomerationspark Limmattal*. Der Stärkung eines interkantonalen bzw. überkantonalen Städteneetzes widmeten sich die beiden Vorhaben *Interkantonales Städtetenetz Bern* und *réseau des villes de l'arc jurassien*. In den Modellvorhaben des Typs "Projets urbains" wurde die Aufwertung von Quartieren und die Aktivierung der Bevölkerung verfolgt, so etwa im Vorhaben *Solothurn West*.

6.3.2 Struktur: Organisation, Trägerschaftsformen und Akteure

Initiative Angestossen wurden die Modellvorhaben manchmal von Städten oder Gemeinden. Dies war etwa beim Modellvorhaben Obersee der Fall, wo die Präsidenten der drei zentralen Gemeinden der Agglomeration die Initiative für das Vorhaben ergriffen. In anderen Fällen war der Kanton der Initiator, so hat der Kanton Bern beispielsweise die Entwicklung der Agglomerationsstrategie Bern veranlasst. Manchmal haben auch Dritte den Anstoss gegeben für den Start eines Projektes, wie etwa im Falle von Solothurn West, wo die Initiative für den Quartierentwicklungsprozess von einer Schulleiterin aus dem Quartier kam.

Organisationsformen Einige Modellvorhaben bildeten während dem Prozess eine neue Organisationsstruktur und gründeten zum Beispiel einen Verein. Andere Modellvorhaben stützten sich auf bereits bestehende Strukturen oder bildeten temporäre Organisationen. Die Wahl der Projektorganisation war abhängig von der Art des Projektes und von den unterschiedlichen Ausgangslagen bezüglich der bereits bestehenden Zusammenarbeitsformen.

³ Für die Auswertung der Modellvorhaben stützt sich der vorliegende Bericht nicht nur auf die durch das Autorenteam geführten Interviews, sondern auch auf die durch das ARE geführten Abschlussgespräche zu den Vorhaben und auf den dazugehörigen Evaluations-Bericht.

Integration verwaltungsexterner Akteure in Einzelfällen	Spezialfälle bezüglich Projektorganisation sind die beiden Modellvorhaben erster Generation <i>Salina Raurica</i> und <i>BaBeL</i> . Das Modellvorhaben <i>Salina Raurica</i> entwickelte eine Ad-hoc-Organisation ausserhalb der bestehenden Verwaltungsstrukturen mit Mitgliedern aus der Politik, den Gemeinden, der Bevölkerung, den betroffenen Gruppierungen und mit externen Fachleuten sowie Grundeigentümer und Grundeigentümerinnen. Auch das Modellvorhaben <i>BaBeL</i> bezog Akteure aus verschiedenen Kreisen mit ein, so insbesondere die Quartierbevölkerung.
Organe	Die Projektsteuerung bestand in der Regel aus Vertretungen der Kantone, der Gemeinden, der Regionen sowie weiterer Interessensgruppierungen. Bearbeitet wurde das Projekt meistens durch Verwaltungsmitglieder unter Beizug externer Fachkräfte. Alle Modellvorhaben haben die politischen Entscheidungsträger miteinbezogen, häufig als Mitglieder einer Begleitgruppe.
Rolle der Kantone	Die Kantone waren unterschiedlich stark in die Modellvorhaben involviert. Teilweise war der Kanton Initiator des Vorhabens und half massgeblich mit dieses zu entwickeln, wie etwa im Projekt <i>Agglomerationsstrategie Bern</i> . In anderen Fällen hat er das Vorhaben in einer weniger zentralen Rolle begleitet. Dies war beispielsweise im Modellvorhaben „Projets urbains“ <i>Solothurn West</i> der Fall, wo für die Thematik der Quartierentwicklung der Kanton nicht der zentrale Akteur auf Verwaltungsseite ist, sondern die Stadt.
Besonderheit interkantonalen Projekte	Modellvorhaben, welche einen interkantonalen Raum betreffen, waren besonders gefordert im Aufbau ihrer Organisationsform und Trägerschaft. Für die Entwicklung des Modellvorhabens Obersee galt es beispielsweise, neben den Gemeinden im Raum Obersee auch noch drei Kantone in einer Trägerschaft zu vereinen.
Perimeter	Die Vielfältigkeit der Modellvorhaben äussert sich in den unterschiedlichen Perimeter der Modellvorhaben. Während sich gewisse Modellvorhaben nur über wenige Gemeinden erstrecken, sind bei anderen grössere Gebiete betroffen, so zum Beispiel bei der Agglomerationsstrategie des Kantons Bern, wo alle Gemeinden des Kantons Bern einbezogen sind oder beim Modellvorhaben <i>Strukturen für eine bessere Zusammenarbeit im Wirtschaftsraum Zürich</i> , das über 200 Gemeinden integriert. Kleinere Perimeter weisen beispielsweise das Modellvorhaben <i>Zone d'activités régionale de Delémont (ZARD)</i> , das sich auf sieben Gemeinden beschränkt, oder das Modellvorhaben <i>Agglo Obersee</i> auf, wo zu Beginn nur drei Gemeinden einbezogen wurden. Entscheidend für die Perimeterwahl war die inhaltliche Ausrichtung der Vorhaben. Häufig wurde der Perimeter flexibel definiert, um ihn an Teilprojekte anpassen zu können. Einige Modellvorhaben übernahmen bei der Wahl des Perimeters auch bereits bestehende Strukturen, wie beispielsweise die Regionalplanung Zürich und Umgebung oder

den Service des affaires intercommunales des Modellvorhabens der Agglomeration Vevey-Montreux.

Finanzielle und personelle
Ressourcen

Die einzelnen Modellvorhaben hatten unterschiedliche finanzielle Ressourcen zur Verfügung, je nach inhaltlicher Ausrichtung. Maximal konnten sie mit einer Unterstützung von 50'000 CHF über vier Jahre rechnen. Dieser Maximalbetrag von 200'000 CHF wurde beispielsweise für den *Masterplan Stadtzentrum Luzern Nord* oder für die *Starke Stadtregion Sursee* ausgeschüttet. Andere Modellvorhaben Einzelne wurden nur in einem Jahr mit einem einmaligen Beitrag von 50'000 CHF durch das ARE unterstützt, so etwa die *IBA Basel* für die Lancierungsphase oder der *Agglomerationspark Limmattal*. Neben dem Bund erhielten die Vorhaben häufig auch finanzielle Unterstützung der Kantone und Gemeinden, in Einzelfällen auch von weiteren Geldgebern wie Stiftungen oder weiteren Bundesämtern. Der personelle Aufwand für die Vorhaben ist schwierig zu eruieren, da für die Umsetzung der Modellvorhaben meistens keine eigenen Stellen geschaffen wurden. Er wird aber von den befragten Projektträgern generell als gross bezeichnet.

6.3.3 Prozess: Umsetzung und Zusammenarbeit

Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit innerhalb der Modellvorhaben verlief unterschiedlich. In Räumen mit bereits bestehenden und etablierten Zusammenarbeitsstrukturen konnte sie schneller realisiert werden. Dort wo in neuen Konstellationen zusammengearbeitet wurde, dauerte es länger, bis sie eingespielt war. Das nötige Vertrauen musste zuerst aufgebaut oder gestärkt werden. Insbesondere bei interkantonalen Vorhaben nahm die Phase der Vertrauensbildung mehr Zeit in Anspruch. Generell haben die meisten Modellvorhaben jedoch für die Realisierung bzw. Umsetzung mehr Zeit benötigt als geplant.

Kommunikation nach innen

Die Exekutivmitglieder der einzelnen Gemeinden sowie weitere Exponenten aus Politik und Wirtschaft wurden mittels Newslettern, Webseiten, Präsentationen und speziellen Veranstaltungen oder Workshops über die Projekte informiert. In einzelnen Modellvorhaben wurde indessen kritisch angefügt, dass es zuwenig gelungen ist, die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in den Prozess einzubeziehen.

Kommunikation nach aussen

Nach aussen kommuniziert wurde mit unterschiedlicher Intensität. Während die Verantwortlichen einiger Vorhaben bewusst wenig nach aussen traten, um keine zu hohen oder falsche Erwartungen zu wecken, betrachteten andere die Kommunikation als wichtiges Instrument zur Sensibilisierung für die Thematik und die Erhöhung der Akzeptanz des Vorhabens. Meistens wurde die Bevölkerung nur sporadisch über das Projekt informiert. Die meisten Vorhaben haben neben der Durchführung von Medienorientierungen und der Veröffentlichung von Presseartikeln auch einen

Internetauftritt realisiert. Vereinzelt wurden weitere Kommunikationskanäle genutzt, wie etwa Zeitungsbeilagen in der *Agglo Obersee*, Roadshows in Rahmen der *Agglomerationsstrategie Bern* oder Quartierpostkarten im Projekt *Babel*. Ein besonders hohes Gewicht auf die Kommunikation nach aussen wurde bei denjenigen Vorhaben gelegt, welche eine oder mehrere Volksabstimmungen beinhalteten, wie zum Beispiel die *Agglomerationsstrategie Bern*.

Partizipation Die Partizipation spielte in den einzelnen Modellvorhaben eine sehr unterschiedliche Rolle. Nur bei wenigen Projekten konnte aber die Bevölkerung im Sinne eines Einbezugs partizipieren. Dies war der Fall im Rahmen der Modellvorhaben *Babel* und *Salina Raurica*. In verschiedene Modellvorhaben wurden Workshops durchgeführt, einige führten Befragungen oder einzelne Grossveranstaltungen oder Foren durch. In Einzelfällen wurden Volksabstimmungen durchgeführt, so im Falle der *Agglomerationsstrategie Bern* und der *Constitution de l'agglomération de Fribourg*.

6.3.4 Verbindung zu Agglomerationsprogrammen

Unterschiedliche Verknüpfung
der Instrumente

Zu den Verknüpfungen von Modellvorhaben und Agglomerationsprogrammen innerhalb eines Raumes hat sich der Bund im Vorfeld der Lancierung der Agglomerationspolitik kaum Gedanken gemacht. Beide Instrumente haben für sich selbst eine eigene Dynamik ausgelöst und die Verknüpfung der Instrumente sah im Einzelfall unterschiedlich aus. Konkret können folgende Fälle unterschieden werden:

- Modellvorhaben und Agglomerationsprogramm wurden parallel und unabhängig voneinander entwickelt. In Luzern wurde gleichzeitig unter Federführung des Kantons ein Agglomerationsprogramm erarbeitet und das Modellvorhaben *Luzern Plus* lanciert und umgesetzt.
- Das Modellvorhaben wurde in ein Agglomerationsprogramm überführt. Dies geschah häufig relativ reibungslos, war teilweise jedoch damit verbunden, dass gewisse Themenschwerpunkte des Modellvorhabens im Rahmen des Agglomerationsprogramms nicht mehr weiterverfolgt wurden. So standen etwa im Vorhaben *Agglo Obersee* für gewisse Themen wie Freizeit und Tourismus keine finanziellen Ressourcen mehr zur Verfügung, weshalb sie nicht weiter bearbeitet wurden. Ausserdem war die Überführung in ein Agglomerationsprogramm nicht selten mit einer Anpassung des Perimeters verbunden, da für die Agglomerationsprogramm in erster Annäherung oft vom statistischen Perimeter ausgegangen wurde.
- Die Dynamik des Infrastrukturfonds hat die Dynamik des Modellvorhabens übersteuert, mit der Folge, dass Anforderungen und Terminplanung der Modellvorhaben nicht mehr eingehalten werden konnten.

Modellvorhaben verloren an
Bedeutung

Mit dem Infrastrukturfonds hat sich die Bedeutung zwischen Modellvorhaben und Agglomerationsprogrammen deutlich verschoben. Während zu Beginn der Agglomerationspolitik eher die Modellvorhaben im Vordergrund standen, haben diese mit den Agglomerationsprogrammen klar an Bedeutung verloren, da sie für die Agglomerationen finanziell weniger interessant waren.

6.4 Beitrag zur koordinierten Entwicklung der Agglomerationen

6.4.1 Impulse und Kettenreaktion

Kettenreaktion mit
unterschiedlichen Motiven in
Gang gesetzt

Wie die grosse Zahl an Modellvorhaben zeigt, war die Möglichkeit, für Vorhaben finanzielle Unterstützung des Bundes zu erhalten, welche ausserdem zu konkreten Erfahrungen in der Zusammenarbeit führten, attraktiv. Entsprechend viele Vorhaben wurden eingereicht und unterstützt. Teilweise handelte es sich um Projekte, welche ohnehin geplant waren, jedoch durch die Unterstützung des Bundes eine stärkere Legitimation und höhere Akzeptanz erlangten.

Wettbewerb der
Agglomerationen

Nachdem erste Agglomerationen Projekte gestartet hatten, wurde ein Wettbewerb zwischen den Agglomerationen ausgelöst. Von zahlreichen Befragten wurde erwähnt, dass man nicht hinter anderen Agglomerationen zurückstehen und mit eigenen Projekten nachziehen wollte. Der Infrastrukturfonds wirkte dabei im Hintergrund als wesentlicher Anreiz.

Erfolgreiche Auslösung
von Impulsen

Aufgrund des Anreizes des Infrastrukturfonds konnten relevante Impulse ausgelöst werden. Gemäss diversen Akteuren wurden in den Modellvorhaben vor Ort innerhalb relativ kurzer Zeit erste Erfolge in Form von neuen Kooperationen oder inhaltlichen Projektergebnissen sichtbar. Daraus resultierte ein Motivationsschub, welcher für die weitere Zusammenarbeit in der Agglomeration und nicht zuletzt als Basis für die gemeinsame Erarbeitung eines Agglomerationsprogramms insgesamt bedeutsam war.

6.4.2 Erfahrungsaustausch

Experimentierfeld und
Lern-Labor

Die Modellvorhaben hatten gemäss Aussagen des ARE den Charakter eines "Lern-Labors", für alle beteiligten Akteure und insbesondere für den Bund, dem bisher praktische Erfahrungen in der tripartiten Zusammenarbeit und in Raumentwicklungsprojekten auf Ebene Agglomeration fehlten. Durch die Begleitung der Vorhaben seitens des Bundes konnten die für die Agglomerationspolitik verantwortlichen Personen vor Ort lehrreiche Erfahrungen

gen machen. Die Modellvorhaben haben dem Bund dabei geholfen, die Situation und die Herausforderungen in den Agglomerationen zu erkennen.

Illustration der
Agglomerationspolitik

Vor allem in der Anfangsphase der Agglomerationspolitik waren die Modellvorhaben nach Ansicht des ARE wertvoll zur konkreten Illustration der Agglomerationspolitik. Anhand erster Projekte konnte das ARE die Zielsetzungen und Inhalte der Agglomerationspolitik kommunizieren, erste Erfahrungen weitergeben und damit eine Kettenreaktion fördern. Die Modellvorhaben hatten dadurch einen wichtigen Imageeffekt.

Erfahrungsaustausch-
Veranstaltungen als zentrales
Informationsgefäss

Der Erfahrungsaustausch wurde vom Bund aktiv gefördert. Die Erfahrungen aus den Vorhaben wurden ausgewertet und bedarfsgerecht weitergegeben. Somit konnten neue Vorhaben von den Erfahrungen der anderen profitieren. Als zentrales Gefäss für den Informationsfluss dienten die regelmässigen Erfahrungsaustauschveranstaltungen, welche rege besucht und von den Teilnehmenden positiv beurteilt wurden.

Eingeschränkte Übertragbarkeit
der Erkenntnisse

Der Charakter der Modellvorhaben, d.h. eines Transfers von spezifischen Erfahrungen zu allgemein übertragbaren Ergebnissen, kam unter anderem bei der Governance-Thematik zum Tragen. Je spezifischer die Modellvorhaben inhaltlich auf die Bedürfnisse und Situationen einzelner Agglomerationen zugeschnitten sind, desto schwieriger wird von verschiedenen Akteuren die Übertragbarkeit der Ergebnisse auf andere Räume eingeschätzt.

6.4.3 Umsetzung der Grundzüge der Raumordnung Schweiz

Zur Umsetzung der Grundzüge der Raumordnung Schweiz sollten die Modellvorhaben durch Fokus auf die drei Schwerpunktthemen der Zusammenarbeit in städtischen Gebieten, der strategischen Städte- und Agglomerationsnetze und der Siedlungsentwicklung nach innen beitragen.

Zusammenarbeit

Zusammenarbeit noch im
Aufbau

Die Zusammenarbeit musste in den Agglomerationen erst Schritt für Schritt aufgebaut werden. Das gegenseitige Vertrauen musste sich erst entwickeln. Dieser Prozess ist noch keineswegs abgeschlossen. Bislang sind in den allermeisten Agglomerationen erst unverbindlichere Kooperationsformen etabliert worden. Weitergehende verbindliche Formen werden an verschiedenen Orten diskutiert, sind jedoch noch kaum umgesetzt worden. Auch die Beteiligung der Öffentlichkeit wird in vielen Agglomerationen noch als Schwachpunkt identifiziert.

Modellvorhaben intensivieren
Zusammenarbeit in den
Agglomerationen

In der Beurteilung der Intensivierung der Zusammenarbeit in den Agglomerationen sind sich die Befragten einig: Die Modellvorhaben haben durch die Etablierung von Kooperationsstrukturen zu einer Verbesserung der Zu-

sammenarbeit in den Agglomerationen beigetragen. Angeführt wird etwa, dass dadurch das gemeinsame Problembewusstsein geschärft wurde und sich eine eigentliche Zusammenbeitskultur entwickeln konnte.

Keine Wirkung bezüglich
sektoraler Zusammenarbeit

Das Instrument der Modellvorhaben hat aus Sicht der Befragten kaum zu einer Veränderung der sektoralen Zusammenarbeit auf Bundesebene geführt. In der Regel waren ausser dem ARE keine weiteren Bundesämter in die Vorhaben involviert. Dies lässt sich mit deren Prioritätensetzung bezüglich der Verwendung der Ressourcen begründen, hat jedoch die sektorale Zusammenarbeit auf Bundesebene nicht gefördert.

Vertikale Zusammenarbeit

Die vertikale Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden hat sich insofern verbessert, als in den meisten Fällen alle drei Ebenen involviert waren. Jedoch war die Rolle des Bund in den einzelnen Modellvorhaben häufig von untergeordneter Bedeutung. Enger war die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Kanton, wobei hier sehr grosse Unterschiede in den Agglomerationen zu verzeichnen sind. Verschiedene Agglomerationen haben die enge Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden im Modellvorhaben besonders hervorgehoben. In anderen Agglomerationen war der Kanton aus Sicht der Gemeinden hingegen weniger präsent.

Strategische Städtenetze

Während die meisten Modellvorhaben auf eine Intensivierung der Zusammenarbeit fokussiert waren, wurden strategische Kooperationen zwischen den Agglomerationen und Städten nur in wenigen Fällen verfolgt (*Metropolitankonferenz Zürich*, *Stdtesechseck*, *Netzstadt Aareland*, *Réseau des Villes de l'Arc Jurassien*). Im Rahmen des Modellvorhabens Netzstadt Aareland (ursprünglich „Aarolfingen,“) wurde beispielsweise eine strategische Städtepartnerschaft zwischen Aarau, Olten und Zofingen aufgebaut, welche später zum Agglomerationsprogramm Aareland führte.

Siedlungsentwicklung nach innen

Auch waren nur wenige Modellvorhaben im Schwerpunkt der Siedlungsentwicklung nach innen angesiedelt (z.B. Fonds de roulement für Industriebrachen / Luzern).

6.4.4 Beitrag zu den langfristigen Zielen

Indirekte Wirkungen der
Modellvorhaben

Inwiefern sich aufgrund der Modellvorhaben insgesamt die wirtschaftliche Attraktivität und Lebensqualität in den Agglomerationen verbessert hat, die polyzentrische Stadt- und Agglomerationsentwicklung erhalten werden konnte oder die Siedlungsentwicklung nach innen stattgefunden hat, lässt sich aus Sicht der Befragten nicht beurteilen. Die meisten Akteure gehen

indessen davon aus, dass mit dem Instrument Beiträge zur Umsetzung wesentlicher Anliegen der Raumordnungspolitik des Bundes geleistet werden konnten. Die konkreten Wirkungen hinsichtlich der räumlichen Entwicklung dürften erst später beziehungsweise indirekt spürbar werden. So haben die Modellvorhaben insbesondere hinsichtlich der gemeinsamen Steuerungsmöglichkeiten Grundlagen für eine wirkungsvolle Politik gelegt. Die Modellvorhaben werden ebenfalls als wichtiges Instrument eingeschätzt, das die Vernetzung der Akteure in der Schweiz und den Erfahrungsaustausch angestossen und damit wesentlich zu einer raschen Umsetzung der Agglomerationspolitik beigetragen haben.

6.5 Beurteilung

6.5.1 Beurteilung von Umsetzung und Leistungen

Stärken des Instrumentes
konnten genutzt werden

Die pragmatische Weiterentwicklung der Modellvorhaben im Laufe der Zeit hat sich unseres Erachtens als zielführend erwiesen. Damit konnte die Flexibilität des vergleichsweise offen formulierten Instrumentes genutzt werden. Bereits im Rahmen der ersten Ausschreibung wurde flexibel auf die grosse Resonanz aus den Agglomerationen reagiert. Ursprünglich war vorgesehen, wenige herausragende modellhafte Beispiele im Sinne von „Leuchttürmen der Agglomerationspolitik“ zu unterstützen. Aufgrund der Initiativen in zahlreichen Agglomerationen wurde in der Folge das Ziel einer thematischen Breite und einer umfassenden räumlichen Verankerung der Agglomerationspolitik „vor Ort“ verfolgt. Auch im weiteren Verlauf konnten die thematischen Schwerpunktsetzungen dem Erfahrungsgewinn angepasst werden. Nachdem in der 1. Generation bezüglich Zusammenarbeitsformen in Agglomerationen vielerorts noch Neuland betreten wurde, konnte sich die 2. Generation schon stärker mit verschiedenen inhaltlichen Themen auseinandersetzen.

Ausrichtung der 2. Generation
schwierig nachvollziehbar

Im Gegensatz zu den Vorhaben der 1. Generation haben diejenigen der 2. Generation nach unserer Einschätzung in der inhaltlichen Ausrichtung an Klarheit verloren. Die Zusammenfassung mit anderen Typen von Modellvorhaben unter ein gemeinsames Dach dürfte zwar aus internen amtspolitischen Gründen des Bundesamts für Raumentwicklung sinnvoll gewesen sein. Sie hat aber nach aussen nicht zur inhaltlichen Klarheit des Instrumentes beigetragen. So ist die Verbindung der Modellvorhaben Agglomerationspolitik mit den anderen Typen von Modellvorhaben, die sich in ihren Profilen teilweise überschneiden, nicht nachvollziehbar.

Einbettung der Projets urbains in
die Agglomerationspolitik unklar

Die Möglichkeit, mit dem Typ "projet urbain" den Schwerpunkt des Modellvorhabens auf die Quartierentwicklung zu legen, hat unserer Meinung nach den Fokus von der Agglomerationspolitik weggenommen. Die Projets

urbains widmen sich weitgehend der Entwicklung von Quartieren innerhalb einer Gemeinde, und unterscheiden sich damit insofern deutlich von anderen Agglomerationsprojekten, als dass sie eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht zwingend erfordern. Der Zusammenhang zwischen der Entwicklung von Agglomerationen und der Entwicklung von Quartieren ist nicht in jedem Fall gegeben. So hat beispielsweise der Stadtplaner eines Modellvorhabens „Projets urbains“ nach eigenen Aussagen zu Beginn nicht realisiert, dass das Modellvorhaben mit der Agglomerationspolitik etwas zu tun hat.

Wertvolles Lernlaboratorium für die Agglomerationsentwicklung

Gemäss Aussagen des ARE wurde das Instrument der Modellvorhaben nach dem Prinzip "Trial and Error" konzipiert. Das Scheitern einzelner Vorhaben war zulässig; wichtig war, dass aus den Erkenntnissen gelernt wurde. Die Finanzmittel wurden in einem gewissen Sinne auch als Risikokapital betrachtet. Der Erfahrungsaustausch entsprach einem Bedürfnis der Teilnehmenden und erfüllte eine doppelte Funktion für den Erkenntnisgewinn als auch für die Vernetzung Akteure. Ausserhalb der Veranstaltungen war der Austausch zwischen den einzelnen Modellvorhaben eher begrenzt, entweder weil die zeitlichen Ressourcen fehlten oder weil die anderen Modellvorhaben wenig vergleichbar waren. Unseres Erachtens waren die Veranstaltungen ein wichtiges Lernlaboratorium, insbesondere für den Bund, der mit wenig Vorwissen in den Prozess eingestiegen ist. Der Wissenstransfer hat allerdings in erster Linie über die Fachpersonen der Agglomerationspolitik des Bundes stattgefunden, welche sich hauptsächlich in allen Bereichen einbringen konnten. So trat der Sektionsleiter der Agglomerationspolitik sozusagen als "Wanderprediger" auf und gab Erkenntnisse aus guten Beispielen an andere weiter. Kaum gelungen ist jedoch unseres Erachtens eine Formalisierung des Wissens über den Kreis der Teilnehmenden an den ERFA-Veranstaltungen hinaus.

Flexible Handhabung mit Vor- und Nachteilen

Die Handhabung der Modellvorhaben von Seiten des Bundes funktionierte weitgehend unbürokratisch und flexibel. Diese Vorgehensweise ist angesichts der Offenheit von Instrument und Prozess positiv zu beurteilen. Sie war indessen für die Modellvorhaben auch mit zusätzlichen Herausforderungen verbunden. In verschiedenen Fällen wäre von Seiten der Modellvorhaben eine klarere Information und eine stärkere Betreuung und Präsenz des Bundes gewünscht gewesen. Aus Sicht des Bundes wurden die Modellvorhaben insgesamt intensiv betreut, aus Sicht der einzelnen Modellvorhaben hingegen war der Bund wenig präsent und hat das ARE wenig steuernd eingegriffen. Die persönlichen Kontakte zwischen Bundesvertretern und –vertreterinnen und den Akteuren auf kantonaler und lokaler Ebene haben für die Verständigung jedoch eine wichtige Rolle gespielt.

Modellvorhaben mit hohem Aufwand verbunden

Unserer Beurteilung nach lieferten die Modellvorhaben den Agglomerationen wertvolle erste Erfahrungen oder dienten sogar als Einstieg für die anschliessende Erarbeitung eines Agglomerationsprogramms. Die Tatsache,

dass mit den Modellvorhaben vielerorts Neuland betreten wurde, hatte jedoch auch ihren Preis. Die Umsetzung der Modellvorhaben war aus Sicht vieler Agglomerationen mit einem hohen zeitlichen, personellen und finanziellen Aufwand verbunden und hat in verschiedenen Modellvorhaben mehr Zeit in Anspruch genommen als geplant. Es hat sich in verschiedenen Modellvorhaben gezeigt, dass einzelne Schlüsselpersonen mit hohem Einsatz und kontinuierlicher Prozesssteuerung ein Modellvorhaben wesentlich vorantreiben konnten. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass ein frühzeitiger Einbezug der Politik, gerade in einer massgeblichen Gestaltungsrolle, den Erfolg eines Modellvorhabens positiv beeinflusst hat.

6.5.2 Beurteilung der Wirkungen

Modellvorhaben so vielfältig wie
die Agglomerationslandschaft

Die Tatsache, dass 52 Modellvorhaben zu unterschiedlichen Themen und mit verschiedenen Zielsetzungen eingereicht und vom Bund unterstützt wurden zeigt, dass das Interesse in den Agglomerationen gross war, die Herausforderungen bezüglich Zusammenarbeit sowie Lösungsfindung für die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung anzupacken. Die Agglomerationen begannen, Zusammenarbeitsstrukturen aufzubauen und Trägerschaftsmodelle zu entwickeln. Die Agglomerationen haben das Instrument der Modellvorhaben, das bewusst Spielräume offen lässt, kreativ genutzt. Die unterschiedlichen Modellvorhaben widerspiegeln dabei die Vielfalt der Agglomerationslandschaft Schweiz. Je nach spezifischen Rahmenbedingungen in der Agglomeration wurde das "Grundthema" variiert und angepasste Lösungen entwickelt. Insbesondere interkantonale oder internationale Agglomerationen stellte dieser Prozess vor eine grosse Herausforderung, die dank des Instrumentes der Modellvorhaben besser angegangen werden konnte.

Impulsfunktion und Kettenreaktion

Wir sehen die grösste Bedeutung des Instrumentes der Modellvorhaben in der Auslösung von Impulsen für die Zusammenarbeit in der Raumentwicklung in den Agglomerationen und in der Auslösung einer Kettenreaktion.

Label als Initialzündung für
Kettenreaktion und erfolgreiche
Auslösung von Impulsen

Das Auslösen einer Kettenreaktion von innovativen Projekten mit dem Instrument ist gelungen, was die grosse Zahl an Modellvorhaben zeigt. Die finanzielle Unterstützung des Bundes für das Sammeln von Erfahrungen in der Zusammenarbeit war attraktiv und löste einen eigentlichen Wettbewerb in den Agglomerationen aus. Das Label des Modellvorhabens hat unserer Ansicht nach in vielen Agglomerationen als Initialzündung gewirkt, um Anstrengungen, die bereits liefen, zum Durchbruch zu verhelfen. Die Dynamik in den Agglomerationen wurde gestärkt oder gar neu in Bewegung gesetzt.

Günstiger Zeitpunkt

Der Zeitpunkt der Lancierung des Instrumentes war unseres Erachtens günstig. Der Problemdruck in den Agglomerationen war gross und erkannt. Bereits wurde vermehrt eine grenzübergreifende Zusammenarbeit angestrebt und erste Erfahrungen bestanden auch schon. Mit der ideellen und finanziellen Unterstützung des Bundes wurde der Anreiz stärker und grössere Projekte konnten politisch gerechtfertigt und gestartet werden.

Funktion des Erfahrungsgewinns

Modellvorhaben als
Lern-Labor

Die Modellvorhaben haben eine wichtige Funktion als "Lern-Labor" für die Agglomerationspolitik übernommen. Unseres Erachtens haben sie insbesondere dem Bund zu wertvollen Erfahrungen in der tripartiten Zusammenarbeit und zum besseren Verständnis der Herausforderungen in den Agglomerationen verholfen. In der Anfangsphase waren sie wertvoll zur Illustrierung der Agglomerationspolitik und haben dazu beigetragen, dass die Agglomerationspolitik für die Akteure vor Ort fassbar geworden ist.

Wissenstransfer an
Erfahrungsaustausch-
Veranstaltungen

Die Erfahrungsaustauschveranstaltungen dienten als zentrales Gefäss für den Informationsfluss. Die Modellvorhaben haben nach unserer Beurteilung wesentlich dazu beigetragen, dass innerhalb relativ kurzer Zeit vielfältige Erfahrungen von allen Agglomerationen im Sinne des Wissenstransfers genutzt werden konnten. Die Übertragbarkeit der Ergebnisse ist jedoch nur begrenzt möglich zwischen Vorhaben mit unterschiedlicher inhaltlicher Ausrichtung.

Inhaltsfunktion: Konkretisierung der Grundzüge der Raumordnung

Kein Bezug zu Grundzügen der
Raumordnung Schweiz

Der Bezug zu den Grundzügen der Raumordnung Schweiz, wie in den Zielen noch genannt, wurde in den Modellvorhaben nicht hergestellt. Zu einer konkreten und direkten Umsetzung der Grundzüge hat das Instrument daher nicht beigetragen. Wir nehmen an, dass die Modellvorhaben die Umsetzung wichtiger Anliegen der Raumentwicklungspolitik gefördert haben. Unklar ist indessen, wie die einzelnen Vorhaben in ein übergeordnetes Konzept eingebunden beziehungsweise auf dessen Ziele ausgerichtet werden können.

Zusammenarbeit

Verbesserung der horizontalen
Zusammenarbeit konnte erreicht
werden

Die Modellvorhaben haben unseres Erachtens wesentlich dazu beigetragen, dass sich die Zusammenarbeit auf Stufe der Agglomerationen verbessert hat. Diese Beurteilung trifft in erster Linie auf die horizontale Zusammenarbeit innerhalb einer Agglomeration zu. Die Stärkung der Kooperation in den einzelnen Agglomerationen stand in fast allen Modellvorhaben im Vordergrund. Eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Agglomerationen fand in erster Linie über den gemeinsamen Erfahrungsaustausch statt. Projekte für strategische Städte- und Agglomerationsnetze wurden hingegen nur sehr wenige realisiert. Eine der Ausnahme bildet das

Modellvorhaben der *Metropolitankonferenz Zürich*. Durch die verstärkte und letztlich in Form eines Vereins auch institutionalisierte Zusammenarbeit stiess die Agglomerationspolitik mit den Metropolitanräumen in eine neue Raumkategorie vor.

Schaffung von
Governance-Strukturen

Wir kommen zum Schluss, dass die indirekten Wirkungen der Modellvorhaben von entscheidender Bedeutung sind. Sie haben insbesondere zu einer Verbesserung der Governance-Strukturen geführt. In einzelnen Agglomerationen war die Zusammenarbeit bereits etabliert und die Modellvorhaben konnten diese weiter stärken. Für andere waren die Modellvorhaben der Anstoss für die Schaffung neuer Strukturen für die Zusammenarbeit. Im Vordergrund stand jedoch die freiwillige und bereichsübergreifende Zusammenarbeit. Diese ist mit gewissen Schwächen verbunden. So ist die Verbindlichkeit der Zusammenarbeit geringer. Kontroverse Themen mussten teilweise zurückgestellt werden, um die Zusammenarbeit nicht grundsätzlich zu gefährden.

Qualität der Vorhaben schwierig
zu bewerten

Insgesamt hat das Instrument zu einer Vielfalt an Vorhaben geführt, welche inhaltlich unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt haben. Die Qualität der Vorhaben ist im Einzelnen schwierig zu prüfen und von uns nicht beurteilbar. Im Gegensatz zu den Agglomerationsprogrammen wurden die Modellvorhaben nie einer standardisierten und systematischen Prüfung und Bewertung unterzogen. Die individuelle Zielerreichung ist vor dem spezifischen Hintergrund der einzelnen Vorhaben zu betrachten, die mit sehr unterschiedlichen Voraussetzungen gestartet sind, sowohl was die bestehende Basis der Zusammenarbeit oder der finanziellen und personellen Ressourcen betrifft.

Siedlungsentwicklung nach innen

Inhaltliche Wirkungen noch
kaum feststellbar

Die direkten inhaltlichen Auswirkungen auf die Siedlungsentwicklung nach innen sind heute schwierig zu beurteilen. Die konkreten inhaltlichen Effekte der Modellvorhaben auf die Siedlungsentwicklung sind zum jetzigen Zeitpunkt häufig noch bescheiden geblieben, stand bislang doch der Aufbau von funktionsfähigen Governance-Strukturen im Vordergrund. Eine Beurteilung der Wirkungen hinsichtlich der längerfristig angelegten Ziele der Raumentwicklung ist nicht möglich, zumal die Modellvorhaben in vielen Fällen mit weiteren Programmen oder (raumplanerischen) Instrumenten zusammenspielen.

7 Schwerpunkt 5: Agglomerationsprogramme

Fragestellungen Zu den Agglomerationsprogrammen (Achse 3) sollen folgende Fragen beantwortet werden:

- Wie hat der Bund (ARE, SECO sowie BAV und ASTRA) die Erarbeitung der Agglomerationsprogramme unterstützt?
- Wie und aus welchen Gründen wurden die Programme erarbeitet?
- Wie sind die Art und die Qualität der Programme zu beurteilen? Inwiefern haben die Programme bis anhin zur koordinierten Entwicklung in den Agglomerationen beigetragen?
- Welcher Beitrag kann von den Programmen zu den übergeordneten Zielen der Agglomerationspolitik erwartet werden?
- Inwiefern sollen die Programme weiterentwickelt werden?

7.1 Ziele des Bundes

Die Agglomerationsprogramme sind eine prioritäre Massnahme zur Förderung einer besseren horizontalen Zusammenarbeit innerhalb und zwischen Agglomerationen (Achse 3). Die mit den Agglomerationsprogrammen zu erreichenden Ziele sind im Konzept Agglomerationspolitik des Bundes (Bundesrat 2001) und in ergänzenden Dokumenten (ARE 2002 und 2003) formuliert. Die Ziele und die Prüfkriterien der Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung sind in einem Anwendungshandbuch (ARE 2004b) definiert.

Koordinierte Entwicklung in den Agglomerationen

Die Agglomerationsprogramme sollen eine koordinierte Entwicklung der Agglomerationen gewährleisten. Mit den Agglomerationsprogrammen verfolgt der Bund vier Ziele (ARE 2002):

1. Sicherstellen der Lösung der in einer Agglomeration anstehenden Probleme aus einer Gesamtsicht (inhaltliche multisektorale Koordination zwischen verschiedenen Sachbereichen).
2. Verbesserung der Zusammenarbeit (horizontal und vertikal) von Gemeinden und Kantonen innerhalb einer Agglomeration.
3. Effizienter und wirksamer Einsatz der Ressourcen innerhalb einer Region.

4. Bedürfnisorientiertes Vorgehen innerhalb einer Agglomeration im Hinblick auf die Sicherstellung einer nachhaltigen Entwicklung (Dimensionen Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt).

Massnahmen im Interesse der
ganzen Agglomeration

Die Agglomerationsprogramme sollen damit die Umsetzung von Massnahmen unterstützen, die im Interesse der ganzen Agglomeration liegen. Inhaltlich stehen die Agglomerationsprogramme allen Politikfeldern offen, für die eine koordinierte und grenzüberschreitende Problemlösung erforderlich ist. Der Inhalt der Agglomerationsprogramme soll von den Kantonen bzw. den Agglomerationen bestimmt werden.

Ziel einer langfristig
ausgerichteten Verkehrs- und
Siedlungsplanung

Aus Sicht des Bundes müssen die Programme mindestens die Bereiche Verkehrsplanung und Siedlungsentwicklung beinhalten, damit Bundesmittel für den Agglomerationsverkehr gewährt werden können. Ziel der Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung ist die Erarbeitung einer langfristig ausgerichteten Verkehrs- und Siedlungsplanung in den Agglomerationen aus einer Gesamtsicht, insbesondere durch eine koordinierte und gezielte Prioritätensetzung (ARE 2004b). Die Agglomerationsprogramme können nach Ansicht des Bundes schrittweise ausgebaut werden.

7.2 Vorgehen und Unterstützung des Bundes

7.2.1 Verknüpfung mit dem Infrastrukturfonds und Fokussierung auf die Themen Verkehr und Siedlung

Federführend bei der Konzeption der Agglomerationsprogramme war das ARE. Das SECO war an der Erarbeitung der Agglomerationsprogramme nicht beteiligt. Die Agglomerationsprogramme lehnten sich an die „projets d'agglomération“ in Frankreich an, von denen Elemente ins Schweizer Konzept eingebracht wurden.

Konzentration auf Verkehr und
Siedlung

Ursprünglich sollten die Agglomerationsprogramme die Umsetzung von Massnahmen aus unterschiedlichen Politikfeldern unterstützen, für die eine koordinierte und grenzüberschreitende Problemlösung erforderlich ist. In der Praxis konzentrieren sich die Agglomerationsprogramme weitgehend auf den Bereich Verkehr und Siedlung. Ausschlaggebend dafür waren zwei Gründe: Einerseits ist der Handlungsbedarf zur verbesserten Koordination in diesem Bereich sehr gross, andererseits setzte die Verknüpfung der Finanzierung der Agglomerationsprogramme mit dem Infrastrukturfonds bei den Kantonen und Gemeinden starke Anreize (ARE 2004b, 2007).

Hintergrund des
Infrastrukturfonds

Der Infrastrukturfonds bezweckt einen Beitrag zur Lösung der Verkehrsprobleme in den Agglomerationen, geht auf eine Idee der Kommission Bieri zurück und stellte einen Gegenvorschlag zur so genannten Avanti-

Initiative dar. Um für die Zukunft einen leistungsfähigen Agglomerationsverkehr sicherzustellen, setzte der Bundesrat eine Expertenkommission zum Thema „Agglomerationsverkehr“ ein, die im Frühjahr 2001 unter dem Vorsitz von Ständerat Peter Bieri ihre Arbeit aufnahm und ein Jahr später dem Bundesrat ihren Schlussbericht überwies. Der Bericht identifizierte Handlungsbedarf im Agglomerationsverkehr und bezeichnete diesen als Herausforderungen von nationaler Tragweite. Aufgrund des Berichts beantragte der Bundesrat dem Parlament im Rahmen seiner Botschaft zum Gegenvorschlag zur Avanti-Initiative, das finanzielle Engagement des Bundes im Agglomerationsverkehr erheblich zu verstärken. Der Agglomerationsverkehr sollte aber weiterhin eine Aufgabe von Kantonen und Gemeinden bleiben. Gemäss dem Vorschlag der Expertengruppe Bieri sollte die Finanzierung der zusätzlichen Bundesbeiträge für den Agglomerationsverkehr durch den Infrastrukturfonds (300-350 Millionen Fr. pro Jahr) über eine Zweckerweiterung der Mineralölsteuer erfolgen. Die entsprechende Verfassungsgrundlage ist im Neuen Finanzausgleich (NFA) enthalten, der zur selben Zeit im Parlament diskutiert wurde. Um eine Lösung der Verkehrsprobleme aus einer Gesamtsicht zu erreichen, verlangte der Bund als Entscheidungsgrundlage für die Mitfinanzierung von Projekten ein ausgearbeitetes Agglomerationsprogramm, wie es im Konzept Agglomerationspolitik bereits 2001 vorgesehen war. Da der Problemdruck vom Bundesrat als dringlich erachtet wurde, trieb er die Erarbeitung der gesetzlichen Grundlagen für die Finanzierung (Infrastrukturfonds) parallel zu den Planungs- und Projektierungsarbeiten im Rahmen der Agglomerationsprogramme voran.

Indem die Agglomerationsprogramme zur Grundlage wurden für die Beurteilung von Gesuchen zur Finanzierung des Agglomerationsverkehrs, gewannen sie innerhalb der Agglomerationspolitik stark an Bedeutung. Der Infrastrukturfonds löste gemäss dem ARE eine starke Dynamik aus und trug massgeblich dazu bei, dass viele Agglomerationsprogramme entstanden sind.

7.2.2 Vorgaben und Unterstützung

Laufende Weiterentwicklung der
Vorgaben

Die Vorgaben für die Agglomerationsprogramme wurden laufend weiter entwickelt. Im Jahr 2002 erstellte das ARE eine erste Arbeitshilfe, die inhaltlich vergleichsweise breit ausgerichtet war. Die Ziele und die Prüfkriterien der Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung sind in einem Anwendungshandbuch (ARE 2004) und in der Weisung über die Prüfung und Mitfinanzierung (ARE 2007) konkretisiert. In diesen Dokumenten hat der Bund Grundanforderungen an die Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung und entsprechende Wirksamkeitskriterien definiert. Zudem sollen sich die Agglomerationsprogramme in die bestehenden Planungsinstrumente und -kompetenzen (Raumplanung) einfügen.

Unterstützung durch das ARE

Die Unterstützung des ARE bei der Erarbeitung der Programme wird von den Agglomerationen und den beteiligten Bundesämtern mehrheitlich positiv beurteilt. Einige Gesprächspartner aus Bundesämtern und Kantonen merken jedoch an, dass klarere Vorgaben und Auskünfte des ARE an die Kantone und Städte bei der Erarbeitung der Programme hilfreich gewesen wären. Die Agglomerationsprogramme entstanden „von unten“ in den Agglomerationen und wurden anschliessend vom ARE beurteilt. Das ARE verfügte zu Beginn gemäss eigenen Aussagen über wenig Erfahrung und lernte schrittweise dazu. Im Verlauf der Zeit wurde gemäss einigen Befragten aus den Agglomerationen aufgrund der Erfahrungen von allen Seiten ein wichtiger Lernprozess durchlaufen. Dem ARE wird von den meisten Befragten ein gutes Eingehen auf die Bedürfnisse der Agglomerationen attestiert. Das ARE habe aus den Erfahrungen bei der ersten Generation Programme gelernt und versucht, den Agglomerationen bei der zweiten Generation noch mehr Hilfestellung zu geben.

Gute Zusammenarbeit zwischen den Bundesämtern

Gemäss den meisten befragten Bundesämtern hat die Zusammenarbeit zwischen den Bundesämtern gut funktioniert. Kritisch bemerkt wird von einem Bundesamt, dass einige Ämter zum Teil als Interessenvertreter der Verkehrsträger fungierten, für welche sie zuständig sind. Ein Bundesamt hätte sich gerne stärker an der Erarbeitung des Prüflaufes beteiligt. Die Vorgaben an die Agglomerationen veränderten sich während des Erarbeitungsprozesses, was einige Agglomerationsvertreter störte. Die wechselnden Vorgaben hätten dazu geführt, dass sich der Aufwand für die Agglomerationen stark erhöhte und die Agglomerationen ihre Ressourcen zum Teil nicht zielführend einsetzen konnten. Die Vorgaben des Bundes werden unterschiedlich beurteilt: Gemäss einigen Befragten waren die Vorgaben zu Beginn eher starr, wurden jedoch im Lauf der Zeit flexibilisiert. Andere stellen demgegenüber fest, dass die Vorgaben des Bundes im Lauf der Zeit detaillierter wurden. Der Detaillierungsgrad der konzeptionellen Vorgaben wird von diesen Befragten als zu hoch erachtet.

Zeitliche Abstimmung

Einige Bundes- und Agglomerationsvertreter bemängeln die schlechte zeitliche Abstimmung zwischen der Erarbeitung der Agglomerationsprogramme und der Planung der übergeordneten Infrastruktur (Sachplan Verkehr, Netzbeschluss Nationalstrassen).

7.3 Erarbeitung und Qualität der Agglomerationsprogramme

7.3.1 Übersicht

In der ersten Generation der Agglomerationsprogramme wurden 2007 30 Programme eingereicht. Davon wurden vier zur Überarbeitung zurückge-

wiesen (Tabelle 2). 13 weitere Programme sind für die zweite Generation angekündigt.

Tabelle 2: Übersicht
Agglomerationsprogramme

Agglomerationsprogramm	Grössen-kategorie	Prozess-komplexität	Wirkungs-punkte	Keine Beiträge	Fall-beispiel
Basel	G	grenzüberschreitend	6		
Aargau-Ost	M	interkantonal	6		
Aare-Land	M	interkantonal	5		X
Solothurn	M	innerkantonal	7		
Zürich	G	innerkantonal	7		
Chur	M	innerkantonal	6		X
Schaffhausen	M	innerkantonal	9		
Genève	G	grenzüberschreitend	8		X
Réseau urbain neuchâtelois	K	interkantonal	7		X
Yverdon	K	innerkantonal	8		
Lausanne	G	innerkantonal	8		
Bern	G	innerkantonal	10		X
Burgdorf	K	innerkantonal	6		
Biel	M	innerkantonal	8		
Thun	M	innerkantonal	8		
Interlaken	K	innerkantonal	4		
Luzern	M	(interkantonal)	6		
Stans	K	innerkantonal	3	X	
Zug	M	innerkantonal	9		
Lugano	M	innerkantonal	5		
Chiasso-Mendrisio (Como-)	K	(grenzüberschreitend)	4		
St.Gallen/Arbon-Rorschach	M	innerkantonal	8		
Frauenfeld	K	innerkantonal	6		
Obersee	K	interkantonal	4		
Wil	M	innerkantonal	2	X	(X)
Delémont	K	innerkantonal	6		
Brig-Visp	K	innerkantonal	4		
Fribourg	M	innerkantonal	2	X	
Bulle	K	innerkantonal	6		
Langenthal	I	innerkantonal		X	

Legende zur Grössen-kategorie: G = Grosse Agglomeration, M = Mittlere Agglomeration, K = Kleine Agglomeration, I = Isolierte Stadt. Wirkungspunkte 0 min bis 10 max. (Definition siehe Abschnitt 7.3). Fallbeispiel: in der Evaluation ausgewählt für exemplarische Vertiefung.

Teilweise inhaltlich breiter als
Verkehr und Siedlung

Alle Programme behandeln entsprechend den Mindestanforderungen mindestens den Verkehrs- und Siedlungsbereich. Einzelne Agglomerationen, beispielsweise Brig und Genf, integrierten darüber hinaus weitere Bereiche wie den Tourismus, die Kultur und das Wohnungswesen. In den Politikfeldern des BWO, des BSV, der EFV und des BFM hatten die Agglomerationsprogramme gemäss diesen Ämtern bis anhin keine Bedeutung. Für das BAFU haben die Agglomerationsprogramme hingegen die grösste Bedeutung innerhalb der Agglomerationspolitik.

7.3.2 Erarbeitung der Agglomerationsprogramme

Organisation

Hauptträgerschaft häufig bei den
Kantonen

Die Federführung bei der Erarbeitung der Programme lag je nach Agglomeration bei unterschiedlichen Stellen. Daraus entstanden entsprechend unterschiedliche Trägerschaftsstrukturen. In grösseren Agglomerationen spielten Kernstädte oft eine zentrale Rolle, bei kleineren Agglomerationen eher der Kanton. Mit der Erarbeitung der Programme waren von allem kantonale Fachstellen und externe Büros betraut. In einzelnen Agglomerationen waren die Kantone bei der Erarbeitung der Programme eher zurückhaltend, weil sie auch den ländlichen Raum berücksichtigen mussten. Die Hauptträgerschaft liegt heute in vielen Agglomerationsprogrammen bei den Kantonen. Viele Akteure heben hervor, dass der Grad der Beteiligung des Kantons eine grosse Rolle für die Qualität der Programme spiele. In Agglomerationen, in denen der Kanton eine kleine Rolle hatte oder sich nicht beteiligen wollte, habe die Qualität tendenziell gelitten.

Vorgehen bei der Definition des Inhalts der Programme

Massnahmenentwicklung aus
Gesamtsicht heraus...

... oder Zusammenstellung von
Wünschen einzelner Gemeinden

Bei der Bestimmung der Inhalte der Programme wurde in den untersuchten Agglomerationen unterschiedlich vorgegangen. Während in einigen Fallbeispielen die vorgeschlagenen Massnahmen aus einer Gesamtsicht heraus entwickelt wurden, stellen andere Programme gemäss eigenen Angaben im Grunde eine Zusammenstellung von Wünschen einzelner Gemeinden dar. Eine starke Stellung von Vertretern der Gemeindeexekutiven sei eher hinderlich gewesen, um eine Gesamtsicht zu entwickeln. Die Gesamtsicht gefördert hat dagegen, wenn vor der Entwicklung des Agglomerationsprogramms in einem Modellvorhaben Klarheit über die regionalen Bedürfnisse geschaffen worden war. Gemäss einem Fallbeispiel schützt aber auch dieser Umstand nicht vor politischem Druck bei der Festlegung der Massnahmen und Prioritäten.

Qualität unabhängig von
Agglomerationsgrösse

Bei der Inhaltsbestimmung und der Qualität lassen sich bei den Fallbeispielen keine Unterschiede nach Grösse der Agglomeration ableiten. Indem der Infrastrukturfonds Verkehrsprojekte finanziert, setzt er bei den Agglomerationsprogrammen primär Anreize im Verkehrsbereich. Der Siedlungsbereich

tritt demgegenüber bei den meisten Programmen in den Hintergrund. Deshalb wird auch von einigen Vertretern von Bund und Agglomerationen, dass in Zukunft auch explizit Anreize bzw. Ausgleichsmechanismen im Siedlungsbereich geschaffen werden, namentlich in Bezug auf die Ein-/Auszonung von Bauland und Möglichkeiten und Anreize zur Überbauung und Verdichtung am gewünschten Ort.

Perimeter der Programme

BFS-Perimeter als Grundlage für
Finanzierung

Zur räumlichen Abgrenzung der Agglomeration hat der Bund den Agglomerationsperimeter des BFS im Verlauf des politischen Prozesses vom Bund als maximalen Perimeter festgelegt, der zu Fördermitteln aus dem Infrastrukturfonds berechtigt. Einige Agglomerationen schlossen darüber hinaus den ländlichen Raum ein. Dort werden jedoch seitens des Bundes keine Projekte mitfinanziert. Einzelne Kantone und Agglomerationen bemängeln, dass Agglomerationen, die bereits früh mit der Erarbeitung von Programmen begannen, vom Bund erst im Laufe der Zeit mit den Perimeter-Vorgaben konfrontiert wurden. Die Haltung des ARE sei jedoch mit der Zeit etwas flexibler geworden. Die Agglomerationen wünschen sich mehrheitlich in Zukunft noch mehr Flexibilität, vor allem für kleinere Agglomerationen sei der enge Perimeter wenig geeignet. Für eine Minderheit der befragten Akteure stimmt der aktuelle Perimeter und sie wünscht sich keine Erweiterung.

Aufwand und Ressourcen

Aufwand aus Sicht der
Agglomerationen hoch

In den meisten Fallbeispielen wurde der Aufwand für die Erarbeitung durch die daran Beteiligten als hoch eingeschätzt: Zum einen, weil die Aufgabe für alle Beteiligten neu war und die Vorgaben und Anforderungen des Bundes (bzw. des ARE) einem Entwicklungsprozess unterworfen waren, zum anderen, weil die Qualitätsansprüche des ARE und der Zeitplan aus Sicht der Agglomerationen ambitiös waren. Ein Befragter macht die Tendenz aus, gelungene Lösungen in einzelnen Agglomerationen zur Anforderung für alle Agglomerationen machen zu wollen.

Dort, wo im Rahmen von Modellvorhaben oder anderen Projekten Vorarbeit geleistet wurden, werden die Ressourcen als weniger knapp beurteilt. Insgesamt sagt jedoch die Mehrheit der befragten Agglomerationen aus, dass die Erarbeitung der Programme mit den vorhandenen Ressourcen zwar möglich gewesen sei, als Daueraufgabe jedoch nicht machbar wäre. Einige Agglomerationen wünschen sich mehr zeitliche und teils auch inhaltliche Flexibilität. Das ARE solle weniger detaillierte Vorgaben machen, beispielsweise in Bezug auf genaue Mittelzuteilung zu Kleinprojekten oder auf den Umsetzungszeitraum, diese Vorgaben dann aber durchaus konsequent einfordern.

In Bezug auf die zeitlichen Vorgaben wird von Seiten des Bundes angeführt, dass die Agglomerationen letztlich von einer schnellen Erarbeitung und Umsetzung der Agglomerationsprogramme profitiert haben.

Gründe zur Erarbeitung der Programme

Finanzieller Anreiz als
Hauptmotivation

Für die meisten Agglomerationen lag das Hauptmotiv für ein Agglomerationsprogramm bei den finanziellen Anreizen des Infrastrukturfonds. Daneben motivierte in vielen Agglomerationen auch die – in einigen untersuchten Beispielen durch Modellvorhaben geförderte – Erkenntnis, dass verschiedene Probleme über Grenzen hinweg gelöst werden müssen. Je grösser der Problemdruck war, umso stärker kam diese intrinsische Motivation zum Tragen. Denkbar ist auch, dass die Agglomerationen ihre Programme ursprünglich praktisch ausschliesslich aufgrund des finanziellen Anreizes erarbeiteten, dass aber im Lauf der Zeit einige Agglomerationen die Vorteile der Zusammenarbeit unabhängig von den Anforderungen des Bundes entdeckt haben.

Förderliche und hemmende Faktoren

Enge Kooperation und
qualifiziertes Personal

Wichtige Faktoren für eine erfolgreiche Erarbeitung der Programme bilden eine enge Kooperation zwischen Kanton und Gemeinden und grundlegende Faktoren wie qualifiziertes Personal auf politischer und fachlicher Ebene, die Wahl eines geeigneten externen Büros und die Fähigkeiten der beteiligten Personen, insbesondere des Projektleiters.

Von den Befragten werden verschiedene Faktoren genannt, die auf die Erarbeitung und die Umsetzung der Programme hemmend wirken (jeweils Einzelnennungen):

- Eher geringe Präsenz des Bundes bei der Erarbeitung der Programme (Einzelfall),
- Unsichere Finanzierung der Massnahmen,
- Zuwenig Mittel des Bundes angesichts des Wunschkatalogs der Agglomerationen,
- Zu wenig Ressourcen auf Bundesseite, die Agglomerationsprogramme der zweiten Generation zu beurteilen,
- Beteiligung mehrerer Kantone am Agglomerationsprogramme ohne eingespielte Zusammenarbeit (bei grenzüberschreitenden Agglomerationsprogrammen eher umgekehrt: Wenn schon Gefässe der Zusammenarbeit bestanden, hatten die Partner im Ausland weniger Motivation, zusätzlich ein Agglomerationsprogramm zu erarbeiten.)

Die Vorarbeit durch Modellvorhaben wirkte sich förderlich aus, insbesondere bei Mehr-Kern-Agglomerationen.

Qualität der Programme

Die Qualität der eingereichten Programme wurde vom ARE basierend auf den Prüfkriterien beurteilt, die das im 2004 in einem Handbuch publizierte (ARE 2004b). Das ARE unterschied zwischen Grundanforderungen, welche die grundsätzliche Förderungswürdigkeit eines Agglomerationsprogramms beurteilt, und den Wirksamkeitskriterien, welche die Wirkung beurteilt. Folgende Grundanforderungen sind zu erfüllen:

Grundanforderungen	1: Partizipation gewährleistet 2: Trägerschaft untersucht und festgelegt 3: Analyse von Ist-Zustand und zukünftigem Zustand unter Einbezug von Siedlungsentwicklung, MIV, ÖV, Fuss- und Veloverkehr 4: Alle Massnahmenbereiche untersucht 5: Auswirkungen und Kosten transparent aufgezeigt 6 Umsetzung und Controlling gesichert.
Wirksamkeitskriterien	Bei der Wirkung wurden anhand folgender Wirksamkeitskriterien beurteilt: 1: Qualität der Verkehrssysteme verbessert 2: Siedlungsentwicklung nach innen gefördert 3: Verkehrssicherheit erhöht 4: Umweltbelastung und Ressourcenverbrauch vermindert 5: Investitions- und Betriebskosten beurteilt
Weitgehende Erfüllung der Anforderungen für Mitfinanzierung	Bis auf vier Programme erfüllten alle eingereichten Programme in unterschiedlichem Ausmass die Anforderungen für eine Mitfinanzierung durch den Bund (Tabelle 2).

Die Befragten beurteilen die Qualität der Programme unterschiedlich:

- Aus Sicht des Bundes ist die Qualität der Programme heterogen. Die Agglomerationen hätten sich jedoch grosse Mühe gegeben, die Grundanforderungen zu erfüllen. Neue Anstösse habe es beim vor allem beim Langsamverkehr gegeben. Bei anderen Verkehrsträgern (Strasse, Schiene) werden Projekte vorgeschlagen, die bereits vor den Agglomerationsprogrammen angedacht waren.
- Die Agglomerationen beurteilen die Qualität der eigenen Programme grösstenteils als gut, zum Teil unter Berücksichtigung des politisch Möglichen. Einige Befragten teilen die Ansicht, dass die Abstimmung von Verkehrsplanung und Siedlungsentwicklung nicht überall geglückt ist.

Eine Schwäche der Programme ist aus Sicht einiger Agglomerationen, dass die Programme noch nicht genügend in der Politik und Bevölkerung verankert werden konnten.

7.4 Beitrag zur koordinierten Entwicklung der Agglomerationen

7.4.1 Zusammenarbeit in den Agglomerationen

Die Wirkung der Agglomerationsprogramme auf die koordinierte Entwicklung in den Agglomerationen zeigt sich gemäss den Befragten in allen Akteurgruppen bis anhin vor allem in einer verbesserten horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit in den meisten Agglomerationen, der sich aber primär auf den Bereich Verkehr und Siedlung beschränkt. Angeführt werden insbesondere eine verstärkte Sensibilisierung, ein Bewusstseinswandel bei den für die Entwicklung der Agglomeration relevanten Akteuren und der vermehrte persönliche Kontakt unter den Beteiligten:

- Die Sensibilisierung und der Bewusstseinswandel äusserten sich vor allem in einem verbesserten Verständnis dafür, dass die Art der Siedlungsentwicklung in einer Gemeinde Auswirkungen auf die Verkehrsentwicklung in der ganzen Agglomeration hat.
- Neben der horizontalen Zusammenarbeit leisteten die Agglomerationsprogramme auch einen Beitrag zur Intensivierung der vertikalen Zusammenarbeit. Bei der Erarbeitung der Programme arbeiteten alle drei Ebenen zusammen, was ein eher neues Vorgehen darstellt. Neben der direkten Zusammenarbeit mit dem Bund wird von den meisten untersuchten Agglomerationen auch bei der Zusammenarbeit mit dem Kanton eine Verbesserung und Intensivierung festgestellt, soweit sie nicht bereits zuvor gut war.

7.4.2 Beitrag zur Lösung der Probleme aus einer Gesamtsicht

Beschränkter Beitrag zur Problemlösung

Die Ergebnisse der Interviews und die Fallbeispiele deuten darauf hin, dass die Agglomerationsprogramme einen gewissen, jedoch beschränkten Beitrag zur Lösung der in einer Agglomeration anstehenden Probleme aus einer Gesamtsicht geleistet haben:

- Die Fallbeispiele zeigen, dass die Agglomerationsprogramme mehrheitlich zu einer Gesamtschau der Massnahmen im Bereich Verkehr und Siedlung (im Sinne einer Übersicht) geführt haben. Diese Gesamtsicht fand aber nur vereinzelt ihren Niederschlag in den Massnahmen der entsprechenden Agglomerationsprogramme.
- Ein Bundesamt merkt an, dass sich die Agglomerationen bei den Programmen eher über die Art der gewünschten Entwicklung einig geworden sind. In diesem Sinne stellten die Programme einen Schritt zu Lösungen aus einer Gesamtsicht dar. Als positives Indiz wird auch gewertet, dass die Agglomerationen, deren Programm abgelehnt wurde, sich alle an der zweiten Runde beteiligten.

- Wirklich erreicht worden sei eine gemeinsame Vorstellung der gewünschten Entwicklung jedoch gemäss zwei Befragten nur in der Minderheit der Agglomerationsprogramme, vorwiegend in der Westschweiz. Die Stärken der Deutschschweizer Programme lägen dagegen vorwiegend in der Analyse und Beurteilung der Auswirkungen der einzelnen Massnahmen auf das Gesamt(verkehrs-)system.
- Aus Sicht vieler Agglomerationen hat das Agglomerationsprogramm ein Anstoss zu einer grenzübergreifenden Planung der Themen Verkehr und Siedlung gegeben. Die Fallbeispiele deuten jedoch darauf hin, dass die Abstimmung von Verkehrsplanung und Siedlungsentwicklung nicht überall zufriedenstellend geglückt ist.

Aus Sicht des ARE als federführendes Bundesamt ist das Potenzial der Agglomerationsprogramme noch nicht ausgeschöpft. Aufgrund des Zeitdrucks bei der Erarbeitung seien die Programme aber als Erfolg zu werten.

7.4.3 Abstimmung mit anderen Raumplanungsinstrumenten

Noch keine gesetzliche
Verankerung des Instrumentes

Das Instrument der Agglomerationsprogramme konnte noch nicht wie geplant gesetzlich verankert werden, weil die Revision des RPG noch hängig ist. Im Oktober 2009 beschloss der Bundesrat, die Revision des Raumplanungsgesetzes in zwei Etappen aufzuteilen. In einer ersten Etappe soll ein Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative behandelt werden. Die Verankerung der Agglomerationsprogramme wäre demnach erst in einer zweiten Etappe vorgesehen (ARE 2009b).

Einfügung in Richtplanung
weitgehend erfolgt

Auf Stufe der Kantone zeigt sich, dass die Inhalte der Agglomerationsprogramme in allen untersuchten Agglomerationen in den Richtplan eingefügt sind oder davor stehen, eingefügt zu werden. Wo der Eintrag in den Richtplan noch in Bearbeitung ist, wird darauf verwiesen, dass die meisten Inhalte bereits vor dem Programm im Richtplan enthalten waren. Das ARE achtet bei der Prüfung von revidierten kantonalen Richtplänen darauf, dass sie mit den Inhalten der Agglomerationsprogramme abgestimmt sind.

7.4.4 Beitrag zu den langfristigen Zielen der Agglomerationspolitik

Beurteilung aus Sicht der
Agglomerationen und Kantone

Der zukünftig zu erwartende Beitrag der Programme zu den übergeordneten Zielen wird von den meisten Befragten der Kantone und Agglomerationen positiv beurteilt, vor allem im Verkehrsbereich, etwas weniger im Siedlungsbereich. In letzterem sind gemäss einigen Befragten aus den Kantonen wirksame Massnahmen schwierig durchzusetzen, weil direkte Anreize fehlen. Siedlungsverdichtungen sind einfacher zu realisieren als Auszonungen. Die geplanten Massnahmen werden von fast allen Befragten in Agglomerationen und Kantonen als zweckmässig bezeichnet. Mit den Pro-

grammen wurde gemäss vielen Befragten aus den Agglomerationen ein Anstoss zu einer grenzüberschreitenden Planung innerhalb von funktionalen Räumen gegeben. Viele Befragte aus Kantonen und Agglomerationen weisen auch darauf hin, dass die Wirkungen und die weitere Akzeptanz der Agglomerationspolitik von der tatsächlichen Mitfinanzierung der Umsetzung der Massnahmen durch den Bund abhängen. In der Folge war insbesondere zum Zeitpunkt der Befragung im Januar und Februar 2010 auch eine entsprechende Verunsicherung und latente Demotivation wahrzunehmen. In der Zwischenzeit hat die zuständige Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerats (KVF-SR, Parlamentarische Initiative 10.402) Verbesserungsvorschläge vorgelegt, nach denen die mittelfristigen Liquiditätsprobleme des Infrastrukturfonds mittels einer ausserordentlichen Einmaleinlage in den Infrastrukturfonds gelöst werden sollen.

Beurteilung aus Sicht der
Bundesämter

Die befragten Bundesämter beurteilen den zukünftigen Beitrag der Agglomerationsprogramme an die übergeordneten Ziele der Agglomerationspolitik im Grossen und Ganzen positiv, insbesondere in Bezug auf die koordinierte Entwicklung. Defizite werden bei der Umwelt und Siedlungsentwicklung. Der Umweltbereich hat aus Sicht von einzelnen Bundesämtern von allen übergeordneten Zielen am meisten Mühe sich durchzusetzen. Bei der Siedlungsentwicklung wird angemerkt, dass Agglomerationen in den Programmen Versprechungen machten, die der tatsächlichen Entwicklung in den Agglomerationen zum Teil entgegengesetzt seien, etwa unkoordinierte Einzonungen trotz gegenteiliger Absichtserklärung. Inwiefern ein Beitrag zu den übergeordneten Zielen erreicht werde, müsse sich erst weisen. Agglomerationen würden erst dann zu einer vorbehaltlosen Zusammenarbeit im Siedlungsbereich finden, wenn der gesellschaftliche Druck zur Effizienz sehr gross ist (staatliche Mittelverwendung, haushälterische Bodennutzung).

7.4.5 Weiterentwicklung der Programme

Thematische Ausweitung...

Gemäss den Vorstellungen des ARE sollen die Programme grundsätzlich thematisch ausgeweitet werden, aber nicht zwingend für alle Agglomerationen. Das ARE erachtet die Agglomerationsprogramme als grundsätzlich für eine thematische Ausweitung geeignet und weist darauf hin, dass schon heute einige Programme (z.B. Brig-Visp-Naters und Genf) thematisch breiter angelegt seien. Die TAK hat zurzeit die Aufgabe, Vorschläge für eine thematische Erweiterung der Agglomerationspolitik auszuarbeiten. Bei der zweiten Generation der Agglomerationsprogramme hat aber für das ARE die verbesserte Abstimmung von Verkehr und Siedlung erst einmal Priorität. Die meisten Akteure haben nichts gegen eine (freiwillige) thematische Erweiterung in einzelnen Agglomerationen einzuwenden. Für das eigene Programm war in den untersuchten Fallbeispielen keine Agglomeration an einer weiteren Ausweitung interessiert.

...oder konzeptionelle
Verbesserungen und
Verankerung der Programme?

Gegen eine (zwingende) thematische Ausweitung spricht gemäss vielen Befragten, dass zuerst die bestehenden Bereiche vertieft und konzeptionell gestärkt und die Verankerung der Programme in den Agglomerationen verbessert werden sollten. Die Agglomerationen seien mit den Themen Verkehr und Siedlung absorbiert, hätten keine Kapazität für weitere Themen und eine allfällige Erweiterung der Programme würde bedingen, dass mehr Mittel verfügbar sind, da die Agglomerationsprogramme über Anreizstrukturen funktionieren würden (diesbezüglich komme die schwierige Finanzierung des Bundes unter Umständen sogar entgegen). Zudem würde eine thematische Ausweitung eine „flexiblere Geometrie“ (Perimeter) bedingen. Einzelne Agglomerationsvertreter geben gegen eine thematische Ausweitung der Programme zu Bedenken, dass aus Gründen der demokratischen Legitimation die Bedeutung von nicht direkt demokratisch legitimierten Organen nicht zu gross werden sollte. Vor einer weiteren Stärkung der Agglomerationen müsste geklärt werden, welche Kompetenzen diesen zukommen und wie die demokratische Legitimation sichergestellt werden kann. Im Weiteren solle das Verhältnis von Agglomerations- und Regionalpolitik zuerst geklärt werden mit dem Ziel einer Stadt und Land übergreifenden Strategie und Planung, bevor die Agglomerationsprogramme thematisch ausgeweitet würden.

Unterschiedliche Positionen
betreffend Erweiterung

Die Aussagen der Befragten in den verschiedenen Bundesämtern zu einer allfälligen Erweiterung der Agglomerationsprogramme auf ihren Politikbereich sind ebenfalls unterschiedlich:

- Das SECO fände es gut, wenn der Verkehr nicht das einzige Thema der Agglomerationsprogramme bleiben würde. Hingegen seien in den einzelnen Themen gute „Governance“-Strukturen wichtiger als ein umfassendes Konzept innerhalb eines Agglomerationsprogramms. Von Seiten des SECO ist jedoch keine Erweiterung der Agglomerationsprogramme um eigene wirtschaftliche Themen vorgesehen.
- Die EFV kann sich vorstellen, dass für interessierte Agglomerationen die Agglomerationsprogramme ein geeignetes Gefäss für den interkantonalen Lastenausgleich in funktionalen Räumen sein könnten.
- Dagegen ist das BSV der Ansicht, dass die agglomerationsrelevanten Massnahmen in seinem Politikbereich auch in Zukunft besser ausserhalb des konzeptionellen Überbaus der Agglomerationspolitik betrieben würden.
- Das BFM geht davon aus, dass in seinem Politikbereich auch in Zukunft die Kantone und nicht die Agglomerationen die wichtigsten Ansprechpartner bleiben werden.

7.5 Beurteilung

7.5.1 Vorgehen und Unterstützung des Bundes

Verknüpfung mit
Infrastrukturfonds und Fokus auf
Verkehr und Siedlung
zweckmässig

Wir beurteilen die Verknüpfung der Agglomerationsprogramme mit dem Infrastrukturfonds und die Fokussierung auf die Themen Verkehr und Siedlung als zweckmässig und erfolgreich:

- Erstens konnte mit der Verknüpfung mit dem Infrastrukturfonds seitens des Bundes ein bedeutender finanzieller Anreiz für die Agglomerationen zur Erarbeitung der Programme gesetzt werden. Die Befragungsergebnisse zeigen, dass der finanzielle Anreiz ein zentraler Grund für die Erarbeitung der Programme gewesen ist und eine entsprechende Dynamik zur Verbesserung der horizontalen Zusammenarbeit ausgelöst hat.
- Zweitens konnte der Bund durch die Verknüpfung mit dem Infrastrukturfonds bei den Programmen Vorgaben in den Bereichen Verkehr und Siedlung definieren und durchsetzen.
- Drittens erscheint uns die Fokussierung auf die Themen Verkehr und Siedlung auch aus inhaltlicher Sicht zweckmässig. Die Befragungsergebnisse weisen darauf hin, dass der Handlungsdruck in diesen Themen auf Agglomerationsebene sehr hoch ist und auch im grösseren Kontext der nachhaltigen Entwicklung des gesamten Landes eine wichtige Aufgabe darstellt. Mit der Erarbeitung und Umsetzung der Programme in relevanten Bereichen kann die neue Form der Zusammenarbeit auf Ebene der Agglomerationen getestet und in der Folge bei Bedarf ausgeweitet werden.

Vorgaben für Programme
geeignet

Die Vorgaben (bzw. Kriterien) für die Agglomerationsprogramme (ARE 2004b und 2007) und den entsprechenden Prüfprozess beurteilen wir als geeignet und angemessen. Die Grundanforderungen und die Wirksamkeitskriterien sind unseres Erachtens im Hinblick auf das Ziel einer koordinierten und langfristig ausgerichteten Verkehrs- und Siedlungspolitik in den Agglomerationen richtig gestellt. Das Prüfverfahren (Methodik, Prozess, Beurteilung) ist vom Bund auf transparente Weise nachvollziehbar umgesetzt worden (ARE 2008). Die positive Beurteilung des Prüfungsprozess wird von einem Grossteil der Befragten und den vom ARE zur Prozessbegleitung eingesetzten externen Experten bestätigt (INFRAS, Metron, mrs 2008).

Unterstützung durch ARE positiv

Die Unterstützung des ARE bei der Erarbeitung der Agglomerationsprogramme beurteilen wir vorwiegend positiv. Dem ARE wird von den Befragten allgemein ein gutes Eingehen auf die Bedürfnisse der Agglomerationen und hohe Lernbereitschaft attestiert, auch im Hinblick auf die zweite Generation der Agglomerationsprogramme. Es gab Kritik von einzelnen Agglo-

merationen, es handelte sich aber um Einzelfälle ohne grundsätzlichen Charakter.

Zusammenarbeit gut

Die Zusammenarbeit des ARE mit den an den Agglomerationsprogrammen beteiligten Ämtern (BAV, ASTRA und BAFU) funktionierte gut. Das ARE hatte in dieser Zusammenarbeit die federführende Rolle inne. Die Neuartigkeit des Gegenstands und die Geschwindigkeit des Vorgehens führten allerdings dazu, dass alle Beteiligten zur gleichen Zeit einen Lernprozess durchliefen. Den Agglomerationen war zu Beginn nicht klar, was von ihnen erwartet wurde, und sie hätten sich vom ARE tendenziell eine engere Begleitung gewünscht. Gleichzeitig waren auch die Vorgaben des ARE noch im Fluss. In einigen Fällen führte dies bei Agglomerationen, welche schon früh ein Programm erarbeiteten, zu einem unangenehmen Mehraufwand. Angesichts der institutionellen Rahmenbedingungen und Neuartigkeit der Agglomerationsprogramme als Politikinstrument, lässt sich das prozesshaft angelegt Vorgehen des Bundes als gelungen bezeichnen.

Kritische Verzögerung der
Finanzierung

Die zeitlich verzögerte Finanzierung der Infrastrukturvorhaben wird von den Vertretern der Agglomerationsprogramme, soweit dies in den Interviews zur Sprache kam, in verschiedener Hinsicht sehr kritisch beurteilt.

- *Umsetzung der Agglomerationsprogramme:* Soweit abschätzbar wird davon ausgegangen, dass die verzögerte Finanzierung zumindest in einigen Agglomerationen auch zu einer Verzögerung in der Umsetzung der Agglomerationsprogramme führt. Besonders negativ betroffen wären kleine Agglomerationen, aber auch grenzüberschreitende Räume.
- *Wahrnehmung in der Öffentlichkeit:* Durch ihren konzeptionellen Ansatz und die dadurch beschränkte "Bodenhaftung" blieb die Wahrnehmung der Agglomerationsprogramme in der breiten Öffentlichkeit in verschiedenen Agglomerationen bescheiden. Die Infrastrukturvorhaben würden in der Öffentlichkeit als sichtbare Zeichen der Agglomerationspolitik, als Ausdruck gemeinsamer Anstrengungen und als verbindende Elemente in der Agglomeration wahrgenommen.
- *Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen:* Mit einer verzögerten Finanzierung drohen die Akzeptanz in den Agglomerationen und die Unterstützung für die interkommunale Zusammenarbeit in den Agglomerationen wieder zu sinken.
- *Zusammenarbeit Bund - Agglomerationen:* Der finanzielle Anreiz des Bundes spielte, neben dem vorhandenen Problemdruck in den Agglomerationen, für Erarbeitung der Agglomerationsprogramme eine zentrale Rolle. Trotz vielfach knappen Mitteln wurden die Agglomerationsprogramme mit hohem Aufwand entwickelt. Umso unverständli-

cher erscheint den Agglomerationen nun eine Verzögerung in der Finanzierung.

- *Tripartite Zusammenarbeit:* Auch bei den in der TAK vertretenen Kantonen, Städten und Gemeinden wird die Finanzierungsfrage kritisch eingeschätzt. Nachdem sich die tripartite Zusammenarbeit trotz anfänglicher Skepsis gut etabliert hat, hinterlässt der Bund angesichts fehlender Finanzen den Eindruck eines "unsicheren Partners". Es besteht die Gefahr, dass seine Glaubwürdigkeit, das Image der Agglomerationspolitik aber auch die tripartite Zusammenarbeit gefährdet sind.

7.5.2 Art und Qualität der Programme

Fokussierung nachvollziehbar
und zweckmässig

Die eingereichten Agglomerationsprogramme behandeln primär die Themen Verkehr und Siedlung. Andere Themen werden nur in Einzelfällen angesprochen. Obwohl die Agglomerationsprogramme ursprünglich thematisch offener angelegt waren und weitere Themen abdecken sollten, ist die erfolgte Fokussierung nachvollziehbar und unserer Sicht in einer ersten Phase zweckmässig:

- Erstens führte die Verknüpfung der Programme mit dem Infrastrukturfonds zu einer Fokussierung auf die Themen Verkehr und Siedlung.
- Zweitens ist der Problemdruck im Bereich Verkehr und Siedlung in den Agglomerationen am Grössten.

Qualitätsanforderungen nicht
immer erfüllt

Die Qualitätsanforderungen des Bundes in den Bereichen Verkehr und Siedlung wurden von den meisten Programmen erfüllt, jedoch in unterschiedlichem Ausmass (ARE 2009d). Bei einigen Programmen ist die Abstimmung von Verkehrsplanung und Siedlungsentwicklung nicht ausreichend sichergestellt. Zudem erfolgte die Auswahl der vorgesehenen Massnahmen im Verkehrsbereich nicht immer aus einer Gesamtsicht. Die Beteiligung der Kantone bei der Erarbeitung war wichtig und förderte die Qualität der Programme und deren Akzeptanz in den Gemeinden.

BFS-Perimeter als fundierte
Abgrenzung

Der maximale Perimeter der Programme wurde in einigen, tendenziell kleineren Agglomerationen kritisch beurteilt. Wir sind mit anderen Befragten der Ansicht, dass der BFS-Agglomerationsperimeter insgesamt eine gute und fundierte Abgrenzung für die Mitfinanzierung des Bundes darstellt. Bei Vorliegen einer speziellen Situation wie beim Programm TransRUN zeigte sich das ARE in der Umsetzung ausreichend flexibel. Zudem ist der Einbezug eines weiteren Umfelds im Rahmen eines „Beobachtungsperimeters“ möglich. Die Diskussion um den Perimeter steht jedoch auch im Kontext der Abstimmung zwischen der Agglomerationspolitik und der Regionalpolitik bzw. der Politik für den ländlichen Raum. Da auch zwischen dem urbanen und ländlichen Raum wichtige funktionale Beziehungen bestehen,

wäre es unseres Erachtens sinnvoll, die Politiken abzustimmen und eingebettet in eine neugeschaffene kohärente Politik, Gefässe und Anreize für raumübergreifende Projekte zu schaffen.

7.5.3 Erarbeitung der Programme

Aufwand häufig unterschätzt

Die Agglomerationen sahen sich bei der Erarbeitung der Programme mit organisatorischen, inhaltlichen und terminlichen Herausforderungen konfrontiert. Die Trägerschaft der Programme liegt heute bei vielen Programmen grösstenteils bei den Kantonen. Generell war der Aufwand für die Erarbeitung der Programme hoch und wurde von vielen Agglomerationen unterschätzt. Zum einen war den Agglomerationen das Vorgehen zu Beginn nicht immer klar, zum anderen stellte das ARE hohe Ansprüche an die Programme. Einige Agglomerationen kritisierten die Ansprüche als zu hoch, oder sie bemängelten, dass das politisch Mögliche vom ARE zu wenig berücksichtigt werde.

Inhaltlich und zeitlich
zweckmässiges Vorgehen

Wir beurteilen das Vorgehen des Bundes in inhaltlicher und zeitlicher Hinsicht als zweckmässig, auch wenn die Agglomerationen teilweise stark gefordert und belastet wurden. Dass sich daraus ein Qualitätsdruck und Wettbewerb zwischen Agglomerationen entwickelt, beurteilen wir als positiv. Auch die ambitionierten zeitlichen Vorgaben liegen unseres Erachtens letztlich im Interesse der Agglomerationen. Hingegen ist zu fragen, ob die Erarbeitung und die Umsetzung der Programme für die Agglomerationen, wie von einigen Agglomerationen angeregt, durch eine grössere Flexibilität des Bundes betreffend Zeitraum und Abfolge von einzelnen Projekten erleichtert werden könnte. Wir gehen davon aus, dass der Aufwand zur Erarbeitung der zweiten Generation der Programme aufgrund des erfolgten Lernprozesses geringer und für die Agglomerationen tragbarer sein wird.

Der Anreiz zur Erarbeitung der Programme war vor allem finanzieller Art. Die Bereitschaft besonders der Kantone, die Mitsprache und die Kriterien des Bundes zu akzeptieren, hängen von den versprochenen Mitteln des Bundes ab. Zwar war durchaus auch der Problemdruck relevant, ohne finanziellen Anreiz hätten die Kantone und die Gemeinden die Problematik aber weniger schnell, weniger intensiv, weniger verkehrs- und siedlungsübergreifend und weniger koordiniert angegangen.

7.5.4 Beitrag zur koordinierten Planung der Entwicklung

Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Agglomerationsprogramme einen Beitrag zur Lösung der in einer Agglomeration anstehenden Probleme aus einer Gesamtsicht geleistet haben:

- Die Erarbeitung der Agglomerationsprogramme hat zu einer erhöhten Sensibilisierung und zur verbesserten Zusammenarbeit in den Agglome-

rationen beigetragen. In den meisten Agglomerationen haben die Programme zu einem intensiveren Austausch besonders unter den Städten und Agglomerationsgemeinden, aber auch mit dem Kanton geführt. Daraus ist vielerorts das Bewusstsein für die Probleme der Agglomeration gewachsen. Bei der vertikalen Zusammenarbeit hat sich mit den trilateralen und den direkten Kontakten Bund-Städte eine Erweiterung ergeben.

- Die Agglomerationsprogramme haben mehrheitlich zu einer Gesamtschau der Massnahmen im Bereich Verkehr und Siedlung geführt oder waren ein Schritt dazu (im Sinne einer Übersicht). Die Konzeption der Massnahmen erfolgte jedoch nur in wenigen Fällen aus einer Gesamtsicht.
- Die Agglomerationsprogramme sind auf Kantonsebene gut auf die übrigen Instrumente der Raumplanung abgestimmt. Die Programme sind in die Richtpläne integriert oder auf dem Wege dazu.

Verbesserung der
Zusammenarbeit,
beschränkter inhaltlicher Erfolg

Während die Agglomerationsprogramme in vielen Fällen zu einer Verbesserung der Zusammenarbeit in den Agglomerationen beigetragen haben, beurteilen wir den Erfolg im Hinblick auf die Lösung der in einer Agglomeration anstehenden Probleme aus einer Gesamtsicht noch als beschränkt. Zum einen beziehen sich die Koordinationsbemühungen praktisch ausschliesslich auf die Bereiche Verkehr und Siedlung. Zum anderen haben die Agglomerationsprogramme zwar mehrheitlich zu einer Gesamtschau der Massnahmen im Bereich Verkehr und Siedlung geführt. Wir gehen aber davon aus, dass die Planung der Massnahmen in den Bereichen Verkehr und Siedlung nur in einem Teil der Programme aus einer Gesamtsicht und aus einer gemeinsamen Vorstellung hinsichtlich der zukünftige Entwicklung erfolgt sein dürfte.

Ziele erst teilweise erreicht

Die ursprünglich für die Agglomerationsprogramme gesetzten Ziele dürften damit bisher erst teilweise erreicht sein. Angesichts der bestehenden politischen Strukturen und des Problemdrucks waren die Ziele aber sowohl zeitlich wie inhaltlich sehr ambitiös. Vor diesem Hintergrund beurteilen wir die erzielten Erfolge bei Zusammenarbeit in den Agglomerationen und teilweise auch inhaltlich bei Massnahmen im Bereich Verkehr und Siedlung als einen substanziellen Fortschritt.

7.5.5 Beitrag zu den langfristigen Zielen

Programme weisen in die
richtige Richtung

Zum jetzigen Zeitpunkt ist schwer zu beurteilen, welcher Beitrag von den Programmen zu den übergeordneten Zielen der Agglomerationspolitik erwartet werden kann. Die Programme weisen aber in die gewünschte Richtung. Insbesondere wurde in den Agglomerationen das Verständnis für die strategischen Zusammenhänge zwischen Verkehrs- und Siedlungsentwicklung verbessert. Es ist zu erwarten, dass es eher gelingt, die beiden stark

zusammenhängenden Bereiche besser abzustimmen, womit Voraussetzungen geschaffen werden, um die Verkehrs- und Siedlungsprobleme besser als ohne Agglomerationsprogramme zu bewältigen. Letztlich lässt sich dadurch auch einen Bezug herstellen zum Ziel, die städtischen Gebiete wirtschaftlich zu stärken. Durch die Berücksichtigung auch kleiner Agglomerationen dürften die Programme auch einen gewissen Beitrag zum Erhalt eines polyzentrischen Agglomerationsnetzes leisten.

Tatbeweis der Umsetzung noch
ausstehend

Der Tatbeweis der Programme, einen Beitrag zur Siedlungsentwicklung nach innen zu leisten, steht noch aus. Eine gewisse Skepsis scheint bei einzelnen Agglomerationsprogrammen angebracht beziehungsweise eine weitere Vertiefung dieses Bereichs für die Zukunft wünschenswert. Gemessen am Problemdruck und an den schwierigen, stark föderalistisch geprägten politischen Strukturen, um die Siedlungsentwicklung tatsächlich nach innen zu lenken, konnte von den Agglomerationsprogrammen nicht erwartet werden, dass sie das Problem lösen können. Erste Schritte dazu wurden gemacht und die Agglomerationsprogramme stellen ein geeignetes Instrument für weitere Schritte dar.

7.5.6 Weiterentwicklung der Programme

Thematische Ausweitung
ausstehend aber erwünscht

Eine thematische Ausweitung über die Bereiche Verkehr und Siedlung hinaus hat bis jetzt in den meisten Fällen noch nicht stattgefunden. Der Grund dafür kann neben fehlenden direkten Anreizen auch darin liegen, dass in anderen Themen der räumliche Abstimmungsbedarf geringer ist als in den Bereichen Verkehr und Siedlung oder weniger offensichtlich ist. Zudem hat der Infrastrukturfonds die Agglomerationsprogramme konzeptionell stark geprägt und der Bezug vom Infrastrukturfonds bzw. Verkehr zur Siedlung ist gegeben, nicht aber zu anderen Themen. Das heisst die übrigen Themen fallen aus der inhaltlich-kausalen Logik zwischen dem Finanzierungsgegenstand (Verkehrsprojekte) auf der einen Seite und der Programme (Gesamtschau Verkehr-Siedlung) auf der anderen Seite heraus.

Fokus auf Verkehr und Siedlung
nachvollziehbar

Unseres Erachtens ist es richtig, die Zusammenarbeit in den Agglomerationen breiter zu fassen als allein auf Verkehr und Siedlung. Mit der Kopplung an den Infrastrukturfonds war es jedoch nachvollziehbar und zweckmässig, die Programme auf Verkehr und Siedlung zu beschränken. Die Anforderungen in diesen Bereichen sind hoch genug. Weitere Themen hätten bedingt, dass der Akteurkreis sowohl auf Seiten der Agglomerationsprogramme als auch auf Seiten des Bundes durch Vertreter der entsprechenden Sektoralpolitiken erweitert worden wäre, womit der Abstimmungsbedarf nochmals deutlich gestiegen wäre.

Vertiefung und Umsetzung vor
thematischer Ausweitung

Mit der Mehrheit der Befragten sind wir der Ansicht, dass der Vertiefung und konsequenten Umsetzung einer abgestimmten Entwicklung von Verkehr und Siedlung gegenüber einer thematischen Erweiterung Priorität

eingräumt werden sollte. Daneben können die Agglomerationen bei der individuellen Erweiterung ihrer Programme unterstützt werden. Für eine generelle thematische Erweiterung scheint die Zeit noch nicht reif und die Akzeptanz in den Agglomerationen nicht gegeben zu sein. Daneben würde eine Ausweitung wohl auch einen je nach Thematik flexiblen Perimeter bedingen sowie zusätzliche Anreizstrukturen, eine verbesserte Abstimmung mit der Regionalpolitik und – bei starker Ausweitung – eine direktere demokratische Abstützung. Es wäre es aber lohnenswert und angezeigt, zusammen mit der TAK und den Bundesämtern gut zu prüfen, in welchen Themenfelder die Zusammenarbeit und Koordination innerhalb der Agglomerationen nützlich wäre und mit welchen Gefässen und Anreizen diese angeschoben werden kann.

8 Schwerpunkt 6: Übrige Massnahmen

8.1 Einbindung ins europäische Städtetz

Fragestellungen Zur Einbindung ins europäische Städtetz sollen folgende Fragen beantwortet werden:

- In welcher Form werden Fragen der europäischen Zusammenarbeit und des Erfahrungsaustausches in den grenzüberschreitenden Modellvorhaben und Agglomerationsprogrammen behandelt?
- Konnten Projekte für den Aufbau strategischer Netze mit Städten und Agglomerationen aus Nachbarstaaten oder Beteiligungen an bestehenden Netzen realisiert werden?
- In welcher Form wurde die Anbindung der grossen Schweizer Städte an das europäische Hochgeschwindigkeits-Bahnnetz vorangetrieben? Wie verlief die Zusammenarbeit mit dem BAV? Welche Rolle spielte die Agglomerationspolitik?
- Welchen Beitrag konnte die bisherige Einbindung in europäische Städtetze zur Erreichung der übergeordneten Ziele leisten?

8.1.1 Ziele

In Achse 4 strebt der Bund eine Einbindung des Schweizer Städte- und Agglomerationsnetzes in das europäische Städtetz an. Dazu hat er mittelfristig folgende Ziele festgehalten.

- Mehrere Projekte für den Aufbau strategischer Netze mit Städten und Agglomerationen aus Nachbarstaaten oder die Beteiligung an bestehenden Netzen sind in Gang.
- Die Beteiligung der Schweizer Städte und Agglomerationen an den europäischen Netzwerken für den Informations- und Erfahrungsaustausch ist weiterhin gesichert.
- Die Anbindung der grossen Schweizer Städte an das europäische Hochgeschwindigkeits-Bahnnetz ist gesichert.

8.1.2 Umsetzung und Wirkungen

Geringe Aktivitäten in der
Umsetzung

Die Thematik internationaler Städtetze war bereits im Kernstädtebericht von 1999 enthalten. Einzelne Handlungsstrategien wie beispielsweise die HGV-Anschlüsse wurden daraus übernommen. Das ARE hat der internationalen Achse bei der Umsetzung der Agglomerationspolitik indessen nur

eine geringe Priorität eingeräumt, auch was die finanziellen Mittel betraf. Für den Bund, aber auch für die allermeisten Agglomerationen stand das Thema der internationalen Zusammenarbeit nicht im Vordergrund oder wurde höchstens ausserhalb der Agglomerationspolitik bearbeitet. Bis 2006/2007 blieb die internationale Achse daher weitgehend ohne Aktivitäten.

Urban Audit Im Jahr 2006 haben das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) sowie das Bundesamt für Statistik (BFS) zusammen mit ihren regionalen Partnern (Kantone und Städte) erste Schritte unternommen, um die Möglichkeiten einer Teilnahme der Schweiz am Projekt Urban Audit auszuloten. Das Projekt "Urban Audit" wurde im Juni 1998 von der Europäischen Kommission lanciert. Es hat zum Ziel, die Lebensqualität in den europäischen Städten und die erzielten Fortschritte zu evaluieren. Zu diesem Zweck schafft das Projekt anhand von über 300 Indikatoren vergleichbare statistische Informationen. Vom Herbst 2006 bis Ende 2007 wurde mit den Städten Zürich, Genf, Bern und Lausanne ein Pilotversuch durchgeführt. In der Phase 2009 bis 2011 nehmen neben den vier Städte der Pilotphase auch die Städte Basel, Winterthur, St. Gallen, Luzern, Lugano und Biel am Programm teil. Die Datenbank mit mehr als 300 Indikatoren ist komplex und führt beim BFS zu einem nicht zu unterschätzenden personellen Aufwand. Urban Audit steckt aus Sicht des BFS erst in den Anfängen und hat noch Pilotcharakter. Es ist deswegen noch zu früh, den statistischen Mehrwert zu beurteilen. Positive Effekte sind hingegen in Bezug auf die Zusammenarbeit und Integration ins europäische Statistiksistem zu erkennen. Zwischen Urban Audit und dem Monitoring Urbaner Raum (MUR) bestehen bis jetzt keine konkreten Verbindungen: zum einen aufgrund unterschiedlicher Zuständigkeiten, zum anderen aufgrund abweichender Perimeter.

Urbact Das europäische Programm URBACT wurde 2002 lanciert, um den Erfahrungsaustausch und das Know-how im Kreise der europäischen Städte zu fördern und besser zu nutzen. Im Herbst 2007 hat das Programm URBACT II, an welchem auch die Schweiz die Möglichkeit zur Teilnahme hat, begonnen. Die Schweiz beteiligt sich im Rahmen der NRP an URBACT. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) nimmt die Beteiligung operativ wahr, vertritt die Schweiz im Begleitausschuss und garantiert die Koordination mit dem URBACT-Sekretariat. Die Städte Basel und Zürich nehmen am Programm teil. Die Kontaktstelle beim ARE informiert und ermutigt die Schweizer Städte am URBACT-Programm teilzunehmen, indem er die Vernetzung lokaler Partner erleichtert, die in einer aktiven (Partnerstadt) oder passiven (Stadt mit Beobachterstatus) Rolle teilnehmen möchten.

Grenzüberschreitende
Zusammenarbeit kaum mit
zusätzlichen Impulsen

Fragen der europäischen Zusammenarbeit und des Erfahrungsaustausches wurden in den grenzüberschreitenden Agglomerationsprogrammen bearbeitet. Für die grossen grenznahen Agglomerationen wie Genf oder Basel war und ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von grosser Bedeu-

tung. Die Agglomerationspolitik konnte hierbei gerade in Basel, wo die trinationale Zusammenarbeit bereits seit langem intensiv gepflegt wird, kaum zusätzliche Impulse setzen. Auch in Genf wurde bereits 1973 das "comité régional franco-genevoise" (CRFG) gegründet und 1997 die sogenannte "charte d'aménagement transfrontalier" geschaffen. Die Agglomerationspolitik des Bundes bot dem Kanton dann die Gelegenheit, die bestehende Zusammenarbeit für die Entwicklung des Agglomerationsprogrammes zu nutzen.

HGV ohne Bezug zur
Agglomerationspolitik

Die Anbindung der grossen Schweizer Städte an das europäische Hochgeschwindigkeits-Bahnnetz (HGV) wurde offiziell als Teil der Agglomerationspolitik ausgewiesen, da ein enger thematischer Bezug zur Ausrichtung der internationalen Achse der Agglomerationspolitik besteht. Bei der Agglomerationspolitik wurde übernommen, was beim BAV bereits konzeptionell vorgedacht war. Die Anschlüsse ans Hochgeschwindigkeits-Bahnnetz wurden im Gesetz vom 18.03.2005 und in der Botschaft vom 26.5.2004 definiert. Zur besseren Anbindung an das europäische Hochgeschwindigkeitsnetz investiert der Bund bis Ende 2015 1090 Mio. CHF (Preisstand 2003) in das Eisenbahnnetz. Damit werden die Reisezeiten aus der Schweiz zu den Städten Paris, Lyon, München, Ulm und Stuttgart verkürzt. Die Festlegung erfolgte gemäss den Aussagen von BAV und ARE ohne einen wesentlichen Beitrag der Agglomerationspolitik. De facto können die HGV deshalb kaum als Bestandteil der Agglomerationspolitik bezeichnet werden und werden auch nicht als solche wahrgenommen.

8.1.3 Beurteilung

Internationale Dimension mit
geringer Priorität

Die internationale Dimension besass innerhalb der Agglomerationspolitik eine sehr geringe Priorität. Dies aus verschiedenen Gründen, die sich gegenseitig verstärkt haben: es waren kaum konkrete Ansatzpunkte für die Umsetzung vorhanden, das Interesse der meisten Städte und Agglomerationen war gering und zudem waren für die Achse auch nur sehr wenige Ressourcen vorhanden. Die Agglomerationspolitik war fast ausschliesslich gegen innen gerichtet. Mit dem Fokus der Agglomerationen auf den Infrastrukturfokus stand eine internationale Perspektive nicht im Vordergrund.

Erste Anknüpfungspunkte
erkennbar

Entsprechend waren in den ersten Jahren in der Agglomerationspolitik auch kaum internationale Aktivitäten zu verzeichnen. Mit den Programmen von Urban Audit und Urbact konnten inzwischen einzelne Projekte genutzt werden. Ausserdem hat die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bzw. INTERREG in verschiedenen grenznahen Agglomerationen eine wesentliche Rolle gespielt. Dies geschah jedoch weitgehend losgekoppelt von der Agglomerationspolitik. Dies gilt ebenfalls für die Anbindung an das Hochgeschwindigkeitsnetz (HGV), die offiziell Teil des Konzeptes der Agglomerationspolitik war.

8.2 Information, Erfahrungsaustausch und Sensibilisierung

Fragestellungen Zu Information, Erfahrungsaustausch und Sensibilisierung sollen folgende Fragen beantwortet werden:

- In welcher Form wurde die städtische Thematik in die bestehenden Informationskanäle des ARE einbezogen? Wie ist diese Informationsvermittlung zu beurteilen?
- Wie sind die Verantwortlichen für die Agglomerationspolitik zur Förderung des Erfahrungsaustausches vorgegangen? Wie sind diese Leistungen zu beurteilen?

8.2.1 Ziele

Mittelfristige Ziele In Achse 5 setzt der Bund auf "Information, Erfahrungsaustausch und Sensibilisierung": Dazu hat er mittelfristig folgende Ziele festgehalten.

- Allen Partnern, die sich für die urbane Thematik interessieren, soll eine leistungsfähige Plattform für den Informations- und Erfahrungsaustausch zur Verfügung stehen.
- Bevölkerung, Politik und Verwaltung anerkennen die urbane Realität der Schweiz.

8.2.2 Umsetzung und Wirkungen

Website als zentrale Informationsplattform

Das ARE hat seine Ressourcen für die Öffentlichkeitsarbeit auf die Internetplattform www.agglomeration.ch konzentriert. Sie wurde als zentrale Drehscheibe aufgebaut, auf der die wichtigen Informationen vermittelt und die relevanten Dokumente zur Verfügung gestellt werden. Die Nutzerinnen und Nutzer in den Agglomerationen stellen der Internetplattform ein gutes Zeugnis aus. Die Informationsvermittlung wird als übersichtlich, praktisch, nützlich und bedarfsgerecht beurteilt, auch wenn sie nicht allzu häufig gebraucht wird.

Monitoring urbaner Raum Schweiz

Mit dem Monitoring urbaner Raum Schweiz (MUR) hat das ARE ein statistisch-analytisches Beobachtungssystem mit einer breiten Auswahl an Zahlen und Fakten zur Entwicklung des städtischen Raums in der Schweiz aufgebaut. Das Monitoring wurde parallel zur Einführung der Agglomerationspolitik des Bundes Ende 2001 lanciert. Nebst Analysen zu den Städten und Agglomerationen wird auch ein Vergleich mit dem ländlichen Raum gezogen. Verbindungen und Abhängigkeiten innerhalb der einzelnen Agglomerationen stehen genau so im Fokus wie die Relationen zwischen den Agglomerationen und ein Vergleich mit dem umliegenden Europa. Inse-

samt wurden sechzehn online verfügbare thematische Vertiefungsstudien erstellt. Im Bericht „Monitoring urbaner Raum Schweiz. Analysen zu Städten und Agglomerationen“ wurden die wichtigsten Erkenntnisse aus den Vertiefungsstudien zusammengefasst (ARE 2009b). Die Daten des MUR wurden als wesentliche Grundlagen zur Erarbeitung der Agglomerationsprogramme von den zuständigen Fachpersonen in kantonalen und städtischen Verwaltungen sowie in beratenden Büros verwendet.

Erfahrungsaustausch als zentrale Kommunikationsplattform

Dem Erfahrungsaustausch wurde seitens des ARE von Beginn an eine grosse Bedeutung beigemessen. Im Rahmen der Modellvorhaben und der Agglomerationsprogrammen fanden regelmässige ERFA-Veranstaltungen statt. Die zweisprachig geführten Veranstaltungen wurden von den meisten Befragten als sehr positiv wahrgenommen. Geschätzt wurde die Möglichkeit, Erfahrungen austauschen, Probleme interaktiv besprechen und regelmässig mit den Verantwortlichen der Agglomerationspolitik in Kontakt treten zu können. Die konkrete Übertragbarkeit der Erkenntnisse auf das eigene Projekt wurde von verschiedenen Befragten indessen auch skeptisch beurteilt. Als wichtig wurde von den Teilnehmenden auch die Netzwerkbildung erachtet, die einen informellen Austausch auch ausserhalb der offiziellen Kanäle gefördert hat. Der Zeitbedarf hat die Milizvertreter aus den Gemeinden jedoch auch vor Herausforderungen gestellt.

Sensibilisierung durch den Verein Metropole Schweiz

Im Bereich der Sensibilisierung hat das ARE aus Ressourcengründen keine eigenen Aktivitäten vorgenommen. Das ARE unterstützt den Verein Metropole Schweiz in seiner Öffentlichkeitsarbeit. Aus Sicht des ARE kann der Verein unabhängiger auftreten.

8.2.3 Beurteilung

Informationsvermittlung am besten über direkte Kontakte

Die Veranstaltungen des Erfahrungsaustausches wurden in ihrer Funktion als Austauschplattform sehr positiv wahrgenommen. Information und Wissen konnten bedarfsgerecht aufbereitet, vermittelt und kommuniziert werden. Die Website sowie die thematischen Studien des Monitoring Urbaner Raum Schweiz dienten als zentrales Informationsinstrument. Die verfügbaren Informationen wurden von allen Befragten einhellig als ausreichend, nützlich und bedarfsgerecht beurteilt. Der Aufwand, welcher für den Informations- und Wissenstransfer seitens des ARE betrieben wurde, steht in einem guten Verhältnis zum Ertrag in Form von gut informierten Akteuren.

Sensibilisierung für urbane Themen wurde deutlich verbessert

Spezifische Massnahmen zur Sensibilisierung wurden seitens des ARE keine getroffen. Die Aufgabe wurde durch die Unterstützung des Vereins Metropole Schweiz abgedeckt. Dass sich die Sensibilisierung für die urbanen Räume und ihre Probleme seit 2002 insgesamt stark erhöht hat, und dass diese auch in den Medien heute sehr präsent sind, wird zu einem wesentlichen Teil der Agglomerationspolitik zugeschrieben.

9 Beurteilung der Agglomerationspolitik des Bundes

9.1 Politikkonzept

Innovative, auf Problemlage abgestimmte Politik	Die Relevanz der Agglomerationspolitik war hoch, als sie lanciert wurde, und ist heute immer noch hoch. Sie war auf die Problemlage in den Kernstädten und Agglomerationen abgestimmt. Als tripartite Politik war sie neuartig für die Schweiz.
Konzept gut abgestützt	Das Politikkonzept wurde breit akzeptiert und mitgetragen, obwohl nicht alle betroffenen Ämter und Sektoralpolitiken gleichermassen in die Konzeption eingebunden waren.
Innerlich kohärent, nach aussen unübersichtlich	Die Agglomerationspolitik verfügt über eine Gesamtstrategie mit einer breiten Palette von kohärent abgeleiteten und abgestimmten Massnahmen. Nach aussen bleiben jedoch die verschiedenen Stossrichtungen und Instrumente unübersichtlich und sind im Einzelnen nicht einfach kommunizierbar. Aufgrund der Finanzierung des Agglomerationsverkehrs durch den Infrastrukturfonds kam den Agglomerationsprogrammen eine besondere Bedeutung zu, welche in der Wahrnehmung vieler das ursprünglich breit angelegte Konzept in den Hintergrund drängte.
Geringe Verknüpfung von Agglomerations- und Regionalpolitik	Im Konzept der Agglomerationspolitik war ursprünglich eine stärkere Verknüpfung mit der Politik des ländlichen Raums und der Regionalpolitik vorgesehen. Mit der Lancierung der neuen Regionalpolitik stehen jedoch heute zwei Politikkonzepte für die Raumentwicklung nebeneinander. Diese Zweigleisigkeit lässt sich inhaltlich nicht nachvollziehen.
Gesetzliche Verankerung vorgesehen	Das Konzept sah eine gesetzliche Verankerung der Agglomerationspolitik vor. Diese ist trotz angenommener Motion in den eidgenössischen Räten bis heute nicht erfolgt, da der ursprüngliche Plan zur Verankerung im neuen Raumentwicklungsgesetz nicht realisiert werden konnte. Aus Sicht der Kantone, Städte und Gemeinden ist eine gesetzliche Verankerung jedoch wichtig, um die tripartite Politik zu stärken.

9.2 Umsetzung und Leistungen

Vollzugsorganisation	Die Organisation des Bundes für die Umsetzung der Agglomerationspolitik beurteilen wir als geeignet. Während die beiden federführenden Ämter in die Konzeption der Politik gleichermassen involviert waren, hat im Verlaufe der Zeit das ARE stärker die Führung übernommen. Dass die Sektion Agglomerationspolitik ressourcenmässig deutlich stärker vertreten war als das SECO, war einerseits im Politikkonzept so vorgesehen (Bundesrat 2001), hat unter anderem aber auch mit der amtsinternen Prioritätensetzung zu tun. Das SECO hat sich insgesamt weniger stark engagiert. Ausgewirkt haben dürfte sich dieser Umstand wiederum insofern, als dass sich in der Konkretisierung der Agglomerationspolitik die Themen der Verkehrs- und Siedlungsentwicklung noch stärker etablieren konnten, während etwa Standortfragen an Bedeutung verloren haben. Die Zusammenarbeit zwischen den beiden federführenden Ämtern bzw. den verantwortlichen Personen in der Sektion Agglomerationspolitik des ARE und der Sektion Regional- und Raumordnungspolitik des SECO hat gut funktioniert. Unseres Erachtens wäre aber ein stärkeres Engagement des Seco wünschbar gewesen und hätte insbesondere zur Verbesserung der sektoralen Zusammenarbeit beitragen können.
Zusammenspiel Bund, Kantone und Gemeinden	Bund, Kantone und Gemeinden haben durch ihre tripartite Zusammenarbeit wesentlich zur erfolgreichen Umsetzung der Politik beigetragen. Die im föderalistischen System der Schweiz bisher ungewöhnliche direkte Zusammenarbeit von Bund und Gemeinden musste zuerst erprobt werden, hat aber letztlich gut funktioniert. Anfängliche Vorbehalte der Kantone konnten erfolgreich abgebaut werden. Die tripartite Agglomerationskonferenz spielte dabei eine zentrale Rolle für die Vertrauensbildung. Mit der Umsetzung der Agglomerationsprogramme haben insbesondere die Kantone an Einfluss gewonnen, waren sie doch in vielen Agglomerationen entscheidende Zugkraft und Träger der Programme.
Vollzugsprozess	Die Umsetzung der Agglomerationspolitik erfolgte von Seiten des Bundes insgesamt unkompliziert. Insbesondere das Instrument der Modellvorhaben wurde pragmatisch und flexibel gehandhabt und jeweils den sich im Verlauf der Zeit veränderten Rahmenbedingungen angepasst. Bei den Agglomerationsprogrammen wurden hingegen klarere Vorgaben gemacht, deren Einhaltung bei der Beurteilung der Agglomerationsprogramme systematisch überprüft wurde. Hier kam es teilweise zu kurzen Fristen für die Umsetzung neuer Weisungen des Bundes. Mit den Prüfberichten und Abschlussgesprächen wurden die Entscheide für die Mittelvergabe detailliert begründet. Dieser aufwendige Prüfprozess wurde vom ARE trotz Zeitdruck sorgfältig durchgeführt.

Priorisierung der Achsen

In der Umsetzung wurde den fünf Achsen unterschiedliches Gewicht beigemessen. Die Leistungen haben sich stark auf die Achse drei "horizontale Zusammenarbeit" konzentriert. Die Modellvorhaben und insbesondere die Agglomerationsprogramme konnten jedoch nur aufgrund der Aktivitäten in den anderen Achsen ihre Wirkung entfalten. So haben die TAK als zentrales Instrument der Achse 2 und die Erfahrungsaustauschveranstaltungen als zentrales Instrument der Achse 5 den Austausch zwischen den Akteuren ermöglicht. Eher vernachlässigt wurde aus Ressourcengründen die Umsetzung der Achse 4 "Einbindung ins europäische Städtenetz" und damit die internationale Dimension der Agglomerationspolitik. Sowohl für die Einbindung ins europäische Städtenetz als auch für die Achse 1 "sektorale Zusammenarbeit" hat die Agglomerationspolitik höchstens als Label gewirkt, mit welchem Aktivitäten, die ohnehin stattgefunden hätten, versehen werden konnten. Explizite Impulse hat die Agglomerationspolitik dort fast keine ausgelöst.

Abstimmung der Instrumente

Insgesamt waren die fünf Achsen der Agglomerationspolitik und die jeweils zur Zielverfolgung eingesetzten Instrumente angemessen und gut aufeinander abgestimmt. Die Leistungserbringung war ausgerichtet auf die Zielsetzungen, hat sich aber auch an den vorhandenen Ressourcen orientiert.

9.3 Beitrag zu den mittelfristigen Zielen

Sektorale Zusammenarbeit Bund

In der sektoralen Zusammenarbeit auf Bundesebene konnte die Agglomerationspolitik nur bescheidene Erfolge erzielen. Eine systematische Berücksichtigung der Bedürfnisse von Städten und Agglomerationen findet nicht statt. Das Netzwerk Agglomerationspolitik war zu Beginn wichtig für die Lancierung und die Akzeptanz der Politik innerhalb des Bundes. Im Kernteam der Agglomerationspolitik (ARE, SECO) und zwischen diesem und ASTRA, BAV, BAFU, BWO und BfM funktioniert die Zusammenarbeit gut. Die Agglomerationspolitik konnte damit ihrem multisektorialen Anspruch insofern gerecht werden, als dass überdurchschnittlich intensive departements- und ämterübergreifende Kontakte stattfinden. Ein koordiniertes Auftreten gegenüber den Kantonen und Gemeinden konnte jedoch noch nicht erreicht werden.

Vertikale Zusammenarbeit

Mit der Agglomerationspolitik konnte ein Klima des Vertrauens unter den Partnern von Bund, Kantonen und Gemeinden geschaffen werden. Die TAK hat wesentlich dazu beigetragen, dass die Notwendigkeit eines gemeinsamen Handelns erkannt und eine gemeinsame Diskussionskultur entwickelt werden konnte. Die Empfehlungen der TAK in ihren Schwerpunktthemen sind inhaltlich fundiert und besitzen aufgrund ihres tripartiten Charakters eine hohe politische Legitimation. Aufgrund der ausstehen-

den Institutionalisierung der TAK sowie der Handlungsautonomie der drei Staatsebenen in der Umsetzung bleibt die vertikale Zusammenarbeit fragil. Zudem bestehen in den Agglomerationen nach wie vor Hindernisse für die vertikale Zusammenarbeit, namentlich hat sich die multisektorielle Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Bundespolitiken und den Kantonen und Gemeinden wenig verändert. Die tripartite Zusammenarbeit ging auf Bundesebene weitgehend vom ARE aus und blieb damit auf die Raum- und Siedlungsentwicklung im engeren Sinne beschränkt, während die übrigen Bundesämter in den Agglomerationen wenig präsent waren.

Horizontale Zusammenarbeit

Die horizontale Zusammenarbeit in den Agglomerationen hat sich aufgrund der Agglomerationspolitik stark verbessert. Die Modellvorhaben waren ein wichtiger Motor zur Vernetzung der Akteure und für die Schaffung von Governance-Strukturen. Das angestrebte Ziel hinsichtlich der Anzahl und Verbreitung von Kooperationsprojekten konnte erreicht werden. Spätestens mit den Agglomerationsprogrammen wurde die horizontale Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen intensiviert und Zusammenarbeitsstrukturen wurden geschaffen. Als Erfolgsfaktoren haben sich dabei die schrittweise Institutionalisierung der Zusammenarbeit und eine frühzeitige Einbindung der politischen Entscheidungsträger erwiesen. Verschiedenerorts ist dieser Schritt zu einer politisch breit abgestützten und vor allem aktiv gelebten Zusammenarbeit indessen noch nicht gelungen. Erfolgreich war die horizontale Zusammenarbeit insbesondere, wenn sich breit akzeptierte Schlüsselpersonen stark für die Agglomerationsentwicklung engagierten und heikle Themen, beispielsweise Gemeindefusionen, in entscheidenden Momenten auch zurückgestellt werden konnten.

Einbindung ins internationale Städtenetz

Die Agglomerationspolitik war weitgehend nach innen gerichtet und das Interesse der Agglomerationen, sich in ein internationales Städtenetz einzubinden, war eher gering. Einzelne konkrete Anknüpfungspunkte konnten dennoch gestartet werden, etwa mit den Programmen von Urban Audit oder Urbact, an dem sich die Schweiz im Rahmen der NRP beteiligt. Für die grenznahen Agglomerationen haben zwar INTERREG-Projekte eine wesentliche Rolle gespielt, dies jedoch, wie auch bei den HGV-Anschlüssen, weitgehend losgelöst von der Agglomerationspolitik. Dem Aufbau von internationalen Städtenetzen einen Schub zu verleihen, ist mit der Agglomerationspolitik nicht gelungen.

Wahrnehmung

Eine Sensibilisierung für die spezifischen Probleme und Herausforderungen und für die Notwendigkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit hat stattgefunden. Insbesondere mittels Erfahrungsaustauschveranstaltungen konnte Wissen verbreitet und ausgetauscht werden. Die Agglomerationspolitik hat einen zentralen Beitrag dazu geleistet, dass sich die Sensibilisierung für die urbanen Räume seit 2001 stark erhöht hat.

9.4 Beitrag zu den langfristigen Zielen

Ziele der Agglomerationspolitik
auf genereller Ebene

Die drei langfristigen Ziele der Agglomerationspolitik sind auf einer generellen und übergeordneten Ebene angesiedelt. Aufgrund dieser "Flughöhe" ist die Agglomerationspolitik per se nur ein Element, welches auf die übergeordneten langfristigen Ziele derselben wirkt. Andere Politiken wirken sich ebenfalls auf diese Zielsetzungen aus. Der kausale Zusammenhang zwischen der Agglomerationspolitik und der Erreichung der übergeordneten Ziele lässt sich zwar logisch-deduktiv ableiten, die Wirkung lässt sich aber empirisch nicht messen und zuordnen. Ein positiver Beitrag der Strategien zur Erreichung der übergeordneten Ziele wird indirekt angenommen. Ein direkter Bezug kann allerdings nicht hergestellt werden. In diesem Sinne handelt es sich im Folgenden um eine Einschätzung der Wirkungen, welche die Agglomerationspolitik auf die übergeordneten Ziele gehabt haben dürfte.

Siedlungsentwicklung nach
innen und Strukturierung
städtischer Gebiete

Mit den stark auf die Verkehrsthematik ausgerichteten Agglomerationsprogrammen konnte im Rahmen der Agglomerationspolitik ein Beitrag zur Verbesserung der Gesamtsicht auf die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung in den Agglomerationen geleistet werden.

Dennoch waren in den letzten Jahren kaum sichtbare Erfolge bezüglich einer Siedlungsentwicklung nach innen feststellbar. Aufgrund der gleichzeitigen Entwicklung der Verkehrssysteme in den Agglomerationen kann teilweise sogar ein Wachstum und eine zunehmende Zersiedelung insbesondere an den Agglomerationsrändern beobachtet werden. Die Schwierigkeiten, die sich bezüglich Siedlungsentwicklung nach innen stellen, können mit der Agglomerationspolitik nicht behoben werden, etwa eine mangelhafte Ausnutzung des inneren Verdichtungspotentials und Baulandhortung durch Eigentümer mit beschränktem Einfluss der kommunalen und kantonalen Behörden. Die Abstimmung der Siedlungsentwicklung und Verkehrsentwicklung konnte noch nicht in genügendem Masse erreicht werden. Nach wie vor besteht die Tendenz einer unabhängigen und teilweise gegenläufigen Entwicklung des Verkehrssystems und der Besiedelung. Diese unerwünschte Entwicklung führt dazu, dass die Mobilitätsentwicklung eher zu einer Ausweitung der Siedlungsgebiete führt, als zu einer Verdichtung in den urbanen Räumen.

Der Bund verfügt über keine direkten Handlungskompetenzen für die Siedlungsentwicklung nach innen. Im Rahmen der 2. Generation der Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung soll das Thema stärker eingebracht werden (ARE 2009c). Eine stärkere Verknüpfung der Agglomerationspolitik und des Instruments der Agglomerationsprogramme mit bestehenden Planungsinstrumenten, insbesondere den kantonalen Richtplänen, ist entscheidend für die Wirkungen. Lediglich die in den Richtplänen veran-

kerten Strategien und Massnahmen für die Innenverdichtung sind verbindlich und können Wirkung entfalten.

Wirtschaftliche Attraktivität und
hohe Lebensqualität

Mit der Agglomerationspolitik wurden vielfältige Ansätze lanciert, welche mittelbar zu einer Stärkung der Lebensqualität in den Agglomerationen und auch zur Erhöhung ihrer wirtschaftlichen Attraktivität beitragen können. Die wirtschaftliche Dimension wurde jedoch kaum direkt thematisiert.

Die Abstimmung der Sektoralpolitiken auf Bundesebene erfolgte mangelhaft und die Agglomerationspolitik fokussiert im Wesentlichen auf die Lösung der Probleme im Agglomerationsverkehr. In der Folge bleiben auch die Agglomerationen stark auf die Thematik der Verkehrs- und Siedlungsentwicklung fokussiert, obwohl die TAK eine gesamtheitliche Agglomerationspolitik anstrebt. Der Beitrag zur generellen Verbesserung der Lebensqualität und der wirtschaftlichen Attraktivität in Agglomerationen kann durch die Agglomerationspolitik in ihrer heutigen Konzeption und mit dem eingeschränkten thematischen Fokus nur begrenzt geleistet werden.

Polyzentrische Stadt- und
Agglomerationsentwicklung

Die Möglichkeit für alle Agglomerationen, sich mit einem Agglomerationsprogramm oder mit Modellvorhaben an der Umsetzung der Politik zu beteiligen, hat dazu geführt, dass das Agglomerationsnetz differenziert wurde. Insbesondere konnte das Potential in den kleinen und mittleren sowie peripherer gelegenen Agglomerationen für eine differenzierte und koordinierte Entwicklung geweckt werden.

Tragfähige Governance-
Strukturen als Grundlage für die
Zielerreichung

Der wirklich grosse Verdienst der Agglomerationspolitik liegt darin, dass durch die Stärkung der Zusammenarbeit und Schaffung von Governance-Strukturen elementare Voraussetzungen zur Erreichung der Ziele geschaffen werden konnten. So ist es gelungen, sowohl in der vertikalen wie der horizontalen Zusammenarbeit Organe und institutionelle Strukturen zu schaffen, welche die Erreichung der Zielsetzungen mit Sicherheit begünstigen. Die konkreten Auswirkungen in Bezug auf die übergeordnete Zielsetzung können heute noch nicht sichtbar sein.

9.5 Gesamtbeurteilung

Die Erfolge der Agglomerationspolitik

Positives Gesamtfazit

Die Gesamtbeurteilung der Agglomerationspolitik fällt im Grundsatz positiv aus: "Die Agglomerationspolitik war die richtige Politik zur richtigen Zeit". Die Fortschritte der Agglomerationspolitik hinsichtlich der vertikalen Zusammenarbeit im Rahmen der TAK sowie der horizontalen Zusammenarbeit in den Agglomerationen beurteilen wir als zentrale Erfolge der Agglomerationspolitik.

Agglomerationspolitik mit hoher Akzeptanz	Die Agglomerationspolitik erfährt bei allen drei staatspolitischen Ebenen eine hohe Akzeptanz. Die Agglomerationspolitik hat unseres Erachtens zu einem Bewusstseinswandel und zu einer Sensibilisierung auf urbane Themen beigetragen. Die Herausforderungen und Probleme in den Agglomerationen, ihre Bedeutung mit einem Bevölkerungsanteil von 75 Prozent sowie ihre Funktion als Schlüsselräume für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Schweiz sind heute unbestritten. Dies ist umso bemerkenswerter, als die städtischen Räume bis dahin auf nationaler Ebene kaum Gehör für ihre spezifischen Anliegen gefunden haben.
Agglomerationspolitik mit grosser Katalysatorwirkung	Die Analyse des Politikkonzeptes hat die Relevanz der Agglomerationspolitik hervorgehoben. Die Unterstützung des Bundes im Rahmen der Agglomerationspolitik hat in verschiedenen Agglomerationen die Akzeptanz und Legitimation bereits bestehender Kooperationsprojekte deutlich erhöht und deren Realisierung erleichtert und beschleunigt. Dadurch konnte die Agglomerationspolitik in vergleichsweise kurzer Zeit eine hohe Dynamik auslösen.
Wirkungsvolles Zusammenspiel der Achsen mit unterschiedlichen Prioritäten	Das Zusammenspiel der fünf Achsen der Agglomerationspolitik hat sich als wirkungsvoll erwiesen. Die Schaffung der institutionellen Voraussetzungen für eine Multilevel-Governance ging einher mit der Etablierung flexibler und wirkungsvoller Instrumente. Die Verknüpfung von Zielen und Anreizen insbesondere finanzieller Art hat als Motor der Agglomerationspolitik gewirkt. Die fünf Achsen erhielten in der Umsetzung sehr unterschiedliche Prioritäten und entsprechend auch Ressourcen. In den Achsen der sektoralen Zusammenarbeit, die auch im Rahmen der Agglomerationspolitik nicht wesentlich gestärkt werden konnte, oder der Einbindung in das europäische Städtesystem war die Agglomerationspolitik weitgehend nur als „Label“ präsent. Als tragende Pfeiler der Agglomerationspolitik haben sich hingegen die vertikale sowie die horizontale Zusammenarbeit erwiesen.
Finanzielle Anreize des Infrastrukturfonds mit zentraler Steuerungswirkung	Der Infrastrukturfonds war ein wesentlicher Treiber der Agglomerationspolitik. In fast allen Agglomerationen haben sich dank der Agglomerationsprogramme Governance-Strukturen etabliert und es wurden gemeinsame Konzepte zur Agglomerationsentwicklung erarbeitet. Ohne die starken finanziellen Anreize des Infrastrukturfonds und die damit verbundenen verbindlichen Anforderungen an die Agglomerationen wäre dies nicht in diesem vergleichsweise kurzen Zeitraum und nicht in der schweizweit vergleichbaren inhaltlichen Tiefe und Qualität möglich gewesen. Der Infrastrukturfonds hatte für den Bund eine weitere positive Wirkung. Durch die Beurteilung der Agglomerationsprogramme beziehungsweise die dadurch vorgenommene Lenkung der Finanzmittel konnte er trotz seiner subsidiären Rolle in der Raumentwicklungspolitik direkt auf die räumliche Entwicklung in den Agglomerationen Einfluss nehmen.

Die Agglomerationspolitik als
"lernende Politik"

Mit der Agglomerationspolitik wurde für alle Beteiligten weitestgehend Neuland betreten, gerade was die vertikale und horizontale Kooperation betrifft. Die Agglomerationspolitik hat sich dabei als lernfähig erwiesen. Die Lerneffekte bei allen Beteiligten waren ausgeprägt und sind laufend in die Weiterentwicklung und Anpassung der Politik und ihrer Umsetzung in den Agglomerationen eingeflossen. Die Agglomerationen waren gezwungen, in ihren Strukturen und politischen Prozessen einen hohen Einsatz zu leisten, um mit der Flexibilität und der dynamischen Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik Schritt halten zu können

Erfahrungen sammeln und
verarbeiten

Zwei Gefässe haben den Lerneffekt in der Agglomerationspolitik entscheidend gestärkt: die Modellvorhaben der Agglomerationspolitik und die ERFA-Veranstaltungen. Die Modellvorhaben haben es ermöglicht, sehr vielfältige Erfahrungen in Bezug auf mögliche Formen der Zusammenarbeit in Agglomerationen zu sammeln. Aber erst die ERFA-Veranstaltungen haben es möglich gemacht, diese modellhaften Erfahrungen auszuwerten, breit zu diskutieren und damit nutzbar zu machen. Der intensive Erfahrungsaustausch hat bei den Akteuren der Agglomerationspolitik in kurzer Zeit einen ausgeprägten „Wissenspool“ generiert.

Die kritischen Elemente der Agglomerationspolitik

Vertikale Zusammenarbeit mit
hoher Komplexität

Auf der strategischen Ebene ist das Modell der TAK als Austauschplattform der drei Staatsebenen erfolgreich. In der Umsetzung der Agglomerationspolitik ist der tripartite Gedanke indessen schwierig zu realisieren und birgt im Rahmen des Schweizer Föderalismus grosse Herausforderungen. Angesichts der fehlenden Verbindlichkeit tripariter Empfehlungen und der Handlungsautonomie der einzelnen Akteure bleibt die vertikale Zusammenarbeit fragil. Entsprechend zeigen sich die Grenzen in Bezug auf Erreichung der langfristigen Ziele. Deutlich wird auch die institutionelle Komplexität der Agglomerationspolitik. Für eine wirkungsvolle Umsetzung etwa der Agglomerationsprogramme ist ein Zusammenspiel verschiedener Dimensionen notwendig: der Sicherung der finanziellen Beiträge der verschiedenen Ebenen (vertikale Dimension), der Bündelung unterschiedlicher sektoraler Perspektiven (sektorale Dimension) sowie dem Ausgleich der vielfältigen kommunalen Interessen (horizontale Dimension).

Anspruch auf ganzheitliche
Politik nicht erfüllt

Die Dominanz der Agglomerationsprogramme hat entgegen der ursprünglichen Konzeption zu einer starken Fixierung auf die Themen von „Verkehr und Siedlung“ und zumindest bislang zu einer infrastrukturlastigen Politik geführt. Der hohe Anspruch einer ganzheitlichen und integrierten Politik für die Agglomerationen konnte nur punktuell erreicht werden.

Verzögerte Finanzierung der
Agglomerationsprogramme mit
negativen Wirkungen

Aufgrund der starken Belastung des Infrastrukturfonds in der Anfangsphase werden im Infrastrukturfonds bis zum Jahre 2014 für die Beiträge an die Agglomerationsprogramme keine Mittel zur Verfügung stehen (Bundesrat 2009). In den Jahren 2015 und 2016 sind je rund 50 Millionen eingepplant.

Erst ab 2017 werden die Mittel für den Agglomerationsverkehr in grösserem Umfang der Umsetzung der Agglomerationsprogramme zu Gute kommen können. Bei einem früheren Baubeginn müssen die Agglomerationen selber die Vorfinanzierung der Vorhaben übernehmen. Dies ohne Verzinsung dieser Mittel durch den Bund. Diese zeitlich verzögerte Finanzierung der Infrastrukturvorhaben beurteilen wir als kritisch. Neben der verzögerten Umsetzung der Programme führt sie zu einem Verlust an Akzeptanz der Agglomerationspolitik, gerade bei den ausländischen Partnern in grenzüberschreitenden Agglomerationen, und an Unterstützung für die interkommunale Zusammenarbeit in den Agglomerationen. Es besteht die Gefahr, dass der Bund die Glaubwürdigkeit als verlässlicher Partner in der Agglomerationspolitik verliert. Das Grundproblem liegt in der mangelhaften tripartiten und rechtlich verbindlichen Verankerung der Finanzierung. Das heutige System ist zerbrechlich, da jedes Jahr Bund, Kantone und Gemeinden entscheiden können, dass sie die vorgesehenen Finanzmittel nicht zur Verfügung stellen können. Durch die Notwendigkeit einer Vorfinanzierung werden kleinere Agglomerationen beziehungsweise weniger finanzstarke Kantone benachteiligt.

Bedeutung der
Agglomerationspolitik innerhalb
der Raumentwicklungspolitik

Die fehlende Verbindung der Politik für die Agglomerationen mit der Politik für den ländlichen Raum sowie der Neuen Regionalpolitik im Sinne einer kohärenten Raumentwicklungspolitik wird als kritisch erachtet. Verschiedene Gemeinden zählen zum ländlichen Raum, sind aber gleichzeitig in einem Agglomerationsprogramm beteiligt. Aus funktionalen Überlegungen ist dies durchaus sinnvoll. Es zeigt aber auch den Bedarf nach einer Abstimmung der Politikfelder, um die Potenziale aus dem Zusammenspiel von Stadt und Land nutzen zu können. Aufgrund der Kleinräumigkeit der Schweiz überschneiden sich viele Probleme der Zusammenarbeit in Agglomerationen mit Fragen der interkantonalen Zusammenarbeit im ländlichen Raum.

10 Empfehlungen zur Weiterentwicklung

10.1 Gesamtpolitik

10.1.1 Konzept der Agglomerationspolitik des Bundes

Empfehlung 1: 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.

Die Agglomerationspolitik ist gut auf Kurs, sie ist aber noch nicht am Ziel. In den Agglomerationen sind nach wie vor grosse Aufgaben und Herausforderungen vorhanden. Die bisherige Konzeption als querschnittsorientierte Drei-Ebenen-Politik und die Verknüpfung von Zielen und finanziellen Anreizen haben sich im Grundsatz bewährt. Die Agglomerationspolitik soll eine tripartite Aufgabe bleiben und von allen Partnern gemeinsam getragen, konzeptionell weiterentwickelt und umgesetzt werden. Dabei kann auf der hohen Akzeptanz der Agglomerationspolitik auf allen Ebenen sowie der sich entwickelnden Kooperationskultur aufgebaut werden.

10.1.2 Ziele, Strategien und Themen der Agglomerationspolitik des Bundes

Empfehlung 2: Die langfristigen Ziele der Agglomerationspolitik sollen präzisiert, die mittelfristigen Ziele stärker inhaltlich formuliert werden.

Die langfristigen Ziele der Agglomerationspolitik sind nach wie vor relevant. Die inhaltliche Lücke zwischen den hoch gesteckten langfristigen Zielen und den governance-orientierten Strategien der Agglomerationspolitik ist jedoch beträchtlich. Eine verbesserte sektorale, vertikale und horizontale Zusammenarbeit ist notwendig, aber nicht hinreichend zur Erreichung der langfristigen Ziele. Um die Lücke zu schliessen sind zum einen die langfristigen Ziele stärker zu präzisieren und damit greifbarer zu machen. Zum

anderen sind die mittelfristigen Ziele, die bislang fast ausschliesslich auf die Verbesserung der Zusammenarbeit ausgerichtet waren, stärker aus einer inhaltlichen Optik zu formulieren. Sie sollen, in möglichst präziser und messbarer Form, den Beitrag der Agglomerationspolitik zur Erreichung der langfristigen Ziele deutlich machen.

Empfehlung 3: Die Agglomerationspolitik soll auf die zentralen Strategien der sektoralen, vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit fokussiert werden.

Alle fünf strategischen Achsen haben in unterschiedlichem Ausmass zu den Zielen der Agglomerationspolitik beigetragen. Nicht alle haben jedoch die gleiche Bedeutung erreicht. Die Agglomerationspolitik soll stärker auf die zentralen Strategien fokussiert werden: eine verstärkte sektorale, vertikale und horizontale Zusammenarbeit. Damit werden wirkungsvolle Governance-Strukturen geschaffen, um eine integrale Entwicklung in den Agglomerationsräumen zu ermöglichen. Die bisherigen Achsen der internationalen Einbindung sowie der Information, Sensibilisierung und des Erfahrungsaustausches bilden integrale Bestandteile in der Umsetzung der Agglomerationspolitik, sind jedoch nicht auf derselben strategischen Ebene angesiedelt.

Empfehlung 4: 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.

Um den umfassenden thematischen Anspruch der Agglomerationspolitik erfüllen zu können, wie er im Politikkonzept des Bundesrats vorgesehen ist, soll die Agglomerationspolitik über die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung hinaus thematisch breiter gefasst werden. Dabei ist unseres Erachtens zu unterscheiden zwischen einer konzeptionellen Erweiterung der Agglomerationspolitik, die auch instrumentell und finanziell verankert ist, sowie individuellen Erweiterungen, welche jede Agglomeration nach Bedarf vornehmen kann. Zwei agglomerationsrelevante Themen, die einen direkten Bezug zu den langfristigen Zielen der "Lebensqualität" und der "wirtschaftlichen Attraktivität" aufweisen, sind kurzfristig und innerhalb der bestehenden Instrumente zu stärken. Zum einen sind dies die Landschafts- und Freiraumqualitäten. Sie sind integraler Bestandteil der Raumentwicklungspolitik und können entsprechend in die Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung integriert werden (Empfehlung 13). Zum anderen ist das Thema der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, insbesondere auf der Ebene der Agglomerationsnetze und Metropolitanräume (Empfehlungen 12/14).

Ergänzend sind weitere Politikfelder denkbar, die in einzelnen Agglomerationen bereits bearbeitet werden: Integration, Bildung, Gesundheit, Jugend, Kultur, Sicherheit, Soziales, Sport, Tourismus oder Wohnen. Es ist lohnenswert und angezeigt, zusammen mit der TAK und den Bundesämtern zu prüfen, in welchen dieser Themenfelder die tripartite Zusammenarbeit und Koordination nützlich und sinnvoll ist (Empfehlung 14). Für eine thematische Erweiterung müssen aber verschiedene Bedingungen erfüllt sein. Einerseits muss ein erklärter Handlungsbedarf ausgewiesen sein, der in zahlreichen Agglomerationen spürbar ist. Andererseits sind eine starke sektoralpolitische Verankerung sowie entsprechende Instrumente mit ausreichender finanzieller Ausstattung notwendig (Empfehlungen 4/9). Aus Sicht des Bundes ist zudem die Agglomerationsrelevanz zu prüfen: Leisten die Themen einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der langfristigen Zielsetzungen der Agglomerationspolitik? Stellt die Agglomeration die adäquate räumliche Ebene der Zusammenarbeit dar? Entstehen Doppelspurigkeiten zu bereits bestehenden Planungen oder Gremien? Weitere Themen können durchaus unterschiedliche Anliegen in den Agglomerationen aufnehmen und räumlich differenziert angewandt werden. Sie sollten jedoch, wie die Agglomerationsprogramme, grundsätzlich allen Agglomerationen offen stehen.

10.1.3 Organisation, Verankerung und Finanzierung

Empfehlung 5: Eine aktivere Rolle des SECO soll zur Stärkung der Agglomerationspolitik und zu einer kohärenteren Raumentwicklungspolitik beitragen.

Die Umsetzung der Agglomerationspolitik durch das Team Agglomerationspolitik von ARE und SECO ist zweckmässig. Es ist jedoch wertvoll, wenn sich das SECO künftig stärker in die Agglomerationspolitik einbringt. Einerseits kann es Themen aus den eigenen Kompetenzbereichen einbringen. Andererseits kann das SECO dazu beitragen, dass die beiden Instrumente der Agglomerations- und Regionalpolitik kurzfristig besser abgestimmt und langfristig in einer kohärenten Raumentwicklungspolitik zusammengeführt werden (Empfehlung 8).

Empfehlung 6: Die Agglomerationspolitik soll sowohl im Raumplanungsgesetz als auch im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz verankert werden.

Der Bund übt mit der Agglomerationspolitik eine Tätigkeit aus, die er gesetzlich nicht näher spezifiziert hat. Eine gesetzliche Verankerung wäre wichtig, indem sie die Aktivitäten des Bundes klärt und legitimiert und die Agglomerationspolitik als tripartite Aufgabe stärkt. Eine solche Verankerung ist im Raumplanungsgesetz (RPG) vorgesehen. Eine gesetzliche Ver-

ankerung ausschliesslich im RPG als sektorale Politik wird jedoch dem umfassenden Anspruch der Agglomerationspolitik nicht gerecht. Sie fokussiert einzig auf den Aspekt der Raumplanung, und verstärkt so den Eindruck der ausschliesslichen Verankerung der Agglomerationspolitik im ARE. Das Ziel einer breiteren sektoralpolitischen Abdeckung kann damit nicht erreicht werden. Zur Stärkung der sektoralen und vertikalen Zusammenarbeit scheint uns eine Verankerung auf der übergeordneten Ebene des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes prüfenswert. Bei einer thematischen Erweiterung wäre, analog zum Infrastrukturfonds, eine Verankerung in der entsprechenden Sektoralpolitik vorzunehmen.

Empfehlung 7: 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.

Der finanzpolitische Handlungsspielraum des Bundes wird die Zukunft der Agglomerationspolitik massgeblich beeinflussen. Die fristgerechte Finanzierung der Agglomerationsprogramme über den Infrastrukturfonds ist für den Erfolg der Agglomerationspolitik und deren Weiterentwicklung von zentraler Bedeutung. Eine verzögerte Finanzierung der Infrastrukturvorhaben in den Agglomerationen dürfte auf unterschiedlichen Ebenen Wirkungen zeigen, welche die bisherigen Erfolge gefährden und sich negativ auf die Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik auswirken. Die Mittel des Infrastrukturfonds sind ein zentraler Erfolgsgarant der Agglomerationspolitik. Wenn diese in 20 Jahren auslaufen, fehlt dem Bund eine zentrale Einflussmöglichkeit und den Agglomerationen die Mittel für den Agglomerationsverkehr. Je nach thematischer Erweiterung können andere Finanzierungsquellen zur langfristigen Tragfähigkeit beitragen (Empfehlungen 4/6). Ein solches Finanzierungssystem sollte, unter Berücksichtigung der Grundsätze des NFA, tripartit abgestützt sein und alle Partner verbindlich in die (Finanzierungs-)Pflicht nehmen.

10.1.4 Raumentwicklungspolitik des Bundes

Empfehlung 8: 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 Bundes sowie der Regionalpolitik des Bundes in einer flächendeckenden Raumentwicklungspolitik des Bundes anzustreben.

Die Agglomerationspolitik bildet einen integralen Teil der Raumentwicklungspolitik und stellt einen wesentlichen Pfeiler in der Realisierung der raumentwicklungspolitischen Ziele des Bundes dar. Das künftige Raumkon-

zept Schweiz gibt die langfristigen Ziele der Agglomerationspolitik vor. Entsprechend ist diese in ihren mittelfristigen Zielen auf die Vorstellungen zur räumlichen Entwicklung der Schweiz hin zu orientieren (Empfehlung 2). Der Bedarf nach Raumstrategien, die städtische und ländliche Räume integrieren, ist ausgewiesen. Insofern ist kurzfristig eine engere Verbindung der Agglomerationspolitik mit der Regionalpolitik sowie der Politik für den ländlichen Raum anzustreben. Langfristig ist es im Sinne einer umfassenden Territorial Governance sinnvoll, eine Zusammenführung der Instrumente zu einer flächendeckenden Raumentwicklungspolitik anzustreben.

10.2 Strategien und Instrumente

10.2.1 Sektorale Zusammenarbeit

Empfehlung 9: 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.

Aufgrund des thematisch breit gefassten Verständnisses der Agglomerationspolitik ist eine systematische Berücksichtigung der Agglomerationen in den Sektoralpolitiken notwendig. Eine solche Berücksichtigung muss auf sektorübergreifender Ebene in der Koordinationsverordnung beziehungsweise dem Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz verankert und präzisiert werden. Nur so kann seitens des Bundesrates eine Grundhaltung zum Ausdruck gebracht werden, die ausreichend verpflichtend und wirkungsvoll ist. Spezifisch für die Agglomerationspolitik sind die Weichen hinsichtlich der Form der Zusammenarbeit zwischen den Bundesämtern neu zu stellen. Das Netzwerk Agglomerationspolitik ist weitgehend inaktiv. Das Netzwerk als multilaterales Gefäss rechtfertigt sich, wenn es den angesprochenen Ämtern einen Zusatznutzen zu den bereits bestehenden Gefässen wie etwa der ROK bietet oder wenn die Koordination zwischen den Ämtern auf eine Weise verstärkt wird, die verbindlicher als heute erfolgt. Zudem dürften zur besseren Koordination und Zusammenarbeit der Sektoralpolitiken intensivere bilaterale Kontakte erforderlich sein. Neben der Zusammenarbeit auf Bundesebene ist es im Sinne einer ganzheitlichen Politik wesentlich, dass die Sektoralpolitiken in den Agglomerationen selbst stärker präsent sind. Dazu ist die sektorübergreifende Zusammenarbeit auf Bundesebene stärker mit der vertikalen Zusammenarbeit in der TAK sowie der horizontalen Zusammenarbeit auf Agglomerationsebene zu verbinden. Die Sektoralpolitiken des Bundes können stärker für die Finanzierung von Projekten aus Agglomerationsprogrammen und Modellvorhaben beigezo-

gen werden, oder eigene sektorale Finanzierungsgefässe schaffen (Empfehlung 4).

10.2.2 Vertikale Zusammenarbeit

Empfehlung 10: Die vertikale Zusammenarbeit soll durch eine Institutionalisierung der Zusammenarbeit sowie eine verstärkte tripartite Begleitung in der Umsetzung der Agglomerationspolitik vertieft werden.

Die TAK bildet die Plattform zur Weiterentwicklung der Agglomerationpolitik als tripartite Aufgabe (Empfehlung 1). Um diese Funktion noch stärker auszufüllen, soll die Legitimation der TAK durch eine Institutionalisierung der tripartiten Zusammenarbeit gestärkt werden. Dabei ist auch die Frage nach der Rolle der Agglomerationen selbst innerhalb der TAK zu klären, abhängig von den weiteren Entwicklungen hinsichtlich ihres Rechtsstatus. Der tripartite Gedanke der Agglomerationspolitik kann gestärkt werden, wenn die TAK nicht nur an der strategischen Konzeption mitarbeitet, sondern in begleitender Form auch stärker in die Umsetzung der Politik mit eingebunden wird. Konkrete Fragestellungen können im Rahmen der TAK erörtert, Erfahrungen gemeinsam ausgewertet und die konzeptionelle Weiterentwicklung tripartit gestaltet werden. Mit dem Ziel einer langfristigen Zusammenführung von Agglomerationspolitik und Regionalpolitik wären auch die Themenschwerpunkte der TAK neu zu bestimmen.

10.2.3 Horizontale Zusammenarbeit

Empfehlung 11: Der Bund soll die Agglomerationen darin unterstützen, ihre horizontale Zusammenarbeit weiter zu vertiefen.

Der Bund hat im Hinblick auf die Erreichung der langfristigen Ziele ein grosses Interesse daran, dass durch die Vertiefung der horizontalen Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen deren Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit weiter gestärkt wird. Der Bund soll die Agglomerationen in diesem Prozess weiterhin durch den Erfahrungsaustausch, Vorgaben und Anreize in den Instrumenten der Agglomerationsprogramme und Modellvorhaben sowie einer aktiven Bearbeitung des Themas im Rahmen der TAK unterstützen. Die Agglomerationen sollen jedoch zusammen mit den jeweils beteiligten Kantonen die für sie adäquate Form der Zusammenarbeit festlegen können.

Empfehlung 12: Die horizontale Zusammenarbeit in Agglomerationsnetzen und Metropolitanräumen soll innerhalb der Agglomerationspolitik stärker vorangetrieben werden.

Die horizontale Zusammenarbeit in Agglomerations- und Städtenetzen sowie Metropolitanräumen, wie sie im Politikkonzept benannt ist, soll stärker vorangetrieben werden. Eine verstärkte Zusammenarbeit leistet einen wichtigen Beitrag zu den langfristigen Zielen der Agglomerationspolitik. So stehen auf dieser Massstabsebene Fragen zur Steigerung der wirtschaftlichen Attraktivität und internationalen Wettbewerbsfähigkeit, zur Stärkung einer polyzentrischen Stadt- und Agglomerationsentwicklung sowie einer verbesserten Abstimmung zwischen Agglomerationen und ländlichen Räumen im Vordergrund. Eine eigene Metropolitanraumpolitik ist angesichts der engen Verbindung von Agglomerations- und Metropolitanraumbene nicht sinnvoll. Es ist näher zu prüfen, wie in diesen Räume mit den bestehenden Instrumenten, etwa den Modellvorhaben, und/oder mit weiteren Finanzierungsmöglichkeiten, beispielsweise aus der Standortförderung, seitens des Bundes wirkungsvolle Impulse vermittelt werden können.

10.2.4 Agglomerationsprogramme

Empfehlung 13: Die bestehenden Agglomerationsprogramme sollen qualitativ verbessert und schrittweise weiterentwickelt werden. Sie sollen, ergänzt durch die Landschafts- und Freiraumentwicklung, thematisch auf die Raumentwicklung beschränkt bleiben und eng in die kantonalen Strategien zur räumlichen Entwicklung eingebunden sein.

Bei den bestehenden Agglomerationsprogrammen Verkehr und Siedlung stehen eine qualitative Verbesserung und Weiterentwicklung der bisher erarbeiteten Inhalte, die Stärkung einer Gesamtsicht sowie die konkrete Umsetzung der konzeptionellen Planungen im Vordergrund. Zur Stärkung der langfristigen Ziele der Agglomerationspolitik kann aus Sicht des Bundes die Steuerungsfunktion der Programme stärker genutzt werden, indem die Anforderungen schrittweise erhöht werden, etwa hinsichtlich der Siedlungsentwicklung nach innen oder der Verbindlichkeit in der Umsetzung. Die bestehenden Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung sollen auf die Themen Verkehrs- und Siedlungsentwicklung fokussiert bleiben, wobei die Landschafts- und Freiraumentwicklung stärker einzubinden ist (Empfehlung 4). Zusätzliche thematische Erweiterungen in einzelnen Agglomerationen bleiben möglich. Für eine generelle thematische Erweiterung sind neue "Agglomerationsprogramme" mit anderen Planungs- und Finanzierungsinstrumente zu finden sind (Empfehlungen 4/6). Die Agglomerationsprogramme sollen eng in eine kantonale Strategie der räumlichen Entwicklung eingebunden sein, da sie wesentliche raumübergreifende Komponenten aufweisen. Die Ziele und Strategien sollen sich zudem aus staatsrechtlichen Gründen in den politischen Ebenen beziehungsweise den Planungsinstrumenten niederschlagen.

10.2.5 Modellvorhaben

Empfehlung 14: Die Modellvorhaben sollen als offenes und flexibles Gefäß weitergeführt werden. Erforderlich sind eine Neuausrichtung und Eingrenzung der Fragestellungen und eine verstärkte Auswertung der Erfahrungen.

Die Modellvorhaben sind als flexibles Instrument sehr wertvoll, um die Agglomerationspolitik mit neuen Ideen weiterzubringen. Erforderlich ist eine Fokussierung auf klar eingegrenzte Fragestellungen. Die Modellvorhaben sollen künftig noch expliziter auf ihren "nationalen Modellcharakter mit Lerneffekt" hin ausgerichtet werden. Wir erachten es als wichtig, dass sie klar als "Modellvorhaben der Agglomerationspolitik" erkennbar sind. Verbindung und Abgrenzung zu den verschiedenen Modellvorhaben innerhalb der "Modellvorhaben nachhaltige Raumentwicklung" sind zu klären und verständlicher zu kommunizieren. Mit den Modellvorhaben kann bewusst dort ein Impuls gesetzt werden, wo offene Fragen bestehen oder neue Ideen geprüft werden sollen. Mit einer Neuausrichtung können die Modellvorhaben zwei Zielen dienen:

- einer Verbesserung der Agglomerationspolitik durch die Fokussierung auf kritische Punkte in der kurzfristigen Umsetzung, so durch a) die Weiterentwicklung von Modellen der horizontalen Zusammenarbeit in den Agglomerationen (Empfehlung 11), b) die Stärkung von Agglomerationsnetzen und Metropolitanräumen (Empfehlung 12), c) eine klare Fokussierung auf inhaltliche Fragestellungen wie die Siedlungsentwicklung nach innen oder die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit (Empfehlungen 2/4),
- einer Prüfung von Optionen zur langfristigen Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik, so durch d) die Prüfung neuer sektoraler Themenschwerpunkte (Empfehlung 4), oder e) die verbesserte Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen Agglomerationsräumen und ländlichen Räumen (Empfehlung 8).

Um den Modellcharakter zu nutzen, sind die Erfahrungen intensiver auszuwerten. Dazu sind auch die Anforderungen an die Modellvorhaben hinsichtlich der Zielformulierung, der Auswertung und Begleitung hoch anzusetzen. Um einen engen Austausch und eine aktive Begleitung durch den Bund zu ermöglichen, soll die Zahl der Modellvorhaben beschränkt bleiben.

10.2.6 International

Empfehlung 15: Der Bund soll die internationale Dimension der Agglomerationspolitik durch eine Intensivierung seiner Funktion als Vermittler zu bestehenden Instrumenten und Gefäßen ausbauen.

Die internationale Dimension ist für die grenznahen Agglomerationen sehr bedeutsam. Innerhalb der Agglomerationspolitik ist die Internationalität bislang indessen von untergeordneter Bedeutung. Programme wie INTER-REG haben sich seit längerem bewährt und laufen auch ohne einen Beitrag der Agglomerationspolitik. Mit einem verstärkten Einbezug von Themen der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit und einer zunehmenden Betonung von Metropolitanräumen wird der Blick nach aussen künftig mehr Gewicht erhalten. Eine Stärkung des internationalen Bezugs der Agglomerationspolitik kann durch eine Intensivierung der Vermittlerfunktion des Bundes erreicht werden. Dazu können die bestehenden Instrumente, wie sie bei ARE und SECO bereits heute gepflegt und betreut werden, genutzt und ihr Bekanntheitsgrad bei den Städten und Agglomerationen erhöht werden. Langfristig können die verschiedenen Gefässe in einer umfassenden Strategie "internationaler Raumentwicklungsbeziehungen" zusammengefasst werden.

10.2.7 Information / Sensibilisierung / Erfahrungsaustausch

Empfehlung 16: 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.

Die bestehenden Informationskanäle des Bundes, insbesondere die Webplattform und das Monitoring Urbaner Raum, sind beizubehalten und bedarfsgerecht weiterzuentwickeln. Geprüft werden könnte eine tripartite Website durch Zusammenlegung der Website des Bundes sowie der TAK. Eine explizite Sensibilisierungsstrategie des Bundes erachten wir nicht als notwendig. Der Bund sollte vielmehr die Agglomerationen dahingehend unterstützen, den Einbezug der Öffentlichkeit durch Informationsvermittlung aber auch partizipative Elemente stärker einzubeziehen. Die Erfahrungsaustauschveranstaltungen sollen beibehalten werden. Sie können als Gefäss für eine laufende Überprüfung und Anpassung des Konzeptes beziehungsweise der Umsetzung genutzt werden (Empfehlung 1). Der Erfahrungsaustausch ist stärker zu formalisieren. Es sind Formen zu finden, wie das bisher aufgebaute Wissen an neue Akteure der Agglomerationspolitik aus Politik und Verwaltung weitergegeben werden kann. Es besteht noch Potenzial, die Erkenntnisse aus den Veranstaltungen über den direkten Austausch hinaus stärker in Wert zu setzen und vermehrt Kapazitäten für kollektives Lernen zu entwickeln.

A1 Umfeldentwicklung

Bevölkerungsentwicklung

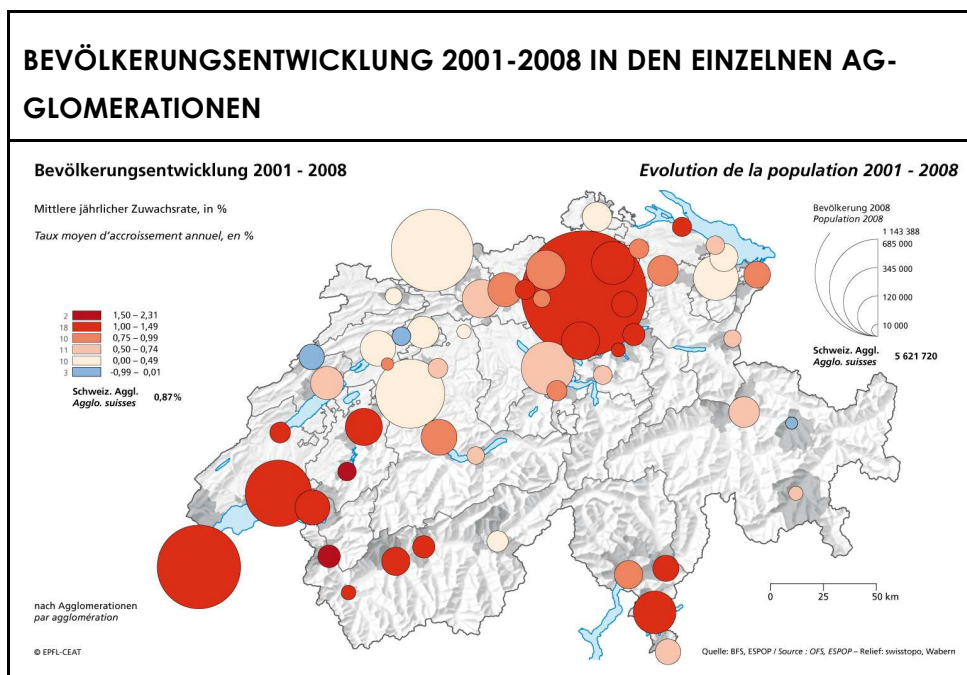
Bis 1998 wuchs die Bevölkerung in den ländlichen Gebieten stärker als in der Stadt. Danach fand eine Trendwende statt. Der städtische Raum wuchs in allen darauf folgenden Jahren stärker als der ländliche Raum.

Abbildung 4:
Jährlicher Zuwachs der
Wohnbevölkerung nach
Teilräumen 1981-2007. Quelle:
ARE, Bevölkerungsstatistik BFS



Das Bevölkerungswachstum ist am stärksten in der Kernzone ausserhalb der Kernstadt und in der übrigen Agglomeration. Die Bevölkerungsentwicklung war 2001-2008 vor allem in dem Metropolitanregionen Zürich und Genf-Lausanne sowie in den Agglomerationen der Kantone Freiburg, Wallis und Tessin dynamisch. Weniger stark war die Bevölkerungsentwicklung in den Agglomerationen rund um Basel und Bern, im Jurabogen sowie in der Ostschweiz.

Abbildung 5:
Bevölkerungsentwicklung in
Agglomerationen, Quelle CEAT



Arbeitsplatzentwicklung

Die Arbeitsplatzentwicklung verläuft nicht parallel zur Bevölkerungsentwicklung. Zwar ist auch hier ein stärkeres Wachstum im städtischen Raum festzustellen als im ländlichen Raum, wo die Zahl der Arbeitsplätze sogar sinkt. Die Kernstadt verliert hingegen Arbeitsplätze des zweiten und dritten Sektors vor allem an die übrige Kernzone der Agglomeration.

Abbildung 6:
Arbeitsplatzentwicklung; Quelle:
ARE, Bevölkerungsstatistik BFS

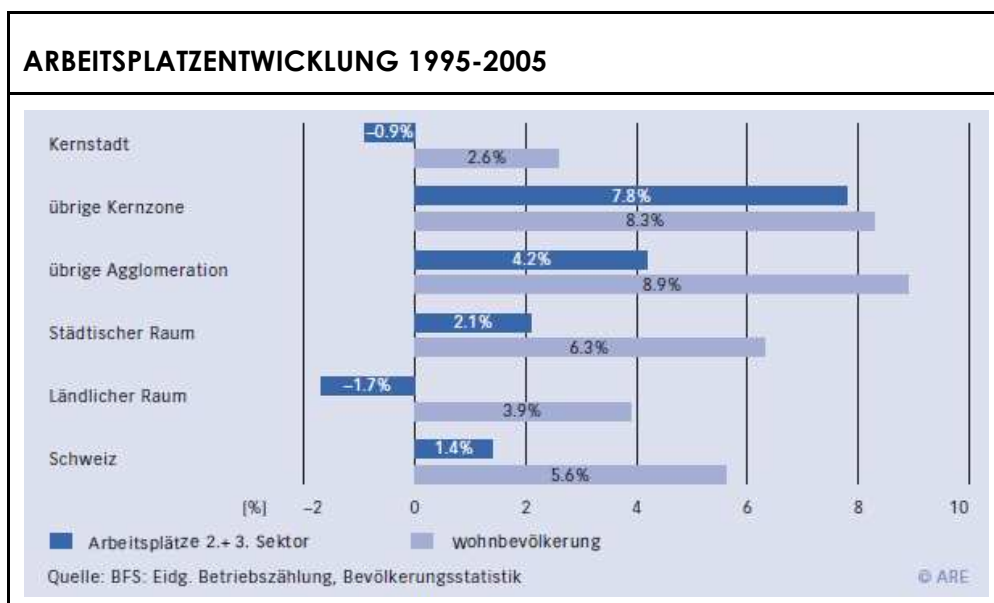
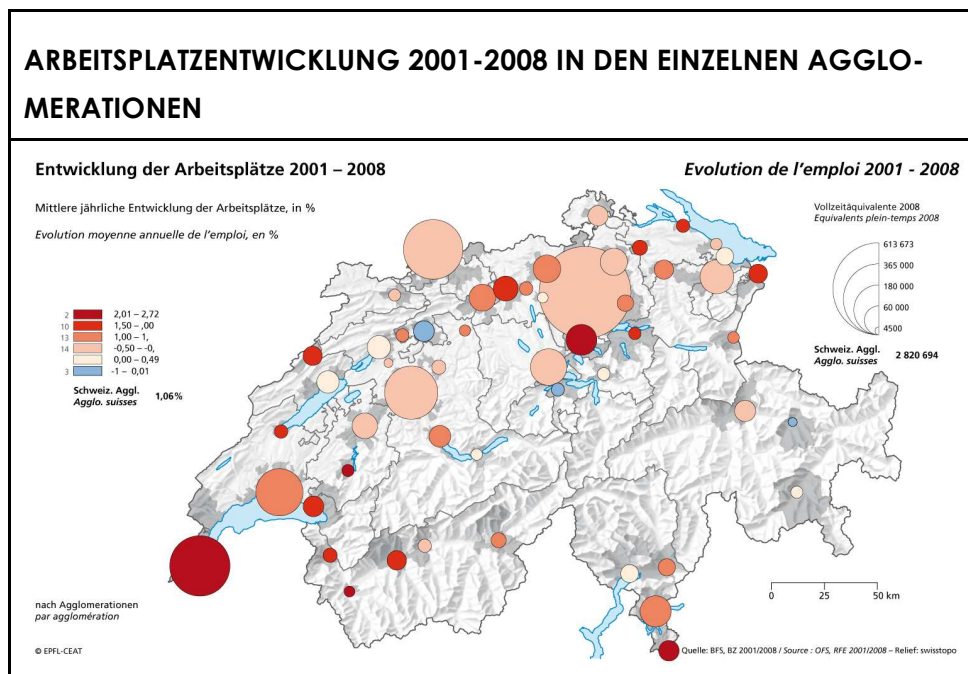


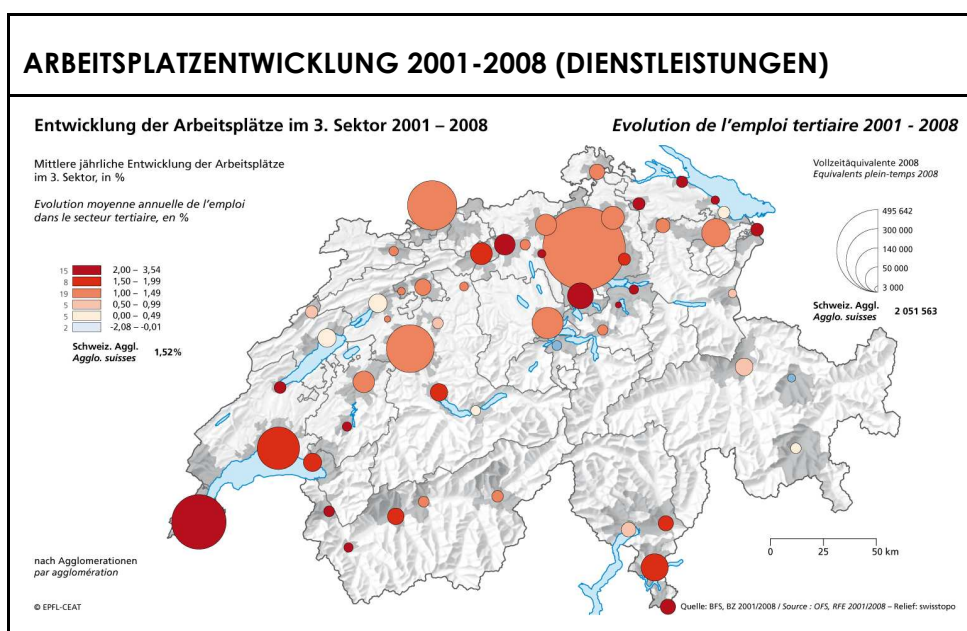
Abbildung 7:
Entwicklung der Arbeitsplätze
und der Wohnbevölkerung nach
Teilräumen 1995-2005



Die Zahl der Arbeitsplätze entwickelte sich zwischen 2001 und 2008 in der Schweiz pro Jahr durchschnittlich um ca. 0.95%. Überdurchschnittlich an Arbeitsplätzen zugelegt haben vor allem die Agglomerationen des Genferseebeckens, im Wallis und Tessin sowie Agglomerationen am Rand des Metropolitanraums Zürich. Andererseits zeigten die grossen Agglomerationen Zürich, Basel und Bern in dieser Periode nur ein durchschnittliches bis leicht unterdurchschnittliches Arbeitsplatzwachstum.

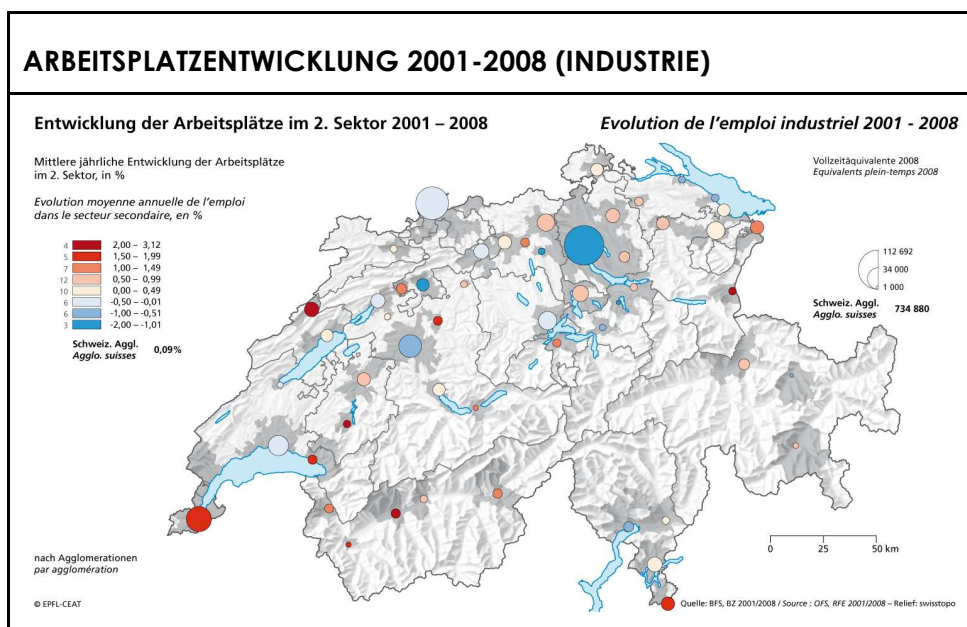
Die beiden folgenden Grafiken zeigen, wie sich die gesamte Arbeitsplatzentwicklung in den einzelnen Agglomerationen auf Industrie und Dienstleistungen aufteilt. Im Schweizer Durchschnitt stieg die Zahl der Dienstleistungs-Arbeitsplätze um zwischen 2001 und 2008 jährlich um knapp 1.5%. Überdurchschnittlich entwickelten sich die Agglomerationen um das Genferseebecken, im Unterwallis und Tessin sowie viele Agglomerationen am Rand des Metropolitanraums Zürich.

Abbildung 8:
Quelle CEAT



Im Schweizer Durchschnitt stieg die Zahl der Arbeitsplätze in der Industrie zwischen 2001 und 2008 jährlich um 0.3%. Überdurchschnittlich entwickelte sich die Zahl der Industriearbeitsplätze in den meisten Agglomerationen des Genferseebeckens und im Wallis sowie in kleineren und mittleren Agglomerationen des Espace Mittelland und der Ostschweiz.

Abbildung 9:
Quelle CEAT



Sozioökonomische Entwicklung

Der Anteil der Bevölkerung aus höheren sozioprofessionellen Kategorien ist zwischen 1990 und 2000 in vielen Agglomerationen angestiegen. Allerdings dürfte dies auch im ländlichen Raum der Fall gewesen sein.

Abbildung 10:
Quelle CEAT

ANTEIL HÖHERER SOZIOPROFESSIONELLER KATEGORIEN 1990

Höhere Sozio-professionelle Kategorien (SPK 1, 2 und 4), nach Agglomerationen, 1990
Catégories socio-professionnelles supérieures (CSP 1, 2 et 4), selon les agglomérations, 1990

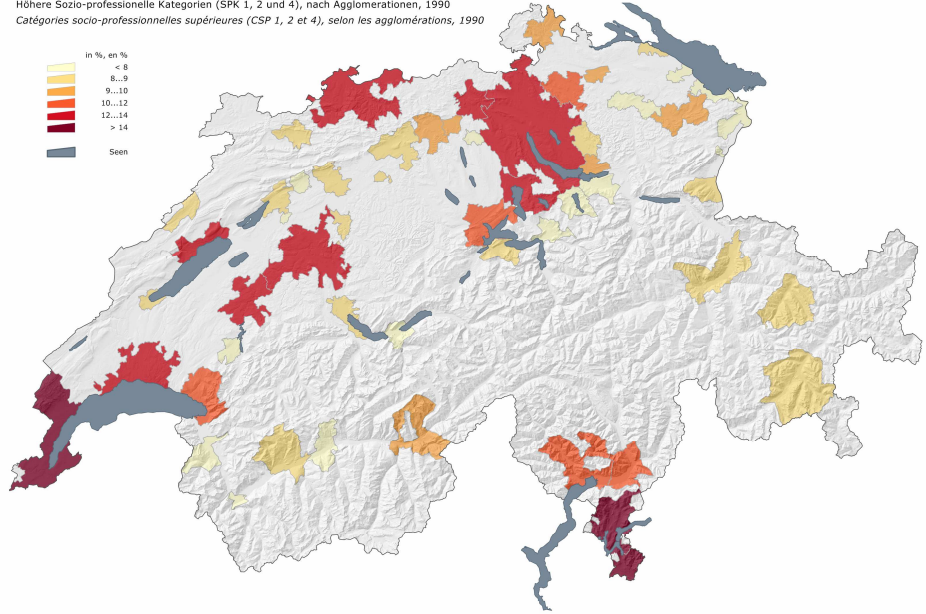
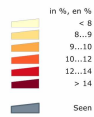
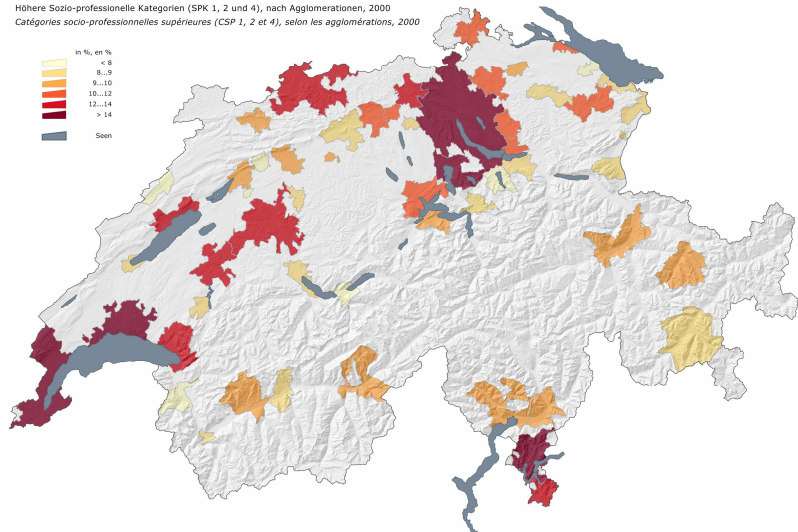


Abbildung 11:
Quelle CEAT

ANTEIL HÖHERER SOZIOPROFESSIONELLER KATEGORIEN 2000

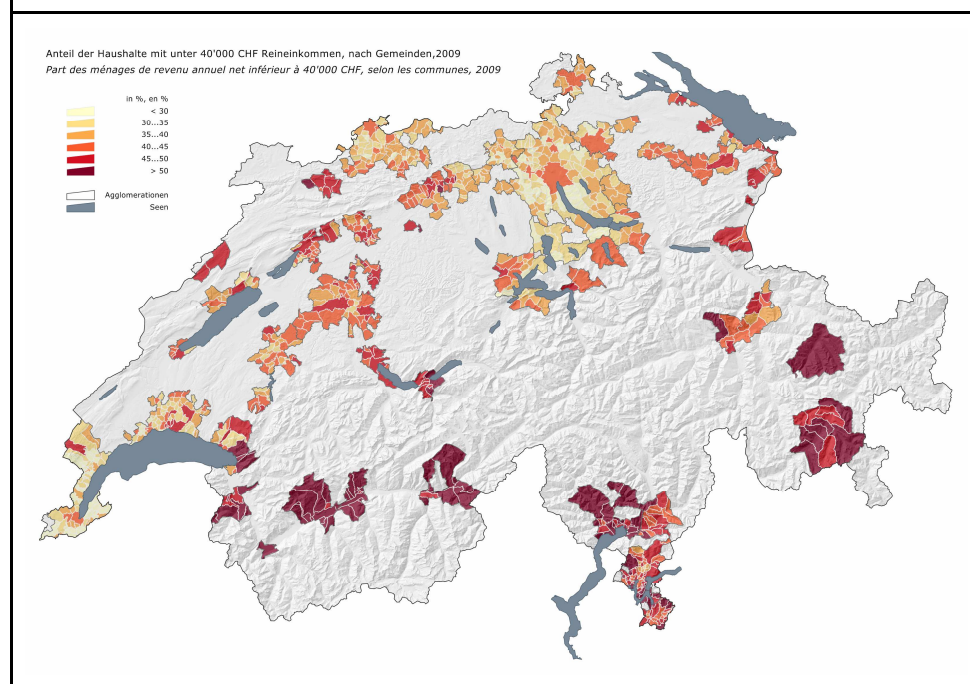
Höhere Sozio-professionelle Kategorien (SPK 1, 2 und 4), nach Agglomerationen, 2000
Catégories socio-professionnelles supérieures (CSP 1, 2 et 4), selon les agglomérations, 2000



Die folgende Grafik zeigt, dass innerhalb der Agglomerationen in der Kernstadt häufiger ein grösserer Anteil der Bevölkerung mit tiefem Einkommen (unter 40'000 CHF pro Jahr) wohnhaft ist. Die Grafik zeigt auch, dass in den grossen Agglomerationen auch in den Kernstädten weniger Personen mit tiefem Einkommen wohnen als in kleinen Agglomerationen, vor allem im Alpenraum und im Jurabogen. Insgesamt ist der Anteil von Personen mit tiefem Einkommen in ländlichen Gebieten (48%) höher als in städtischen Gebieten (39%).

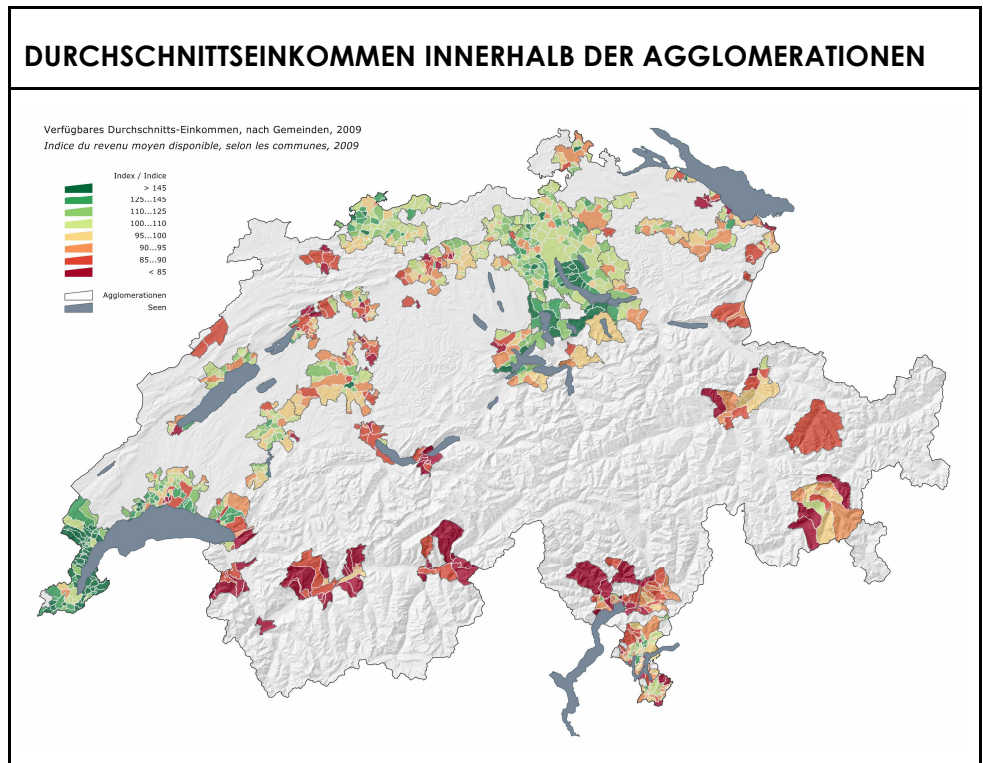
Abbildung 12:
Quelle CEAT

BEVÖLKERUNGSANTEIL MIT TIEFEM EINKOMMEN INNERHALB DER AGGLOMERATIONEN



Die folgende Grafik zeigt ein ähnliches Bild. Zwar ist das Durchschnittseinkommen in den Kernstädten der grossen Agglomerationen etwas tiefer als im Umland, es ist aber höher als in den kleinen Agglomerationen vor allem im Alpenraum und im Jurabogen. Die Agglomerationen weisen insgesamt ein deutlich höheres Durchschnittseinkommen auf (Indexwert 111) als der ländliche Raum (Indexwert 86).

Abbildung 13:
Quelle CEAT



Verkehrsentwicklung

Zwischen 1990 und 2000 hat sich der Anteil der Erwerbstätigen mit Arbeitsweg innerhalb des ländlichen Raums leicht verringert (von 18% auf 17%). Hingegen hat sich der Anteil der Erwerbstätigen, welche im städtischen Raum arbeiten, nicht verändert. Diese lediglich kleinen Verschiebungen müssen jedoch vor dem Hintergrund gesehen werden, dass sich der städtische Raum in dieser Periode weiter ausgedehnt hat.

Abbildung 14:
Anteil der Erwerbstätigen mit
Arbeitswegen innerhalb und
zwischen den Teilräumen
1990/2000; Quelle: ARE,
Volkszählung BFS

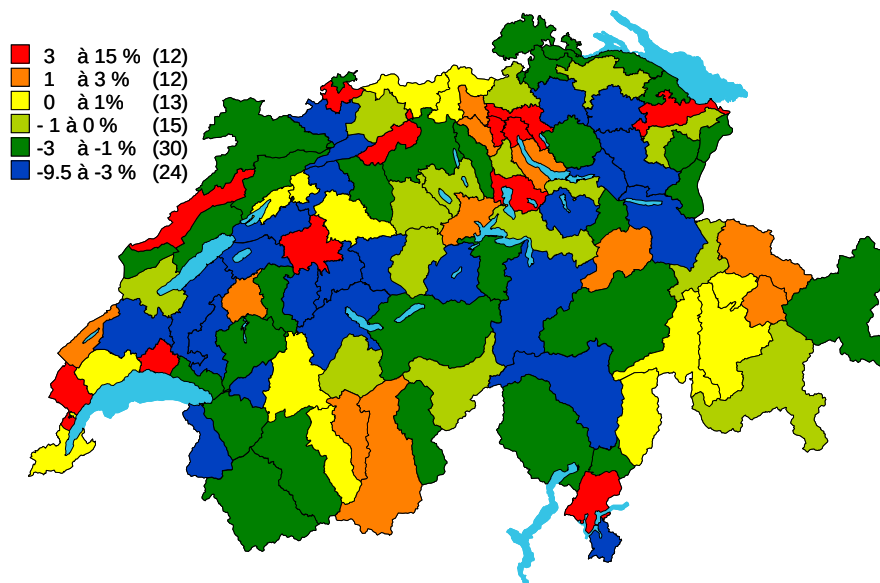
ENTWICKLUNG PENDLERVERKEHR



Der positive Pendelsaldo in den meisten Agglomerationen hat sich zwischen 1990 und 2000 meistens weiter verstärkt. Eine Ausnahme ist Basel-Stadt. In den meisten ländlichen Regionen hat sich hingegen der Pendler-saldo negativ entwickelt, d.h. es pendeln (im Verhältnis zu den Zupendlern) noch mehr Bewohner weg als zuvor.

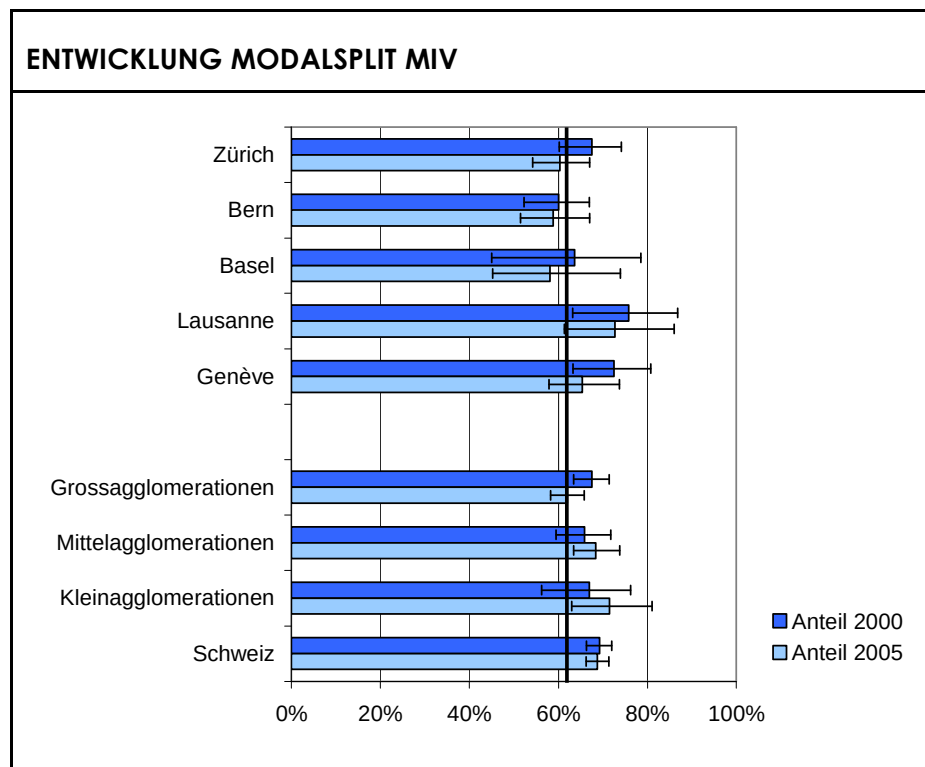
Abbildung 15:
Quelle CEAT

ENTWICKLUNG PENDLERSALDO 1990-2000, NACH MS-REGIONEN



Der Modalsplit der Verkehrsträger entwickelt sich je nach Grösse der Agglomeration unterschiedlich. In den Grossagglomerationen ist der Anteil des MIV an der zurückgelegten Tagesdistanz zwischen 2000 und 2005 gesunken. In Mittel- und Kleinagglomerationen hingegen hat der Anteil hingegen auf höherem Niveau weiter zugenommen.

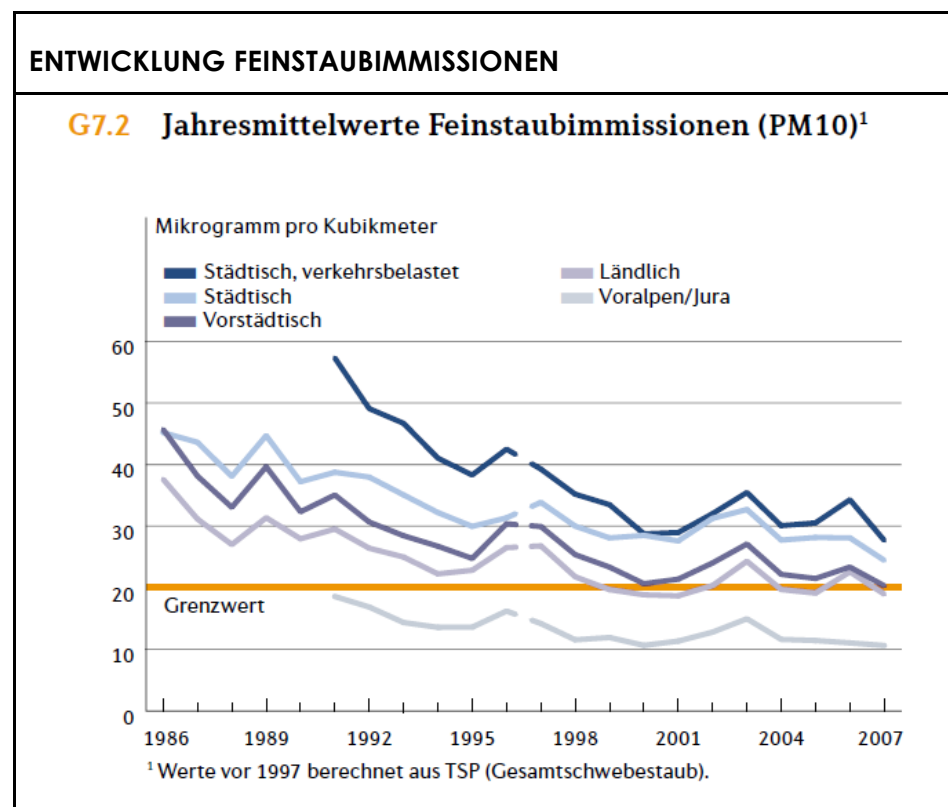
Abbildung 16:
Anteil MIV an der
zurückgelegten Tagesdistanz
2000 und 2005.
Quelle: ARE 2009a



Luftschadstoff- und Lärmbelastung

Die Jahresmittelwerte der Feinstaubimmissionen sind zwischen 2000 und 2007 in den städtischen und vorstädtischen Gebieten weiter gesunken, während sie in ländlichen Gebieten annähernd stagnierten. Die Reduktion war hingegen weniger stark als im Jahrzehnt zuvor. Die Immissionen im städtischen Raum liegen nach wie vor über den Grenzwerten, es ist aber über die gesamte beobachtete Periode eine Konvergenz zur Belastung im ländlichen Raum zu beobachten.

Abbildung 17:
Entwicklung
Feinstaubimmissionen



Bei der Lärmbelastung haben sich keine wesentlichen Verbesserungen ergeben. Die Lärmbelastung ist 2009 vielerorts höher als 20 Jahre zuvor (BfS 2009).

A2 Dokumente

Arbeitsgruppe Neue Regionalpolitik (2005): Bericht zu Handen des EVD zur Optimierung der Vorlage zu einem neuen Bundesgesetz über Regionalpolitik. Bern.

ARE (2001): Forum Raumentwicklung 1/02: Agglomerationspolitik des Bundes. Bern.

ARE (2002): Agglomerationsprogramm. Arbeitshilfe. Provisorische Fassung für die Pilotphase. Bern.

ARE (2003): Agglomerationsprogramm. Kurzübersicht über Zweck, Charakter und Inhalt. Bern.

ARE (2004a): Netzwerk Agglomerationspolitik: Ziele und deren Umsetzung. 16.11.2004. Bern.

ARE (2004b): Agglomerationsprogramme, Teil Verkehr und Siedlung: Prüfkriterien. Anwendungshandbuch. Bern.

ARE (2005): Raumentwicklungsbericht 2005. Bern.

ARE (2007): Weisung über die Prüfung und Mitfinanzierung der Agglomerationsprogramme. Bern.

ARE (2008): Prüfung der Agglomerationsprogramme. Erläuterungsbericht. Bern.

ARE (2009a): Monitoring Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung. Vergleichende Indikatoren nach Agglomerationen. Bern.

ARE (2009b): Monitoring Urbaner Raum: Analysen zu Städten und Agglomerationen. Bern.

ARE (2009c): Konzept zur Siedlungsentwicklung nach innen, Arbeitshilfe zur Erarbeitung der Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung. Bern.

ARE (2009d): Forum Raumentwicklung. Städte und Agglomerationen. Nachhaltig und partizipativ entwickeln. Bern.

ARE (2010): Weisung über die Prüfung und Mitfinanzierung der Agglomerationsprogramme der 2.Generation. Bern.

ARE, SECO (2006): Agglomerationspolitik des Bundes. Zwischenbericht 2006. Bern.

Bundesrat (2001): Agglomerationspolitik des Bundes. Bericht des Bundesrates vom 19. Dezember 2001. Herausgeber: Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO). Bern.

Bundesrat (2005): Botschaft zum Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr und das Nationalstrassennetz (Infrastrukturfonds) vom 2. Dezember 2005. Bern.

Bundesrat (2009): Botschaft zum Bundesbeschluss über die Freigabe der Mittel ab 2011 für das Programm Agglomerationsverkehr vom 11. November 2009. Bern.

BASS Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien (2003) Massnahmen zur gezielten Unterstützung von einkommensschwachen Familien. Bericht zuhanden der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK). Bern.

ETH, CEAT (2004): Die Modellvorhaben der Agglomerationspolitik: Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung. Wirkungsabschätzung von neun Agglomerations-Modellvorhaben. Zürich, Lausanne.

Frey, R.L. (1996): Stadt: Lebens- und Wirtschaftsraum. vdf. Zürich.

INFRAS, Metron, mrs (2008): Beurteilung der Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung. Stellungnahme der externen Experten. In: ARE (2008): Prüfung der Agglomerationsprogramme. Erläuterungsbericht. Anhang 8. Bern.

SECO (1999): Bericht über die Kernstädte. Bern.

TAK (2001): Vereinbarung zwischen dem Bund, den Kantonen sowie den Städten und Gemeinden zur Schaffung einer tripartiten Agglomerationskonferenz. 20. Februar 2001. Bern.

TAK (2002): Empfehlungen der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) zur Ausländer- und Integrationspolitik. 28. November 2002. Bern.

TAK (Hrsg.) (2004): Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration. Bern.

TAK (Hrsg.) (2005a): Rechtliche Integrationshemmnisse. Auslegeordnung und Lösungsansätze. Empfehlungen der Tripartiten Agglomerationskonferenz vom 12. November 2004 Bericht der Tripartiten Technischen Arbeitsgruppe Auslaender- und Integrationspolitik vom 12. Oktober 2004. Bern

TAK (2005b): Auswertung Projektphase TAK / Entscheid über Fortsetzung. Bericht und Antrag der TTA. Sitzung vom 3. Juni 2005. Bern.

TAK (Hrsg.) (2006): Verstärkung der Zusammenarbeit in kantonsübergreifenden Agglomerationen. Bericht der Tripartiten Technischen Arbeitsgruppe (TTA) vom 29. Mai 2006. Bern.

TAK (Hrsg.) (2007): Der Weg zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik. Möglichkeiten und Grenzen kantonaler Agglomerationspolitik. Bern. Bericht der Tripartiten Technischen Arbeitsgruppe (TTA) vom 26. September 2007. Bern.

TAK (Hrsg.) (2008): Möglichkeiten und Grenzen kantonaler Agglomerationspolitik. Auswertung der Vernehmlassung. Bern.

TAK (2009a): Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik. Bericht und Empfehlungen der TAK vom 29. Juni 2009. Bern.

TAK (Hrsg.) (2009b): Abstimmung der Agglomerationspolitik mit der Politik des ländlichen Raumes. Bericht zu Handen der Tripartiten Agglomerationskonferenz. Bern.

A3 Interviewpartnerinnen und –partner

Bundesämter	
Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)	Georg Tobler, Muriel Odiet, Rolf Geiger, Isabel Schwerer
Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)	Ruedi Schiess, Mark Reinhard, Sabine Kollbrunner
Bundesamt für Verkehr(BAV)	Markus Hoenke
Bundesamt für Strasse (ASTRA)	Jörg Häberli
Bundesamt für Umwelt (BAFU)	Josef Rohrer, Niklaus Hilty
Bundesamt für Migration (BfM)	Adrian Gerber
Bundeskanzlei	<i>Schriftliche Antwort</i>
Bundesamt für Wohnungswesen (BWO)	Doris Sfar
Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)	Ludwig Gärtner
Bundamt für Statistik (BFS)	Peter Glauser
Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)	Gérard Wettstein
Tripartite Agglomerationskonferenz	
Konferenz der Kantonsregierungen	Thomas Minger
Schweizerischer Städteverband	Renate Amstutz, Barbara Santschi
Schweizerischer Gemeindeverband	Ulrich König, Sigisbert Lutz
Fallbeispiele Modellvorhaben	
Agglomerationsstrategie Bern	Christoph Miesch, Amt für Gemeinden und Raumordnung, Kanton Bern
Réseau Urbain Neuchâtelois (RUN)	Bernard Woeffray, Raphaëlle Probst, RUN
Fribourg	Corinne Margelhan-Ferrat, Agglomeration Fribourg Brigitte Leiser, Amt für Gemeinden, Kanton Fribourg
Solothurn West	Alex Willener, Hochschule Luzern Daniel Laubscher, Stadtplanung, Stadt Solothurn
Metropolitankonferenz Zürich	Ulrich Hubler, Claude Fehr, Gemeindeamt, Kanton Zürich Brigitt Wehrli-Schindler, Stadtentwicklung, Stadt Zürich
Agglo Obersee	Ueli Strauss, Amt für Raumentwicklung, Kanton St. Gallen
Fallbeispiele Agglomerationsprogramme	
Aare-Land	Stephan Felber, Abteilung Raumentwicklung, Kanton Aargau Bernard Staub, Amt für Raumplanung, Kanton Solothurn Ernst Zingg, Stadt Olten
Genf	Nicole Vial-Surchat, Département du Territoire Kanton Genf Frédéric Bessat, Responsable français du programme d'agglomération
Wil	Jaques Feiner, Amt für Raumentwicklung Kanton St. Gallen Lorenz Liechti, Präsident IRPG, Gemeindeammann Münchwilen
Lausanne	Pierre-Yves Delcourt, Service du développement territorial, Canton Vaud Benoît Bieler, Schéma directeur de l'Ouest lausannois
Chur	Boris Spycher, Amt für Raumentwicklung Kanton Graubünden Roland Tremp, Stadt Chur
Lugano	Maurizio Giacomazzi, Dipartimento del territorio - Sezione della mobilità Antonelle Steib Neuenschwander, Dipartimento del territorio - Sezione dello sviluppo territoriale