

## Agglomerationspolitik

## Der Bund verstärkt sein Engagement für die Agglomerationen

Rund 70 Prozent der schweizerischen Wohnbevölkerung leben in städtischen Gebieten. Von den Städten und Agglomerationsgemeinden gehen wichtige gesellschaftliche und wirtschaftliche Impulse aus. Die mit vielfältigen Herausforderungen konfrontierten städtischen Gebiete müssen im Interesse einer nachhaltigen Entwicklung des ganzen Landes unterstützt werden, um ihre wichtigen Funktionen auch künftig wahrnehmen zu können. Der Bund will die Anliegen der Agglomerationen deshalb in seinen verschiedenen Sektoralpolitiken stärker berücksichtigen. Zudem soll eine gezielte Anreizpolitik die Realisierung zukunftsweisender Projekte ermöglichen. Das vorliegende «dossier» gibt die wesentlichen Erkenntnisse des vom Bundesrat verabschiedeten Berichts «Agglomerationspolitik des Bundes» wieder.

Das global feststellbare Phänomen gilt auch für die Schweiz: immer mehr Menschen leben in einem städtisch geprägten Umfeld. Die Städte gelten als «Motoren des Wirtschaftswachstums». Jede Gesellschaft ist in hohem Masse auf die volkswirtschaftliche Kraft und kulturelle Dynamik ihrer Städte angewiesen – auch diese Erkenntnis trifft auf die Schweiz zu. Der zunehmende «Verstädterungsprozess» bringt jedoch auch Schwierigkeiten mit sich. Im Zuge der laufenden Ausdehnung der Städte (Suburbanisierung) kam es zu einer Land fres-senden, oft schleichenden Zersiedelung. Unverbaute, naturnahe Landschaften in Stadtnähe wurden bzw. werden zurückgedrängt und gehen unwiderruflich verloren, der Verbrauch von hochwertigem Landwirtschaftsboden schreitet voran. Gleichzeitig führen die wirtschaftliche Entwicklung und die zu billige Mobilität dazu, dass Arbeits- und Wohnort immer weiter auseinander liegen. Diese funktionale Entmischung hat eine stetige Zunahme des Verkehrsaufkommens zur Folge. Namentlich der motorisierte Mehrverkehr belastet grosse Stadtteile mit Staus, Lärm und Abgasen, was die äusseren Agglomerationsgemeinden wie auch die Kernstädte vor immer grössere Verkehrsprobleme stellt. Die meisten Kernstädte – also die Zentren der Agglomerationen – kämpfen mit dem Problem einer als unattraktiv empfundenen Lebensqualität (zuviel Verkehr, Lärm, Luftverschmutzung, ungeeignetes Wohnungsangebot, Kriminalität etc.). Gerade junge Familien ziehen es deshalb vor, in den als «idyllischer» empfundenen, äusseren Agglomerationsgemeinden zu wohnen. Es kommt neben den erwähnten funktionalen auch verstärkt zu sozialen Entmischungen, indem in den Kernstädten der Anteil an sozial und wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungsgruppen zunimmt.

### Die Probleme der Städte sind nicht im Alleingang lösbar

Eine Konsequenz dieser Entwicklung besteht darin, dass die Kernstädte mit zunehmenden Finanzproblemen zu kämpfen haben. Der angespannte Finanzhaushalt vieler Städte macht es diesen immer schwieriger, ihre gerade auch im kulturellen Bereich wichtigen Zentrums-

In Zusammenarbeit mit

Staatsekretariat für Wirtschaft  
Secrétariat d'État à l'économie  
Segreteria di Stato dell'economia  
State Secretariat for Economic Affairs

**s e c o**

funktionen zu erfüllen und eine hohe Lebensqualität für die Bewohnerinnen und Bewohner sowie eine optimale Standortqualität für die Wirtschaft zu schaffen. Die Herausforderungen, vor denen die Städte stehen, überschreiten zudem oft deren sachlichen Zuständigkeiten – und sie sprengen immer mehr auch die politischen Gemeindegrenzen. Eine intensivere Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen, aber auch zwischen Bund, Kantonen und Städten sowie Gemeinden ist deshalb erforderlich.

Der Bund hat erkannt, dass auch er einen Beitrag an die Lösung der Probleme und zur Stärkung der Städte zu erbringen hat. 1996 wurde mit den «Grundzügen der Raumordnung Schweiz» und mit der «Botschaft über die Neuorientierung der Regionalpolitik» die Bedeutung der Städte und Agglomerationen für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz hervorgehoben. Die neue Bundesverfassung erwähnt in Art. 50 Abs. 3: «[Der Bund] nimmt [...] Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete». 1999 verabschiedete der Bundesrat den «Bericht über die Kernstädte» und anerkannte den Handlungsbedarf. Mit der Abklärung der Handlungsoptionen wurden das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) beauftragt. Die Resultate liegen nun in Form des durch den Bundesrat genehmigten Berichts «Agglomerationspolitik des Bundes» vor.

Es ist unbestritten, dass von den Städten nebst ihrer wirtschaftlichen Bedeutung auch wesentliche kulturelle und soziale Impulse ausgehen. Eine nachhaltige Entwicklung des Lebensraumes Schweiz ist nur möglich, wenn auch die nachhaltige Entwicklung des urbanen Raumes sichergestellt ist. Aus diesem Grundsatz leitet der Bund drei Hauptziele ab: Zum einen soll die wirtschaftliche Attraktivität der Städte gestärkt und die Lebensqualität für die Bewohnerinnen und Bewohner verbessert werden.

Zum anderen wird angestrebt, dass die Schweiz ihr dezentrales Netz von Städten verschiedener Grösse und Funktionen, die sich gegenseitig ergänzen und stützen, behält.

Und nicht zuletzt sollen sich die Agglomerationen weitgehend innerhalb ihrer bestehenden Grenzen entwickeln. Die weitere Ausdehnung der Agglomerationen in die Fläche ist sowohl aus wirtschaftlichen wie aus ökologischen Gründen unerwünscht. Es gilt, zuerst die bestehenden Potenziale für eine effizientere Nutzung und bauliche Verdichtung innerhalb des bestehenden Siedlungsgebiets besser auszuschöpfen.

## **Die Strategien des Bundes**

Diese Ziele sollen mit folgenden Strategien erreicht werden:

- Zum einen will der Bund bei der Gestaltung und Erfüllung seiner Aufgaben die Anliegen und Probleme der Städte und Agglomerationen stärker berücksichtigen, wie es ihm auch der oben erwähnte Art. 50 Abs. 3 der Bundesverfassung vorschreibt. Der Bericht «Agglomerationspolitik des Bundes» gibt einen Überblick über die laufenden und in Prüfung befindlichen Massnahmen aus verschiedenen sektoriellen Politikbereichen (Umwelt, Soziales, Sport, Kultur etc.). Zudem wurde bereits ein «Netzwerk Agglomerationspolitik» eingerichtet, das aus fachlich zuständigen Vertreterinnen und Vertretern verschiedenster Bundesämter besteht. Geplant ist auch die Erarbeitung und laufende Aktualisierung spezifischer Daten (Kennziffern) zur Verfolgung der Entwicklung der Agglomerationen sowie als Grundlage für agglomerationspolitische Entscheide.

- Die vertikale Zusammenarbeit (Bund – Kantone – Städte / Gemeinden) soll verstärkt werden. Dazu wurde bereits am 20. Februar 2001 die «Tripartite Agglomerationskonferenz» (TAK) gegründet. In diesem Rahmen treffen sich regelmässig Vertreterinnen und Vertreter aller drei Staatsebenen mit dem Ziel, die agglomerationsbezogenen Tätigkeiten der verschiedenen Partner zu koordinieren, eine gemeinsame Agglomerationspolitik zu erarbeiten und Lösungen für Agglomerationsprobleme in verschiedenen Sachpolitiken zu finden, beispielsweise im Bereich Soziales oder in der Ausländer- und Integrationspolitik
- Auch die horizontale Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen gilt es zu verbessern. Es müssen Kooperationsformen gefunden werden, die es erlauben, die Probleme gesamtheitlich und auf einer sinnvollen räumlichen Ebene zu lösen. Ein zentrales Thema ist dabei der Verkehr. Häufig sind die bestehenden Verkehrsprobleme das Ergebnis einer mangelnden planerischen Koordination zwischen Gebietseinheiten und einer ungenügenden Abstimmung zwischen Siedlungsentwicklung und Verkehrsplanung. Hier will der Bund Anreize für eine bessere Zusammenarbeit schaffen (s. weiter unten zu den «Agglomerationsprogrammen»).
- Eine weitere wichtige Strategie besteht in der Einbindung des schweizerischen Städtetetzes in das europäische Städtetz. Damit sind insbesondere Anstrengungen im Bereich der Verkehrsinfrastrukturen (im Vordergrund steht das Hochgeschwindigkeitsnetz der Bahnen) und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gemeint.
- Der Bund setzt sich nicht zuletzt auch für die Information der Bevölkerung und deren Sensibilisierung für urbane Probleme ein und unterstützt den Erfahrungsaustausch zwischen den Agglomerationen sowie mit dem Ausland. Zum Beispiel mit Frankreich, das bereits eine sehr aktive Agglomerationspolitik betreibt. Die Agglomeration Lyon macht mit ihrer «Communauté urbaine» vor, wie durch einen breiten Einbezug der Öffentlichkeit konkrete Projekte für eine nachhaltige Entwicklung der Metropole entstehen können. Oder mit Deutschland, wo über sogenannte «Modellvorhaben» 12 Städtetetze erfolgreich lanciert und die Gründung weiterer Städtetetze ausgelöst wurden.

## **Modellvorhaben: Unterstützung für innovative Projekte**

Wie in Deutschland sollen die «Modellvorhaben» auch in der künftigen schweizerischen Agglomerationspolitik einen besonderen Stellenwert erhalten. Der Bund wird technische und finanzielle Unterstützung für innovative Projekte mit folgenden Stossrichtungen gewährleisten:

- Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen
- Zusammenarbeit zwischen Städten und Agglomerationen (Städtetetze)
- Siedlungsentwicklung nach innen

Damit sollen in erster Linie zukunftsgerichtete Formen einer bereichsübergreifenden Zusammenarbeit in den Agglomerationen gefördert werden. Es gibt in der Schweiz bereits Ansätze, die in diese Richtung gehen. In Freiburg entsteht zurzeit der «Agglomerationsraum Freiburg», der gestützt auf das Anfang 1997 in Kraft getretene kantonale Agglomerationsgesetz mit einer eigenen Rechtsstruktur ausgestattet werden soll. Den eher projekt- als institutionenorientierten Weg beschreitet die Agglomeration Luzern. Die Gemeinden der Agglo-

meration Luzern, der Kanton und der Luzerner Gemeindeverband sind daran, eine langfristige Strategie für die Agglomeration Luzern zu entwickeln und konkrete Tätigkeitsprogramme auszuarbeiten.

Bei den Modellvorhaben geht es darum, ausgewählte zukunftsweisende Projekte gezielt zu unterstützen. Die fortschrittlichen Agglomerationen sollen ermutigt werden, gemeinsame Projekte voranzutreiben – und andere Agglomerationen werden animiert, Schritte in dieselbe Richtung zu unternehmen.

### **Agglomerationsprogramme: Umsetzungs- und projektorientierte Instrumente**

Zur Verbesserung der horizontalen Kooperation innerhalb der Agglomerationen soll den städtischen Gebieten in Form von «Agglomerationsprogrammen» ein umsetzungs- und projektorientiertes Instrument zur Verfügung gestellt werden. Ziel ist es, die vielfältigen grenzüberschreitenden Herausforderungen zu koordinieren und Massnahmen behördenverbindlich festzuhalten. Das Agglomerationsprogramm ist im Raumplanungsgesetz zu verankern.

Aus der Sicht des Bundes stehen Verkehrsfragen im Vordergrund. Gemäss den Abklärungen einer Expertengruppe unter der Leitung von Ständerat Bieri bestehen auf Grund der heutigen Rechts- und Finanzlage im Bereich Agglomerationsverkehr sowohl beim Schienen- als auch beim Strassenverkehr gravierende Finanzierungslücken. Der Bund ist bereit, sein bisheriges finanzielles Engagement im Bereich des Agglomerationsverkehrs zu verstärken. Falls sich der Bund am Agglomerationsverkehr finanziell beteiligen soll, besteht die Verpflichtung zur Erarbeitung eines Agglomerationsprogramms und zur Gründung einer Trägerschaft. Als Minimalinhalte sind konkrete Massnahmen aufzuführen, mit denen eine verbesserte Abstimmung zwischen Agglomerationsverkehr und Siedlungsentwicklung erreicht werden kann. Den Kantonen und Agglomerationen steht es frei, zusätzliche Inhalte entsprechend ihren Bedürfnissen einzubringen.

### **Agglomerationspolitik als künftige Daueraufgabe**

Ein Zwischenbericht ist für 2006 vorgesehen. Die im Bericht festgehaltenen mittelfristigen Ziele sollten innerhalb der nächsten 10 Jahre erreicht werden. Für 2010 ist eine Gesamtevaluation der Massnahmen vorgesehen.

Die Umschreibung einer künftigen Agglomerationspolitik des Bundes, wie sie im Bericht des ARE und des seco vorgenommen wurde, ist als Ausgangspunkt zu verstehen. Die in der Schweiz im Entstehen begriffene Agglomerationspolitik wird sich in den nächsten Jahren den wandelnden Gegebenheiten anpassen. Es ist aber absehbar, dass sich die Agglomerationspolitik zu einer wichtigen partnerschaftlichen Daueraufgabe zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden entwickeln wird.

---

## **Neuer Finanzausgleich und Agglomerationspolitik**

Mit der «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben» (NFA) schlägt der Bundesrat neue Instrumente der Umverteilung und des Ausgleichs vor. Für die Agglomerationen dürfte dabei der soziodemografische Lastenausgleich von zentraler Bedeutung sein: Neu sollen übermässige Lasten, wie sie typischerweise in Zentren anfallen (sogenannte «A-Problematik»), vom Bund ausgeglichen werden. Zudem schlägt die NFA im Bereich des Agglomerationsverkehrs neue Formen der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit vor. Auch steht die Erweiterung der Zweckbindung bei den Mineralölsteuern zur Finanzierung von Verkehrsvorhaben in Agglomerationen zur Diskussion. Und nicht zuletzt verpflichten sich die Kantone, die Prinzipien der neuen interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich sinngemäss auch innerkantonal anzuwenden.

Diese Innovationen tragen dazu bei, die heutige Spillover-Problematik (Beanspruchung von Zentrumsleistungen eines benachbarten Gemeinwesens, ohne dafür zu bezahlen) einzudämmen und zukunftstaugliche Formen der Kooperation einzuführen.

---

## **Bibliografische Hinweise**

- BUNDESRAT (2001): Agglomerationspolitik des Bundes. Bern. (verfügbar ca. ab Februar 2002)
- STAATSSSEKRETARIAT FÜR WIRTSCHAFT/BUNDESAMT FÜR RAUMPLANUNG (1999): Bericht über die Kernstädte. Bern.
- HUBER, Sarah, TOBLER, Georg (2001): Urbane Lebensqualität – ein Ziel der zukünftigen Agglomerationspolitik des Bundes. In: Die Volkswirtschaft. Ausgabe 11-2001, S. 21ff. Hrsg.: seco. Bern.
- RUMLEY, Pierre-Alain, BURKHALTER, Gabriela, JEMELIN, Christophe, JOYE, Dominique, SCHULER, Martin (2000): Réseau de villes suisses. Hrsg.: Bundesamt für Raumentwicklung. Bern.
- KUSTER, Jürg, MEIER, Hans Rudolf (2000): Siedlungsraum Schweiz. Hrsg.: Bundesamt für Raumentwicklung. Bern.
- BUNDESAMT FÜR RAUMPLANUNG (1998): Informationsheft 1/98 – Städte und Agglomerationen. Bern. (s. Internet-Link)

## **Internet:**

- Modellvorhaben Deutschland: <http://www.bbr.bund.de/>
- Städtenetze Deutschland: <http://www.staedtenetzeforum.de/>
- Agglomeration Lyon, Frankreich: <http://www.grandlyon.com/>
- Agglomeration Luzern: <http://www.region-luzern.ch/>
- Agglomeration Freiburg (Agglomerationsgesetz Kanton Freiburg):  
d: [http://www.fr.ch/v\\_ofl\\_bdlf/en\\_vigueur/deu/1402v0002.doc](http://www.fr.ch/v_ofl_bdlf/en_vigueur/deu/1402v0002.doc)  
f: [http://www.fr.ch/v\\_ofl\\_bdlf/en\\_vigueur/fra/1402v0002.doc](http://www.fr.ch/v_ofl_bdlf/en_vigueur/fra/1402v0002.doc)
- BRP-Informationsheft 1/98:  
[http://www.admin.ch/brp/deutsch/publikationen/informationheft/brp\\_bulletin\\_1\\_98.pdf](http://www.admin.ch/brp/deutsch/publikationen/informationheft/brp_bulletin_1_98.pdf)

## **Auskünfte**

- Kontakte mit den Medien: Rudolf Menzi, Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), 3003 Bern, Tel. 031 322 40 55, Fax 031 322 47 16, E-Mail [rudolf.menzi@are.admin.ch](mailto:rudolf.menzi@are.admin.ch)
- Zum vorliegenden «dossier»:  
Georg Tobler, Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Tel. 031 322 53 91, E-Mail [georg.tobler@are.admin.ch](mailto:georg.tobler@are.admin.ch) oder  
Rudolf Schiess, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Tel. 031 322 28 20, E-Mail [rudolf.schiess@seco.admin.ch](mailto:rudolf.schiess@seco.admin.ch)

## **Bisher erschienene «dossiers»:**

- 1/01 Landschaft unter Druck (März 2001)
- 5/00 Touristische Transportanlagen (Dezember 2000)
- 4/00 Infrastrukturkosten (September 2000)
- 3/00 Externe Verkehrskosten (Juli 2000)
- 2/00 Kernstädte (März 2000)
- 1/00 Bodennutzungswandel (Januar 2000)
- 2/99 Lawinen (November 1999)
- 1/99 Industriebrachen (Juni 1999)
- 2/98 BRP-Jugendstudie 2000plus (Dezember 1998)
- 1/98 Freizeitverkehr (Juli 1998)

Alle bisherigen «dossiers» sind als PDF-Files online verfügbar:  
[http://www.are.admin.ch/dossiers\\_d.html](http://www.are.admin.ch/dossiers_d.html)

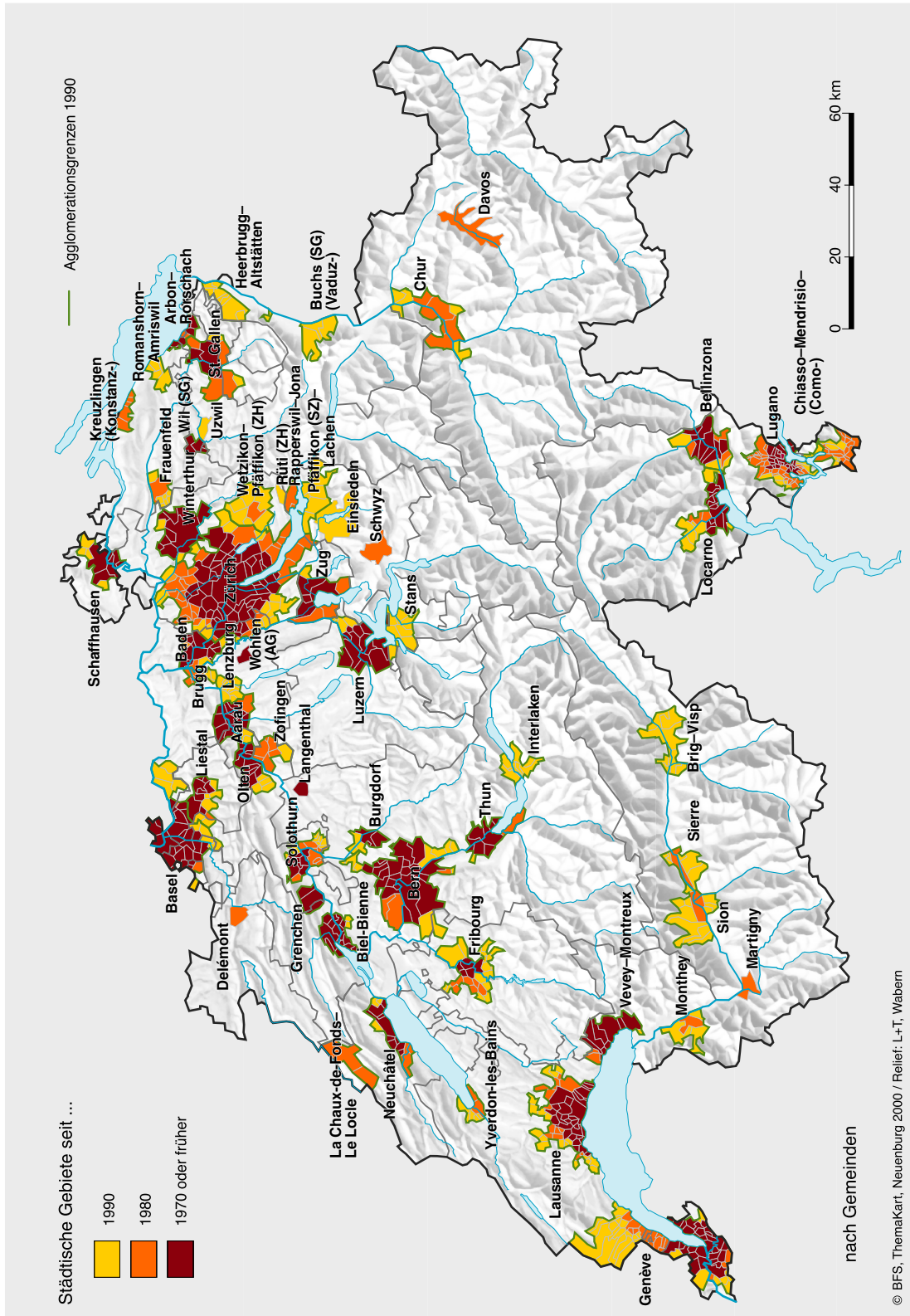
**Grafik 1: Handlungsstrategien des Bundes**



Quelle: ARE



Grafik 2: Zugehörigkeit von Gemeinden zu städtischen Gebieten seit 1970



Quelle: Eidgenössische Volkszählungen, BFS