

# Agglomerationspolitik des Bundes : Ziele, Strategien und Massnahmen

Autor(en): **Tobler, Georg**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale**

Band (Jahr): - **(2002)**

Heft 1

PDF erstellt am: **14.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-956938>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Agglomerationspolitik des Bundes: Ziele, Strategien und Massnahmen



Bild: © Henri Leuzinger

Die Probleme der Agglomeration lassen sich nicht mehr innerhalb der bestehenden politischen Grenzen lösen. Im Bild Spreitenbach.

Von den Städten und Agglomerationsgemeinden gehen wichtige gesellschaftliche und wirtschaftliche Impulse aus. Gleichzeitig sind sie mit vielfältigen Herausforderungen konfrontiert. Der Bund will deshalb die Anliegen der Agglomerationen in seinen Sektoralpolitiken vermehrt berücksichtigen. Zudem soll eine gezielte Anreizpolitik die Realisierung zukunftsweisender Projekte in Agglomerationen ermöglichen. Der Bundesrat hat den entsprechenden Bericht «Agglomerationspolitik des Bundes»<sup>1</sup> genehmigt.

Rund 70 Prozent der schweizerischen Wohnbevölkerung leben in städtischen Gebieten<sup>2</sup>. Nicht nur als Lebensraum, sondern auch als Wirtschafts- und Kulturraum haben sie für die Schweiz zentrale Bedeutung. Die städtischen Gebiete sehen sich heute mit einer Vielzahl von Problemen konfrontiert, welche die Erhaltung und Weiterentwicklung der Standortqualität für die Wirtschaft und der Lebensqualität für die Wohnbevölkerung in Frage stellen. Dazu gehören die Zersiedlung sowie die Suburbanisierung mit dem damit verbundenen Verlust an urbaner Qualität, steigenden Kosten für die Infrastruktur, hohen Umweltbelastungen sowie funktionaler und sozialer Entmischung. Wegen der föderali-

stischen Aufgabenteilung und wegen unseren kleinräumigen politischen Grenzen können diese Probleme nicht mehr isoliert und innerhalb der kommunalen oder kantonalen Grenzen gelöst werden.

## Funktionale und soziale Entmischung

Die Agglomerationen dehnen sich immer weiter in den ländlichen Raum aus. Gleichzeitig führen die wirtschaftliche Entwicklung und die zu billige Mobilität dazu, dass Arbeits- und Wohnort immer weiter auseinander liegen. Dies hat eine stetige Zunahme des Verkehrsaufkommens in städtischen Gebieten zur Folge. Dazu tragen nicht nur die Pendlerströme bei, sondern auch der immer stärker wachsende Freizeitverkehr. Eine effiziente Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr wird immer schwieriger und teurer und überfordert die Städte und Agglomerationen finanziell und organisatorisch.

Eine weitere Herausforderung der Agglomerationsentwicklung ist die soziale und gesellschaftliche Entmischung: Wer über die finanziellen Mittel verfügt und mobil ist, zieht in die Gemeinden an der Peripherie der Agglomerationen um. In den Kernstädten verbleiben die wenig mobilen sowie die sozial und wirtschaftlich schwachen Bevölkerungsschichten.

## Politique des agglomérations de la Confédération

Environ 70 pour cent de la population résidant en Suisse vit dans des centres urbains. Malgré leur dynamisme économique et social, les villes et les communes qui forment les agglomérations sont confrontées à de nombreux problèmes qui menacent leur attractivité économique et la qualité de vie de leurs habitants. Parmi ces problèmes il y a l'extension de l'urbanisation, la suburbanisation, et la différenciation fonctionnelle et sociale qui lui est inhérente. Ces problèmes dépassent les compétences des villes et des communes des

► Georg Tobler,  
Leiter Strategiegruppe  
Agglomerationspolitik,  
Bundesamt für Raumentwicklung,  
georg.tobler@are.admin.ch



*Um den Teufelskreis der Agglomerationsausdehnung zu durchbrechen, müssen Siedlungsentwicklung und Verkehr besser miteinander koordiniert werden.  
Im Bild Olten*

*agglomérations à cause de la structure fédéraliste du pays et de l'exiguïté de nos frontières politiques.*

*Pour toutes ces raisons, la Confédération tient à prendre davantage compte des difficultés des agglomérations dans ses politiques sectorielles. Elle veut assurer l'attractivité économique des villes à travers une politique ciblée qui devrait favoriser la réalisation de projets porteurs à l'échelle des agglomérations. Le 19 décembre 2001, le Conseil fédéral a approuvé le «Rapport sur la politique des agglomérations de la Confédération». Ce document présente les mesures fédérales existantes et en voie d'application qui relèvent de la compétence de la Confédération.*

*Ces mesures se répartissent suivant cinq axes stratégiques: centrer les activités de la Confédération sur les problèmes des agglomérations; améliorer la collaboration entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes; encourager la coopération horizontale au sein des agglomérations; intégrer les villes suisses dans le réseau des villes européennes, et enfin soutenir les échanges d'expériences et sensibiliser la population et le monde politique à la réalité urbaine de la Suisse.*

*Le rapport fait état de nombreuses mesures existantes ou en voie d'application dans le domaine social, culturel, sportif, de l'environnement, des transports et de l'organisation du territoire. Il souligne l'importance, pour les agglomérations, de la*



Bild: © Henri Leuzinger

Aus diesen Prozessen resultieren zunehmende finanzielle Probleme der öffentlichen Haushalte. Die Kernstädte finanzieren Dienstleistungen, die der Bevölkerung der ganzen Agglomeration dienen, ohne dass diese angemessen zu den Kosten beitragen. Die daraus entstehende finanzielle Überforderung der städtischen Haushalte führt dazu, dass die Kernstädte entweder ihre Aufgaben nicht mehr angemessen wahrnehmen können oder die Steuern erhöhen müssen. Beides hat gravierende Rückwirkungen auf die Attraktivität der Kernstädte um damit auf die Lebens- und Standortqualität in der gesamten Agglomeration, ja sogar in der Schweiz als Ganzes<sup>3</sup>.

### **Die bestehenden politischen Strukturen erschweren eine Problemlösung**

Es stellen sich aber auch organisatorisch – institutionelle Probleme. Der Perimeter für die Problemlösung entspricht nicht mehr der bestehenden Zuordnung von Kompetenzen.

Unser föderalistisches Staatssystem bringt eine differenzierte Aufgabenverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden mit sich. Komplexe Probleme wie zum Beispiel die Luftbelastung, die Mobilitätsbedürfnisse usw. können von keiner staatlichen Ebene mehr im Alleingang gelöst werden. So verteilen sich z.B. die Kompetenzen im Verkehr auf Bund, Kantone und Gemeinden – wobei die Aufgabenteilung anders aussieht, je nach dem ob man den motorisierten Individualverkehr, den öffentlichen Verkehr oder den Langsamverkehr betrachtet.

Hinzu kommt unsere kleingliedrige politische Struktur der Gemeinden und teilweise der Kantone. Die Probleme machen nicht an den bestehenden politischen Grenzen halt. In den Agglomerationen akzentuieren sich diese Probleme,

weil die Interaktionen und räumlichen Verflechtungen enorm vielfältig und komplex geworden sind. Trotzdem gehen die Gemeinden und Kantone ihre Probleme noch viel zu häufig im Alleingang und sektoriell an. Für eine koordinierte Gesamtentwicklung einer Agglomeration fühlt sich niemand verantwortlich.

### **Der Bund wird aktiv**

Der Bund hat erkannt, dass die Erhaltung und Weiterentwicklung der Standort- und Lebensqualität der städtischen Gebiete ein gesamtschweizerisches Anliegen ist und dass auch der Bund 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 gesellschaftliche 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 am 19.12.2001 genehmigte er den Bericht «Agglomerationspolitik des Bundes».

### **Ziele der Agglomerationspolitik des Bundes**

Wegen der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedeutung der städtischen Gebiete ist eine nachhaltige Entwicklung des Lebensraumes Schweiz nur möglich, wenn auch die nachhaltige Entwicklung des urbanen Raumes sicher gestellt 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 ökologischen und raumplanerischen Gründen unerwünscht. Der Bund kann und will grundsätzlich nur subsidiär zu den Kantonen und Gemeinden tätig werden. Seine Aktivitäten stützen sich auf zwei Hauptpfeiler:
    - Bei den Planungen und Entscheiden im Rahmen seiner eigenen Kompetenzen berücksichtigt er ausdrücklich die speziellen Probleme und Anliegen der Städte und Agglomerationen.
    - Der Bund schafft für die Kantone, Städte und Agglomerationen Anreize und fördert diejenigen Bestrebungen und Aktivitäten, die die Ziele des Bundes unterstützen.
- Die fünf Strategien des Bundes**
- Die Ziele sollen über fünf Strategien erreicht werden:
- Der Bund will bei der Gestaltung und Erfüllung seiner Aufgaben die Anliegen und Probleme der Städte und Agglomerationen stärker berücksichtigen. Zu diesem Zweck wurde z.B. ein «Netzwerk Agglomerationspolitik» eingerichtet, das aus fachlich zuständigen Vertreterinnen und Vertretern verschiedenster Bundesämter besteht.
  - Die vertikale Zusammenarbeit (Bund – Kantone – Städte/Gemeinden) soll verstärkt werden. Dazu wurde 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.
  - Die horizontale Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen gilt es zu verbessern. In verschiedenen Agglomerationen bestehen ermutigende Ansätze einer gesamtheitlicheren Zusammenarbeit (vgl. Kasten). Diese gilt es zu fördern und zu unterstützen, um die noch zurückhaltenderen Akteure mit erfolgreichen Beispielen zur Nachahmung zu ermutigen.
  - Eine weitere wichtige Strategie besteht in der Einbindung des schweizerischen Städtenetzes in das europäische Städtenetz. Damit sind insbesondere Anstrengungen im Bereich der Verkehrsinfrastrukturen (im Vordergrund steht das Hochgeschwindigkeitsnetz der Bahnen) und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gemeint, aber auch die grenzüberschreitende Kooperation mit ausländischen Städten und Agglomerationen.
  - Der Bund will sich nicht zuletzt auch für die Information der Bevölkerung und Politik und deren Sensibilisierung für urbane Probleme einsetzen. Er unterstützt den Erfahrungsaustausch zwischen den Agglomerationen sowie mit dem Ausland. Dafür sind eine Internet-Plattform sowie Seminarien und Workshops für interessierte Fachleute geplant.

*réorganisation de la pé-  
réquation et de la répar-  
tition des tâches entre la  
Confédération et les can-  
tons (RPT). Parmi toutes  
ces mesures, nous en re-  
tiendrons deux:*

- *Le programme en fa-  
veur des agglomérations  
– un instrument qui devra  
faire l'objet d'une loi sur  
l'aménagement du terri-  
toire – encouragera et  
permettra une coordina-  
tion globale et transfron-  
talière au sein des agglo-  
mérations.*
- *Le soutien fédéral à  
des projets-modèles dé-  
veloppés dans les agglo-  
mérations: la collabora-  
tion au sein des agglo-  
mérations, la collabora-  
tion au sein de réseaux  
interurbains ainsi que le  
développement des ag-  
glomérations vers l'inté-  
rieur peuvent faire l'ob-  
jet de projets-modèles.  
Il s'est avéré que la maî-  
trise durable des trans-  
ports est un des problè-  
mes essentiels des ag-  
glomérations. C'est pour-  
quoi la politique fédérale  
en faveur des agglo-  
mérations passe par un  
engagement accru dans  
le secteur des trans-  
ports. L'engagement de  
la Confédération est lié à  
deux conditions :*
- *Les agglomérations  
doivent mettre en place  
une structure horizontale  
intercommunale.*
- *Elles doivent prouver  
– avec l'aide du pro-  
gramme en faveur des  
agglomérations – qu'il y  
a coordination entre le  
développement urbain et  
la planification des  
transports.* ■



Bild: © Henri Leuzinger

*Die Agglomerationen  
breiten sich immer  
weiter in die Fläche  
aus. Im Bild Brunegg*



### Beispiele möglicher Modellvorhaben

- Ziel der Plattform Aargau – Solothurn (PASO) ist eine partnerschaftliche, grenzüberschreitende Entwicklung einer Agglomerationspolitik für den Raum Aarau – Olten – Zofingen.
- Beim Projekt Agglomeration und Stadt Luzern (PASL) soll eine langfristige Strategie für die Region Luzern entwickelt werden. Aus verschiedenen Teilprojekten heraus wird mit dem Ansatz einer lernenden Region sukzessive das Fundament für eine solide Zusammenarbeit aufgebaut.
- Die Städte Neuenburg, Le Locle und La-Chaux-de-Fonds sollen besser vernetzt werden.
- In verschiedenen Agglomerationen besteht ein Interesse, sich für die Erarbeitung von Pilot-Agglomerationsprogrammen zur Verfügung zu stellen.

Aus der Vielfalt der im Bericht aufgeführten Massnahmen sind zwei besonders wichtige Neuerungen hervorzuheben: Das Agglomerationsprogramm und die Modellvorhaben.

### Agglomerationsprogramme: Umsetzungs- und projektorientierte Instrumente

Damit die Agglomerationen die Zusammenarbeit und Koordination verbessern können, werden sie durch ein neues Instrument unterstützt, dem Agglomerationsprogramm. Es handelt sich um ein umsetzungs- und projektorientiertes Instrument. Ziel ist es, die vielfältigen grenzüberschreitenden Themen zu koordinieren und entsprechende Massnahmen behördenverbindlich festzuhalten. Es muss dabei allen Partnern bewusst sein, dass die Verbesserung der Zusammenarbeit ein komplexer Prozess ist, der viel Zeit und Geduld braucht. Damit überhaupt Fortschritte möglich sind, braucht es zudem lokale Akteure, die sich als Motoren zur Verfügung stellen. Das Agglomerationsprogramm wird deshalb auch den Prozess – das heisst den gemeinsamen Weg zum gemeinsamen Ziel – in den Vordergrund stellen müssen. Das Agglomerationsprogramm wird als Gefäss für sämtliche agglomerationsrelevante Themen wie z.B. Sozialpolitik, Kulturpolitik, Raumordnung etc. zur Verfügung stehen.

Die Überlegungen zum Agglomerationsprogramm werden im ARE zur Zeit mit Unterstützung von zwei Planungsbüros vertieft und sollen noch in diesem Jahr mit Hilfe von Pilotprojekten praktisch umgesetzt werden. Parallel dazu werden die Arbeiten eingeleitet, um das Agglomerationsprogramm im Raumplanungsgesetz zu verankern.

Ein zentrales Element der Agglomerationspolitik des Bundes ist sein erhöhtes Engagement im Agglomerationsverkehr. Dies geschieht nicht nur im Interesse der Agglomerationen. Die Funktionsfähigkeit des nationalen Strassen- und Schienennetzes ist ganz entscheidend von der Effizienz des Agglomerationsverkehrs abhängig. Genügt der öffentliche Agglomerationsverkehr den Bedürfnissen nicht, weicht der Pendlerverkehr auf den MIV und namentlich auf das Nationalstrassennetz

aus. Berechnungen im Zusammenhang mit der Avanti-Initiative haben gezeigt, dass die wirklichen Engpässe in den Agglomerationen liegen. Der Bundesrat hat das UVEK beauftragt, bis im Frühjahr dieses Jahres die verschiedenen Finanzierungsmöglichkeiten abzuklären. Mit seinem geplanten Engagement bietet sich dem Bund die Möglichkeit, Anreize für eine nachhaltige Weiterentwicklung der Agglomerationen zu schaffen, indem das finanzielle Engagement mittelfristig an folgende Voraussetzungen geknüpft wird:

- Die Agglomerationen müssen mit Hilfe des Agglomerationsprogrammes nachweisen, dass Siedlungsentwicklung und Verkehrsplanung koordiniert werden.
- Die Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen soll verbessert werden, damit die gesamträumliche Entwicklung koordinierter erfolgt. Finanzielle Beiträge werden somit nur an gemeinsame, interkommunale Träger-schaften ausgerichtet.

### Modellvorhaben:

#### Unterstützung für innovative Projekte

Der Bund wird über die Finanzierung des Agglomerationsverkehrs hinaus zusätzliche Anreize zur interkommunalen Zusammenarbeit schaffen. Über sog. Modellvorhaben sollen innovative, agglomerationsbezogene Projekte von Kantonen und Städten gefördert und unterstützt werden. Es stehen drei Schwerpunkte im Vordergrund:

- Verbesserung der Zusammenarbeit in den Agglomerationen.
- Intensivierung der Zusammenarbeit in Städtenetzen.
- Siedlungsentwicklung nach innen und innere Erneuerung.

Erste Modellvorhaben können schon dieses Jahr lanciert werden. Mittelfristig soll eine neue gesetzliche Grundlage geschaffen werden, um die Modellvorhaben in Form von mehrjährigen Programmen unterstützen zu können.

### Agglomerationspolitik als künftige

#### Daueraufgabe

Die im Bericht festgehaltenen mittelfristigen Ziele sollen innerhalb der nächsten 10 Jahre erreicht werden. ARE und seco werden per 2006 eine Zwischenbilanz vorlegen. Für 2010 ist eine Gesamtevaluation der Massnahmen vorgesehen. Der Bericht des Bundesrates ist als Ausgangspunkt für einen längerfristigen Entwicklungsprozess zu verstehen. Die 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. ■

<sup>1</sup> Der Bericht und eine Kurzfassung können auf der Homepage des ARE abgerufen werden (<http://www.are.admin.ch>). Er ist im Verlauf des 1. Quartals 2002 auch in gedruckter Form erhältlich.

<sup>2</sup> Der Bericht des Bundesrates geht von der Definition des Bundesamtes für Statistik aus. Die städtischen Gebiete bestehen danach aus den isolierten Städten, den Agglomerationen (bestehend aus Kernstädten und Agglomerationsgemeinden), den grenzüberschreitenden Agglomerationen und den Metropolitanräumen (1990).

<sup>3</sup> ARE / seco: Bericht über die Kernstädte, Bern 1999