

Bericht des Bundesrates  
vom 19. Dezember 2001



## Agglomerationspolitik des Bundes



# **Agglomerationspolitik des Bundes**

**Bericht des Bundesrates  
vom 19. Dezember 2001**

**Herausgeber**

Bundesamt für Raumentwicklung, ARE  
Staatssekretariat für Wirtschaft, seco

**Zitierung**

Bundesrat, Agglomerationspolitik des Bundes (2001)

**Grafische Gestaltung**

Desk Design, Marietta Kaeser, Hinterkappelen  
Atelier Grünig, Bern

**Satellitenbild**

© CNES 1990/Spot Image/Swiss Federal Office of Topography, NPOC

**Bezugsquelle**

Bundesamt für Bauten und Logistik, EDMZ, 3003 Bern, Fax 031 325 50 58,  
[www.edmz.ch](http://www.edmz.ch), Bestell-Nr.: 812.012 d(f). Auch Französisch erhältlich.

2.2002 6000

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>Ziele und Strategie der Agglomerationspolitik des Bundes</b>	<b>32</b>
<b>2</b>	<b>Einführung</b>	<b>7</b>	6.1	Langfristige Ziele	32
<b>3</b>	<b>Definition des Perimeters</b>	<b>8</b>	6.1.1	Wirtschaftliche Attraktivität und Lebensqualität	32
3.1	Definition des Beobachtungs- und Untersuchungspersimeters	8	6.1.2	Ein polyzentrisches Netz von Städten und Agglomerationen erhalten	33
3.2	Definition des Handlungspersimeters	10	6.1.3	Die räumliche Ausdehnung der städtischen Gebiete begrenzen und diese Siedlungsgebiete strukturieren	34
<b>4</b>	<b>Problematik</b>	<b>11</b>	6.2	Strategie	34
4.1	Die Städtischen Gebiete: Zentren der wirtschaftlichen und sozialen Tätigkeiten	11	6.3	Mittelfristige Ziele (10 Jahre)	35
4.2	Entwicklung des urbanen Raumes	11	<b>7</b>	<b>Stellung der Agglomerationspolitik im Verhältnis zu anderen Bundespolitiken</b>	<b>38</b>
4.2.1	Ausdehnung des bebauten Raumes	11	7.1	Politik für die Agglomerationen und Politik für den ländlichen Raum	38
4.2.2	Wachsende Polarisierung des urbanen Systems	11	7.2	Agglomerationspolitik und Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA)	38
4.2.3	Der Suburbanisierungsprozess und seine Folgen	12	7.3	Agglomerationspolitik und internationale Wirtschaftsverpflichtungen	39
4.3	Mangelnde Berücksichtigung der Agglomerationen im Rahmen der Bundespolitiken	15	<b>8</b>	<b>Massnahmen</b>	<b>40</b>
4.3.1	Defizite der Raumordnungspolitik	15	8.1	Berücksichtigung der Bedürfnisse des urbanen Raums im Rahmen der Tätigkeiten des Bundes	40
4.3.2	Verkehrspolitische Defizite	16	8.1.1	Raumordnungspolitische Massnahmen	40
4.3.3	Defizite in der Umweltpolitik	18	8.1.2	Verkehrspolitische Massnahmen	43
4.3.4	Defizite in der Sozialpolitik	18	8.1.3	Umweltpolitische Massnahmen	45
4.3.5	Defizite in der Ausländer- und Integrationspolitik	19	8.1.4	Sozialpolitische Massnahmen	46
4.3.6	Defizite in der Finanzpolitik	19	8.1.5	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA)	48
4.3.7	Defizite in der Wohnungspolitik	20	8.1.6	Wohnungspolitische Massnahmen	49
4.3.8	Defizite in der Kulturpolitik	20	8.1.7	Kulturpolitische Massnahmen	50
4.3.9	Defizite in der Sportpolitik	21	8.1.8	Sportpolitische Massnahmen	50
4.4	Defizite bei der vertikalen Zusammenarbeit	21	8.2	Verbesserung der vertikalen Zusammenarbeit zwischen Gemeinden/Städten, Kantonen und Bund	51
4.5	Defizite bei der horizontalen Zusammenarbeit	23	8.3	Verbesserung der horizontalen Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen, zwischen den Städten und zwischen den Agglomerationen	53
4.5.1	Zusammenarbeit innerhalb der städtischen Gebiete: Schwierige Umsetzung wirksamer Lösungen	23	8.4	Einbindung in das europäische Städtenetz	61
4.5.2	Wenig Zusammenarbeit zwischen den Städten bzw. zwischen den Agglomerationen	25	8.5	Information, Erfahrungsaustausch, Sensibilisierung	64
4.6	Einbindung In die europäischen Netze als Herausforderung	26	8.6	Zusammenfassung der Massnahmen	66
4.6.1	Kooperationsnetze	26			
4.6.2	Infrastrukturnetze	27			
<b>5</b>	<b>Internationaler und europäischer Kontext</b>	<b>28</b>			
5.1	Beispiele aus Nachbarländern	28			
5.2	Europäische Union: Eureka, Aktionsrahmen für eine nachhaltige Stadtentwicklung, Strukturfonds, Initiative Urban	30			
5.3	«Metropolitan Governance Principles» der OECD	31			

<b>9</b>	<b>Weiterführung der Arbeiten</b>	<b>68</b>
<b>10</b>	<b>Personelle und finanzielle Auswirkungen</b>	<b>69</b>
10.1	Personelle Ressourcen	69
10.2	Finanzielle Ressourcen	69
<b>11</b>	<b>Ergebnisse der Vernehmlassung: Stellungnahmen der Tripartiten Agglomerationskonferenz und des Rates für Raumordnung</b>	<b>70</b>
11.1	Tripartite Agglomerationskonferenz: Gemeinsame Stellungnahme der Delegationen der Kantone, der Städte und Gemeinden	70
11.2	Stellungnahme des Rates für Raumordnung	70
<b>12</b>	<b>Schlussfolgerungen</b>	<b>71</b>
	<b>Anhang 1</b>	
	Definitionen des Begriffes «Agglomeration»	74
	<b>Anhang 2</b>	
	Verzeichnis der Instanzen zur vertikalen Zusammenarbeit in den Bereichen Verkehr, Umwelt und in der Sozialpolitik.	76
	<b>Anhang 3</b>	
	Stellungnahmen	79

## 1 Zusammenfassung

Sowohl den kleinen als auch den grossen städtischen Gebieten der Schweiz kommt als Motoren des Wirtschaftslebens des Landes und als Lebensraum für fast zwei Drittel der Bevölkerung eine besondere Bedeutung zu. Diesen Gebieten stellen sich jedoch trotz ihrer Dynamik eine Reihe spezifischer Herausforderungen (fortschreitende Urbanisierung, wachsende Polarisierung, Suburbanisierung, institutionelle Herausforderungen), die negative Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung der Schweiz haben können.

Für den Vollzug von Artikel 50 der Bundesverfassung sowie für die Umsetzung der Ziele der Grundzüge der Raumordnung Schweiz und der neuen Regionalpolitik von 1996 ist ein Engagement des Bundes zugunsten des gesamten urbanen Raums geplant. Dieses ist jedoch nur als Ergänzung zum notwendigen und prioritären Einsatz der Kantone und Gemeinden gedacht.

Das Engagement des Bundes für den urbanen Raum stellt im Übrigen keineswegs eine Verschiebung der Prioritäten und Gelder des Bundes von den ländlichen Gebieten und den Bergregionen zu den Städten und Agglomerationen dar. Im Gegenteil: damit soll die heutige Raumordnungspolitik vervollständigt werden.

Der vorliegende Bericht befasst sich eingehend mit der urbanen Problematik, wobei er sich auf zahlreiche Studien und Arbeiten stützt, die in den vergangenen Jahren durchgeführt worden sind. Er legt die Ziele sowie eine Strategie für das Vorgehen des Bundes fest, schlägt eine Reihe konkreter Massnahmen für die betreffenden Bundespolitiken vor und verweist auf laufende Massnahmen.

Dieses Engagement des Bundes für den urbanen Raum soll:

1. zur nachhaltigen Entwicklung des urbanen Raums der Schweiz beitragen;
2. die wirtschaftliche Attraktivität der städtischen Gebiete sicherstellen und ihren Bewohnern und Bewohnerinnen eine hohe Lebensqualität gewährleisten;
3. das bestehende polyzentrische Netz von kleinen, mittleren und grossen Städten und Agglomerationen bewahren;

4. dazu beitragen, die räumliche Ausdehnung der Agglomerationen zu begrenzen, die Siedlungsentwicklung nach innen zu fördern und die städtischen Gebiete zu strukturieren.

Um diese Ziele zu erreichen, will der Bund:

- 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.

Die Strategie für die Agglomerationspolitik des Bundes umfasst fünf Handlungsachsen:

1. Die sektoriellen Politiken des Bundes tragen den besonderen Bedürfnissen des urbanen Raums vermehrt Rechnung und werden besser koordiniert. Folgenden Politikbereichen kommt dabei eine besondere Bedeutung zu: Raumordnung (Raumplanung und Regionalpolitik), Verkehr, Umwelt, Sozialpolitik, Finanzen, Wohnungswesen, Ausländerintegration, Kultur und Sport.
2. Die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Städten/Gemeinden wird verbessert.
3. Der Bund schafft Anreize für eine bessere Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen, zwischen den Städten und zwischen den Agglomerationen.
4. Das schweizerische Städte- und Agglomerationsnetz wird in das europäische Städtensetz eingebunden.
5. Informationsarbeit, Förderung des Erfahrungsaustausches sowie Sensibilisierung der Bevölkerung und der Politiker für die urbane Realität der Schweiz.

Nachfolgend werden die wichtigsten der vorgeschlagenen Massnahmen genannt, wobei einige bereits in Gang sind:

1. Ausrichtung der sektoriellen Politikbereiche:
  - Eine «Raumbeobachtung urbaner Raum Schweiz» soll diejenigen Informationen zur Entwicklung und zu den Problemen des urbanen Raums liefern, die für die Ausarbeitung zweckmässiger politischer Strategien notwendig sind.
  - Das Anfang 2001 gebildete «Netzwerk Agglomerationspolitik» stellt die Koordination der verschiedenen sek-

torischen Tätigkeiten des Bundes auf technischer Ebene sicher.

- Der Bund wird sein Engagement im Agglomerationsverkehr (öffentlicher, privater sowie Langsamverkehr) verstärken. Er wird sich für ein kohärenteres Verkehrsmanagement einsetzen, indem er sein Engagement an das Vorhandensein von Institutionen und Planungen knüpft, die eine koordinierte Planung und Finanzierung des Verkehrs und der Urbanisierung innerhalb einer Agglomeration gewährleisten.
- Derzeit sind parlamentarische Arbeiten für ein System von Ergänzungsleistungen für Familien sowie eine Bundeslösung für Kinderzulagen in Gang. Diese Massnahmen könnten dazu beitragen, die Städte bei der Sozialhilfe zu entlasten.
- Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen wird massgeblich zur Lösung der Probleme der städtischen Gebiete beitragen.
- Das neue Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum, das zukünftige Kulturförderungsgesetz sowie die Umsetzung des sportpolitischen Konzeptes sind für die städtischen Gebiete ebenfalls wichtig.

## 2. Vertikale Zusammenarbeit:

- Die Beteiligung des Bundes an der am 20. Februar 2001 gebildeten Tripartiten Agglomerationskonferenz stellt die Koordination zwischen den Bundesmassnahmen und den kantonalen und kommunalen Massnahmen sicher.
- Bei der Ausarbeitung der Bundespolitik in Bereichen, die für die städtischen Gebiete von Bedeutung sind, werden die zuständigen Bundesämter darauf achten, die Gemeinden und Städte einzubeziehen.

## 3. Horizontale Zusammenarbeit:

- Der Bund gewährt technische und finanzielle Unterstützung für innovative Modellvorhaben, die die Zusammenarbeit innerhalb von Agglomerationen, zwischen den Städten und zwischen den Agglomerationen oder die Siedlungsentwicklung nach innen zum Gegenstand haben. Damit sollen die dynamischen Regionen in ihren Bemühungen bestärkt und andere Regionen ermuntert werden, deren Beispiel zu folgen.
- Das «Agglomerationsprogramm», ein Instrument der Raumplanung, soll für eine kohärente Planung der

Raumentwicklung und des Verkehrs innerhalb der Agglomerationen sorgen.

## 4. Einbindung in das europäische Städtetz:

- Die schweizerische Beteiligung an INTERREG III bietet Gelegenheit, Projekte der grenzüberschreitenden und interregionalen Zusammenarbeit durchzuführen, die auch für die Städte und Agglomerationen von Interesse sind.
- Die Weiterführung der Arbeiten für den Anschluss der Schweiz an die deutschen, italienischen und französischen Hochgeschwindigkeitsbahnnetze bietet die Gewähr für eine gute Einbindung der grossen Schweizer Städte in das europäische Verkehrsnetz.

## 5. Information, Erfahrungsaustausch und Sensibilisierung:

- Der Aufbau eines Internetportals, die Veranstaltung von Seminaren, Workshops und Ausstellungen werden eine Plattform für den Erfahrungsaustausch unter den Partnern der Agglomerationspolitik schaffen.

Zahlreiche Massnahmen sind bereits in Gang und werden weitergeführt. Weitere Massnahmen können rasch eingeführt werden (Raumbeobachtung, Plattform für den Erfahrungsaustausch, Übergangsmassnahmen für die Finanzierung des Agglomerationsverkehrs). Andere Massnahmen müssen hingegen noch eingehender geprüft oder im Parlament beraten werden (z.B. Agglomerationsprogramm, neue Finanzierungsquelle für den Agglomerationsverkehr). Sämtliche erforderlichen Arbeiten sollen von den zuständigen Bundesämtern in Zusammenarbeit mit den Kantonen, Städten und Gemeinden ausgeführt werden.

Eine Gesamtevaluation des Engagements des Bundes zugunsten des urbanen Raums soll nach zehn Jahren erstellt werden. Im Jahr 2006 wird ein Zwischenbericht vorgelegt.

## 2 Einführung

Seit 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. Einerseits leben heute zwei Drittel der Schweizer Bevölkerung in diesen Regionen. Andererseits führen die Globalisierung und die Tertialisierung der Wirtschaft zu einer Konzentration der wertschöpfungsintensiven Tätigkeiten in urbanen Räumen. Ihre Entwicklung wird dadurch gefördert und sie werden damit zu Motoren des schweizerischen Wirtschaftslebens.

Im Bericht über die Kernstädte von 1999 hat der Bundesrat anerkannt, dass die urbanen Räume mit einer Reihe besonderer Probleme konfrontiert sind, welche die Situation der Bevölkerung und der Wirtschaft in den Kernstädten, in den Agglomerationsgemeinden und bis zu einem gewissen Grad in der gesamten Schweiz beeinträchtigen.

In diesem Bericht hat der Bundesrat ebenfalls festgestellt, dass die lokalen Körperschaften diese Probleme nicht alleine lösen können und daher ein konzertiertes Vorgehen der Städte und Gemeinden, der Kantone und des Bundes nötig sei. Die Städte und Gemeinden sind dafür verantwortlich, selber aktiv zu werden. Da die Gemeinden kantonalrechtliche Institutionen sind, spielen die Kantone bei der Lösungssuche für die Probleme der städtischen Gebiete eine tragende Rolle. Aber auch der Bund muss einen Teil der Verantwortung übernehmen: Die Städte und Agglomerationen haben für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes grosse Bedeutung. Zudem haben die sektoriellen Politiken des Bundes Auswirkungen auf den urbanen Raum. Diese Verantwortung wird übrigens in Artikel 50 der Bundesverfassung anerkannt, der verlangt, dass der Bund bei seinem Handeln Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und Agglomerationen nimmt.

Am 7. Juni 1999 hat der Bundesrat dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD) den Auftrag erteilt, die für den Bund in Betracht kommenden Handlungsoptionen zu untersuchen und ihm bis Ende 2001 Vorschläge für Massnahmen zu unterbreiten.

Im vorliegenden Bericht, der im Rahmen dieses Auftrags erstellt wurde, werden eine Reihe von Massnahmen für eine Agglomerationspolitik des Bundes vorgeschlagen. Er erläutert die urbane Problematik, wobei er sich auf zahlreiche Arbeiten stützt, die im Laufe der vergangenen Jahre durchgeführt wurden. Der Bericht legt die Ziele sowie eine Strategie für das Vorgehen des Bundes fest, schlägt eine Reihe konkreter Massnahmen für die betreffenden Bundespolitiken vor und verweist auf bereits angelaufene Massnahmen.

Dieser Bericht ist in enger Zusammenarbeit mit sämtlichen zuständigen Partnern der Bundesverwaltung, der Kantone, der Städte und der Gemeinden erarbeitet worden. Der Rat für Raumordnung wurde in die Erarbeitung einbezogen, ebenso die am 20. Februar 2001 gegründete Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK). Letztere wird künftig als Plattform zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen, den Städten und den Gemeinden für Fragen der städtischen Gebiete dienen.

Die vorgeschlagenen Massnahmen berücksichtigen wichtige laufende oder abgeschlossene Projekte, die einen Bezug zur behandelten Problematik aufweisen. Dabei handelt es sich insbesondere um den Entwurf zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (Neuer Finanzausgleich – NFA), die Empfehlungen der vom UVEK im März 2000 eingesetzten Expertengruppe «Finanzierung des Agglomerationsverkehrs» (Expertengruppe Bieri), die in Gang befindlichen parlamentarischen Arbeiten im sozialpolitischen Bereich sowie die Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe Kantone-Städte-Agglomerationen (AG-KSA).

Die Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates und des Ständerates messen dem Problem des urbanen Raums ebenfalls grosse Bedeutung zu. Der Bericht über die Kernstädte aus dem Jahr 1999 wurde als Antwort auf ein Postulat der WAK-N vom 6. Januar 1997 erstellt. Beide Kommissionen warten einstweilen die Ergebnisse der vorliegenden Analysen ab, um den weiteren Kurs ihrer Arbeiten zu bestimmen. Der Bundesrat wird ihnen und der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK) daher seine Schlussfolgerungen und Vorschläge zu einer Agglomerationspolitik des Bundes zukommen lassen.

### 3 Definition des Perimeters

Im Zusammenhang mit den Problemen der städtischen Gebiete und der diesbezüglichen Massnahmen werden sowohl in der Schweiz wie auch in den umliegenden Ländern eine Vielzahl unterschiedlicher Definitionen und Begriffe verwendet. Deshalb muss das Gebiet, auf das sich die Überlegungen und das geplante Massnahmenpaket in diesem Bericht beziehen, genauer definiert und die verwendete Terminologie klargestellt werden. Anhang 1 enthält eine kurze Übersicht über die verschiedenen Definitionen, die in den Nachbarländern verwendet werden.

#### 3.1 Definition des Beobachtungs- und Untersuchungsperrimeters

Die Darstellung und Identifikation der Probleme des urbanen Raums nimmt Bezug auf:

- die Definition der städtischen Gebiete der Schweiz des Bundesamtes für Statistik (BFS) für die Volkszählung 1990<sup>1</sup>;
- den Begriff des vernetzten Städtesystems (und Agglomerationssysteme), der in den Grundzügen der Raumordnung Schweiz verwendet wird.

Die Definition der städtischen Gebiete gemäss BFS, die alle zehn Jahre anhand der Volkszählung aktualisiert wird, unterscheidet zwischen:

- isolierten Städten, das sind Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern. Davon gibt es neun: Rüti (ZH), Langenthal, Einsiedeln, Schwyz, Uzwil, Davos, Wohlen (AG), Martigny, Delémont.
- Agglomerationen, bestehend aus Gemeinden/Kernstädten und Agglomerationsgemeinden. Von diesen gibt es 48.
- den grenzüberschreitenden (oder transnationalen) Agglomerationen von Genf, Basel, Chiasso–Mendrisio, Kreuzlingen, Schaffhausen und Vaduz–Buchs.
- den Metropolitanräumen, Systeme von funktional eng miteinander verflochtenen Agglomerationen, die häufig eine räumliche Verbindung aufweisen. In der Schweiz gibt es fünf solcher Räume: Zürich, Bern, Basel, Genf–Lausanne und das Tessin.

---

#### Definition der Agglomeration nach BFS

Die Agglomerationen sind Ansammlungen von Gemeinden mit mindestens 20 000 Einwohnern. Diese Ansammlungen enthalten eine Kernzone, die aus einer Kerngemeinde oder Kernstadt und gegebenenfalls weiteren Gemeinden gebildet wird, welche folgende Bedingungen erfüllen: Sie zählen mindestens 2000 Arbeitsplätze und auf 100 wohnhafte Erwerbstätige mindestens 85 in der Gemeinde arbeitende Personen; sie müssen ferner entweder mindestens  $\frac{1}{6}$  ihrer Erwerbstätigen in die Gemeinde entsenden oder mit dieser baulich verbunden sein oder eine gemeinsame Grenze aufweisen.

Eine nicht der Kernzone zugehörige Gemeinde wird einer Agglomeration zugeteilt, wenn mindestens  $\frac{1}{6}$  ihrer Erwerbstätigen in der Kernzone arbeitet und mindestens drei der folgenden fünf Kriterien erfüllt sind:

- Baulicher Zusammenhang mit der Kerngemeinde. Baulücken durch Nichtsiedlungsgebiet dürfen 200 Meter nicht übersteigen.
  - Die kombinierte Einwohner-Arbeitsplatzdichte je Hektare besiedelte Fläche übersteigt 10 Einwohner pro Hektare.
  - Das Bevölkerungswachstum im vorangegangenen Jahrzehnt liegt um 10 Prozentpunkte über dem schweizerischen Mittel.
  - Mindestens  $\frac{1}{3}$  der wohnhaften Erwerbstätigen arbeitet in der Kernzone.
  - Der Anteil der im 1. Wirtschaftssektor Erwerbstätigen darf das Doppelte des gesamtschweizerischen Anteils nicht überschreiten.
- 

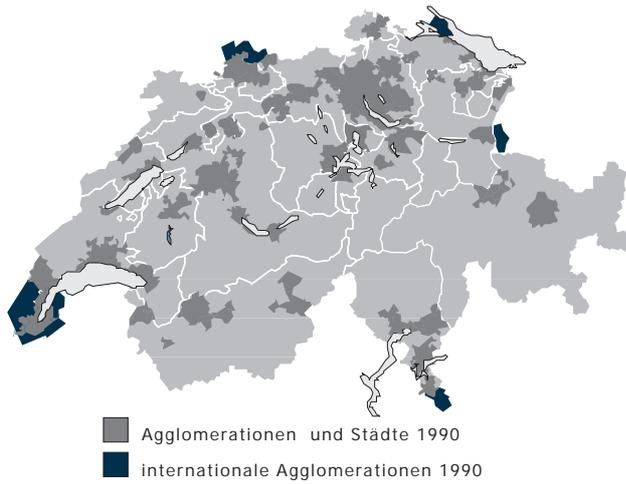
Zu diesen verschiedenen Definitionen fügen die Grundzüge der Raumordnung Schweiz den Begriff des Städtensystems hinzu. Dabei handelt es sich eigentlich eher um ein Netzwerk aus Städten und Agglomerationen. Dieser Begriff veranschaulicht das urbane Gefüge der Schweiz, das aus einem hierarchisch gegliederten, sich funktional ergänzenden System von grösseren, mittleren und kleineren Städten und Agglomerationen gebildet wird, in dem die grossen Agglomerationen von Basel, Genf und vor allem Zürich dominierend sind.

Diese Definition des aus einem Netzwerk von städtischen Gebieten (isolierten Städten, Agglomerationen, grenzüberschreitenden Agglomerationen, Metropolitanräumen) gebildeten urbanen Raums in der Schweiz dient im vorliegenden Bericht als begriffliche Referenz. In diesem Sinne sollte übrigens eher von der «Politik des urbanen Raums» denn von der «Agglomerationspolitik» gesprochen werden. Wir bleiben jedoch beim zweiten Begriff, da er sich im allgemeinen Sprachgebrauch durchgesetzt hat.

---

<sup>1</sup> Schuler M., *Die Raumgliederungen der Schweiz*, BFS, Bern, 1997.

### Agglomerationen und Städte



Quelle: Bundesamt für Statistik: 1994: Die Raumgliederungen der Schweiz. Bern

### Vernetztes Städtensystem



- grosstädtische Agglomerationen von internationaler Bedeutung
- Agglomerationen von nationaler Bedeutung
- mittelstädtische Agglomerationen von regionaler Bedeutung
- ◉ kleinstädtische Agglomerationen von regionaler Bedeutung
- Regionalzentren
- ▲ grosse Tourismuszentren
- ◆ ausländische Zentren

Datengrundlage: Bundesamt für Statistik: Volkszählung 1990 sowie Hotel- und Parahotellerieestatistik. Bern

### 3.2 Definition des Handlungsperimeters

Die oben dargelegte statistische Definition bildet zwar einen geeigneten Referenzrahmen für die Beobachtung und die Untersuchung. Sie muss jedoch differenziert und flexibel verwendet werden, wenn es um die konkreten Massnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden für den urbanen Raum geht. Es ist nämlich nicht möglich, einen einzigen Handlungsperimeter zu definieren, der für alle vorgeschlagenen Massnahmen gültig ist.

Im Gegenteil: Jeder Problemstellung und jeder Massnahme muss ein anderer Handlungsperimeter zugrunde gelegt werden. Die Probleme im sozialen Bereich betreffen beispielsweise vorwiegend die Kernstädte sowie gewisse Agglomerationsgemeinden, welche die gleichen sozialen und demografischen Merkmale aufweisen. Der Agglomerationsverkehr, der Umweltschutz, die Raumplanung umfassen dagegen eher eine oder mehrere Kernstädte und einen grösseren Teil der Agglomerationsgemeinden; der Handlungsperimeter hängt von der besonderen Situation der jeweiligen Agglomeration und von der Kooperationsbereitschaft der lokalen Partner ab.

Zusammenfassend ist also festzuhalten, dass sich die Beobachtung und Untersuchung des urbanen Raums in der Schweiz auf die statistische Definition des BFS und den Begriff des vernetzten Städte- und Agglomerationsystems aus den Grundzügen der Raumordnung Schweiz bezieht. Demgegenüber müssen für die Tätigkeiten des Bundes unterschiedliche Perimeter innerhalb dieses urbanen Raums gewählt werden, je nach den behandelten Problemen und den spezifischen lokalen Bedingungen.

## 4 Problematik

### 4.1 Die Städtischen Gebiete: Zentren der wirtschaftlichen und sozialen Tätigkeiten

Die städtischen Gebiete sind die Motoren der wirtschaftlichen Tätigkeit der Schweiz. Zum Beispiel stieg das BIP pro Einwohner der Zürcher Agglomeration (Kanton Zürich) von 1995 bis 1999 jährlich um durchschnittlich 2 Prozent, während das durchschnittliche Wachstum für die gesamte Schweiz in der gleichen Zeit nur 1.1 Prozent betrug<sup>2</sup>. Bezogen auf das gesamte städtische Gebiet der Schweiz haben 1990 76% der erwerbstätigen Bevölkerung dort gearbeitet.

Die wirtschaftliche Dynamik der städtischen Gebiete hat zur Folge, dass sie auch auf die Bevölkerung eine grosse Anziehung ausüben. 1990 wohnten 69% der Bevölkerung der Schweiz in den städtischen Gebieten.

Am Konzentrationsprozess von Wirtschaft und Bevölkerung wird sich zweifellos auch in Zukunft nichts ändern. Denn ein Standort in einer Stadt beziehungsweise in der Nähe einer Stadt bietet beträchtliche Vorteile: Einem Unternehmen die Nähe zu potenziellen Kunden und zu Lieferanten, bessere Rekrutierungsmöglichkeiten für hochqualifiziertes Personal sowie gute interregionale und internationale Verkehrsverbindungen; einem privaten Haushalt ein breites und attraktives Stellenangebot, ein vielfältiges Einkaufs-, Bildungs-, Kultur- und Freizeitangebot sowie gute öffentliche Verkehrsverbindungen. Deshalb sind in den städtischen Gebieten die Bevölkerung und die Arbeitsplätze zwischen 1980 und 1990 um fast 10% gestiegen.

Die Städte und Agglomerationen weisen also vielfältige Vorteile im Standortwettbewerb auf, sowohl als Wirtschaftsstandorte als auch als Wohnorte. Die Zentrumsnutzen und -vorteile wurden schon im Bericht über die Kernstädte kurz aufgezeigt.

Der dem vorliegenden Bericht zugrunde liegende Auftrag verlangt konkrete Vorschläge zur besseren Berücksichtigung der Städte und Agglomerationen in den Tätigkeiten

des Bundes. Die nachfolgenden Kapitel konzentrieren sich deshalb auf die spezifischen Herausforderungen der städtischen Gebiete. Neben dieser Analyse dürfen die Chancen nicht übersehen werden, die die städtischen Gebiete aufgrund ihrer Attraktivität haben.

### 4.2 Entwicklung des urbanen Raumes

#### 4.2.1 Ausdehnung des bebauten Raumes<sup>3</sup>

Die Siedlungen breiten sich immer mehr in die Fläche aus. Aus der Auswertung der Daten der Arealstatistik ist ersichtlich, dass die Siedlungsfläche Mitte der 1990er Jahre um 13% grösser war als zu Beginn der 1980er Jahre. Mit der räumlichen Expansion der Siedlungsfläche gehen verschiedene Problemen einher, wie etwa hohe Infrastrukturkosten, negative Einflüsse auf die urbane Qualität (Dichte, Durchmischung), der Druck auf die Landschaft und die Umweltverschmutzung. Es zeichnet sich jedoch eine gewisse Tendenz zu einer Verdichtung der Siedlungen und zu einer Siedlungsentwicklung nach innen ab.

#### 4.2.2 Wachsende Polarisierung des urbanen Systems<sup>4</sup>

Das urbane Gebiet der Schweiz besteht aus einem hierarchisch gegliederten Netz von Städten und Agglomerationen. Es zeichnet sich hinsichtlich der Rolle und der hierarchischen Stellung der verschiedenen städtischen Gebiete als Wohn- und Arbeitsräume durch eine grosse Konstanz aus.

Im Umfeld einer zunehmend tertiär ausgerichteten Wirtschaft, in der sich die Wirtschaftstätigkeiten in den grossen urbanen Zentren konzentrieren, wird jedoch diese Struktur zunehmend in Frage gestellt. Die Entstehung von

<sup>2</sup> BAK, International Benchmark-report 2000, Basel, 2000.

<sup>3</sup> Mehr dazu siehe: Kuster J., Meier H.-R., *Siedlungsraum Schweiz – Struktur und räumliche Entwicklung*, ARE, UVEK, Juli 2000. Güller P., Breu Th., *Städte mit Zukunft, ein Gemeinschaftswerk*, NFP Stadt und Verkehr, Gesamtsynthese, vdf Verlag, Zürich, 1996.

<sup>4</sup> Mehr dazu siehe: Kuster J., Meier H.-R., *Siedlungsraum Schweiz – Struktur und räumliche Entwicklung*, ARE, UVEK, Juli 2000. Rossi A., *Concurrence territoriale et réseaux urbains: l'armature urbaine de la Suisse en transition*, vdf Verlag, Zürich, 1995. Muggli Ch., Schulz H.-R., *Grossstädte und Städtehierarchie in der Schweiz*, NFP Stadt und Verkehr, Bericht 21, 1992.

fünf Metropolitanräumen ist ein Anzeichen für eine fortschreitende Polarisierung des polyzentrischen Systems der Schweizer Städte. So war in den vergangenen zwei Jahrzehnten eine verstärkte Konzentration der Arbeitsplätze in den Metropolitanräumen von Zürich, Genf-Lausanne und Basel zu beobachten.

Im Innern dieser Metropolitanräume geraten verschiedene kleinere Städte und Agglomerationen mehr und mehr in den unmittelbaren Einflussbereich einer benachbarten Grossagglomeration, was sich an der Zunahme der Pendlerströme von ersteren zu letzteren zeigt (zum Beispiel von Burgdorf und Thun nach Bern). Dagegen profitieren die mittleren und kleineren Städte, die ausserhalb der Metropolitanräume liegen (zum Beispiel im Jura, im Wallis oder in gewissen Teilen der Ostschweiz), nur beschränkt von den Impulsen der grossen, international bedeutenden Wirtschaftszentren.

#### 4.2.3 Der Suburbanisierungsprozess und seine Folgen<sup>5</sup>

Die heutige Struktur der Agglomerationen ist das Ergebnis des Sub- und Periurbanisierungsprozesses. Dieser zeichnet sich durch die räumliche Ausdehnung der Agglomerationen und die funktionale und soziale Entmischung aus.

Die **funktionale Entmischung**, das erste Merkmal des Suburbanisierungsprozesses, äussert sich in der räumlichen Trennung der Funktionen Arbeit, Wohnen und Freizeit. Dabei konzentriert sich die Arbeit tendenziell auf die Kernstädte und das Wohnen auf die Agglomerationsgemeinden. 1995 befanden sich 56% der Arbeitsplätze sämtlicher Agglomerationen in den Kernstädten, wogegen die Wohnbevölkerung lediglich einen Anteil von 41% hatte.

Seit dem Beginn der 1980er Jahre haben jedoch die Kernstädte Arbeitsplätze verloren, während die immer weiter vom Zentrum entfernten Agglomerationsgemeinden in dieser Hinsicht dazugewannen (Phänomen der «edge-

cities»). Der Anteil der Arbeitsplätze in den Kernstädten ist im Verhältnis zur Gesamtzahl der Arbeitsplätze in den Schweizer Agglomerationen zwischen 1975 und 1995 von 64% auf 56% gesunken. Diese Entwicklung ist vor allem auf das beschränkte und teure Raumangebot in den Zentren zurückzuführen, wurde aber auch durch die Verbesserung der Verkehrsverbindungen begünstigt.

Mit der Ausbreitung der Agglomerationen steigen auch die Pendlerströme an. So ist in den fünf grössten Agglomerationen der Anteil der Beschäftigten, die ausserhalb ihrer Wohngemeinde arbeiten, zwischen 1980 und 1990 von 43% auf über 50% gestiegen.

Da die Entfernung und die disperse Anordnung der Wohnorte das Management des öffentlichen Verkehrs erschwert, benutzt die Hälfte der Pendler für den täglichen Weg zum Arbeitsplatz noch immer das Auto. Noch schwieriger zu organisieren ist der öffentliche Verkehr in den grenzüberschreitenden Agglomerationen, in denen zum Problem der Zersiedelung noch die besonderen Schwierigkeiten der Zusammenarbeit mit den ausländischen Partnern hinzukommen.

Die stark wachsende Zahl der Arbeitsplätze in den Agglomerationsgemeinden bringt es mit sich, dass die bisher vorherrschende Ausrichtung der Pendlerströme auf die Kernstadt tendenziell schwächer wird, während die tangentialen Pendlerströme zunehmen.

Die Suburbanisierung, das Verkehrswachstum und der Bau neuer Verkehrsinfrastrukturen verstärken sich gegenseitig. Die Qualität des Verkehrsangebots erlaubt es den Erwerbstätigen, in immer weiter entfernten Gemeinden zu wohnen, ohne ihre Stelle in der Stadt aufzugeben und ohne eine abschreckend lange Reisezeit in Kauf nehmen zu müssen. Die Ausbreitung der Agglomerationen bewirkt somit ein starkes Verkehrsaufkommen, das einen Ausbau der Infrastruktureinrichtungen erforderlich macht – eine Entwicklung, die ihrerseits neue Impulse für die weitere Expansion der Agglomerationen geben wird.

Das Verkehrswachstum innerhalb der Agglomerationen übt, nebst dem Druck auf die Landschaft und den dadurch verursachten Verwaltungs- und Finanzierungs-

<sup>5</sup> Mehr dazu siehe: Kuster J., Meier H.-R., *Siedlungsraum Schweiz – Struktur und räumliche Entwicklung*, ARE, UVEK, Juli 2000.

Güller P., Breu Th., *Städte mit Zukunft, ein Gemeinschaftswerk*, NFP Stadt und Verkehr, Gesamtsynthese, vdf Verlag, Zürich, 1996. *Bericht über die Kernstädte* des Bundesrates, 7. Juni 1999.

problemen<sup>6</sup>, auch einen Druck auf die Umwelt aus. Der motorisierte Individualverkehr (MIV) dominiert im Pendlerverkehr immer noch weitgehend. Deshalb stellen die Lärm- und Luftverschmutzungsprobleme die wichtigsten Umweltprobleme dar, mit denen die Einwohnerinnen und Einwohner der Agglomerationen konfrontiert sind. Besonders betroffen sind dabei die Kernstädte und die entlang der Hauptverkehrsachsen und nahe von Flughäfen gelegenen Agglomerationsgemeinden.

Der Verkehr ist der Hauptverursacher von Stickoxidemissionen (NOx), deren Jahresmittel-Grenzwert entlang der Strassen und in den Städten weiterhin überschritten wird. Dagegen hat sich die Situation in den abseits der Strassenachsen gelegenen Agglomerationen gebessert. Beim Ozon, dem Hauptbestandteil des Sommersmogs, bleibt die Belastung in den Stadtregionen stabil oder weitet sich sogar noch aus, während sie in den ländlichen Gebieten tendenziell abnimmt.

Wie die Verbesserung des Verkehrsangebots trägt auch die Verschlechterung der Umweltqualität in den Agglomerationszentren zur Verschärfung des Suburbanisierungstrends bei.

Die **soziale Entmischung** (A-Stadt<sup>7</sup>) oder Segregation ist das zweite Merkmal, das in Verbindung mit dem Suburbanisierungsprozess auftritt. Junge Familien mit mittleren bis hohen Einkommen lassen sich grösstenteils in den Gemeinden am Rande der Agglomerationen nieder. Dort finden sie ein Wohnungsangebot, das ihren Bedürfnissen besser entspricht (grössere Wohnungen und grösseres Angebot an erschwinglichen Kaufobjekten) und wo Wohnqualität besser ist (Grünflächen, Umweltqualität). Zudem können sie dank einer zunehmenden Mobilität von der Kultur- und Freizeitinfrastruktur des Zentrums profitieren, ohne sie mitfinanzieren zu müssen.

In den Kernstädten konzentrieren sich die sozial schwächeren Bevölkerungsgruppen (Arme, Alte, Ausländer, Auszubildende). Dort sind zwar die Wohnbedingungen schlechter, doch bieten die Kernstädte, insbesondere

die grösseren, den Menschen in schwierigen Verhältnissen eine grössere Anonymität sowie zahlreiche und vielfältige Sozialleistungen. Die Anteile von alleinstehenden, betagten und ausländischen Personen sind beispielsweise in der Kernstadt fast durchwegs höher als in der übrigen Agglomeration, unabhängig von der Grösse der betreffenden Agglomeration.

Die Kernstädte der Agglomerationen werden somit zu Orten, in denen sich die sozialen Probleme (Armut, Drogen, Integration der Ausländer...) akzentuieren. Wenn sich Armenquartiere bilden und Anzeichen von Verfall sowie fehlender Investitionen und Renovationsarbeiten auftreten, wirkt sich diese Situation auch auf die Wohnqualität aus.

Die Tatsache der sozialen Entmischung muss jedoch relativiert werden: Zum einen bestehen teils grosse Unterschiede zwischen den Agglomerationsgemeinden, die je nach ihrer geografischen Lage und ihrer Raumplanungspolitik ähnliche Situationen wie die Zentren aufweisen können. Zum andern kann es auch innerhalb der Kernstädte im Zuge der Bemühungen, den Wohnraum in der Stadt zu fördern, zuweilen auch durch die luxuriöse Renovierung von alten Quartieren («Gentrification»), zu einer starken sozialen Entmischung kommen. Schliesslich kann man heute auch innerhalb der Quartiere auf kleinem Raum Entmischungen nach der Nationalität, dem Alter und der sozialen Schicht beobachten, je nach der Lärm- und Luftschadstoffbelastung der Wohnungen.

Weil die Kernstädte und -gemeinden innerhalb der Agglomerationen besondere Funktionen übernehmen, wirkt sich der Suburbanisierungsprozess mit seinen charakteristischen Merkmalen der funktionalen und sozialen Entmischung auch auf ihre Finanzlage aus.

Der Finanzbedarf einer Stadt wird bestimmt durch die zahlreichen Leistungen, die diese den Einwohnerinnen und Einwohnern der gesamten Agglomeration in den Bereichen Kultur, Sport, Bildung, Gesundheit, Verkehr und Sicherheit bietet, sowie durch die mit den Arbeitsplätzen verbundenen Infrastruktur- und Betriebskosten. Wird der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz nicht respektiert, d.h. wenn der Kreis derjenigen, die für eine Leistung bezahlen, nicht demjenigen der Nutzniesser entspricht, entstehen der Stadt durch das Erbringen dieser Leistungen Zentrumslasten. Diese Zentrumslasten werden durch die

<sup>6</sup> Siehe auch den Bericht der Expertengruppe Bieri über den Agglomerationsverkehr vom 1. Mai 2001.

<sup>7</sup> «Ältere und arme Personen, Alleinstehende, Alleinerziehende, Abhängige, Auszubildende, Arbeitslose, Ausgesteuerte, Ausländer, Aussteiger».

Zentrumsvorteile (Imagevorteile, erleichterter Zugang zu Infrastruktureinrichtungen oder Entscheidungsmacht) nur teilweise kompensiert. Es ist jedoch zu betonen, dass die mit den Zentrumsleistungen verbundenen Infrastrukturen vielfältige Vorteile bieten (Image, Entscheidungskompetenz, Erreichbarkeit), die bei einer Gesamtbetrachtung nicht vernachlässigt werden dürfen.

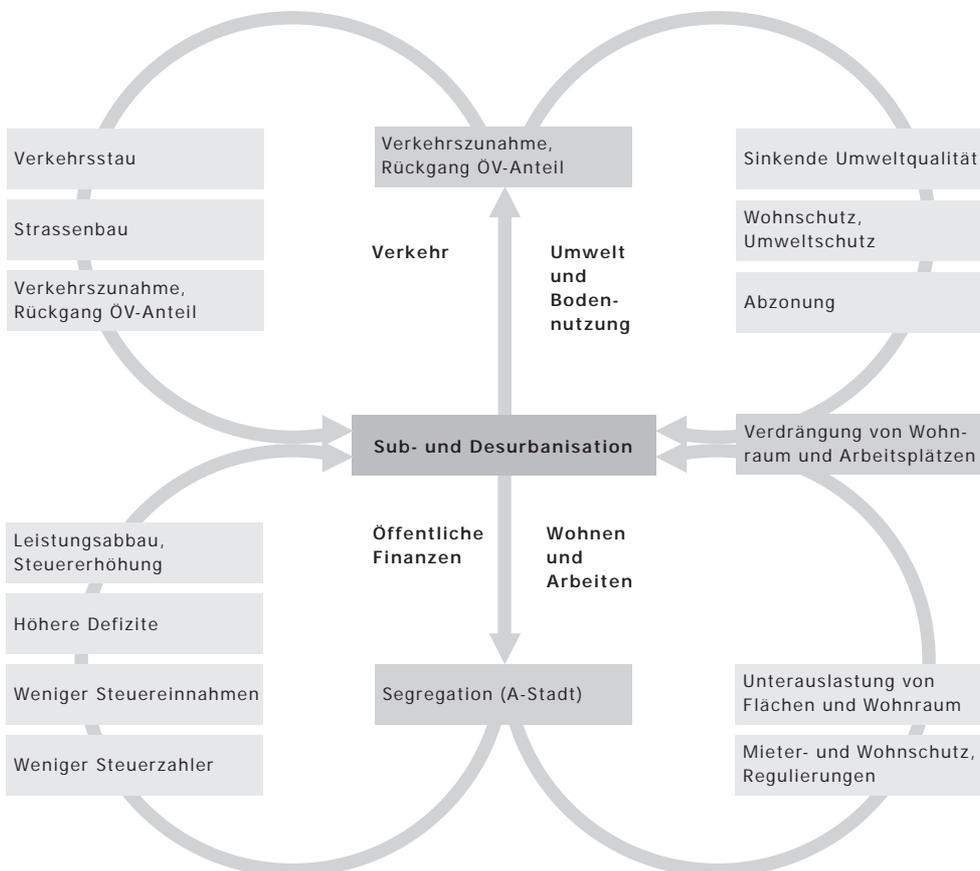
Der Finanzbedarf der Zentren hängt auch von der Bewältigung und der Finanzierung der zahlreichen sozialen Probleme ab, die sich aus ihrer Bevölkerungsstruktur ergeben.

In Zeiten der Hochkonjunktur kann dieser Bedarf durch die Erträge aus der Besteuerung der Unternehmen gedeckt werden, die vor allem in den zentralen Gebieten

angesiedelt sind. Diese Erträge kompensieren die aufgrund der sozialen und demografischen Struktur der Kerngemeinden relativ geringen Einnahmen aus der Einkommenssteuer. Voraussetzung für dieses Gleichgewicht ist jedoch eine gesunde Wirtschaft. Wird dieses Gleichgewicht gestört, kann die Finanzlage der Kernstadt einer Agglomeration ebenfalls zur Verstärkung des Suburbanisierungsprozesses beitragen. Lastet ein so hohes Defizit auf einer Kernstadt, dass diese das Angebot an öffentlichen Dienstleistungen einschränken muss oder gar Steuererhöhungen nötig werden, sehen sich die besser gestellten Haushalte, die davon hauptsächlich betroffen sind, veranlasst, wegzuziehen.

Im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms «Stadt und Verkehr» fasste R.-L. Frey<sup>8</sup> den Suburbanisierungsprozess wie folgt zusammen:

**Sub- und Desurbanisation**



<sup>8</sup> Güller P., Breu Th., *Städte mit NFP Stadt und Verkehr, Gesamt-Zukunft, ein Gemeinschaftswerk*, synthese, vdf Verlag, Zürich, 1996.

### 4.3 Mangelnde Berücksichtigung der Agglomerationen im Rahmen der Bundespolitiken

Der Bund verfügt in zahlreichen Bereichen über Kompetenzen und stellt – zuweilen beträchtliche – finanzielle Mittel zur Verfügung, welche die zuvor beschriebene räumliche Entwicklung der urbanen Gebiete stark beeinflussen.

Zudem muss der Bund gemäss Artikel 50 der Bundesverfassung<sup>9</sup> künftig die Folgen seiner Tätigkeiten für die Gemeinden berücksichtigen und der besonderen Situation der Städte und Agglomerationen Rechnung tragen.

Da man jedoch erst vor kurzem begonnen hat, die urbane Realität der Schweiz anzuerkennen, haben die besonderen Bedürfnisse des urbanen Raums sowie die diesbezüglichen Zielsetzungen in den Grundzügen der Raumordnung Schweiz und in der Botschaft über die Neuorientierung der Regionalpolitik bisher kaum Eingang in die verschiedenen Bereiche der Bundespolitik gefunden (vgl. Kapitel 6).

Gestützt auf den Bericht über die Kernstädte und auf die Ergebnisse einer Umfrage unter den Städten, bei der diese nach ihren wichtigsten Herausforderungen befragt wurden<sup>10</sup>, wurden acht als prioritär eingestufte politische Bereiche ausgewählt: die Raumordnungspolitik, die Verkehrspolitik und die Umweltpolitik (die untrennbar miteinander verbunden sind) sowie die Sozialpolitik, die Finanzpolitik, die Wohnungspolitik, die Kulturpolitik und die Sportpolitik.

Die Politik im Bereich der Ausländer- und Integrationspolitik wird in diesem Bericht nur kurz angesprochen. Dieser Bereich ist Gegenstand der Arbeiten der Tripartiten Agglomerationskonferenz, an welcher der Bundesrat be-

teiligt ist. Die Schlussfolgerungen aus diesen Arbeiten sollen im Rahmen der Agglomerationspolitik des Bundes ebenfalls berücksichtigt werden.

Die obgenannten Bereiche wurden für die vorliegende Analyse als prioritär erkannt. Selbstverständlich können aber in Zukunft je nach Entwicklung der Situation in den Städten und Agglomerationen auch weitere Politikbereiche in die Agglomerationspolitik mit einbezogen werden.

#### 4.3.1 Defizite der Raumordnungspolitik

Die Raumordnungspolitik umfasst folgende Bereiche:

- im engeren Sinn die Raumordnung und die Regionalpolitik,
- im weiteren Sinn sämtliche Politikbereiche, die einen Einfluss auf den Raum haben, und im Speziellen die Koordination dieser Politikbereiche.

Bei den städtischen Gebieten weist die heutige Raumordnungspolitik gewisse Defizite auf.

*Die neue Ausrichtung der Regionalpolitik muss für die städtischen Gebieten noch konkretisiert werden*

Im Verlauf der ersten Umsetzungsperiode (1974–1996) wurde die Regionalpolitik auf die peripheren Regionen und Berggebiete ausgerichtet. Sie verfolgte hauptsächlich das Ziel der Umverteilung von Ressourcen.

Seit 1996 besteht die Stossrichtung der neuen Regionalpolitik darin, die Konkurrenzfähigkeit zu stärken und die nachhaltige Entwicklung der Regionen zu fördern. Dabei werden für alle Regionen ihre jeweiligen spezifischen Stärken und Bedürfnisse berücksichtigt.

Der damals geäusserte Wille, im Rahmen der Regionalpolitik auch die städtischen Gebiete zu berücksichtigen, wurde noch nicht umgesetzt und muss jetzt konkretisiert werden.

*Für die Entwicklung des urbanen Raums fehlen konkrete Strategien*

In den Grundzügen der Raumordnung Schweiz aus dem Jahr 1996 wird unter anderem die allgemeine Strategie für die Gestaltung der urbanen Gebiete festgelegt. Diese Strategie fügt sich in das umfassende Ziel einer nachhaltigen Entwicklung des Lebensraumes Schweiz ein (vgl. Kapitel 6 für weitere Details).

<sup>9</sup> Art. 50 BV.

<sup>1</sup> Die Gemeindeautonomie ist nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet.

<sup>2</sup> Der Bund beachtet bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden.

<sup>3</sup> Er nimmt dabei Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete.

<sup>10</sup> Schweizerischer Städteverband, *Die Stadt morgen – Demain les villes*, Bern, 1997.

Gestützt auf die Grundzüge der Raumordnung Schweiz benötigt der Bund möglichst konkrete Ziele und Strategien für die Siedlungsentwicklung in der Schweiz, nach denen er die verschiedenen Politikbereiche ausrichten kann. Weiter sollen diese Ziele und Strategien dem Bund ermöglichen, die Querbezüge und Abhängigkeiten zwischen den verschiedenen Problemen und Handlungsfeldern zu berücksichtigen und für die Kohärenz der verschiedenen sektoriellen Massnahmen zu sorgen.

*Ungenügende Koordination der Bundestätigkeiten, die Einfluss auf den urbanen Raum haben*

Ein kohärentes Engagement des Bundesrats und der zuständigen Bundesämter für den urbanen Raum setzt konkrete Strategien für diesen Raum voraus. Es erfordert aber auch eine effiziente Koordination der für Städte und Agglomerationen wichtigen sektoriellen Tätigkeiten in der Bundesverwaltung, und zwar aus mehreren Gründen:

- Die Politikbereiche, die für die aktuelle urbane Problematik von Bedeutung sind (Verkehr, Umwelt, Raumplanung, Finanzen, Sozialwesen, Ausländerintegration, Wohnungswesen, Kultur, Sport) sind zahlreich und verschiedenartig;
- die Ursachen der Probleme sind häufig in anderen Bereichen zu finden als in jenen, in dem man das Problem zu lösen versucht (vgl. z.B. im Verhältnis Verkehr und Umwelt);
- es ist notwendig, den Überblick über die in den verschiedenen Politikbereichen durchgeführten Massnahmen zugunsten des urbanen Raumes zu bewahren.

In allgemeiner Weise stellt die Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK) gemäss der Verordnung vom 22. Oktober 1997 über die raumordnungspolitische Koordination der Bundesaufgaben diese Funktion der sektorübergreifenden Koordination für die raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes bereits sicher.

Die ROK trifft sich aber nur viermal pro Jahr und muss ein breites Themenfeld abdecken. Deshalb konnte sie sich bisher lediglich am Rande mit dem urbanen Raum befassen. Zudem sind einige Ämter, die für die Agglomerationspolitik wichtig sind, wie zum Beispiel das Bundesamt für Sozialversicherung und das Bundesamt für Ausländerfragen, nicht Mitglied der ROK.

*Lücken bei der Raumbesichtigung des urbanen Raumes*  
Soll die Bundespolitik mit den Zielen der Raumordnung in Übereinstimmung gebracht werden, setzt dies voraus, dass spezifische Datengrundlagen für die verschiedenen Politikbereiche zur Verfügung stehen.

Beim Bund sowie bei den Kantonen und Gemeinden sind zahlreiche statistische Daten zur Raumentwicklung verfügbar, die für die verschiedenen Politikbereiche von Interesse sind. Für die Problematik des urbanen Raums existiert jedoch bis heute keine gesamtschweizerisch koordinierte Auswertung dieser statistischen Daten.

Bei der Raumbesichtigung nehmen die grenzüberschreitenden Agglomerationen eine besondere Stellung ein: Die heute mangelhafte statistischen Kenntnisse zum internationalen Teil der grenzüberschreitenden Agglomerationen erschweren die adäquate Berücksichtigung dieser Agglomerationen in den Bundespolitiken.

Kreuzlingen ist zum Beispiel eine kleine Agglomeration, wenn man nur den schweizerischen Teil berücksichtigt. Nimmt man hingegen den deutschen Teil hinzu (Konstanz), so vervierfacht sich die Bevölkerung der Agglomeration (fast 100 000 Einwohner im Jahr 1990), so dass sie eine ähnliche Grösse erreicht wie die Agglomerationen von Winterthur oder St. Gallen.

Als Folge davon werden die Grösse der grenzüberschreitenden Agglomerationen, ihr Entwicklungspotenzial und ihr Rang in der Städtehierarchie unterbewertet. Der Komplexität bei der Gestaltung ihrer Entwicklung wird nicht genügend Rechnung getragen. Bei strategischen Entscheidungen, die sich beispielsweise auf die nationalen Infrastrukturnetze beziehen (Planung und Ausbau des Bahnnetzes, Wahl des Standorts von Fachhochschulen...), kann dies negative Konsequenzen haben.

#### 4.3.2 Verkehrspolitische Defizite

Gemäss dem Subsidiaritätsprinzip spielt der Bund im Agglomerationsverkehr eine subsidiäre Rolle. Es gibt deshalb keine eigentliche Bundespolitik für den Agglomerationsverkehr. Dieser Bereich fällt primär in die Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden. Im Verkehrsbereich sind die städtischen Gebiete hauptsächlich mit folgenden Problemen konfrontiert:

*Defizite in Bezug auf den öffentlichen Verkehr (ÖV)*

Mit der Revision des Eisenbahngesetzes von 1996 wurden im Bereich des Regionalverkehrs wichtige Änderungen sowie ein modernes Subventionsverfahren eingeführt. Die Leistungsaufträge sowie der Wettbewerb zwischen den verschiedenen Betrieben haben im regionalen Bereich spürbare Angebots- sowie preisliche Verbesserungen gebracht.

Das System lässt aber auch Schwächen erkennen: Der Ortsverkehr im engeren Sinn (Trams, Busse) wird im Rahmen der Finanzhilfen des Bundes nicht berücksichtigt, während von den Bundesmitteln für den regionalen Personenverkehr bzw. die S-Bahnsysteme neben den Agglomerationen auch die ländlichen Gebiete profitieren. Für die Agglomerationen besonders problematisch ist das fehlende Engagement des Bundes bei der Finanzierung von Infrastrukturvorhaben an der Schnittstelle zwischen dem Orts- und Regionalverkehr.

Die Gemeinden müssen die ungedeckten Infrastruktur- und Betriebskosten der städtischen Verkehrsbetriebe ausschliesslich mit ihren Steuereinnahmen bestreiten. Die Möglichkeit, die zweckgebundenen Erträge aus der Mineralölsteuer für die Agglomerationen verwenden zu können, ist sehr klein. In Anbetracht der finanziellen Schwierigkeiten des Bundes in den vergangenen Jahren wurde zudem die Anwendung der Verkehrstrennungsverordnung sistiert.

Die Expertengruppe «Finanzierung des Agglomerationsverkehrs» (Gruppe Bieri) hat in ihrem Bericht auf den offensichtlichen Finanzmangel der städtischen Gebiete hingewiesen.

*Defizite in Bezug auf den motorisierten Individualverkehr (MIV)*

Was den MIV betrifft, so hat sich die nationale Strasseninfrastrukturpolitik bisher noch nicht mit den Agglomerationen befasst. Das Ziel dieser Politik ist es, die wichtigsten Städte des Landes untereinander zu verbinden. Das Autobahnnetz wurde demzufolge um die städtischen Zentren herum gebaut, ohne dass dabei allfällige Kapazitätsprobleme von Kantons- und Gemeindestrassen berücksichtigt wurden. Die Kantone und Gemeinden sehen sich somit gezwungen, Strassen zu bauen oder ihr Strassennetz auszubauen, um die Bildung von Staus in der Nähe

von Autobahnanschlüssen zu vermeiden. Der nationale Verkehr und der Agglomerationsverkehr konkurrenzieren sich zudem bei der Benutzung der Verkehrsknotenpunkte.

Mit der Einführung der LSVA für den Strassengüterverkehr steht ein modernes ökonomisches Instrument zur Verfügung, das die Internalisierung der externen Kosten ermöglicht und neue Steuereinkünfte verschafft. Diese Massnahme wäre aber für die städtischen Gebiete erst dann interessant, wenn sie auch auf den Personenverkehr auf den Strassen oder in der Luft ausgedehnt würde.

Schliesslich fehlt es an Mitteln für die Finanzierung des MIV. Gemäss einer neueren Studie<sup>11</sup> verursacht der MIV jedes Jahr für sämtliche Gemeinden zusammengenommen ein Defizit von 1.5 Milliarden Franken, das mit allgemeinen Steuermitteln gedeckt werden muss. Die Gemeinden sind somit doppelt benachteiligt: Sie erheben, mit Ausnahme der Parkgebühren, keine speziellen Gebühren, und erhalten nur spärliche Ausgleichsbeiträge von den Kantonen.

Bei den Kantonen gleichen sich die Rechnungen gesamthaft gesehen aus, was insbesondere der Motorfahrzeugsteuer zu verdanken ist. Immerhin weisen einige Kantone ein Defizit aus, während andere ein positives Resultat erzielen. Der Bund kann seine Ausgaben über die Mineralölsteuer finanzieren.

Den Städten fehlen somit die finanziellen Mittel für den Strassenbau, für die Einführung von Massnahmen zur Förderung des Langsamverkehrs und von Entlastungsmassnahmen sowie für das Verkehrsmanagement.

*Defizite in Bezug auf den Langsamverkehr*

Zum Langsamverkehr, auch «Öko-Mobilität», «human powered mobility» oder «nicht motorisierter Verkehr» genannt, gehört die Fortbewegung zu Fuss, mit dem Velo und mit neuen Formen der Mobilität wie Roller, Skates usw.

<sup>11</sup> Blöchliger H. et al., *Finanzierung des Verkehrs von morgen. Analysen und Reformen*, NFP 41

«Verkehr und Umwelt», Bericht D9, Bern 1999.

Verschiedene Studien<sup>12</sup> jüngerer Datums zeigen auf, dass beim Langsamverkehr ein bedeutendes Potenzial für die Verbesserung des Verkehrs in den Agglomerationen und beim Freizeitverkehr besteht. Der Bund hat das Ziel, dass diese ökologische und praktisch geräuschlose Art der Fortbewegung vermehrt benutzt wird. Das UVEK rechnet übrigens den Langsamverkehr in seiner Strategie zu den wichtigsten verkehrspolitischen Massnahmen.

#### *Geringe Koordination zwischen Siedlungsentwicklung und Verkehr*

Die Koordination von Siedlungsentwicklung und Verkehr ist eine wichtige Voraussetzung für eine effiziente und ökologische Ausgestaltung des Verkehrs. Die Aufteilung der Aufgaben auf alle Ebenen des Bundesstaates erleichtert die Koordination dieser beiden Bereiche nicht.

Die Reorganisation des ARE mit der Integration von Raumplanung und Verkehrskoordination kann zur Behebung dieser Lücke beitragen.

#### **4.3.3 Defizite in der Umweltpolitik**

Wie in Kapitel 4.2.3 bereits erwähnt, werden die grössten Umweltprobleme der Städte und Agglomerationen, nämlich die Lärmbelastung und die Luftverschmutzung, hauptsächlich durch den Verkehr verursacht.

Beim Vollzug der eidgenössischen Umweltpolitik sind die Städte und Agglomerationen mit zwei zentralen Problemen konfrontiert:

- Die Aufgabe, die Ziele der Raumplanung mit jenen des Umweltschutzes in Einklang zu bringen: Die Verdichtung des Siedlungsraumes zählt zu den wichtigsten Zielen der Raumplanung. Sie kann jedoch in den Städten zu einer erhöhten Umweltbelastung und einer Beeinträchtigung der Natur führen. Die Instrumente der Raumplanung und der Umweltgesetzgebung sind diesbezüglich noch nicht optimal aufeinander abgestimmt.

- Der Vollzug von Umweltschutzmassnahmen: Die fehlenden Mittel führen beispielsweise im Bereich des Lärmschutzes zu einer starken Verzögerung im Vollzug. Bei der LRV wird die Umsetzung durch das komplizierte Verfahren für die Auszahlung der Beiträge erschwert.

#### **4.3.4 Defizite in der Sozialpolitik**

Die Bundesverfassung enthält ein Grundrecht auf Hilfe in Notlagen sowie Sozialziele, für die sich Bund und Kantone einsetzen. Der Bund ist im Bereich der Sozialversicherungen zuständig. Die Sozialhilfe, die subsidiär ist, sowie andere Sozialbeiträge und -leistungen gehören in die Kompetenz der Kantone. Die Gemeinden sind somit keine direkten Partner des Bundes. Sie übernehmen aber Vollzugsaufgaben und tragen einen grossen Teil der Lasten der Sozialhilfe und Sozialdienste; dies trifft insbesondere für Städte und Agglomerationsgemeinden zu. Sie sind somit in verschiedener Hinsicht von den Entwicklungen der Sozialversicherung betroffen.

Aus Sicht der Städte und Agglomerationen, wo sich die schwächsten Bevölkerungsgruppen konzentrieren (vgl. Kap. 4.2.3), weisen die Sozialversicherungen des Bundes Lücken bei der Abdeckung bestimmter sozialer Risiken auf. Entweder weil die Zuständigkeit für diese Art von Risiken fehlt (z.B. Langzeitarbeitslosigkeit, Einkommensausfall), oder weil die Versicherungsleistungen für die Deckung der Bedürfnisse nicht genügen oder weil sie erst nach Ablauf einer bestimmten Frist ausbezahlt werden (z.B. Taggelder der Arbeitslosenversicherung, Invalidenrenten). Eine allgemeine Politik zur Verbesserung der Situation der Zielgruppen, wie z.B. der einkommensschwachen Familien, ist deshalb auch geeignet, die Lasten der Sozialhilfe der Städte und Agglomerationen zu verringern.

Die Kantone und Gemeinden betonen häufig die schlechte Koordination der Sozialpolitik auf den verschiedenen Ebenen. Dieses Manko äussert sich einerseits über eine ungenügende Berücksichtigung der Konsequenzen der Bundespolitik für die kantonalen und kommunalen Leistungen (z.B. die Erschwerung der Bedingungen für den Anspruch auf Leistungen der Sozialversicherungen), insbesondere bei Gesetzesrevisionen. Andererseits zeigt es sich auch in den Schwierigkeiten bei der interinstitutionellen Zusammenarbeit zwischen den Vollzugsorganen der Sozialpolitik. Die Massnahmen zum Einbezug der Städte und Agglomerationen in Anwendung von Art. 50

<sup>12</sup> Apel D. et al., *Kompakt, mobil urban: Stadtentwicklungskonzepte zur Verkehrsvermeidung im internationalen Vergleich*, Difubiträge zur Stadtforschung 24, Berlin, 1997.  
Netzwerk Langsamverkehr (Hg.), *Investitionen in die Zukunft, Förderung des Fuss- und Veloverkehrs*, Materialien des NFP 41  
«Verkehr und Umwelt», Band M32, Bern 2001.  
Netzwerk Langsamverkehr (Hg.), *Die Zukunft gehört dem Fussgänger- und Veloverkehr. Stand des Wissens – Massnahmen – Potentiale. Schritte zu einer verkehrspolitischen Neuausrichtung*, NFP 41, Bericht A9, Bern 1999.

BV sollten es erlauben, dass sie bei der Ausgestaltung der Normen frühzeitig einbezogen werden. Die laufenden Anstrengungen zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den für die soziale und berufliche Integration zuständigen Organen können ihrerseits die Koordination beim Vollzug verstärken.

Mit den obgenannten Mängeln sind finanzielle Konsequenzen in Form von bisher kaum untersuchten und wenig bekannten Lastenverschiebungen zwischen Institutionen und Ebenen verbunden. Die Lasten der Städte, die sie aufgrund ihrer besonderen Bevölkerungsstruktur tragen und der Infrastruktur, die sie zur Verfügung stellen, werden beim heutigen eidgenössischen Finanzausgleich nicht berücksichtigt und werden bei den innerkantonalen Finanzausgleichssystemen teilweise nur schlecht entschädigt. Die laufenden Reformen sollten Verbesserungen mit sich bringen (vgl. Kap. 4.3.6).

#### 4.3.5 Defizite in der Ausländer- und Integrationspolitik

Innerhalb der Tripartiten Agglomerationskonferenz ist eine Arbeitsgruppe «Ausländer- und Integrationspolitik» gebildet worden (siehe Kapitel 8.2). Sie steht unter der Leitung der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren. Mitglieder dieser Arbeitsgruppe sind auch Vertreter der Städte und der Gemeinden sowie des Bundes (Eidg. Ausländerkommission/Bundesamt für Ausländerfragen). Sie hat den Auftrag, eine Übersicht über die Probleme zu erstellen sowie Massnahmen im Rahmen der Kompetenzen der Gemeinden/Städte, der Kantone und des Bundes zu erarbeiten. Diese Bestandesaufnahme soll die aktuelle Zuständigkeitsordnung sowie die bestehenden Institutionen (zum Beispiel die Eidg. Ausländerkommission) berücksichtigen.

Es wäre vor diesem Hintergrund verfrüht, diesen Themenkreis aus Sicht des Bundes im vorliegenden Bericht zu beschreiben und Vorschläge für Massnahmen zu formulieren.

#### 4.3.6 Defizite in der Finanzpolitik

Der Grundsatz der Besteuerung der natürlichen Personen am Wohnort und die freie Festsetzung des Steuersatzes durch Kantone und Gemeinden gehören zu den wesentlichen Prinzipien des schweizerischen Steuersystems.

Die Besteuerung der natürlichen Personen am Wohnort erklärt sich unter anderem dadurch, dass der Wohnort die Kosten für die Schulausbildung der Kinder derjenigen Steuerzahler, die zwischen ihrem Wohn- und Arbeitsort pendeln, zu tragen hat und auch die Beiträge für die Pflege betagter Menschen erbringt, die früher ihre Erwerbstätigkeit ausserhalb des Kantons oder der Gemeinde ausübten.

Die Steuerhoheit ihrerseits rechtfertigt sich dadurch, dass man jedem Staatsbürger und jeder Staatsbürgerin die Wahl der Gemeinde (bzw. des Kantons) lassen will, die seinen bzw. ihren Ansprüchen in Bezug auf die Ausgewogenheit von Steuerbelastung und öffentlichen Leistungen genügt.

Diese Prinzipien erlauben es jedoch nicht, den Zentrumslasten, die mit dem Suburbanisierungsprozess verbunden sind, Rechnung zu tragen (Kosten in Verbindung mit den Arbeitsplätzen, dem Verkehrsangebot, der Sicherheit; Kultur- und Freizeitkosten; Wegzug von Personen mit hohem Einkommen).

Da es hier um den Lastenausgleich geht, ist das geeignetste Mittel zur Lösung dieser Probleme der Finanzausgleich.

Der heutige bundesstaatliche Finanzausgleich trägt den Problemen der Externalitäten zwischen Kantonen, d.h. der fehlenden Übereinstimmung der Kreise der Zahlenden (Finanzträger), der Entscheidungsträger und der Nutzniesser einer öffentlichen Leistung, die einen Teil der Zentrumslasten ausmacht, nicht Rechnung.

Der gegenwärtige Finanzausgleich berücksichtigt zwar die besonderen Lasten, die gewisse Kantone aufgrund ihrer geografischen Lage zu tragen haben, nicht jedoch die überproportionalen Kosten, die einige Gemeinden und Kantone beispielsweise aufgrund eines überdurchschnittlich hohen Anteils an Betagten, Sozialhilfeempfängern, Ausländern und Arbeitslosen übernehmen müssen.

Diese Lücken sollen jedoch mit der Einführung des Neuen Finanzausgleichs (Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, NFA) behoben werden. Die in verschiedenen Kantonen unternommenen Anstrengungen für die Umsetzung eines inner-

kantonalen Finanzausgleichs, der den Zentrumslasten Rechnung trägt, sollten ebenfalls eine spürbare Verbesserung bringen.

#### 4.3.7 Defizite in der Wohnungspolitik

Durch ihr Ziel, das Angebot an preisgünstigen Wohnungen zu fördern, kommt der Wohnungspolitik im Hinblick auf die Erhaltung der wirtschaftlichen Attraktivität und einer hohen Lebensqualität in den Städten und Agglomerationen eine wichtige Rolle zu.

Die Wohnungspolitik trägt zu einer hohen Lebensqualität in den Städten und Agglomerationen bei: Sie kann zum sozialen Frieden, zur Verhütung von Vandalismus und Verwahrlosung, zur Integration der verschiedenen Generationen und der ausländischen Bevölkerungsgruppen sowie zur besseren Akzeptanz von wirtschaftlichen Veränderungen beitragen und entlastet damit die Fürsorge und Sozialwerke. Das sind die besonderen Herausforderungen, die sich in den Agglomerationen und vor allem in den Kernstädten stellen.

Zudem sind gute Wohnverhältnisse für die Städte und Agglomerationen als wichtige Wirtschaftsstandorte von grosser Bedeutung, da sie bei den Unternehmen mit hoher Wertschöpfung als Standortvorteile gelten.

Die Wohnungspolitik ist auch insofern wichtig, als die Definition der Gebäude oder der Bevölkerungsgruppen, die von einer Förderung profitieren könnten, einen Einfluss auf die Siedlungsentwicklung hat.

Nach einer Einschätzung der Eidgenössischen Wohnbaukommission aus dem Jahr 1999 hat die Wohnungspolitik während langer Zeit positive Wirkungen gehabt. Die Marktindikatoren sowie die Indikatoren für das Wohnungsangebot zeigen, dass sich die Situation im Wohnungswesen allgemein verbessert hat und Probleme wie der verbreitete Angebotsmangel heute weit weniger brisant sind.

Einigen der auftretenden Probleme kann jedoch mit dem heutigen Recht nur schwer Rechnung getragen werden.

Ein Teil dieser Probleme betrifft speziell die Kernstädte und Agglomerationen. Die wichtigsten wurden bereits in Kapitel 4.2.3 genannt: Renovierungsbedarf und Rückgang

der Versorgungsqualität in gewissen Quartieren, zunehmende Segmentierung und Polarisierung des Wohnungsmarktes.

Zudem bekommen die in den Kernstädten und stadtnahen Gemeinden stark vertretenen, wirtschaftlich und sozial schlechter gestellten Bevölkerungsgruppen eine erneute Wohnungsverknappung als erste zu spüren: Hier ist insbesondere auf die Diskriminierung gewisser Risikogruppen (Ausländer, Alleinerziehende, Kranke, Straftatlassene usw.) und auf die allzu hohen Wohnkosten hinzuweisen.

Die Tatsache, dass die Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung nur ungenügend beachtet werden (zum Beispiel werden die Standorte für Bauten so gewählt, dass sie eine Zunahme des Verkehrs nach sich ziehen, oder es wird keine genügende Versorgung der Randquartiere durch die öffentlichen Verkehrsmittel gewährleistet) hat für die Agglomerationen wegen des Suburbanisierungsprozesses und wegen des Pendlerverkehrs besonders problematische Auswirkungen.

#### 4.3.8 Defizite in der Kulturpolitik

Der Nutzen der Kulturförderung und der Erhaltung des Kulturerbes wird heute allgemein anerkannt: Schaffung von Arbeitsplätzen, Firmen, die in Prestigegebäuden untergebracht sind oder in die Kunst investieren, Kunstwerke oder Denkmäler, die in der Werbung verwendet werden. All dies zeugt von einer wachsenden Bedeutung der Kultur und der Denkmäler in der Marktwirtschaft. Man denke nur an den Aufschwung des Kultur- und Städtetourismus, um den grossen Multiplikatoreffekt der für die Kulturförderung bestimmten Gelder zu ermessen.

Wenn auch gemäss der Gesetzgebung die Kantone für kulturelle Belange zuständig sind, so spielt der Bund doch eine zwar subsidiäre, aber nichtsdestotrotz entscheidende Rolle. Denn einerseits können die kantonalen Subventionsbeiträge durch die Gewährung von Finanzhilfen ergänzt werden. Andererseits bietet die Vorrangstellung des Bundes die Möglichkeit, die Massnahmen an die spezifische Situation anzupassen und entsprechend zu gewichten, um auf diese Weise eine gewisse kulturelle Vielfalt als landesspezifisches Modell für das Zusammenleben zu gewährleisten.

Trotz der Bedeutung der Städte, vor allem der grösseren unter ihnen, für den Kulturbereich (sowohl im Hinblick auf die Finanzierung von Infrastruktureinrichtung und die Kulturförderung wie auch als Orte, an denen Kunst geschaffen wird) hat der Bund bisher die Situation der Städte und ihrer Agglomerationen im Bereich der Kultur nicht gründlich erforscht.

Ein erster Überblick zeigt folgende Defizite der Kulturpolitik des Bundes:

- Die Kulturpolitik des Bundes stützt sich auf Artikel 69 der Bundesverfassung. Es existiert jedoch kein kulturpolitisches Konzept, das die Rolle des Bundes gegenüber den Kantonen und Agglomerationen klar festlegen würde. Demzufolge bleibt ein Engagement des Bundes punktuell und folgt keiner Systematik.
- Je attraktiver das kulturelle Angebot einer Agglomeration ist, desto mehr Kunstschaaffende zieht sie an. Damit wächst das kulturelle Potenzial und Angebot der Agglomeration, aber auch die Unterstützungsgesuche seitens der Kunstschaaffenden nehmen zu. Dementsprechend steigt auch die finanzielle Last der Gemeinden und insbesondere der Kernstädte. Die kulturelle Ausstrahlung einer Stadt und ihrer Agglomeration reicht sehr oft über die Region hinaus. Trotzdem hat es diesbezüglich bis anhin noch keinen finanziellen Lastenausgleich gegeben.
- Bezüglich dem Denkmalschutz:
  - Der Grossteil des Immobilienbestands besteht aus Gebäuden, die im 20. Jahrhundert gebaut worden sind und deren Renovierung spezielle Kenntnisse voraussetzt. Die Ausbildungs- und Fortbildungsprogramme auf dem Gebiet der zeitgenössischen Denkmalpflege scheinen ungenügend zu sein, so dass gesamtschweizerisch ein Mangel an Spezialisten herrscht.
  - Die Industriebrachen in städtischen Gebieten bergen ein starkes Potenzial, ihre Erhaltung erfordert aber oft eine besondere Aufmerksamkeit. Diese Aufmerksamkeit fehlt häufig, weil der Wert des industriellen Erbes noch weitgehend verkannt wird.

#### 4.3.9 Defizite in der Sportpolitik

Die Bundesverfassung (Art. 68) gibt dem Bund einen Auftrag zur Förderung des Sports. Im «Konzept des Bundesrates für eine Sportpolitik in der Schweiz» vom 11. Dezember 2000 werden die Zielsetzungen und Handlungsbereiche konkretisiert. Dabei wird der Begriff Sport weit

gefasst und schliesst sportliche Alltagsbewegung und Spiel ein.

Im Konzept Sportpolitik werden allgemeine Defizite im Sport genannt. So ist ein Drittel der Bevölkerung körperlich eindeutig zu wenig aktiv. Dies hat negative Auswirkungen auf Gesundheit, Lebensqualität und Wirtschaft; beispielsweise verursacht sie direkte medizinische Behandlungskosten von jährlich 1.6 Milliarden Franken – ohne volkswirtschaftliche Folgekosten. Dies betrifft besonders auch die Städte und Agglomerationen, die heute allgemein zu wenig bewegungsfreundlich ausgestaltet sind.

Ausserdem wird im sportpolitischen Konzept festgestellt, dass das «gesellschaftsnützliche» Potenzial von Bewegung und Sport zu wenig genutzt wird, beispielsweise zur Integration von Minderheiten, zur Suchtprävention, zur Gewaltprävention.

Der Bund möchte in Zusammenarbeit mit allen Beteiligten ideelle und materielle Impulse zur Behebung der Defizite geben.

#### 4.4 Defizite bei der vertikalen Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Städten/Gemeinden ist aus mehreren Gründen unerlässlich:

- Der heutige schweizerische Föderalismus ist durch die Überschneidung der verschiedenen Finanz-, Rechts- und Organisationsstrukturen geprägt. Die Kompetenzen und finanziellen Ressourcen befinden sich nur selten in der Hand eines einzigen Akteurs.
- Die Entscheidungsräume decken sich häufig nicht mehr mit den Räumen, in denen die Probleme auftreten. Deshalb können die Städte und Agglomerationen ihre Probleme nicht mehr alleine lösen. Da die städtischen Gebiete oft über die Kantonsgrenzen hinausreichen, sind die Kantone ebenfalls mit diesem Problem konfrontiert.
- Die Umsetzung der Massnahmen zur Lösung der Probleme setzt voraus, dass sie von den Vollzugsorganen akzeptiert werden. Diese Akzeptanz lässt sich verbessern, wenn bei der Festlegung der politischen Stossrichtungen die Kommunikation und Interaktion mit den zuständigen Akteuren im Rahmen von offenen und flexiblen Kooperationsprozessen gepflegt wird.

Der Bund ist im Übrigen verpflichtet, die vertikale Zusammenarbeit mit den Kantonen und den Städten/Gemeinden zu verbessern. Diese Verpflichtung ergibt sich aus:

- Der Stellungnahme des Bundesrates vom 27. April 1998 zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates «Vollzug von Bundespolitiken: Zusammenarbeit von Bund und Kantonen und Berücksichtigung der kantonalen Stellungnahmen im Rahmen der Vernehmlassungsverfahren» (BBl 1998 1965): Der Bundesrat hat die Notwendigkeit anerkannt, die Kantone und gegebenenfalls auch die Gemeinden/Städte rechtzeitig an der Ausarbeitung der Bundespolitiken teilhaben zu lassen und ihre im Rahmen der Vernehmlassungen abgegebenen Stellungnahmen besser zu berücksichtigen. Dabei hat er sich verpflichtet, in diesem Sinne konkrete Massnahmen zu treffen.
- Artikel 43 Absatz 2<sup>bis</sup> des am 1. Juni 2000 in Kraft getretenen Geschäftsverkehrsgesetzes (SR 171.11), mit dem die parlamentarische Initiative Rhinow berücksichtigt wurde (96.456 Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Massnahmen des Bundes). Gemäss dieser Bestimmung muss der Bundesrat darlegen, wie die Vollzugstauglichkeit im Vorverfahren der Gesetzgebung geprüft worden ist, wer für den Vollzug verantwortlich sein wird und welche Kosten für die Kantone und Gemeinden durch den Vollzug entstehen. In Artikel 47<sup>bis</sup> Absatz 1<sup>bis</sup> dieses Gesetzes ist zudem vorgesehen, dass die parlamentarischen Kommissionen bei der Prüfung von Projekten für die Beratung der Vollzugstauglichkeit die Kantone oder betroffene Kreise (wie beispielsweise die Gemeinden/Städte) zur Stellungnahme einladen können.
- Artikel 50 Absätze 2 und 3 der Bundesverfassung, wonach der Bund verpflichtet ist, die möglichen Auswirkungen seines Handelns auf die Gemeinden zu beachten und dabei auf die besondere Situation der Städte und Agglomerationen Rücksicht zu nehmen.

Bereits 1995 zog das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement aus einer Umfrage unter sämtlichen Bundesämtern<sup>13</sup> folgende Schlüsse:

- Obschon die Kantone aufgrund der geltenden Rechtsordnung die Hauptpartner des Bundes sind, bestehen ver-

einzelte oder periodische Kontakte mit den Städten/Gemeinden.

- Die Zusammenarbeit mit den Städten/Gemeinden ist nur selten im Gesetz, in einer Verordnung oder in besonderen Strukturen verankert.
- Die Zusammenarbeit mit den Städten/Gemeinden konzentriert sich im Allgemeinen auf den Vollzug der Massnahmen des Bundes oder der Kantone. Es kommt weniger häufig vor, dass die Städte/Gemeinden von Grund auf an der Ausarbeitung der Bundespolitik, von der sie möglicherweise betroffen sind, beteiligt werden.
- Wenn auch zwischen dem Bund und den Städten/Gemeinden zahlreiche direkte Verbindungen bestehen, erfolgen diese punktuellen Kontakte nicht im Rahmen einer koordinierten Aktion für die städtischen Gebiete.

Im Rahmen der Voruntersuchungen zu diesem Bericht hat die Universität Zürich eine Umfrage unter Experten sowie Fachleuten aus Städten, Kantonen und Bundesämtern durchgeführt<sup>14</sup>. Diese Umfrage diente dazu, eine aktuelle Bestandsaufnahme der bestehenden tripartiten Koordinationsstellen zwischen dem Bund, den Kantonen und den Städten/Gemeinden in den für die städtischen Gebiete wichtigen Bereichen zu erstellen (insbesondere in der Verkehrs-, Umwelt-, Raumplanungs- und Sozialpolitik, siehe die detaillierte Aufstellung der betreffenden Stellen im Anhang 2).

Die Ergebnisse dieser Befragung bestätigen und präzisieren die Umfrage des EJPD aus dem Jahr 1995:

- Aufgrund der Rechtslage und einer bisher fehlenden Agglomerationspolitik finden die für die städtischen Gebiete interessanten sektoriellen trilateralen Formen der Zusammenarbeit nur ausnahmsweise und punktuell statt.
- Bilaterale Formen der Zusammenarbeit kommen hingegen sehr häufig vor. Die Kontakte der Kantone mit den Städten und Gemeinden erfolgen meist ad hoc in Verbindung mit bestimmten Projekten.
- Im Vollzug der Bereiche Verkehr, Umwelt und Raumplanung nimmt die Zusammenarbeit vielfältige Formen an und funktioniert meist zufriedenstellend. Die Städte/Gemeinden sollten allerdings besser in die Ausarbeitung der Bundespolitiken einbezogen werden.

<sup>13</sup> Bundesamt für Justiz, Résultats de l'enquête menée au sein de l'administration fédérale en 1994/95 sur l'existence et le développement de contacts entre la Confédération et les villes, EJPD, 1995.

<sup>14</sup> Schenkel W., Güller M., *Zusammenarbeit und Koordination zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden und Städten im Rahmen der Agglomerationspolitik*, Schlussbericht zuhanden ARE/seco, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich, Dezember 2000.

- In der Sozialpolitik konnte dank der Koordinations- und Dienstleistungsplattform ein konstruktiver Dialog für die Regelung der Drogenprobleme etabliert werden. Abgesehen davon erfolgt die Zusammenarbeit im Vollzug hauptsächlich formell im Rahmen von stark reglementierten Verfahren. Die Sozialversicherungsgesetze können Auswirkungen auf die Sozialhilfe haben. Die derzeitige Beteiligung von Gemeinde- und Städtevertretern an den Vorbereitungsarbeiten für diesbezügliche Gesetzesrevisionen reicht jedoch nicht aus, um diese Auswirkungen frühzeitig einbeziehen zu können.
- In sämtlichen untersuchten Politikbereichen haben die kantonalen Direktorenkonferenzen (BPUK/DTAP, KöV/CTP, SODK/CDAS – sie dienen vorwiegend der interkantonalen Zusammenarbeit), Anstrengungen zum Einbezug der Städtevertreter unternommen. Dies ist ein vielversprechender Ansatzpunkt für die Förderung der sektoriellen tripartiten Zusammenarbeit.

Die Förderung der tripartiten vertikalen Formen der Zusammenarbeit in den verschiedenen Politikbereichen, die für die Städte und Agglomerationen von Interesse sind, ist für eine bessere Berücksichtigung ihrer Bedürfnisse und einen wirksameren Vollzug der Bundespolitik unerlässlich. Doch darf man dabei nicht die Bedeutung einer starken bereichsübergreifenden, tripartiten Zusammenarbeit ausser Acht lassen (deren Bedeutung wird in Kapitel 4.3.1 erläutert; diese Überlegungen gelten auch für die vertikale Zusammenarbeit).

Aus der Studie der Universität Zürich geht hervor, dass nur wenige Formen transversaler Zusammenarbeit, selbst bilateraler Art, existieren. In Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und den Gemeinden können einige interessante Beispiele von interkantonalen oder interregionalen Plattformen erwähnt werden: etwa die Plattformen Aargau-Zürich (PAZ) oder Aargau-Solothurn (PASO), politische Organe, denen auch Gemeinden angehören; oder die Dreiländer-Agglomeration von Basel, an der Gemeinden und Kantone beteiligt sind. Der föderalistische Dialog zwischen dem Bundesrat und den Kantonsregierungen deckt ein breites, transversales Themenfeld ab, bezieht jedoch die Städte und Gemeinden nicht ein.

Für die Städte und Agglomerationen ist bezüglich der trilateralen, bereichsübergreifenden Zusammenarbeit einerseits der Rat für Raumordnung von Interesse. Dieser er-

füllt in erster Linie eine prospektive Funktion und deckt das gesamte Themenfeld der Raumordnung ab. Zum anderen kann die vertikale transversale Zusammenarbeit heute von der Schaffung der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) profitieren (vgl. Kapitel 8.2). Diese Konferenz bietet sich an als Plattform für die Koordination und die Entwicklung einer gemeinsamen Politik des Bundes, der Kantone, der Städte und Gemeinden zugunsten des urbanen Raums. Die Partner der TAK müssen aber noch präzisieren, was dieses Ziel genau einschliesst.

#### 4.5 Defizite bei der horizontalen Zusammenarbeit

##### 4.5.1 Zusammenarbeit innerhalb der städtischen Gebiete: Schwierige Umsetzung wirksamer Lösungen

Wie bereits in Kapitel 4.2.3 erwähnt, tendieren die Konsumenten, die Arbeitnehmer und die Einwohner dazu, bei ihren Tätigkeiten den politischen Grenzen keine Beachtung mehr zu schenken. Besonders deutlich zeigt sich dies in städtischen Gebieten, deren Entwicklung durch die Sub- und Periurbanisierungsprozesse geprägt ist.

Aus dieser Situation ergibt sich eine der grössten Herausforderungen für den Föderalismus und insbesondere für die Verwaltung der städtischen Gebiete. Immer mehr fehlt eine Übereinstimmung zwischen:

- dem institutionellen Raum, gekennzeichnet durch eine politische Grenze (Gemeinde, Kanton, Bund);
- dem funktionalen Raum, in dem die öffentlichen Körperschaften ihre Leistungen erbringen;
- dem Beziehungsraum: Marktraum (Wirtschaftsakteure), Raum der Einwohner und der Benutzer (Pendler).

Diese Situation hat zwei Konsequenzen:

- Erstens kommen gewisse öffentliche Dienstleistungen, die von einer Körperschaft angeboten werden, auch den Einwohnern einer anderen Körperschaft zugute, ohne dass diese sich an der Finanzierung des betreffenden Angebots und an den diesbezüglichen Entscheidungen beteiligen. Dieses «Schwarzfahrer-Phänomen» führt zu einer schlechten Ressourcenallokation und macht die Beschaffung und Finanzierung der Infrastruktureinrichtungen und kollektiven Dienstleistungen schwierig.
- Zweitens schafft die Mobilität der Personen für Arbeit und Freizeit sowie für Veranstaltungen in städtischen Ge-

bieten Probleme, vor allem im Verkehrs- und im Umweltbereich. Damit diese Probleme gelöst werden können, müssen sie auf der Ebene des Beziehungsraums angegangen werden.

Die Herausforderung besteht darin, drei Kreise in Einklang zu bringen: den Kreis der Zahlenden (Steuerpflichtige), den Kreis der Entscheidungsträger (Bürgerinnen und Bürger) und denjenigen der Nutzniesser (Benutzer). Zudem müssen die urbanen Regionen in der Lage sein, die Siedlungsentwicklung auf Stufe der gesamten Region zu steuern.

Mit einem Finanzausgleich lassen sich zwar die Finanzierungsprobleme lösen; diese Lösung bietet jedoch keine Handhabe für die notwendige Planung einer gemeinsamen Entwicklung und für die gemeinschaftliche Bewältigung gemeinsamer Probleme.

Mittel- und langfristig können Gebietsreformen (Gemeindefusion, Bildung von Grossregionen) in Betracht gezogen werden. Die neue Einheit könnte eine ganze Reihe von Aufgaben übernehmen und in eigener Verantwortung betreiben, welche die jeweiligen Möglichkeiten der einzelnen Gemeinden überstiegen haben. Sie würde über die nötigen finanziellen und personellen Ressourcen verfügen und die Anforderungen einer demokratischen Kontrolle durch die Bürgerinnen und Bürger berücksichtigen. Dennoch müsste sie bei Aufgaben, die ihre institutionellen Grenzen immer noch übersteigen, weiterhin mit anderen Körperschaften zusammenarbeiten.

Auf kürzere Sicht geht es eher darum, gemeindeübergreifende Formen der Zusammenarbeit einzuführen; bei Agglomerationen, die sich über mehrere Kantone erstrecken, braucht es eine entsprechende kantonsübergreifende Zusammenarbeit. Damit soll die Planung einer gemeinsamen Entwicklung ermöglicht werden. Projekte oder Probleme, welche die gesamte Region betreffen, sollen gemeinsam finanziert und bewältigt werden.

Die Zusammenarbeit unter den Gemeinden wurde in den vergangenen zwanzig Jahren stark ausgebaut, insbesondere im Rahmen von Gemeindeverbänden. Jeder Verband weist einen klar umrissenen Perimeter auf, der von der erbrachten öffentlichen Dienstleistung abhängt. Eine Gemeinde kann somit zu ebenso vielen Perimetern und

funktionalen Gebietskörperschaften gehören, wie es gemeinsam erbrachte öffentliche Leistungen gibt. Mit der Vervielfachung und Überlagerung dieser Formen der Zusammenarbeit stellen sich zahlreiche Probleme:

- schwierige demokratische Kontrolle;
- die Information zuhanden der Bürgerinnen und Bürger verliert an Transparenz;
- vorwiegend sektororientiertes Handeln und Fehlen einer Gesamtvision;
- Fehlen einer Budgetverantwortung (Budgetgleichgewicht gesichert durch die automatischen Transfers und die finanziellen Garantien der Mitgliedsgemeinden).

In den Versuchen anderer europäischer Ländern wird die Schaffung von Agglomerationsinstitutionen oder einfacher gesagt von Agglomerationen bevorzugt. Damit wird sichergestellt, dass die gesamtheitliche, langfristig orientierte Entwicklungsplanung einer urbanen Region und die Bewältigung der Projekte und Probleme, welche diese Region als Ganzes betreffen, auf der richtigen räumlichen Ebene erfolgt.<sup>15</sup>

Diese Erfahrungen legen nahe, dass ein städtisches Gebiet mit einer eigenen Rechtsstruktur ausgestattet werden sollte und man ihr gewisse Aufgaben in ausschliesslicher Verantwortung übertragen sollte. Diese führt sie eigenständig oder in Zusammenarbeit mit den Gemeinden, die zum selben Perimeter gehören, aus. Bezüglich der Organisation dieser Institutionen lassen sich aus den europäischen Versuchen einige Grundregeln ableiten: lokaler Wille und lokale Eigeninitiative; Partizipation der Bevölkerung; möglichst direkte Wahl der Vertreter; Delegation der Aufgaben in den Bereichen Raumplanung, Verkehr, den wichtigen Versorgungsdiensten (Wasserversorgung und Abwasserreinigung, Abfallsammlung und Abfallbewirtschaftung usw.), dem Umweltschutz, den Freizeitaktivitäten, den Infrastruktureinrichtungen (Strassen usw.) und den Krankenhäusern; Möglichkeit der Zwangsvollstreckung von Beschlüssen; finanzielle Unabhängigkeit.

<sup>15</sup> Siehe *Le statut des grandes villes et leur périphérie*, Rapport du Comité directeur des autorités locales et régionales, Communes et régions d'Europe no 59, Editions du Conseil de l'Europe, Strassburg, 1996. Sowie: OECD, Steering Group on Urban Governance, *Interim Report on Urban Governance*, Paris, 1998.

Unabhängig von der gewählten Form würde die Schaffung von Institutionen, die eine gesamte Agglomeration abdecken, die Kontakte mit den Kantonen und dem Bund vereinfachen. Letzterer hätte damit einen Partner, der die Agglomeration besser repräsentiert. Zudem wäre die Integration in das europäische und weltweite Städtetz möglich, und zwar nicht nur die Integration von Kernstädten, sondern von städtischen Regionen als Ganzes.

Die städtischen Gebiete – sowohl die Kernstädte (von denen es innerhalb eines Metropolitanraums auch mehrere geben kann) wie auch die Agglomerationsgemeinden – müssen selber aktiv werden, um nach Lösungen für ihre internen Probleme zu suchen, ein Gefühl einer sozialen, wirtschaftlichen und räumlichen Gemeinschaft zu entwickeln und den auf sie zugeschnittenen institutionellen Rahmen zu bestimmen. Die in verschiedenen europäischen Ländern gemachten Erfahrungen im Bereich der urbanen Zusammenarbeit (z.B. in Deutschland und Italien) zeigen nämlich, dass die Agglomerationsinstitutionen nur dann funktionieren, wenn bei den Partnergemeinden ein echter Wille vorhanden ist und wenn die neu geschaffene Institution den spezifischen Bedürfnissen der Region entspricht.

Bei der Einrichtung solcher Formen der Zusammenarbeit müssen jedoch eine Reihe von Schwierigkeiten überwunden werden, so unter anderem:

- die widersprüchlichen Interessen der beteiligten Parteien;
- die notwendigen Anpassungen der Kompetenzaufteilung;
- die spezifischen Kenntnisse und Kompetenzen, welche die Mitwirkung an einem solchen Prozess seitens der lokalen Akteure erfordert;
- der Einbezug von lokalen Akteuren in eine partnerschaftliche Planung braucht Zeit und das persönliche Engagement von einigen lokalen Exponenten.

Die erwähnten Schwierigkeiten betreffen sämtliche Agglomerationen. Die grenzüberschreitenden Agglomerationen sind aber noch mit einer Reihe von zusätzlichen Schwierigkeiten konfrontiert, wenn sie zusammen mit ausländischen Partnern ein Gesamtkonzept für ihre Entwicklung umsetzen wollen:

- Beidseits der Grenzen bestehen häufig rechtliche und administrative Unvereinbarkeiten, die sich in sämtlichen

Bereichen der grenzüberschreitenden Realität (Gesundheitswesen, Schulwesen, Raumplanung und Stadtentwicklung, Wohnungswesen, Steuersystem) negativ bemerkbar machen können.

- Die fehlende Übereinstimmung der Kompetenzaufteilung und der Ressourcen der jeweiligen Partner erschwert die Entwicklung von gemeinsamen Projekten (insbesondere mit zentralistisch organisierten Ländern). Dieses Problem wird umso grösser, je weiter sich die Zusammenarbeit entwickelt. Die Schwierigkeit besteht darin, für jedes Projekt den zuständigen Partner zu finden.
- Nur wenige Gesetze und Regelungen enthalten Anreize für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur Verbesserung des Leistungsangebots. Zudem stellt sich angesichts der Unterschiede in den nationalen Gesetzgebungen oft die Frage, welche Rechtsform man den konkreten Projekten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit geben soll. Diese Frage stellte sich beispielsweise beim Versuch, die Zusammenarbeit im Bereich der Raumplanung in Basel zu formalisieren.

Alle erwähnten Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Einrichtung von Kooperationsorganen auf regionaler Ebene werden durch den Umstand verschärft, dass in der Schweiz diese Vorgehensweise für die städtischen Gebiete derzeit noch ein Novum darstellt. Die einzige konkrete Initiative, die in diese Richtung geht, ist momentan das Gesetz über die Agglomerationen des Kantons Freiburg.

#### 4.5.2 Wenig Zusammenarbeit zwischen den Städten bzw. zwischen den Agglomerationen<sup>16</sup>

Die Schweizer Städte und Agglomerationen bilden zwar ein Städtesystem mit einer Hierarchie der Städte. Das Netzwerk der Schweizer Städte und Agglomerationen existiert aber lediglich als technisches Netz und als Infrastrukturnetz sowie als umfassendes strategisches Netz. Auch auf regionaler Ebene gibt es nur wenige strategisch vernetzte Städte und Agglomerationen. Dies unterscheidet die Schweiz von benachbarten Ländern (Deutschland, Frankreich oder die Niederlande), wo diese Entwicklungen viel weiter fortgeschritten sind.

<sup>16</sup> Näheres dazu siehe Rumley *villes suisses*, UVEK/ARE, Bern, P.-A., Burkhalter G., Jemelin Ch., Oktober 2000. Joye D., Schuler M., *Réseau de*

Als Beispiele kann man hier anführen:

- Die Vereinigung «Zürich Plus», der etwa zwanzig Städte im Perimeter des Metropolitanraums angehören und die eine gemeinsame Wirtschaftsförderung bezweckt.
- Die Absicht der Städte des Jurabogens, sich zwecks Stärkung ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zu vernetzen.

Diese zwei Beispiele von strategischen Städtenetzen decken jedoch nicht das gesamte Interaktionspotenzial zwischen Städten bzw. Agglomerationen ab. Zu erwarten wäre eigentlich die Bildung weiterer Grossstadtnetze (im Genferseegebiet, rund um Basel oder im Espace Mittelland) oder andere Zusammenschlüsse von Städten und Agglomerationen ähnlicher Grösse, die sich für ihre gemeinsamen Interessen einsetzen wollen.

#### 4.6 Einbindung In die europäischen Netze als Herausforderung

In den europäischen Ländern stellt die Förderung von Städtenetzen zur Sicherung einer ausgewogenen polyzentrischen Stadtentwicklung ein prioritäres politisches Ziel dar (s. Kap. 5).

Im Europäischen Raumordnungskonzept (EUREK) der Europäischen Union gehört der Aufbau eines ausgewogenen und polyzentrischen Städtesystems zu den prioritären Zielen<sup>17</sup>. Für die Erreichung dieses Ziels wird die Komplementarität von nahegelegenen Städten verstärkt, die sich an engen Kooperationsnetzen beteiligen. Darüber hinaus reichen die Massnahmen bis zur Festlegung von Strategien für eine integrierte Entwicklung und zur Bildung von zusammenhängenden Städtestrukturen. Zudem wird bei den weiter voneinander entfernten Städten eine Zusammenarbeit innerhalb thematisch ausgerichteter Netze ins Auge gefasst, in deren Rahmen gemeinsame Ziele bestimmt werden könnten.

Damit die Schweizer Städte und Agglomerationen in wirtschaftlicher, wissenschaftlicher oder kultureller Hinsicht in Europa eine Rolle spielen und ihre Raumentwicklung steuern können, müssen sie in einem solchen Umfeld

über die nationalen Grenzen hinaus mit den übrigen europäischen Städten verbunden und in die Kooperations- und Infrastrukturnetze eingebunden werden.

##### 4.6.1 Kooperationsnetze

Die Einbindung der Schweizer Städte und Agglomerationen in die europäischen Kooperationsnetzwerke würde ihnen die Möglichkeit geben:

- Informationen, Erfahrungen und Wissen auszutauschen sowie innovative Lösungen in Bereichen wie dem Verkehr, der Umwelt, dem sozialen Zusammenhalt und der Wirtschaftsförderung zu suchen. Auf diese Weise könnten die Schweizer Städte vom Erfahrungsschatz der Städte profitieren, die früher mit den urbanen Problemen konfrontiert worden sind und daher auch mehr Erfahrung in der Lösung dieser Probleme haben;
- Komplementaritäten und gemeinsame Projekte oder gar Strategien zu entwickeln;
- sich in den sie betreffenden Bereichen der Europapolitik Gehör zu verschaffen.

Von dieser Einbindung können in erster Linie die grenzüberschreitenden Agglomerationen wie Basel, Genf und Mendrisio–Chiasso profitieren. Diese Agglomerationen nehmen in der urbanen Struktur der Schweiz eine besondere Stellung ein, da sie die Knotenpunkte für die Einbindung des schweizerischen Städte- und Agglomerationsnetzes in das europäische Städtenetz bilden. Sie sind im Übrigen keine Randgebiete mehr, sondern die Zentren von grenzüberschreitenden Wirtschaftsregionen, die für eine dynamische Wirtschaftsentwicklung der Schweiz unentbehrlich sind.

Diesen städtischen Regionen öffnen sich neue Perspektiven, da sie durch das Anknüpfen von Beziehungen mit den benachbarten ausländischen Städten gegenüber den übrigen städtischen Gebieten der Schweiz an Attraktivität und Bedeutung gewinnen. Mit der Umsetzung der bilateralen Verträge zum freien Personenverkehr bietet sich eine weitere Gelegenheit, die grenzüberschreitenden Beziehungen zu verstärken. Dazu ist es aber nötig, die Probleme der grenzübergreifenden Koordination zu lösen, namentlich in den Bereichen des Verkehrs und der Siedlungsentwicklung. Von dieser Integration in die europäischen Städtenetze können aber auch die übrigen Städte und Agglomerationen der Schweiz profitieren, vor allem der Metropolitanraum Zürich, der als Wirtschaftsraum in

<sup>17</sup> Im europäischen Sprachgebrauch deckt sich der Begriff

«Stadt» meist mit dem, was wir unter Agglomeration verstehen.

einem immer härteren Standortwettbewerb mit den anderen grossen ausländischen Zentren steht.

#### 4.6.2 Infrastrukturnetze

Trotz der wachsenden Bedeutung der Telekommunikation in der Wirtschaft und im sozialen Bereich sind gute internationale Verkehrsverbindungen weiterhin unentbehrlich für den Ausbau der Partnerschaften zwischen den schweizerischen Städten und Agglomerationen und den europäischen Städten. Nötig sind diese Verbindungen aber auch, damit die grossen städtischen Gebiete der Schweiz im internationalen Wettbewerb weiterhin attraktiv bleiben. Neben der Telekommunikation und den Verkehrsverbindungen kommt der Energieinfrastruktur eine grosse Bedeutung zu.

Vergleicht man die Qualität der internationalen Verkehrsverbindungen von grossen Schweizer Städten wie Zürich, Genf und Basel mit Städten, die in der europäischen Städtehierarchie eine vergleichbare Position einnehmen (Lyon, Rotterdam, Stuttgart, Köln, Düsseldorf, Strassburg, Wien, Florenz und Turin), so stellt man fest, dass<sup>18</sup>

- Basel in Bezug auf die Qualität des Anschlusses an das europäische Bahnnetz an der Spitze steht, während Zürich und Genf sich im Mittelfeld befinden. Ein Eisenbahnanschluss des Flughafens von Basel fehlt;
- die grossen Schweizer Städte bezogen auf den Luftverkehr vergleichsweise günstig gelegen sind.

Eine Reihe von Entwicklungen lassen jedoch befürchten, dass sich ihre Einbindung in das europäische Verkehrsnetz im Vergleich zu den betreffenden ausländischen Städten verschlechtern könnte:

- Der Ausbau des Hochgeschwindigkeits-Bahnnetzes hat für die europäischen Länder in hohem Masse Priorität. Bis auf Weiteres werden aber die Schweizer Städte höchstens am Rande in dieses Netz eingebunden, falls der Bund sich nicht bereit erklärt, einen erheblichen Teil der ausserhalb der Landesgrenzen gelegenen Infrastruktureinrichtungen zu finanzieren (siehe 8.4).
- Die Liberalisierung des Luftverkehrs in Europa begünstigt die Entstehung einer beschränkten Zahl von «Nervenzentren», deren grosse Flughäfen (London, Paris, Amsterdam, Frankfurt, Berlin, Mailand) die Hauptknoten-

punkte des Langstreckenverkehrs bilden werden. Die übrigen Flughäfen werden eine ergänzende Versorgungsfunktion übernehmen. Es ist schwer vorhersehbar, wie sich die Schweizer Flughäfen in diesem Umfeld positionieren werden.

Es ist schwierig, sich innerhalb des Bundes einen Überblick über die Planungen der Nachbarländer in Bezug auf das Autobahnnetz und das Hochgeschwindigkeits-Bahnnetz (hier sind die Informationen bei den verschiedenen Bundesämtern zu finden) oder das Hauptstrassennetz (hier sind die Informationen bei den betreffenden Kantonen erhältlich) zu verschaffen.

<sup>18</sup> Siehe Kuster J, Meier H.-R., *und räumliche Entwicklung*, ARE, Siedlungsraum Schweiz, Struktur UVEK, Juli 2000.

## 5 Internationaler und europäischer Kontext

Das geplante Engagement des Bundes für den urbanen Raum stellt keine isolierte Initiative oder eine besonders innovative Aktion der Schweiz dar.

Ein erster Überblick über die Situation in einigen europäischen Ländern zeigt, dass die meisten von ihnen sich der Bedeutung der städtischen Gebiete für eine nachhaltige Entwicklung bewusst sind. Bei sämtlichen untersuchten Ländern befasst man sich intensiv mit den Fragen der horizontalen Zusammenarbeit in den Agglomerationen<sup>19</sup>. Der Entwicklungsstand einer urbanen Politik variiert beträchtlich. Jedenfalls ist die Schweiz im Vergleich zu den ausländischen Initiativen bereits im Rückstand oder droht, in Rückstand zu geraten.

Die Europäische Union hat ebenfalls Vorkehrungen getroffen, dass die Gemeinschaftspolitik den städtischen Gebieten besser Rechnung trägt.

Das Territorial Development Policy Committee der OECD beschäftigt sich seit mehreren Jahren mit der Frage, wie man eine Stadt optimal regieren und verwalten soll.

Das in diesem Bericht vorgeschlagene Vorgehen fügt sich somit in einen internationalen und europäischen Kontext ein, wo das Engagement zugunsten einer nachhaltigen Stadtentwicklung bereits grosse Fortschritte erzielen konnte.

### 5.1 Beispiele aus Nachbarländern

Nachfolgend werden einige besonders interessante Hinweise aufgeführt, ohne Anspruch auf Vollständigkeit oder systematische Erhebung.

#### Frankreich

Frankreich betreibt eine sehr aktive Agglomerationspolitik. Hervorzuheben sind drei Schwerpunkte:

- Einführung von «Contrats de Plan Etat-Region»: Der Staat gewährt den Regionen Finanzbeiträge für ihre Auf-

gaben in Form eines Globalbudgets. Als Teil dieses Programms werden zusätzlich «Contrats d'agglomération» abgeschlossen zur Finanzierung von Projekten der Wirtschaftsförderung, sozialer Kohäsion, Raumordnung und Stadtplanung, Transport, Wohnungspolitik und Umweltpolitik.

- Reform der interkommunalen Zusammenarbeit: Mit finanziellen Anreizen fördert der Staat die Bildung von neuen interkommunalen Strukturen. Diese lösen die seit den 60-er Jahren bestehenden Formen der Zusammenarbeit ab. Vorgesehen sind drei Stufen:
  - Communautés de communes für kleinere Städte im ländlichen Raum
  - Communautés d'agglomération für Verbände mit insgesamt mehr als 50000 Einwohnern
  - Communautés urbaines für Verbände mit mehr als 500000 Einwohnern.
- Anpassung des Planungsinstrumentariums: Von Interesse ist vor allem das «Schéma de cohérence territoriale». Der Perimeter des «Schémas» wird aufgrund der funktionalen Beziehungen zwischen den Gemeinden festgelegt. Die Gemeinden innerhalb dieses Perimeters legen im «Schéma» die zukünftige räumliche Entwicklung fest.

#### Beispiel: Grand Lyon<sup>20</sup>

Die 55 Gemeinden der Agglomeration Lyon sind seit den 60-er Jahren zu einer Communauté Urbaine zusammengeschlossen. Die Aufgaben der Communauté umfassen Raumplanung und Wohnungspolitik, Verkehr, Parkplatzbewirtschaftung sowie Ver- und Entsorgung.

Im Dezember 1997 hat Grand Lyon die Aktion Millénaire3 lanciert, um:

- die öffentliche Diskussion in der Agglomeration zu allen wichtigen Gesellschaftsthemen zu beleben,
- das «Projet d'agglomération» für die umfassende und nachhaltige Entwicklung der Metropole auszuarbeiten: «21 priorités pour le 21<sup>e</sup> siècle: une agglomération compétitive et rassemblée» (21 Prioritäten für das 21. Jahrhundert: eine konkurrenzfähige und vereinigte Agglomeration).

In drei Jahren haben fast 2000 Personen direkt an den Arbeiten im Rahmen von Millénaire3 teilgenommen.

#### Grossbritannien

In einem White Paper aus dem Jahr 2000<sup>21</sup> legt die Regierung ihre Strategie und konkrete Massnahmen für eine urbane Politik vor. Im Vordergrund stehen Investitions-

<sup>19</sup> Werner Heinz (Hrsg.), Stadt & Agglomeration, Ein internationaler Vergleich – Kooperation oder Koordination, Ein internationaler Vergleich.

<sup>20</sup> <http://www.millenaire3.com/>  
<http://www.grandlyon.com/>.

<sup>21</sup> Department of the Environment, Transport and the Regions, Our Towns and cities: the future; Delivering an urban renaissance, abrufbar unter <http://www.urban.dtlr.gov.uk/>.

programme und Steuererleichterungen. Steuererleichterungen sind in der Höhe von ca. 1 Mrd. £ vorgesehen. Gegenüber 2001 sind für 2003/2004 z.B. in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Transport, Wohnungsbau, Kultur und Sport Zusatzinvestitionen zwischen 4% und 20% vorgesehen. Damit sollen verschiedene Handlungsachsen gestützt werden, wie z.B. die Umnutzung von Brachen, die Aufwertung des städtischen Umfelds, die Förderung der Town Centre management partnerships (einem Zusammenschluss von Eigentümern, Bewohnern, Geschäftsinhabern zur Erarbeitung und Umsetzung von Strategien zur Aufwertung der Stadtzentren), etc.

Zur Umsetzung dieser Massnahmen wird ein neues Cabinet Committee on Urban Affairs gegründet. Dieses wird unterstützt von einem «Sounding Board on Urban Issues». Innerhalb des zuständigen Ministeriums wurde eine neue Urban Policy Unit gegründet.

Zur Verbesserung der interkommunalen Zusammenarbeit haben sich aufgrund lokaler Initiativen verschiedenste Formen informeller und formeller Zusammenarbeit gebildet, wie z.B.

- Interkommunale Kooperation bei der Erbringung kommunaler Dienstleistungen (z.B. Feuerwehr)
- Revitalisierungspartnerschaften für das Standortmarketing und für die Erarbeitung von Entwicklungsstrategien
- Stadt-Umland-Verbände zur Entwicklung von Strategien zu verschiedenen Planungs-, Wirtschafts-, Sozial- und Umweltthemen.

---

**Beispiel: «Liverpool Vision», ein Pilotversuch für eine Urban Regeneration Company**

Liverpool Vision stützt sich auf ein Public Private Partnership der Zentralregierung, der regionalen Development Agency, dem Liverpool City Council und privaten Trägern. Sie hat das Ziel, die Wiederentwicklung des Stadtzentrums in Gang zu bringen, indem sie Strategien zur Aufwertung entwickelt und Investoren für Neuansiedlungen gewinnt. Dazu gehört namentlich die Verbesserung des Images des Stadtzentrums, die Verbesserung der Umweltqualität und die Sicherstellung der Verkehrs- und übrigen Infrastruktur.

Die Erfolge der 3 Pilot-Projekte haben die englische Regierung ermutigt, 12 weitere Urban Regeneration Companies zu initiieren.

---

### Deutschland

In Deutschland<sup>22</sup> sind besonders die Modellvorhaben hervorzuheben. Die Modellvorhaben wollen gute Beispiele erzeugen und zur Nachahmung in der alltäglichen Praxis anregen. Sie zeichnen sich durch eine systematische Begleitung und durch einen gut ausgebauten Erfahrungsaustausch aus. Mit wenig finanziellen und personellen Mitteln (z.B. wurden für die Modellvorhaben Städtenetze 7 Mio. DM über 5 Jahre verteilt eingesetzt) werden verhältnismässig grosse Wirkungen erzielt. Von besonderem Interesse sind zwei Modellvorhaben:

- **Städtenetze:** Förderung der Kooperation von Politik und Verwaltung, indem sich diese auf gemeinsame Ziele, Projekte und Massnahmen einigen. Themen der Zusammenarbeit sind z.B. Marketing und Öffentlichkeitsarbeit, Wirtschaftsförderung, Ausbildung, Siedlungsentwicklung und Flächenmanagement. Die Städte bilden eine partnerschaftliche Projektorganisation, die auf Gleichberechtigung und Freiwilligkeit beruht<sup>23</sup>.
- **Wettbewerb «Regionen der Zukunft»:** Mit einem Wettbewerbsverfahren wurden die Regionen angespornt, innovative Ansätze für eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung zu erarbeiten<sup>24</sup>.

Charakteristisch für alle Modellvorhaben ist die Freiwilligkeit und ein starkes finanzielles Engagement der Projektträger (Länder, Städte).

Daneben läuft zur Zeit ein Programm «Soziale Stadt». Ziel des Programms ist die Unterbrechung bzw. Verhinderung einer Abwärtsspirale, in deren Verlauf sich marginalisierte Gebiete weiter von ihrem Umfeld abkoppeln. Der Teufelskreis, dass einzelne Bewohner benachteiligter Quartiere in «bessere» Gebiete ziehen, sobald sie es sich leisten können, und neue nur zuziehen, wenn sie nichts anderes finden, soll durchbrochen werden.

Finanziert wird das Programm unter anderem dadurch, dass Förderungsprogramme ressort- und ämterübergreifend kombiniert werden. Darüber hinaus werden seitens

---

<sup>22</sup> <http://www.bbr.bund.de/>

<sup>23</sup> Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Modellvorhaben «Städtenetze» – Neue Konzeptionen der interkommunalen Kooperation (Reihe «Werkstatt: Praxis» Nr. 3/1999); <http://www.staedtenetzeforum.de/>.

<sup>24</sup> <http://www.zukunftsregionen.de/>.

Bund jährlich 150 Mio. DM zur Verfügung gestellt. Zusammen mit den Fördermitteln der Länder und Programmgemeinden stehen jährlich 450 Mio. DM zur Verfügung.

---

**Beispiel: Modellvorhaben Sächsisch-Bayerisches Städtenez**

Zusammenschluss der fünf Städte Bayreuth, Hof, Plauen, Zwickau, Chemnitz mit den thematischen Schwerpunkten Verkehr, Technologie, Kultur und Tourismus. Durch ein gemeinsames Auftreten haben die Städte beispielsweise durchgesetzt, dass die bisher nicht durchgehende Eisenbahnverbindung auf dieser Achse aufgewertet wird und ein ICE-Neigezug eine durchgehende, qualitativ hochstehende Verbindung zwischen Nürnberg und Leipzig gewährleistet.

---

*Belgien*

Seit 1999 räumt die Zentralregierung der Erarbeitung und Umsetzung einer nationalen Politik für grössere Städte grosse Priorität ein. Sie hat dafür eigens einen «Ministre en charge de la politique des grandes villes» eingesetzt.

Zwischen der Regierung und den grossen Städten werden Städteverträge abgeschlossen. Sie enthalten die von den Städten formulierten Ziele und Massnahmen sowie Indikatoren für das Controlling. Die Regierung gewährt ihnen für die Umsetzung ein Globalbudget. Dadurch wurden in den 7 betroffenen Städten 116 Projekte ausgelöst. Im Jahr 2000 wurden dafür 35 Mio. Euro eingesetzt.

---

**Beispiel: Stadtvertrag mit Molenbeek-Saint-Jean**

Molenbeek-Saint-Jean mit 72 000 Einwohnern gehört zum Einzugsbereich von Brüssel. Die Gemeinde hat mit dem Strukturwandel eine schwerwiegende Krise erfahren, die zu einem grossen Attraktivitätsverlust geführt hat. Seit dem Jahr 2000 werden die Bemühungen zur Wiederaufwertung der Stadt von der Zentralregierung über einen Stadtvertrag aktiv unterstützt. Dazu gehören Projekte der Stadterneuerung (Renovationen, Aufwertung des öffentlichen Raumes), Verbesserung der Sicherheit, Stärkung der sozialen Solidarität (z.B. mit Nachbarschaftszentren) und die Wirtschaftsförderung (z.B. Arbeitsbeschaffungsmassnahmen).

---

*Niederlande*

Die Niederländische Regierung setzt sich mit grossen Investitionsprogrammen für die Erneuerung der Städte ein. Daneben wurde dieses Jahr ein «Innovation Programme City Renewal» gestartet. Damit will die Regierung Anreize schaffen für Planungen und Projekte, die als Beispiel für effiziente und qualitativ hochstehende Lösungen städtischer Probleme dienen können. Zudem will die Regierung das Städtenez stärken, insbesondere in der sogenannten Randstad (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht).

Daneben läuft schon seit den achtziger Jahren eine intensive Diskussion, wie die Zusammenarbeit zwischen den

Gemeinden der städtischen Regionen verbessert werden kann. Die Diskussion deckt das Spektrum ab von einer Neubildung von Superkommunen bis zur Stärkung der horizontalen Kooperation.

---

**5.2 Europäische Union: Eurek, Aktionsrahmen für eine nachhaltige Stadtentwicklung, Strukturfonds, Initiative Urban**

---

Am 11. Mai 1999 haben die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union in Potsdam das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) verabschiedet, das unter anderem eine ausgewogene und polyzentrische Stadtentwicklung innerhalb der Union garantieren soll.

Parallel dazu wurde ein Aktionsrahmen für eine nachhaltige Stadtentwicklung verabschiedet. In diesem Papier werden Zielsetzungen sowie konkrete Aktionen beschrieben. Es dient als Referenzrahmen, damit man in der Gemeinschaftspolitik den Herausforderungen, die sich in den städtischen Gebieten stellen, besser Rechnung tragen und das entsprechende Potenzial besser nutzen kann. Weiter soll damit auch eine bessere Koordination der Politikbereiche erreicht werden. Eine ausführliche Bilanz der erzielten Fortschritte soll anlässlich des Berichts der Europäischen Kommission über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt gezogen werden, der im Jahr 2002 erscheinen wird.

In der Programmplanung der Strukturfonds für den Zeitraum 2000–2006 wird bei der Regionalpolitik ein Schwerpunkt auf die städtische Dimension gelegt. Ausserdem soll die Gemeinschaftsinitiative URBAN II die Entwicklung und Umsetzung innovativer Entwicklungsmodelle für eine wirtschaftliche und soziale Regenerierung von städtischen Gebieten, die sich in einer Krisensituation befinden, fördern<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Die Initiative URBAN II richtet sich ausschliesslich an städtische Gebiete, die mindestens drei der folgenden Kriterien erfüllen: hohe Langzeitarbeitslosenquote, geringe Wirtschaftstätigkeit, hohes Armutsniveau Segregation, Umstellungsbedarf aufgrund lokaler wirtschaftlicher und sozialer Schwierigkeiten, hoher Anteil an Einwanderern, ethnischen Minderheiten oder Flüchtlingen, niedriges Bildungsniveau, erhebliches Defizit an Qualifikationen und hohe Schulaussteigerraten, hohe Kriminalitätsrate, problematische Bevölkerungsentwicklung, im besonderen Masse geschädigte Umwelt.

Die europäischen Initiativen lassen zum einen erkennen, dass das schweizerische Konzept für die Stadtentwicklung nach dem Modell eines dezentralen Städtesystems, wie es in den Grundzügen der Raumordnung Schweiz umschrieben ist, keine landesspezifische Besonderheit darstellt, sondern in die gleiche Richtung geht wie die Überlegungen der Europäischen Union. Sie zeigen zudem, dass die Notwendigkeit einer landesweiten oder sogar europaweiten Aktion hier ebenfalls erkannt wird, insbesondere was die Ausrichtung und die Koordination der sektoriellen Politikbereiche betrifft.

Als Mitglied der OECD ist die Schweiz ebenfalls aufgefordert, die Verbreitung dieser Prinzipien zu fördern.

### 5.3 «Metropolitan Governance Principles» der OECD

Am 14. Juni 2001 hat der OECD-Rat die «Metropolitan governance principles» angenommen. Die OECD erhebt nicht den Anspruch, ein universelles Regierungsmodell für die Grossstadtgebiete zu erlassen. Sie ermuntert jedoch die Mitgliedländer, eine Reihe von Prinzipien einzuführen, mit denen sich die schwierigen Regierungsaufgaben in Verbindung mit diesen Regionen lösen lassen: Nicht-Übereinstimmung von funktionalen und administrativen Räumen, finanzielle Schwierigkeiten aufgrund von Zentrumsfunktionen, fehlende Transparenz bei den Entscheidungen auf lokaler Ebene.

Die von der OECD aufgestellten Prinzipien umfassen:

- den Grundsatz der «Städte für Bürgerinnen und Bürger» (die Bedürfnisse der Bevölkerung sind ebenso wichtig wie diejenigen der Wirtschaft);
- die Kohärenz der Politikbereiche;
- die Koordination zwischen lokalen Körperschaften und zwischen den Regierungsebenen;
- die endogene Entwicklung;
- ein effizientes Finanzmanagement;
- die Flexibilität der Institutionen und Tätigkeiten als Garant für die Anpassung an die Veränderungen;
- die Individualität, welche die Anpassung an die lokalen Verhältnisse erlaubt;
- den Einbezug der Zivilgesellschaft sowie sämtlicher Verwaltungsebenen;
- die Förderung des sozialen Zusammenhalts;
- die Subsidiarität (die Leistung soll so lokal wie möglich erbracht werden);
- die Nachhaltigkeit.

## 6 Ziele und Strategie der Agglomerationspolitik des Bundes

Die nachfolgend definierten Ziele widerspiegeln den heutigen Stand der Überlegungen bezüglich der gewünschten Entwicklung des urbanen Raums in der Schweiz. Sie sind eher allgemein formuliert und lassen zahlreiche Fragen offen. Die Ausarbeitung einer detaillierten Zukunftsvision des urbanen Raums mit qualitativen und quantitativen Szenarien würde den Rahmen dieses Berichts sprengen. Mittelfristig muss eine solche Arbeit allerdings ins Auge gefasst werden.

### 6.1 Langfristige Ziele

Die Agglomerationspolitik hat die Aufgabe, zu einer nachhaltigen Entwicklung des urbanen Raums in der Schweiz beizutragen. Da ein grosser Teil der Bevölkerung und ihrer Tätigkeiten in den Siedlungsgebieten konzentriert sind, leistet die Agglomerationspolitik damit auch einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung des gesamten Schweizer Lebensraumes.

Auf der Grundlage der Grundzüge der Raumordnung Schweiz und der Neuorientierung der Regionalpolitik von 1996 verfolgt die Politik des Bundes zugunsten des urbanen Raums drei Hauptzwecke:

1. Die wirtschaftliche Attraktivität der städtischen Gebiete sichern und ihren Bewohnerinnen und Bewohnern eine hohe Lebensqualität gewährleisten. Damit sollen die städtischen Gebiete ihre Rolle als Wirtschaftsmotoren und als Lebensraum von zwei Dritteln der Schweizer Bevölkerung spielen können.
2. Ein polyzentrisches Netz von Städten und Agglomerationen erhalten. Damit sollen diese ihre Stellung im nationalen und internationalen wirtschaftlichen Wettbewerb behaupten können, ohne dass dabei allzu grosse städtische Ballungszentren mit den entsprechenden Problemen entstehen.
3. Die räumliche Ausdehnung der städtischen Gebiete begrenzen, indem die Siedlungsentwicklung nach innen gefördert wird und die urbanen Räume geordnet werden.

Damit soll den Stadt- und Agglomerationsgemeinden eine effiziente Entwicklung ermöglicht und gleichzeitig der ländliche Raum vom Verstärkerdruck entlastet werden.

#### 6.1.1 Wirtschaftliche Attraktivität und Lebensqualität

Weil die städtischen Gebiete, insbesondere die fünf grössten Agglomerationen, als Motoren des Wirtschaftslebens unseres Landes gelte, ist die Erhaltung ihrer Attraktivität für die Dynamik der gesamten Schweizer Wirtschaft von wesentlicher Bedeutung.

Neben makropolitischen und makroökonomischen Faktoren und nebst einem qualifizierten Arbeitskräfteangebot, einem lokalen Netz leistungsfähiger Unternehmen und einem guten Marktzugang hängt die wirtschaftliche Attraktivität der Schweiz von weiteren Faktoren ab, wie z.B.<sup>26</sup>:

- vom Vorhandensein, von der Leistungsfähigkeit und den Kosten der Verkehrsinfrastruktureinrichtungen (privater, öffentlicher Verkehr sowie Luftfahrt) und der Telekommunikation;
- von der Nähe zu Forschungs- und Bildungszentren;
- von einem günstigen Steuerfuss;
- von einfachen und zuverlässigen Verwaltungsverfahren;
- von einem ausreichenden Angebot gut erschlossener Siedlungsflächen verschiedenster Art, die eine flexible Nutzung erlauben;
- von den allgemeinen Lebensbedingungen.

Die wirtschaftliche Attraktivität darf nicht auf Kosten der Lebensqualität der Einwohnerinnen und Einwohner gehen. Es soll im Gegenteil für alle Bevölkerungskategorien attraktiv sein, in der Stadt zu wohnen. Die Lebensqualität ist zudem für die Niederlassung eines Unternehmens zu einem wichtigen Standortfaktor geworden.

<sup>26</sup> Siehe BAK, *International Bench- markreport 2000*, Basel, 2000; oder Brugger E.A., Kärcher T., *Funktion schweizerischer Grossstädte im Weltwirtschaftlichen Kontext*, NFP Stadt und Verkehr, *Weltstädte-Schweizer Städte. Die* Bericht 5, 1992.

In diesem Zusammenhang sind folgende Faktoren hervorzuheben, welche die Lebensqualität in den städtischen Gebieten erhöhen<sup>27</sup>:

- Durchmischung der Bevölkerung (sozial und demografisch);
- vielfältiges Wohnungsangebot (Familienwohnungen, Sozialwohnungen und Wohnungen mit hohem Standard);
- familienfreundliche Einrichtungen (Spielplätze, Krippen...);
- Nähe zu Einkaufsmöglichkeiten;
- attraktives Kultur- und Freizeitangebot;
- reichhaltiges und hochwertiges Angebot an Sportinfrastrukturen und -räumen für alle Sportarten und für die gesamte Bevölkerung, von den Jüngsten bis zu den Ältesten;
- hochwertiges medizinisches Angebot;
- attraktive öffentliche Räume;
- Umweltqualität (Lärm, Luftqualität, Natur- und Grünräume, Wasserversorgung...);
- leistungsfähiges öffentliches Verkehrsangebot (Angebotsdichte und Preis), Platz für den Langsamverkehr (zu Fuss, per Fahrrad); effiziente Verkehrsverbindungen und kurze Strecken;
- breites Beschäftigungs- und Bildungsangebot;
- tiefe Lebenskosten (Einkommen im Verhältnis zu Steuern und Mieten);
- Sicherheit von Personen und Gütern;
- Möglichkeit, an politischen Entscheidungsprozessen teilzunehmen.

Die Sicherung der wirtschaftlichen Attraktivität und der Lebensqualität in den städtischen Gebieten setzt eine Handlungsweise voraus, die allen oben erwähnten Faktoren Rechnung trägt.

### 6.1.2 Ein polyzentrisches Netz von Städten und Agglomerationen erhalten

Die Erhaltung der bestehenden Siedlungsstruktur, die sich durch ein hierarchisch gegliedertes System von grossen, mittleren und kleinen Städten und Agglomerationen auszeichnet, setzt Folgendes voraus:

- Die Spezialisierung, die Komplementarität und die Kooperation der Städte und Agglomerationen innerhalb der strategischen Netze der grossen Wirtschaftsregionen (Mittelland, Tessin, Basel, Genferseeraum, Zürich, Zentralschweiz, Nordostschweiz). Diese strategischen Vernetzungen können vertikal, zwischen einem grossen Zentrum und kleineren Städten und Agglomerationen, oder horizontal, zwischen vergleichbar grossen Städten und Agglomerationen, verlaufen.
- Ein effizientes Personen- und Güterverkehrsnetz (das die Nachfrage kostengünstig deckt und die Auswirkungen auf die Raumordnung und die Umwelt berücksichtigt) sowie eine leistungsfähige Telekommunikationsinfrastruktur nicht nur zwischen den grossen Zentren, sondern auch für die mittleren und kleinen Agglomerationen sowie für die regionalen Zentren in Randgebieten. Die Koordination zwischen den Verkehrsarten sowie zwischen Fern- und Regionalverkehr (öffentlich oder privat) ist ebenfalls ein zentraler Faktor.
- Für die vier Metropolitanräume internationaler Dimension (Zürich, Genf-Lausanne, Basel und das Tessin) sowie für die grenzüberschreitenden Agglomerationen ist zudem die Verknüpfung des nationalen Netzes mit den europäischen Städtenetzen zentral (siehe Definition in Kapitel 4.6).

Die Entwicklung der strategischen Städte- und Agglomerationsnetze muss mehreren Bedürfnissen entsprechen:

- Stärkung der Konkurrenzfähigkeit der grossen Schweizer Agglomerationen im internationalen Wettbewerb, indem ihnen ermöglicht wird, sich auf ein Netzwerk kleiner und mittlerer Städte und Agglomerationen mit komplementären Funktionen zu stützen (Industrie, Wohngebiete, Tourismus).
- Vermeidung der Folgekosten städtischer Ballungsräume (Verkehr, Umwelt, Gesellschaft, Infrastrukturfinanzierung, Versorgung, Abfallentsorgung), welche die Schweiz noch nicht kennt.
- Nutzung des Potenzials der mittleren und kleinen Agglomerationen im Mittelland; diesen Agglomerationen soll die Möglichkeit gegeben werden, an der Entwicklung der grossen internationalen und nationalen Zentren (Zürich, Genf, Basel, Bern, Winterthur, Luzern, St. Gallen, Lugano und Lausanne) teilzuhaben.
- Erhaltung und Stärkung der kleinen Städte und Agglomerationen in Randgebieten.

<sup>27</sup> Siehe Vettiger H., Walter-Busch E., *Lebensqualität in Schweizer Städten*, NFP Stadt und Verkehr, Bericht 31, 1993; oder die UniVox-Studie, *Partizipation im Quartier und Zufriedenheit mit Wohnsituation*, Wohnen, 1999.

Die Schweiz wird somit ihre Wettbewerbsfähigkeit erhalten, wenn sie den Unternehmen, die sich auf ihrem Gebiet niederlassen wollen, überschaubare Agglomerationen, ein auf dem gesamten Gebiet gut ausgebautes Verkehrsnetz, eine urbane Vielfalt, die Nähe zu Erholungsgebieten und hohe Wohnqualität bietet.

### 6.1.3 Die räumliche Ausdehnung der städtischen Gebiete begrenzen und diese Siedlungsgebiete strukturieren

In den Grundzügen der Raumordnung Schweiz wurde der Grundsatz der Siedlungsentwicklung nach innen festgelegt. Dieser Grundsatz gilt besonderes für die städtischen Gebiete.

Siedlungsentwicklung nach innen heisst nicht, dass die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Städte und Agglomerationen gebremst werden soll. Das Ziel besteht vielmehr darin:

- innerhalb der städtischen Gebiete eine optimale Nutzung der zur Verfügung stehenden Räume, eine sinnvolle Organisation und Verwendung der Infrastrukturen sowie einen schonenden Umgang mit den natürlichen Ressourcen zu fördern;
- strukturierende, naturnahe ländliche Räume zu erhalten und damit dem Tourismus, der Erholung und der Landwirtschaft Nutzungsmöglichkeiten zu eröffnen.

Statt einer unorganisierten Ausdehnung der Agglomerationen in die ländlichen Räume braucht es Planungen, die alle Gemeinden einer Agglomeration miteinbeziehen, bestimmte Entwicklungs- und Verdichtungsschwerpunkte (bessere Nutzung des bestehenden Bauvolumens, Renovation, Umnutzung) definieren und attraktive öffentliche Räume sicherstellen.

Die Verdichtung der Stadtentwicklung setzt ein effizientes Netz öffentlicher Verkehrsmittel (breites und qualitativ hochwertiges Angebot, günstige und effiziente Verkehrsverbindungen) innerhalb der städtischen Gebiete voraus, damit der grösste Teil der Pendlerbewegungen mit dem ÖV bewältigt werden kann. Die auf den MIV angewiesenen Unternehmen müssen ihrerseits in der Nähe von Autobahnanschlüssen und von Zugängen zum Schienengüterverkehrsnetz angesiedelt werden.

Um sicherzustellen, dass das Prinzip der Siedlungsentwicklung nach innen nicht auf Kosten der Lebensqualität im städtischen Raum durchgesetzt wird, sind ein Gesamtkonzept für den Verdichtungsprozess innerhalb einer Agglomeration, eine qualitative Verbesserung der Bausubstanz sowie die Förderung des öffentlichen Verkehrs und des Langsamverkehrs unabdingbar.

## 6.2 Strategie

---

Die Agglomerationspolitik ist eine Querschnittsaufgabe. Sie bildet also keinen eigenständigen Politikbereich.

Mit seinem Engagement zugunsten der Agglomerationen will der Bund:

- sicherstellen, dass seine verschiedenen Tätigkeiten der Situation und den spezifischen Problemen des urbanen Raums besser Rechnung tragen;
- die Kohärenz der Massnahmen sichern, die in den verschiedenen Politikbereichen zugunsten des urbanen Raums getroffen werden;
- im Rahmen seiner Kompetenzen die Kantone und die Städte/Gemeinden in ihren Bemühungen für die Stärkung der Städte und der Agglomerationen unterstützen.

Das Vorgehen des Bundes stützt sich auf Artikel 50 Absätze 2 und 3 der Bundesverfassung sowie auf den verfassungsrechtlichen Grundlagen der betreffenden Bereiche der Bundespolitik.

Für die Agglomerationspolitik des Bundes wurden fünf zentrale Strategiebereiche definiert:

1. Eine bessere Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse des urbanen Raums bei den Tätigkeiten des Bundes: Um die festgelegten Ziele zu erreichen, spielt die jeweilige Politik in den Bereichen Verkehr, Umwelt, im Wohnungs-, Sozial- und Finanzwesen sowie die Regional- und Raumplanungspolitik eine entscheidende Rolle.
2. Eine verbesserte vertikale Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Städten/Gemeinden: Keiner der Partner kann den Herausforderungen der Städte und Agglomerationen alleine begegnen.

3. Die Förderung einer besseren Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen sowie zwischen Städten und zwischen Agglomerationen: Nur Agglomerationen, die aus effizient zusammenarbeitenden Gemeinden bestehen, und nur Städte und Agglomerationen, die sich komplementär zueinander entwickeln, sind in der Lage, die wirtschaftliche Attraktivität und die Lebensqualität langfristig zu sichern.

4. Die Einbindung des Schweizer Städte- und Agglomerationsnetzes in das europäische Städtennetz: Die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Städte und Agglomerationen hängt von ihrer Fähigkeit ab, sich den Zugang zu den internationalen Märkten und Kooperationsnetzen zu sichern.

5. Die Bevölkerung und Politik für die urbane Realität der Schweiz sensibilisieren: Eine breite Unterstützung der Agglomerationspolitik setzt eine veränderte Wahrnehmung der heutigen Realität des Siedlungsraumes Schweiz voraus.

Um diese Zielsetzungen zu erreichen, verfügt der Bund über folgende Mittel und Handlungsmöglichkeiten:

- Ausnutzung der bestehenden Spielräume im Rahmen der verschiedenen Politikbereiche;
- Koordination der Politikbereiche mit direkten Auswirkungen auf die städtischen Gebiete;
- Schaffung neuer Rechtsgrundlagen im Rahmen der bestehenden Bundesverfassung;
- Impulse in die gewünschte Richtung geben durch die technische oder finanzielle Unterstützung innovativer Projekte oder Initiativen;
- finanzielles Engagement im Rahmen seiner sektoriellen Kompetenzen;
- Information und Kommunikation.

### 6.3 Mittelfristige Ziele (10 Jahre)

In den nächsten zehn Jahren soll die Agglomerationspolitik des Bundes erarbeitet, verankert und konkretisiert werden. Die zur Umsetzung der nachfolgenden Ziele erforderlichen Massnahmen müssen dem Bundesrat jeweils zum Entscheid vorgelegt werden, unter Darlegung der finanziellen und personellen Konsequenzen.

Unter Vorbehalt der zukünftigen Entwicklung der allgemeinen Rahmenbedingungen und unter Berücksichtigung der angespannten Finanzsituation des Bundes können für jeden der fünf zentralen Handlungsbereiche folgende Zielsetzungen im Sinne einer unverbindlichen Ausrichtung festgelegt werden:

1. Bessere Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse des urbanen Raums bei den Tätigkeiten des Bundes.

- In den Erarbeitungs- und Vollzugsprozessen der Politikbereiche des Bundes werden die spezifischen Bedürfnisse der Städte und Agglomerationen und insbesondere jene der grenzüberschreitenden Agglomerationen systematisch berücksichtigt:
  - 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 wurde überprüft und optimiert.
  - Das System der Familienpolitik soll dahingehend verstärkt werden, dass die Familien gegen die Armutsrissen geschützt werden können und damit 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 geeignete Räume und Infrastrukturen in den städtischen Gebieten und für die Ausschöpfung des sozialen Potenzials des Sports.
- Die Koordination und die interne Kooperation des Bundes für Fragen des urbanen Raums sind sichergestellt und institutionalisiert.
- Der Bund soll über das notwendige Personal und die finanziellen Mittel verfügen, um die urbane Thematik im Rahmen seiner Tätigkeiten angemessen berücksichtigen zu können.

2. Verbesserte vertikale Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Städten/Gemeinden:

- 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.

3. Förderung einer besseren horizontalen Zusammenarbeit innerhalb der städtischen gebiete sowie zwischen Agglomerationen:

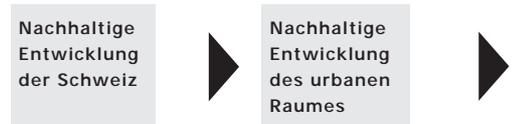
- Die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen für die Unterstützung von Modellvorhaben und für die Einführung von Agglomerationsprogrammen liegen vor.
- Zehn bis zwanzig Pilotprojekte sind abgeschlossen und ihr Umsetzungspotenzial wurde evaluiert. In den betreffenden Regionen:
  - wurden effiziente Kooperationsformen zwischen Agglomerationsgemeinden ausgearbeitet und gemeinsame Entwicklungsstrategien bestimmt, dies auch in grenzüberschreitenden Agglomerationen;
  - haben sich strategische Städte- und Agglomerationsnetze entwickelt, in deren Rahmen sich die Partner spezialisieren, kooperieren und sich ergänzen;
  - wurden mehrere innovative Projekte für die innere Erneuerung realisiert.
- In den meisten übrigen städtischen Regionen sind Kooperationsprojekte in Gang; strategische Städte- und Agglomerationsnetze sind in Vorbereitung oder bereits angelaufen.

4. Einbindung des Schweizer Städte- und Agglomerationsnetzes in das europäische Städtenetz:

- 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.

5. Information, Erfahrungsaustausch, Sensibilisierung:

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



Langfristige Ziele

Hauptstrategien

Mittelfristige Ziele



## 7 Stellung der Agglomerationspolitik im Verhältnis zu anderen Bundespolitiken

### 7.1 Politik für die Agglomerationen und Politik für den ländlichen Raum

Die derzeit unternommenen Arbeiten für eine bessere Berücksichtigung der Situation der Städte und Agglomerationen durch den Bund sind weder als Verschiebung der Bundesprioritäten von den ländlichen Regionen und den Bergregionen zu den Städten und Agglomerationen, noch als Umleitung der für Randregionen bestimmten Gelder an die städtischen Gebiete gedacht (Landwirtschaftspolitik, IHG ab 1974, Regio Plus ab 1997, Begleitmassnahmen zur Liberalisierung im Bereich der Infrastrukturen (2000), teilweise auch INTERREG ab 1995, Bundesbeschluss zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete ab 1978, Innotours ab 1997). Vielmehr soll damit eine Lücke geschlossen und die heutige Raumordnungspolitik ergänzt werden.

Die Grundzüge der Raumordnung Schweiz von 1996 streben eine harmonische Zukunft für die Wirtschaft und den Lebensraum der Schweiz an, wobei dieses Ziel unter anderem mit den Strategien «städtische Räume ordnen» und «ländliche Räume stärken» erreicht werden soll.

Der Wohlstand eines Landes hängt von der Spezialisierung, aber auch von der Kooperation der verschiedenen Regionen dieses Landes ab. So ist die Entwicklung ländlicher Regionen eng mit der Konkurrenzfähigkeit der Zentren verbunden. Die Nähe zu attraktiven ländlichen Gebieten bringt den Städten, die Unternehmen und Einwohner anziehen möchten, aber auch Vorteile.

Daher muss die Raumordnungspolitik:

- die Attraktivität der verschiedenen Regionen des Landes sichern, indem sie deren jeweiligen Stärken und Potenziale festigt;
- die städtischen und ländlichen Regionen vernetzen, d.h. die Bildung von Partnerschaften zwischen diesen Regionen fördern, nicht nur in Form eines Informations- und Erfahrungsaustausches, sondern vor allem in Form von innovativen gemeinsamen Projekten, die der wirtschaftli-

chen und sozialen Entwicklung jedes der beteiligten Partner zugute kommen.

Es ist sicher dringend, sich über die Gestaltung der städtischen Gebiete Gedanken zu machen, um deren Attraktivität zu sichern. Doch darf man dabei nicht die gesamtheitliche Dimension der Raumordnungspolitik des Bundes ausser Acht lassen. Die Berücksichtigung der Probleme der städtischen Gebiete und der ländlichen Regionen muss koordiniert erfolgen.

Insbesondere muss sich der Vollzug einer Agglomerationspolitik des Bundes in die zur Zeit laufende Diskussion einfügen, die eine grössere Kohärenz der heutigen und der künftigen Instrumente der Regionalpolitik anstrebt. Zwar lässt sich noch nicht klar bestimmen, welche Synergien zwischen den beiden Projekten möglich sind. Sobald die regionalpolitischen Arbeiten konkretisiert werden, werden die beiden für die Raumordnungspolitik zuständigen Ämter, das ARE und das seco, eine enge Koordination sicherstellen. Es wird zum Beispiel festzulegen sein, wie die Zusammenarbeit zwischen städtischen Gebieten und den ländlichen Regionen im Rahmen der grossen funktionalen Regionen gefördert werden kann.

### 7.2 Agglomerationspolitik und Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA)

Der Entwurf für den Neuen Finanzausgleich enthält Elemente, die in Zusammenhang mit der Berücksichtigung der spezifischen Probleme der Städte von Interesse sind. Hauptsächlich geht es um den Ausgleich der überproportionalen Lasten, die auf soziale und demografische Gründe zurückzuführen sind, sowie um die Zusammenarbeit und den interkantonalen Lastenausgleich (siehe Kapitel 8.1.5).

Diese Massnahmen werden indirekt dazu beitragen, die finanziellen Aspekte der Probleme der städtischen Gebiete zu lösen. Doch lassen sich allein damit die Probleme mit der Umsetzung der Sachpolitik des Bundes, mit den Kooperationsstrukturen Städte-Kantone-Bund sowie mit der institutionellen Effizienz von städtischen Gebieten nicht restlos aus der Welt schaffen. Deshalb braucht es neben der Botschaft zum NFA ergänzende Massnahmen.

Die im Folgenden vorgeschlagenen Massnahmen sind in Zusammenarbeit mit den zuständigen Partnern für das NFA-Projekt erarbeitet worden. Damit will man gewährleisten, dass die Massnahmen der Agglomerationspolitik mit der NFA-Botschaft vereinbar sind.

### 7.3 Agglomerationspolitik und internationale Wirtschaftsverpflichtungen

Die nachfolgend vorgeschlagenen Massnahmen wurden vor dem Hintergrund der internationalen Verpflichtungen der Schweiz, insbesondere der Verträge der WTO, überprüft. Es bestehen keine Konflikte.

## 8 Massnahmen

In den folgenden Kapiteln wird ein Paket konkreter Massnahmen vorgeschlagen. Sie sind teilweise bereits in Gang, teilweise müssen sie noch umgesetzt werden. Sie setzen die im Rahmen der im Kapitel 6 beschriebenen fünf strategischen Achsen um:

- Bessere Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse des urbanen Raums im Rahmen der Tätigkeiten des Bundes.
- Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Städten/Gemeinden.
- Schaffung von Anreizen für eine bessere Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen sowie zwischen den Städten und zwischen den Agglomerationen.
- Einbindung des schweizerischen Städte- und Agglomerationsnetzes in das europäische Städtetz.
- Sensibilisierung der Bevölkerung und der Politiker für die urbane Realität der Schweiz.

### 8.1 Berücksichtigung der Bedürfnisse des urbanen Raums im Rahmen der Tätigkeiten des Bundes

#### 8.1.1 Raumordnungspolitische Massnahmen

##### **Laufende Massnahme:**

##### **Konkretisierung und Umsetzung der Grundzüge der Raumordnung Schweiz**

Umsetzung der Grundzüge über Massnahmen, die möglichst direkte und konkrete Auswirkungen auf den Raum haben, insbesondere über die Förderung von Modellvorhaben sowie über einen Aktionsplan für eine nachhaltige Siedlungsstruktur.

Die Massnahmen sollen vor allem dazu beitragen, die Idee eines Netzes von Städten und Agglomerationen zu konkretisieren sowie konkrete Beispiele für eine Siedlungsentwicklung nach innen und eine nachhaltige Siedlungsentwicklung zu unterstützen.

Wie in Kapitel 4.3.1 gezeigt wurde, besteht ein Bedarf, die Grundzüge der Raumordnung Schweiz bezüglich dem urbanen Raum zu vertiefen und zu aktualisieren sowie ihre Umsetzung voranzutreiben und zu fördern.

Für die Umsetzung und Konkretisierung sind verschiedene Handlungsachsen vorgesehen:

Über die Modellvorhaben (Kapitel 8.3) sollen innovative und konkrete Projekte gefördert werden, die eine direkte Umsetzung der Ziele der Grundzüge anstreben. Im Rahmen der bundesrätlichen «Strategie Nachhaltige Entwicklung» wird vorgeschlagen, einen Aktionsplan für eine nachhaltige Siedlungsstruktur zu erarbeiten. Dabei geht es um einzelne zielgerichtete Aktionen, die vom Bund in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit Kantonen und Städten/Gemeinden eingeleitet werden sollen.

Daneben wird für die Sachpläne Schiene und Strasse ein konzeptionelles Grundlagenkapitel erarbeitet, das einen Beitrag zur Konkretisierung der Grundzüge leisten soll. Nach Vorliegen und Bereinigung dieses Kapitels (in Vernehmlassung ca. Mitte 2002) wird der weitere Vertiefungs- und Ergänzungsbedarf geprüft (Kapitel 8.1.2).

Schliesslich ist zu prüfen, ob Bund, Kantone und Städte/Gemeinden gemeinsam ein Grundlagenpapier zur Frage ausarbeiten sollen, wie sich der urbane Raum langfristig entwickeln soll. Ziel könnte eine Charta oder ein Konkordat für eine gemeinsame Agglomerationspolitik sein. Die Initiative dafür muss aus Kompetenzgründen von den Kantonen und Städten, allenfalls von der TAK, ausgehen. Der Bund signalisiert aber Offenheit gegenüber einem solchen Ansatz.

Im BRB vom 7.6.99 wurde als mögliche Handlungsoption die Erarbeitung eines Konzepts nach Art. 13 RPG aufgeführt. Die damals angestellten Überlegungen wurden inzwischen vertieft. Insbesondere wurde auch die Zulässigkeit im Rahmen der Bundeskompetenzen sowie die Zweckmässigkeit eines «Konzeptes Urbaner Raum Schweiz» geprüft. Die Zulässigkeit eines solchen Konzepts wird bejaht. Dieses ist nur für die Bundesbehörden verbindlich; verbindliche Aussagen und Vorgaben beschränken sich auf die bestehenden Bundeskompetenzen. Die Zweckmässigkeit wird dagegen für den heutigen Zeitpunkt negativ beurteilt. Der möglichst unmittelbaren Unterstützung der Kantone und Städte/Gemeinden in ihrer Agglomerationspolitik wird Priorität eingeräumt.

**Laufende Massnahme:****«Netzwerk Agglomerationspolitik»**

Das Anfang des Jahres 2001 gebildete Netzwerk Agglomerationspolitik der ROK koordiniert auf technischer Ebene die Bundesaufgaben, die für den urbanen Raum von besonderer Bedeutung sind.

Die Schaffung eines der Agglomerationspolitik gewidmeten Netzwerks innerhalb der Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK) soll ermöglichen, die Koordination in diesem Themenbereich zu verbessern.

Das «Netzwerk Agglomerationspolitik» wurde bereits zu Beginn des Jahres 2001 gegründet, um die Arbeiten zur Ausarbeitung des vorliegenden Berichts auf technischer Ebene zu begleiten.<sup>28</sup>

Das «Netzwerk Agglomerationspolitik» ist eine notwendige Einrichtung, die auch nach 2001 weitergeführt werden soll. Sobald die Arbeiten am vorliegenden Bericht abgeschlossen sind, muss abgeklärt werden, ob die Organisation und die Arbeitsweise des Netzwerkes langfristig den Bedürfnissen entspricht. Falls dies nicht der Fall ist, sind entsprechende Änderungen in Betracht zu ziehen, damit dieses Netzwerk wirkungsvoll eingesetzt werden kann. Insbesondere gilt es:

- innerhalb des Bundes die Koordination der für städtische Regionen besonders wichtigen Tätigkeiten zu gewährleisten;
- eine auf technischer Ebene koordinierte Beteiligung des Bundes an der TAK sicherzustellen, während auf politischer Ebene die IDEKOF für die Koordination sorgt (siehe Kap. 8.2);
- die von der Problematik des urbanen Raumes betroffenen Bundesämter zu sensibilisieren;
- innerhalb der Bundesverwaltung ein Netzwerk kompetenter Personen aufzubauen, die auf Fragen der städtischen Entwicklung spezialisiert sind;

- den Partnern von Kantonen und Städten/Gemeinden – nebst dem ARE und dem seco – einen Kreis von Spezialisten zur Verfügung zu stellen, mit denen sie Kontakt aufnehmen können.

Wird dieses für die Politik des urbanen Raums bestimmte Netzwerk der ROK längerfristig als zweckmässige Einrichtung erachtet, könnte analog dazu ein Netz für die Politik zugunsten des ländlichen Raums aufgebaut werden.

**Prioritäre Massnahme:****Raumbeobachtung urbaner Raum Schweiz**

Vertiefung und Umsetzung eines Beobachtungssystems für den urbanen Raum in der Schweiz. Damit soll die Entwicklung der Städte und Agglomerationen, des Städte/Agglomerationsnetzes und deren Einbindung in das europäische Städtetz beobachtet werden können.

Mit der gesamtschweizerisch koordinierten Auswertung der Statistiken, die sich auf die Städteproblematik beziehen, werden folgende Ziele verfolgt:

- Sie soll eine langfristige und systematische Beobachtung des urbanen Raums (einschliesslich der grenzüberschreitenden Agglomerationen) ermöglichen.
- Sie soll die statistischen Daten liefern, welche die Bundesämter für die Erarbeitung einer Raumordnungspolitik sowie weiterer Sachpolitiken (Verkehr, Umwelt, Soziales, Ausländerintegration, Finanzen, Wohnungsbau, Kultur, Sport usw.) unter Berücksichtigung der besonderen Situation der städtischen Gebiete benötigen.
- Sie soll die Kantone bei ihrer Agglomerationspolitik unterstützen.
- Sie soll die nötigen Basisinformationen für die Information und Sensibilisierung der Bevölkerung und der politischen Kreise liefern.

Im Auftrag von ARE und seco haben Hanser und Partner AG in Zusammenarbeit mit Fachleuten des Bundes, der Kantone und Städte eine Machbarkeitsstudie<sup>29</sup> durchgeführt. Diese Studie hat unter anderem die zentralen Themen aufgezeigt, die im Rahmen des Beobachtungssystems behandelt werden müssen. Ausserdem wurde eine

<sup>28</sup> Das Netzwerk steht unter dem Vorsitz von ARE und seco; es setzt sich aus Vertretern der ROK und weiteren, von der urbanen Problematik betroffenen Ämtern zusammen:

– Ständige Mitglieder: GS-EDI, ASTRA, BAV, BUWAL, BSV, EFV, Projekt NFA, BJ, EKA, BAK  
– Nach Bedarf beigezogene Mitglieder: BFS, BWO, BBT, BAK, BFE, Dir SVR.

<sup>29</sup> Kuster J., Meier H.-R., *Raumbeobachtung «Urbaner Raum Schweiz», Prüfung der Machbarkeit für ein Städte-Monitoring Schweiz*, Zürich, 20. Juli 2001.

Liste von Indikatoren aufgestellt, die aufgrund der bestehenden Daten als tauglich erachtet werden.

Die zentralen Themen bei der Beobachtung des urbanen Raums sind:

- Probleme und Entwicklungen des Zentrum-Peripherie-Systems innerhalb der Agglomerationen: Entwicklung der Stadt und der Agglomeration, räumliche Spezialisierung der Wirtschaft, soziodemografische Struktur, Wohnungsmarkt, Agglomerationsverkehr, Infrastruktureinrichtungen und Leistungen, Siedlungsentwicklung nach innen, Lebensbedingungen, Zentrumslasten und institutioneller Aufbau.
- Entwicklung der Städte und Agglomerationen und Interaktionen innerhalb des Schweizer Netzes von Städten und Agglomerationen: Urbanisierungsprozess, funktionale Spezialisierung, Bildung von Metropolitanräumen, Verkehr, Infrastrukturen und Dienstleistungen.
- Positionierung und Einbindung der grossen Schweizer Städte und Agglomerationen in das europäische Städtetz: Qualität des Wirtschaftsstandorts im internationalen Vergleich, Stellung in den für die Konkurrenzfähigkeit wichtigen Bereichen, Einbindung in die europäischen Verkehrsnetze.

Die Realisierung dieses Beobachtungssystems muss eng mit anderen laufenden oder geplanten Projekten des ARE (insbesondere mit dem System von Indikatoren der nachhaltigen Entwicklung) sowie anderer Ämter, insbesondere des Bundesamtes für Statistik (BFS) koordiniert werden. Die genaue Art der Umsetzung wird im Rahmen dieses breiteren Kontextes festgelegt. Insbesondere soll die Raumbearbeitung Urbaner Raum Schweiz im Mehrjahresprogramm der Bundesstatistik erwähnt werden.

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurde auch untersucht, ob eine Beteiligung der Schweiz am European Urban Audit<sup>30</sup> wünschenswert ist. Eine solche Beteiligung kann keinesfalls die Entwicklung des vorgeschlagenen Beobachtungssystems (enger gefasstes Themenfeld des

Urban Audit; nur grosse Städte werden berücksichtigt) ersetzen. Hingegen sollten die vorgeschlagenen Indikatoren für das Städte-Monitoring in der Schweiz soweit wie möglich mit denjenigen des Urban Audit vergleichbar sein. Ausserdem sollte man zusammen mit den Betroffenen prüfen, ob und zu welchen Bedingungen die grossen Schweizer Städten in das European Urban Audit integriert werden könnten.

---

#### **Prioritäre Massnahme:**

##### **Neues Team im ARE/seco für urbane Fragen**

Ein Team des ARE und seco wird für die urbane Thematik eingesetzt. Dies erlaubt diesen Ämtern, ihre Aufgaben im Rahmen der Umsetzung der Agglomerationspolitik des Bundes effizient zu erfüllen.

---

Das Team, das sich beim ARE und seco mit der Agglomerationspolitik beschäftigt, wird hat folgende Aufgaben haben:

- Es soll den Kantonen, Städten, Gemeinden und allen Interessierten als Ansprechstelle des Bundes für urbane Fragen dienen und wo nötig die Verbindung zu den für die sektoriellen Politikbereiche zuständigen Bundesämtern herstellen.
- Es soll die raumordnungspolitischen Massnahmen, die im Rahmen der Agglomerationspolitik des Bundes vorgeschlagen werden, konkretisieren und umsetzen, die Umsetzung der in den anderen Tätigkeitsbereichen des Bundes vorgeschlagenen Massnahmen verfolgen, die Entwicklung beobachten und Anregungen für die laufende Anpassung der Agglomerationspolitik des Bundes an die aktuellen Gegebenheiten geben.
- Es soll innerhalb des Bundes ein breites Know-how auf dem Gebiet der Städtethematik aufbauen und zur Verfügung stellen.
- Innerhalb der Raumordnungskonferenz des Bundes (Netzwerk Agglomerationspolitik) soll es die Koordination derjenigen sektoriellen Politikbereiche, die einen Einfluss auf die städtischen Gebiete haben, fördern und steuern.
- Es soll eine aktive Beteiligung des ARE und des seco an der Tripartiten Agglomerationskonferenz sicherstellen und im Rahmen der Konkretisierung der Agglomerationspolitik des Bundes eine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Kantonen und den Städten/Gemeinden aufbauen und pflegen.
- Es soll die Kontakte mit denjenigen Forschungs- und Bildungseinrichtungen auf dem Gebiet der Raumord-

---

<sup>30</sup> Das European Urban Audit ist ein Pilotprojekt, das die Europäische Kommission im Jahre 1997 startete. Mit Hilfe von mehr als 70 Indikatoren (sozioökonomische Aspekte, Umweltqualität,

Ausbildung, Kultur und Freizeit, Zivilleben) werden die Lebensqualität und die Lebensbedingungen in den grossen Städten Europas gemessen.

nungswissenschaften gewährleisten, die sich mit der urbanen Thematik befassen.

- Es soll im Rahmen der Städtethematik die Kontakte und den Erfahrungsaustausch mit den internationalen Partnern (Europäische Union, OECD, bilaterale Kontakte mit ausgewählten Ländern) gewährleisten.

### 8.1.2 Verkehrspolitische Massnahmen

Wie bereits in Kapitel 4.3.2. erwähnt wurde, betreffen mehrere der auf Bundesebene getroffenen Massnahmen im Verkehrsbereich auch den Agglomerationsverkehr, obwohl diese Massnahmen nicht primär darauf ausgerichtet sind.

Dies gilt in erster Linie für die Förderung des öffentlichen Verkehrs durch Infrastruktur- sowie Angebotsverbesserungen (Bahn 2000, Bahnreform, S-Bahn).

Die Bekämpfung der schädlichen Auswirkungen des Verkehrs in den städtischen Zentren ist in einem anderen Massnahmenbündel enthalten. Dazu gehören auch Lärm-bekämpfung, strengere Abgasvorschriften beim Tourismusverkehr, Bekämpfung der Luftverschmutzung sowie eine verbesserte Verkehrssicherheit.

Ebenfalls erwähnt werden kann in diesem Zusammenhang die Absicht, in Zukunft den Langsamverkehr (Fussgänger und Velofahrer) zu fördern.

#### 8.1.2.1 Finanzierungs- und Organisationsmassnahmen

##### **Prioritäre Massnahme:**

##### **Finanzierung und Koordination des Agglomerationsverkehrs**

Verstärktes finanzielles Engagement des Bundes für den Agglomerationsverkehr (ÖV, MIV und Langsamverkehr), langfristig in Verbindung mit der Bedingung, dass innerhalb der Agglomeration ein koordiniertes Management von Verkehr und Siedlungsentwicklung sichergestellt ist.

Eine Expertengruppe unter Leitung von Ständerat Bieri hat im Auftrag des UVEK die aktuelle Situation im Agglomerationsverkehr untersucht und im Mai 2001 entsprechende Empfehlungen vorgeschlagen<sup>31</sup>. Gemäss Grobschätzung der Expertengruppe werden allein für die nächsten nächsten zehn Jahre fünf bis sieben Milliarden Franken benötigt.

Die Finanzierung von Verkehrsvorhaben in Agglomerationen ist in erster Linie Aufgabe der betroffenen Gemeinden und Kantone. Angesichts des grossen Finanzbedarfs und der Tatsache, dass Städte und Agglomerationen in verschiedener Hinsicht zentrale und auch im Interesse des ganzen Landes wichtige Funktionen wahrnehmen, ist der Bundesrat bereit, das bisherige finanzielle Engagement des Bundes deutlich zu verstärken. Er hat zu diesem Zweck dem Parlament mit der Botschaft zur «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA)» vom 14. November 2001 eine Erweiterung der Zweckbindung bei den Mineralölsteuern zur Finanzierung von Verkehrsvorhaben in Agglomerationen unterbreitet. Schon am 22. August 2001 hat der Bundesrat das UVEK beauftragt, in Zusammenarbeit mit den mitinteressierten Departementen weitere Massnahmen zu Gunsten des Agglomerationsverkehrs, darunter auch die Empfehlungen der Expertengruppe Bieri, zu prüfen und zu vertiefen. Dazu zählen namentlich die Umwidmung und vermehrte Verwendung von bestehenden Mitteln aus den Mineralölsteuern für die Finanzierung von Verkehrsvorhaben in Agglomerationen, eine Erhöhung des Mineralölsteuerschlags, sofern die vorhandenen Mittel in der Spezialrechnung Strassenfinanzierung nicht ausreichen und auch das «Road Pricing» als alternative Finanzierungsquelle für die Bedürfnisse beim Agglomerationsverkehr.

Der Finanzmangel ist nicht das einzige Problem, mit dem der Agglomerationsverkehr konfrontiert ist. Es braucht künftig vermehrt auch eine besser Koordination von motorisiertem Individualverkehr, Langsamverkehr und öf-

<sup>31</sup> Diese Gruppe wurde von Bundesrat Leuenberger im September 1999 ins Leben gerufen. Ihr gehören Vertreter der KöV, des SSV, des Verbandes öffentlicher Verkehr (VÖV), des TCS und des Informationsdienstes für den öffentlichen Verkehr (Litra) an. Die Arbeiten, die am 29. Juni 2001 veröffentlicht wurden, sind in den beiden Unterlagen «Expertengruppe, Finanzierung des Agglomerationsverkehrs, Empfehlungen vom 1. Mai 2001» und «Erklärungen zu den Empfehlungen vom 1. Mai 2001» festgehalten.

fentlichem Verkehr. Die einzelnen Verkehrsträger müssen dabei vermehrt nach ihrem komparativen Vorteilen eingesetzt und aufeinander abgestimmt werden. Deshalb soll mittelfristig eine verstärkte finanzielle Unterstützung durch den Bund an die Bedingung eines koordinierten Managements des gesamten Agglomerationsverkehrs und der Siedlungsentwicklung auf Stufe der gesamten Agglomeration geknüpft werden. Für die kurzfristig geplanten Finanzmittel gelten diese Voraussetzungen noch nicht.

Mittelfristig müssen sich die Agglomerationen in Trägerschaften für den Agglomerationsverkehr organisieren, bevor sie vom Bund Finanzbeiträge erhalten. In diesen Trägerschaften würden die Betreiber, die Verantwortlichen der Infrastrukturen sowie die Behörden vertreten sein, welche den Verkehr auf kommunaler, kantonaler oder bei den grenzüberschreitenden Agglomerationen auch auf regionaler Ebene organisieren.

Diese Idee einer Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Kanton ist auch in der Botschaft des Bundesrates bezüglich der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen zu finden. Darin werden «öffentliche Agglomerationsverbände» erwähnt.

Zum jetzigen Zeitpunkt steht noch nicht genau fest, wie diese Trägerschaften funktionieren und wie sie organisiert sein sollen. Man könnte diesbezüglich bestimmte Artikel des Bundesgesetzes über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG) als Beispiele heranziehen: Der Bund gewährt hier Regionen, Gemeinden, öffentlich- und privatrechtlichen Körperschaften sowie Privatpersonen direkte Finanzhilfe, die nicht über die Kantone läuft.

Die Finanzhilfe des Bundes wird nicht an einzelne, isolierte Projekte ausgerichtet. Das Problem des Agglomerationsverkehrs soll Gegenstand einer eingehenden Untersuchung sein, in die sowohl der öffentliche, als auch der motorisierte Individualverkehr und der Langsamverkehr einbezogen werden. Jede Trägerschaft wird deshalb ein Agglomerationsprogramm ausarbeiten müssen, das alle Verkehrsarten sowie auch räumliche und umweltpolitische Aspekte beinhaltet (siehe Kapitel 8.3).

Im Rahmen dieser Agglomerationsprogramme können verschiedene Massnahmen getroffen werden, beispielsweise in folgenden Bereichen (siehe 8.1.2.2):

- Verbesserung des öffentlichen Verkehrs auf Schiene und Strasse
- Anreize zur Reduktion des MIV (Pilotprojekte für Strassen-Benutzungsabgaben, Einführung einer gemeindeübergreifenden Parkraumbewirtschaftung)
- Förderung des Langsamverkehrs

Diese beiden Instrumente, die städtische Trägerschaft für den Agglomerationsverkehr und das Agglomerationsprogramm, sind eng miteinander verbunden.

---

#### **Übergangsmassnahme:**

##### **Bessere Nutzung der vorhandenen Finanzquellen**

Bessere Nutzung der bereits vorhandenen Finanzquellen im Rahmen der Leistungsvereinbarung 2003–2006 mit den SBB, beim Projekt Bahn 2000 2. Etappe und im Eisenbahngesetz (Art. 56) bzw. bei der Nachfolgeregelung im Rahmen der Bahnreform.

---

Die oben beschriebenen Massnahmen können nicht sofort realisiert werden. Deshalb hat der Bundesrat am 22. August 2001 verschiedene Übergangsmassnahmen beschlossen, die auch von der Expertengruppe Bieri vorgeschlagen worden sind: Der Zahlungskredit für die Verpflichtungen aus dem 7. und 8. Rahmenkredit zur Förderung konzessionierter Transportunternehmungen wird im Rahmen des Budgets 2002 um 35 Mio. und der Finanzplanung 2003–2005 um 40 Mio. Franken pro Jahr erhöht. Das UVEK wurde zudem beauftragt zu prüfen, ob und wieweit der öffentliche Agglomerationsverkehr beim Projekt Bahn 2000 2. Etappe, bei der Leistungsvereinbarung 2003–2006 mit den SBB sowie bei der Ablösung des Instrumentes 8. Rahmenkredit für die konzessionierten Transportunternehmungen im Rahmen der Bahnreform zu berücksichtigen ist.

Am 16. Mai 2001 hat sich der Bundesrat hingegen gegen eine vorübergehende Reaktivierung der Verkehrstrennungsverordnung ab 2002 ausgesprochen – ebenfalls eine Massnahme, die von der Expertengruppe Bieri vorgeschlagen worden war.

#### *8.1.2.2 Weitere Massnahmen*

Nebst den Massnahmen zur Finanzierung und Organisation können auch die nachfolgenden Massnahmen zur Verbesserung des Agglomerationsverkehrs beitragen.

Sämtliche Massnahmen können nur dann zu den gewünschten Ergebnissen führen, wenn sie Bestandteil eines «Gesamtpakets» sind. Beim Vollzug der Verkehrspolitik, insbesondere der städtischen Verkehrspolitik, hat sich gezeigt, dass isolierte Massnahmen nicht genügen: Es braucht ein optimal «geschnürtes» Paket von aufeinander abgestimmten Massnahmen. Nur so können die Querbezüge zwischen den verschiedenen Massnahmen berücksichtigt und die Interessen der einzelnen Gruppen, die innerhalb eines begrenzten Raums am Verkehr beteiligt sind, in Einklang gebracht werden. Vor allen Dingen müssen Förderungs- und Beschränkungsmassnahmen kombiniert werden, um eine Umverteilung zwischen öffentlichem Verkehr und MIV ohne Einschränkung der Mobilität zu erreichen.

---

#### **Laufende Massnahme:**

##### **Sachplan Verkehr**

Mittelfristig werden die Sachpläne Strasse, Schiene und Luftfahrt zu einem einzigen Sachplan Verkehr zusammengelegt, um eine koordinierte Planung der Verkehrsarten zu garantieren und gleichzeitig den Forderungen der Raumordnung Rechnung zu tragen.

Kurzfristig stellen die zuständigen Bundesämter (ASTRA, BAV, ARE) sicher, dass die beiden Sachpläne Strasse und Schiene eng aufeinander abgestimmt sind. Diese werden ein gemeinsames Dach-Kapitel aufweisen, welches die Erwartungen und Anforderungen aus Sicht der Raumentwicklung und Verkehrskoordination aufzeigt. Dabei sollen der Koordination der verschiedenen Verkehrsträger (inkl. Langsamverkehr) und den Aspekten des Agglomerationsverkehrs grosses Gewicht beigemessen werden.

Die Ausarbeitung der Sachpläne ist in Gang. Ein Entwurf für das gemeinsame Kapitel wird im Frühling 2002 vorliegen.

Auch die Funktion des Nationalstrassennetzes (hauptsächlich Autobahnen) wird neu definiert. Dieses Netz, das zum jetzigen Zeitpunkt eher für den Fernverkehr bestimmt ist, könnte in Zukunft auch im Agglomerationsverkehr an Bedeutung gewinnen.

Mittelfristig werden die beiden Sachpläne unter Einbezug des Sachplanes Infrastruktur Luftfahrt zu einem einzigen Sachplan verschmolzen.

---

#### **Laufende Massnahme:**

##### **Erarbeitung eines Leitbilds zur Förderung des Langsamverkehrs**

Derzeit wird ein departementales Leitbild zur Förderung des Langsamverkehrs erarbeitet mit dem Ziel, den Anteil des Langsamverkehrs (Fussverkehr, Wandern, Velo fahren, neue Mobilitätsformen) am Gesamtverkehr zu erhöhen. Zusammen mit dem öffentlichen und dem motorisierten Individualverkehr kann der Langsamverkehr zur nachhaltigen Entwicklung des gesamten Landverkehrs beitragen.

Der Entwurf des Leitbildes soll im Frühling 2002 vorliegen.

---

#### **Laufende Massnahme:**

##### **Förderung von neuen Mobilitätsformen**

Parallel zu den Massnahmen zur Förderung des Langsamverkehrs fördert der Bund auch die Entwicklung neuer Mobilitätsformen.

Ziel dieser neuen Mobilitätsformen ist es, für kurze Distanzen und innerhalb eines bestimmten Perimeters Alternativen zur Benützung des eigenen Autos anzubieten. Das kann vom einfachen Car-Pooling (Pilotphase des Projektes Carlos in Burgdorf) über Zwischenlösungen (Projekt City-Car in Martigny) bis zum Zurverfügungstellen von «öffentlichen Privatfahrzeugen» (Projekte in Biel und Genf 2002–2004) reichen.

Diese neuen Mobilitätsformen dürfen nicht als Konkurrenz zu den bestehenden Transportsystemen verstanden werden, sondern als Instrument, um die Ziele einer gesamtheitlichen Verkehrs- und Parkplatzpolitik zu erreichen.

### **8.1.3 Umweltpolitische Massnahmen**

Die verkehrspolitischen Massnahmen zugunsten der städtischen Gebiete werden sich auch auf die Umweltqualität auswirken und können daher ebenfalls aus dem Blickwinkel der Umweltpolitik betrachtet werden.

Insbesondere sollte die Realisierung der Agglomerationsprogramme, durch die eine kohärente Organisation der verschiedenen Verkehrsmittel in den Agglomerationen gewährleistet werden soll, zu einer verminderten Umweltbelastung (Luft, Lärm und Landschaft) beitragen. Das selbe gilt für die Massnahmen zur Verbesserung des öffentlichen, zur Reduzierung des MIV und zur Förderung des Langsamverkehrs.

Folgende Massnahmen wirken sich direkt auf die Umweltpolitik aus:

---

#### **Laufende Massnahme:**

##### **Abstimmung von Raumplanung und Umweltschutz**

Das ARE und das BUWAL untersuchen die Möglichkeiten, die Ziele der Raumplanung und des Umweltschutzes besser aufeinander abstimmen zu können.

---

Das Parlament hat den Bundesrat in zwei Motionen<sup>32</sup> beauftragt, für die Aufhebung von möglichen Widersprüchen zwischen den Anliegen der Raumplanung und den Zielen der Luftreinhaltung zu sorgen. Das Parlament vermutet, dass die rechtlichen Bestimmungen zur Luftreinhaltung mit Emissionsbegrenzungen die raumplanerisch erwünschte Ansiedlung von grossen publikumsintensiven – und damit in der Regel verkehrs- und umweltbelastenden – Einrichtungen in den Siedlungsgebieten und den Zentren verhindern oder unnötig erschweren.

Die beiden zuständigen Bundesstellen ARE und BUWAL haben Arbeiten zur Klärung der Sachlage und der Handlungsmöglichkeiten aufgenommen. Sie analysieren das Zusammenwirken von Luftreinhaltrecht und Raumplanungsrecht im Allgemeinen und anhand praktischer Fallbeispiele. Die Analysen bilden Basis zu konkreten, umsetzungsorientierten Vorschlägen insbesondere durch Vollzugshilfen und Änderungen im Verfahrenrecht. Der Bericht der beiden Ämter mit den Handlungsempfehlungen soll im April 2002 vorliegen.

---

#### **Massnahme in Prüfung:**

##### **Stärkere Unterstützung und Vereinfachungen beim Vollzug**

Änderung des Finanzierungssystems für Lärmschutzmassnahmen, um Abhilfe für die finanziellen Probleme der Kantone zu schaffen; Vereinfachung der administrativen Verfahren für die Beiträge an strassenverkehrsbedingte Massnahmen gemäss Luftreinhalteverordnung.

---

Die Strassenlärmsanierung kann nicht wie vorgesehen bis zum Jahre 2002 abgeschlossen werden. Eine bloss – vom Bundesrat bereits beschlossene – Verlängerung der Frist löst das Problem nicht, da mit dem bisherigen Arbeitstempo das Sanierungsende unverhältnismässig lange hinausgeschoben würde.

Eine Erhöhung der Beitragssätze des Bundes zur Beschleunigung des Verfahrens würde zu einer Ungleichbehandlung der Kantone führen: Diejenigen, die bisher grosse Anstrengungen zur Sanierung unternommen haben, hätten insgesamt wesentlich mehr eigene Gelder aufgewendet als diejenigen, welche die Sanierungen nur zögerlich in Angriff genommen haben.

Verschiedene denkbare Massnahmen werden im Rahmen der Vertiefungsarbeiten zur Finanzierung des Agglomerationsverkehrs geprüft werden, unter anderem eine allfällige Vorfinanzierung kantonaler Projekte durch den Bund.

In Bezug auf die Beiträge an strassenverkehrsbedingte Massnahmen gemäss der Luftreinhalteverordnung schlägt die Botschaft des Bundesrates zum NFA eine Teilrevision der Art. 50 und 51 des Umweltschutzgesetzes sowie der Art. 25 und 27 des Mineralölsteuergesetzes vor. Damit sollen die Verfahren vereinfacht und beschleunigt werden.

#### **8.1.4 Sozialpolitische Massnahmen**

Im Rahmen der Arbeiten der TAK werden sozialpolitische Massnahmen geprüft, die dazu dienen sollen, den spezifischen Problemen der Städte und Agglomerationen Rechnung zu tragen. Trotzdem kann jetzt bereits eine Standortbestimmung zu den geprüften oder laufenden Massnahmen des Bundes gemacht werden. Einige Massnahmen wurden schon 1999 von der Arbeitsgruppe Kantone-Städte-Agglomerationen (AG-KSA) in Betracht gezogen.

---

<sup>32</sup> 98.3589 Motion Büttiker vom 15.12.1998; Widersprüche zwischen Umweltschutz- und Raumplanungsrecht; 99. 3574 Motion UREK-N vom 23.11.1999; Umweltgerechte Innenstadtförderung

---

**Massnahme in Prüfung:****Einschränkung der Armutsrisiken**

Schaffung eines ergänzenden Leistungssystems für Familien und Umsetzung einer Lösung für Familienzulagen auf Bundesebene, mit der die Armutsrisiken und damit der Bezug von Sozialhilfe eingeschränkt werden kann.

---

In der Sozialpolitik des Bundes wird momentan ein Schwergewicht auf familienunterstützende Massnahmen gelegt. Dabei gilt es, eine Lösung für die Probleme der sogenannten Working poor (arme Erwerbstätige) zu finden. In den letzten Jahren wurde vermehrt auf diese Probleme hingewiesen, unter deren Folgen die Kinder der betroffenen Haushalte zu leiden haben. Es handelt sich dabei zwar nicht um ein spezifisch städtisches Problem; da aber dort der Anteil von wirtschaftlich schwachen Personen und Haushalten überdurchschnittlich gross ist (siehe Kapitel 4.2.3.), sind die Städte besonders stark betroffen.

Bund, Kantone und Gemeinden sollten sich gemeinsam um eine kohärente Familienpolitik bemühen. Diese Kohärenz kann in optimaler Weise im Rahmen der TAK sichergestellt werden. In der tripartiten technische Arbeitsgruppe «Sozialpolitik» nehmen Spezialisten des Bundes, der Kantone sowie der Städte und Gemeinden Einsitz. Diese soll Vor- und Nachteile verschiedener Optionen prüfen, namentlich aus dem Blickwinkel ihrer politischen und sozialen Folgen. Diese Arbeiten unterstützen die zur Zeit laufende parlamentarische Diskussion.

Zur Zeit werden zwei parlamentarische Initiativen beraten (Meier-Schatz und Fehr). Beide streben die Schaffung eines Systems von Ergänzungsleistungen für Familien nach dem Tessiner Modell an. Dieses Modell beinhaltet Ergänzungsleistungen zur Deckung des Lebensbedarfs von Kindern unter fünfzehn Jahren sowie eine Ergänzungsleistung für Familien mit Kleinkindern (unter drei Jahren) zur Deckung des Lebensbedarfs der ganzen Familie. Im Tessin hat man damit positive Erfahrungen gemacht, da die Armutsrisiken von Familien mit tiefem Einkommen verringert werden.

Eine weitere parlamentarische Initiative Fehr fordert eine Anstossfinanzierung (während zehn Jahren jährlich maximal 100 Millionen Franken) für familienergänzende Betreuungsplätze wie Kinderkrippen, Kinderhorte usw.

Die zuständigen parlamentarischen Kommissionen befassen sich momentan mit diesen Initiativen.

Auch die Ausweitung der Ergänzungsleistungen auf andere Gruppen wie beispielsweise auf betagte Arbeitnehmende wurde in Erwägung gezogen (parlamentarische Unterkommission). Da es sich dabei jedoch um passive Leistungen handelt, eignet sich dieses Instrument nicht in sämtlichen Fällen, in denen die Mittel nicht ausreichen.

Hingegen befürwortet der Bundesrat eine Bundeslösung für die Familienzulagen. Eine Lösung stammt von der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N) und berücksichtigt die parlamentarische Initiative Fankhauser. Sie besteht in der Schaffung eines Rahmengesetzes für die Familienzulagen, wobei nicht alle Selbstständigerwerbende und Nichterwerbende diesem Gesetz obligatorisch unterstellt sind. Die Arbeiten zu dieser Initiative sind im Gang.

Diese Massnahme würde dazu beitragen, Lücken im Familienschutz zu schliessen und einen Mindeststandard zu gewährleisten. Trotzdem würden weiterhin weitere Lücken und Unterschiede bezüglich dem Geltungsbereich und der Höhe der ausbezahlten Beträge in den einzelnen Kantonen bestehen.

---

**Laufende Massnahme:****Sozialhilfestatistik**

Aufbau einer Sozialhilfestatistik durch das BFS als Vorbereitung für alle Vorhaben zur Vereinheitlichung und Koordination von Bedarfsleistungen.

---

Die Sozialhilfe im weiteren Sinne umfasst eine ganze Reihe von Bedarfsleistungen. Nach Ansicht des Bundes bildet die Erfassung dieser Leistungen und die Erstellung einer Sozialhilfestatistik, die eine Übersicht über sämtliche Begünstigte und alle Ausgaben gibt, eine unerlässliche Vorbereitung für sämtliche Vereinheitlichungs- oder Koordinationsprojekte. Das BFS arbeitet momentan an der Ausarbeitung einer solchen Statistik.

Um die in der Sozialhilfe bestehenden Ungleichheiten zu reduzieren, verlangen die Städte, die einen grossen Teil der Sozialhilfekosten tragen, seit mehreren Jahren die Schaffung eines Rahmengesetzes für die Sozialhilfe durch

den Bund. Bisher waren die Kantone dagegen, dass dem Bund in diesem Bereich Kompetenzen übertragen werden (Vernehmlassung «Recht auf Existenzsicherung» im Jahr 1995). Ein Vernehmlassungsentwurf bezüglich der Zweckmässigkeit eines Rahmengesetzes ist bei einer parlamentarischen Kommission noch immer hängig.

Ein Rahmengesetz könnte zwei Probleme lösen. Das erste betrifft der Bedarf nach einer Harmonisierung. Die regionalen Unterschiede haben zur Folge, dass nicht alle Begünstigten gleich behandelt werden und dass das System für diese undurchschaubar ist. Das zweite betrifft die schwierige öffentliche Finanzlage, die mit dem Ausgleich der von den Gemeinden getragenen Lasten zwischen den Kantonen und innerhalb der Gemeinden eines Kantons zusammenhängt.

Da eine Bundesregelung fehlt, unterscheiden sich die Sozialhilfeansätze je nach Kanton und Gemeinde. Durch die von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) empfohlenen Normen, die von den Kantonen weitgehend übernommen werden, wird jedoch eine gewisse Harmonisierung auf freiwilliger Basis gewährleistet. Diese Normen werden von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren unterstützt. Solange die Frage bei der zuständigen parlamentarischen Kommission hängig ist, besteht aus Sicht des Bundes keine Veranlassung für neue Massnahmen, zumal die Ungleichheiten nicht nur auf die Sozialhilfeansätze zurückzuführen sind, sondern sich auch durch das Steuersystem, das Leistungsangebot und die Verfügbarkeit weiterer bedarfsabhängiger Leistungen usw. ergeben können.

Ein weiterer Aspekt, der für ein solches Bundesgesetz spricht, ist der Lastenausgleich zwischen den Gemeinden. Dieser Ausgleich hängt in erster Linie von den interkantonalen Finanzausgleichssystemen ab. Auf Bundesebene trägt die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) der Situation der Kernstädte Rechnung und sieht eine Entschädigung für die soziodemografischen Lasten vor (siehe Kapitel 8.1.5). Zuerst sollte jedoch das definitive NFA-Projekt abgewartet werden.

### 8.1.5 Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA)

---

#### Massnahme in Prüfung:

#### Ausgleich von Zentrumslasten und soziodemografischen Lasten

Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen und insbesondere Umsetzung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Ausgleich von Zentrums- und soziodemografischen Lasten.

---

Der Bundesrat hat dem Parlament die Botschaft über die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) mit Beschluss vom 14. November unterbreitet. Mit diesem Projekt könnten im Hinblick auf die Berücksichtigung der Städte und Agglomerationen in der Finanzpolitik des Bundes wichtige Fortschritte erzielt werden. Das Projekt enthält zwei Instrumente, welche für die Probleme in Zusammenhang mit den Lasten der Kernstädte und bestimmter Agglomerationsgemeinden eine Besserung bringen könnten.

Das erste Instrument ist die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Bestimmte Bereiche werden als gemeinsame Aufgaben mehrerer Kantone festgelegt. Darunter fallen Aufgaben, welche die Zentren wahrnehmen, deren Nutzen aber über die Kantonsgrenzen hinaus reicht. Dies ist beispielsweise der Fall bei Universitäten und Fachhochschulen, bei der Spitzenmedizin und bei Spezialkliniken, bei kulturellen Einrichtungen mit überkantonaler Bedeutung sowie beim öffentlichen Agglomerationsverkehr.

Wird eine Aufgabe als gemeinsame Aufgaben definiert, bedeutet dies, dass sie von den Kantonen gemeinsam bewältigt werden und dass ein horizontaler Lastenausgleich stattfinden muss. Dabei werden drei Ziele verfolgt: Vermeidung von Spill-Over-Effekten; Verbesserung der Effizienz des Leistungsangebotes unter Ausnutzung von Skalen-Effekten; Vermeidung einer Zentralisierung auf Bundesstufe, indem das Angebot auf Kantonsstufe besser funktioniert. Auch wenn der Bund die Möglichkeit hat, die Kantone zur Zusammenarbeit zu verpflichten, ist es Sache der Kantone, die Grundsätze sowie Form und Inhalt der Zusammenarbeit festzulegen und das Ganze umzusetzen. Nebst den spezifischeren Verträgen zwischen

Kantone werden in einem interkantonalen Rahmenvertrag die Richtlinien für die Zusammenarbeit und den Lastenausgleich festgelegt. Dieser Vertrag wurde bereits von 22 Kantonen unterzeichnet und ist ein zentraler Bestandteil des NFA, da er eine effektive interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich auf der Basis der Freiwilligkeit und der wechselseitigen Solidarität der Kantone garantiert. Dieser Rahmenvertrag ist zudem nicht nur auf die Kantone beschränkt, sondern sorgt auch dafür, dass Gemeinden, insbesondere aber Städte und Agglomerationen, einbezogen werden.

Über diese Rahmenverträge verpflichten sich die Kantone zudem:

- die Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit und Lastenausgleichs im Rahmen der kantonalen Besonderheiten auch auf der innerkantonalen Ebene anzuwenden. Kantonsinterne Systeme des Lastenausgleichs sollen somit die interkommunale Zusammenarbeit und die Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips sicherstellen.
- dass die Zahlungen, die unter dem Titel des Lastenausgleichs geleistet wurden, den eigentlichen Leistungserbringern – soweit sie die Kosten selber tragen – zukommen werden. Diese Leistungserbringer können auch die Städte sein.

Diese beiden Elemente werden zur Lösung der Probleme im Zusammenhang mit den Spill-Over-Effekten in den Agglomerationen beitragen und werden es den Städten erlauben, weiterhin ihre Dienstleistungen als Zentren erbringen zu können.

Im übrigen ist in der zweiten Botschaft zum NFA vorgesehen, dass der Bundesrat dem Parlament Gesetzesänderungen vorschlägt, die der besonderen Situation der Städte und Gemeinden gegenüber den Kantonen Rechnung tragen, z.B. im Zusammenhang mit neuen Formen der Zusammenarbeit und der Finanzierungsmechanismen zwischen Bund und Kantonen.

Das zweite Instrument des NFA, das für die städtischen Regionen von Bedeutung ist, betrifft den Ausgleich der soziodemografischen Lasten. Dieser vom Bund finanzierte Ausgleich ist eine Antwort auf die Probleme der «A-Städte», d.h. auf die Tatsache, dass die Kernstädte von Agglomerationen, sowie eine Reihe weiterer Gemeinden mit ähnlichen Merkmalen, aufgrund ihrer Bevölkerungsstruktur

ein überdurchschnittlich hohen Anteil von sozial schwächer gestellten Personen aufweisen, was höhere Lasten und tiefere Steuereinnahmen zur Folge hat.

Im NFA-Entwurf werden die sozialen und demografischen Lasten als Lasten definiert, welche die Kantone und Gemeinden aufgrund ihrer Bevölkerungsstruktur zu tragen haben und die nicht direkt beeinflussbar sind. Diese Lasten verteilen sich auf sechs verschiedene Bereiche, die jeweils mit einem bis drei Indikatoren umschrieben werden: Armut, besondere Altersgruppen, Ausländerintegration, Drogenproblem, Arbeitslosigkeit, Problematik der Kernstädte.

Der zuletzt erwähnte Bereich nimmt eine Sonderstellung ein. Vorausgesetzt, ein passender Indikator kann erarbeitet werden, würde damit die Möglichkeit geschaffen, den besonderen Lasten Rechnung zu tragen, die sich aufgrund der Dichte der Besiedlung und der Grösse eines städtischen Gebiets ergeben. Dabei würden hier nur die Kernstädte der Agglomerationen mit mehr als 100000 Einwohnern berücksichtigt (Zürich, Basel, Genf, Bern, Winterthur, Luzern, St. Gallen, Lugano, Lausanne). Ein Drittel der Mittel, die für den Ausgleich der soziodemografischen Lasten zur Verfügung steht, wird für diesen Bereich reserviert.

### 8.1.6 Wohnungspolitische Massnahmen

#### Massnahme in Prüfung:

#### Förderung von preisgünstigem Wohnraum

Umsetzung des neuen Gesetzes zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum. Einige Grundsätze dieses Gesetzes sind dabei besonders relevant für die Ziele, die man sich in Bezug auf die Attraktivität und Lebensqualität in den Städten/Agglomerationen und der Siedlungsentwicklung nach innen gesetzt hat.

Ein neues Gesetz zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum ist in Vorbereitung. Der Bundesrat möchte mit seinem Vorhaben Personen und Haushalte unterstützen, die aus wirtschaftlichen oder sozialen Gründen nur schwer Mietwohnungen oder Wohneigentum finden. Ausserdem soll die Position der gemeinnützigen Wohnbauträger gestärkt werden. Im Übrigen sollen die Transparenz des Wohnungsmarktes und die Kenntnisse zu diesem Markt verbessert werden.

Die Ziele der Wohnungspolitik wurden somit neu ausgerichtet und stärker fokussiert.

Einige der Richtlinien für die Fördermassnahmen sind im Hinblick auf die angestrebte grössere Attraktivität und bessere Lebensqualität in den Städten und Agglomerationen sowie die Siedlungsentwicklung nach innen von besonderer Bedeutung:

- Die Ziele und Grundsätze der Raumplanung müssen berücksichtigt werden.
- Eine vernünftige Bodennutzung steht im Zentrum. Die Renovierung des bereits bestehenden Wohnraums hat Vorrang.
- Mit einer Durchmischung sozialer Kategorien im Mietwesen soll die Bildung sozialer Ghettos verhindert werden. In einer Liegenschaft sollten somit nur eine gewisse Anzahl Wohnungen in den Genuss von Fördermassnahmen kommen. Die Qualität der unmittelbaren Umgebung eines Wohnraums ist für eine stärkere Durchmischung ebenfalls wichtig (Nähe von Infrastruktureinrichtungen wie Schulen oder Geschäfte, Nähe von Erholungs- und Freizeiträumen, von Stadtzentren sowie Versorgung durch den öffentlichen Verkehr).

Im Übrigen kann das Bundesamt für Wohnungswesen in der Verordnung Prioritäten bezüglich den Orten setzen, die Anspruch auf Unterstützung haben. Um die Wirksamkeit der Wohnungspolitik im Hinblick auf die Ziele der Agglomerationspolitik zu verstärken, sollten bei der Festlegung von Prioritäten allfällige lokale Initiativen zur Erarbeitung von Gesamtkonzepten für die Verbesserung der städtischen Umgebung berücksichtigt werden. Solche Gesamtkonzepte würden es ermöglichen, die Wohnraumförderung in eine kohärente Aktion zur Revitalisierung der Städte einzubetten.

### 8.1.7 Kulturpolitische Massnahmen

Im NFA-Entwurf ist vorgesehen, dass die überregional bedeutenden kulturellen Infrastrukturen im Rahmen von interkantonalen Partnerschaften verwaltet und finanziert werden. Zudem sollen die effektiven Leistungserbringer, häufig die Städte, am System beteiligt werden (siehe Kapitel 8.1.5).

Damit wird dieses Projekt zur Lösung der Finanzierungsprobleme beitragen, die sich den Städten stellen können.

Folgende Massnahmen betreffen speziell die Kulturpolitik des Bundes.

---

#### **Laufende Massnahme:**

#### **Erarbeitung eines Gesetzes über die Kulturförderung**

---

Der bedeutenden Rolle der Kernstädte und Agglomerationen in der Kulturförderung ist im Rahmen der Umsetzung des Kulturartikels der Bundesverfassung (Art. 69) Rechnung zu tragen.

Folglich werden die Städte in der Projektorganisation ebenfalls vertreten sein, an der Seite der Kantone und der kulturellen Institutionen.

Als Erstes gilt es, die kulturellen Aufgaben der Städte, die Probleme, mit denen diese konfrontiert sind, und auch ihre Erwartungen gegenüber den Kantonen und dem Bund systematisch zu erfassen. Ziel ist es, im Rahmen eines Kulturförderungsgesetzes die nötigen Massnahmen zu treffen und die entsprechenden Mittel zur Verfügung zu stellen.

Es ist geplant, dass der Bundesrat dem Parlament bis Ende 2003 eine Botschaft unterbreitet.

---

#### **Zu vertiefende Massnahme:**

#### **Förderung der Verankerung der Ziele des Denkmalschutzes auf lokaler und regionaler Ebene**

---

Die Bedeutung aller grossen Städte ist im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) national verankert. Dieser Bestand soll auch in den kommunalen und kantonalen Gesetzesgrundlagen besser gesichert werden. Das kann beispielsweise durch eine stärkere Verankerung im Rahmen des Genehmigungsverfahrens für die kantonalen Richtpläne durch den Bund erfolgen.

Man kann heute beobachten, dass die Sensibilität für die historische Substanz, auch solche jüngeren Datums, gestiegen ist. Dabei gilt es aber auch zu beachten, dass ein Grossteil der Investitionen im Bausektor derzeit für Renovierungsarbeiten bestimmt ist. Diesbezüglich wäre es sicher sinnvoll, eine Zusammenarbeit mit dem «Experten-Center» aufzubauen, um die technologischen Forschungen vermehrt auf die besonderen Probleme heutiger Bauten auszurichten und die Ausbildung von Spezialisten

für die Restaurierung zeitgenössischer Denkmäler zu fördern.

### 8.1.8 Sportpolitische Massnahmen

---

#### Massnahme in Prüfung:

#### Bewegungsfreundliche Gestaltung der Siedlungsräume

---

Das im «Konzept des Bundesrates für eine Sportpolitik in der Schweiz» formulierte Ziel – gesundheitsfördernde Bewegung und Sport für die gesamte Bevölkerung – setzt genügend geeignete Infrastrukturen und Raum voraus. Grundsätzlich sollen diese für möglichst viele Sportarten sowie für alle Alters- und Leistungsstufen innerhalb der Agglomerationen und Städte zur Verfügung stehen und optimal genutzt werden.

Handlungsbedarf besteht allgemein zur Schaffung von einfachen, attraktiven und sicheren Möglichkeiten für Bewegung, Spiel und Sport im unmittelbaren Wohnumfeld («Sport um die Ecke») sowie – gut mit öffentlichem Verkehr und «Human Powered Mobility» erreichbar – im Innern und am Rand des Siedlungsraumes (z.B. Spielplätze, Spielstrassen, Schulhöfe, Baubrachen, Industriebrachen, Allmenden, Fitnessparcours, Lauftreffs, Wege für den Langsamverkehr usw.). Mit entsprechenden Sportanlagenkonzepten in den Agglomerationen und Städten soll der Bedarf aufgezeigt und sollen Lösungen entwickelt werden.

Das BASPO prüft zurzeit, zusammen mit den beteiligten Partnern, mit welchen ideellen und materiellen Impulsen der Bund zu bewegungsfreundlicheren Siedlungsräumen beitragen kann.

---

#### Massnahme in Prüfung:

#### Bessere Nutzung des «gesellschaftsnützlichen» Potenzials von Bewegung und Sport

---

Bewegung und Sport können wichtige Beiträge zur Milderung von Problemen in den Agglomerationen und Städten leisten. Im Rahmen der Umsetzung des Konzeptes Sportpolitik sind diese Chancen wissenschaftlich aufzuarbeiten und Modellprojekte mit interessierten Partnern zu lancieren.

Das BASPO prüft zurzeit, zusammen mit den beteiligten Partnern, mit welchen ideellen und materiellen Impulsen der Bund in diesem Sinne zur sozial nachhaltigen Entwicklung in den Agglomerationen und Städten beitragen kann.

### 8.2 Verbesserung der vertikalen Zusammenarbeit zwischen Gemeinden/Städten, Kantonen und Bund

---

#### Laufende Massnahme:

#### Tripartite Agglomerationskonferenz

Aktive Beteiligung des Bundes an den Arbeiten der Tripartiten Agglomerationskonferenz.

---

Die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) wurde am 20. Februar 2001 gegründet:

- Auf politischer Ebene gehören ihr der Bund (Bundesrat), die Kantone (Vorsitz, KDK), die Städte (SSV) und die Gemeinden (SGV) an.
- Ihr Ziel ist die Koordination der agglomerationsbezogenen Tätigkeiten der verschiedenen Partner und die Erarbeitung einer gemeinsamen Agglomerationspolitik.
- Vorrangige Themen sind die Fortsetzung der im vorliegenden Bericht behandelten Arbeiten des Bundes, die horizontale Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen, die Sozialpolitik sowie die Ausländer- und Integrationspolitik.

Die Beteiligung des Bundes an der TAK ist wie folgt gesichert:

- eine bundesrätliche Delegation oder die Bundeskanzlerin sowie die Direktionen von ARE, seco und BJ vertreten den Bund an den Versammlungen der TAK;
- die Interdepartementale Koordinationsgruppe für Föderalismusfragen (IDEKOF), in der alle Departemente und die Bundeskanzlei vertreten sind, stellt den koordinierten Einsatz dieser Delegation sicher;
- die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der betreffenden Bundesämter beteiligen sich an den Tätigkeiten von drei technischen Arbeitsgruppen, die sich mit der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit, der Sozialpolitik und der Ausländer- und Integrationspolitik befassen.

Die Tripartite Agglomerationskonferenz wird massgeblich dazu beitragen:

- einen Gesamtüberblick über die Tätigkeiten der Partner, welche die Entwicklung des urbanen Raums beeinflussen, zu erarbeiten;
- rasch ein Bewusstsein für die Probleme zu schaffen, die gemeinsam angegangen werden müssen, und wenn nötig Impulse zur Problemlösung zu geben;
- die Kohärenz und Komplementarität der Massnahmen auf Ebene des Bundes, der Kantone und Gemeinden zu gewährleisten.

Während den ersten vier Jahren ihrer Tätigkeit wird die TAK Projektcharakter haben. Nach Ablauf dieser Frist will man die Resultate und Arbeitsmethoden auswerten. Werden diese als erfolgreich erachtet, wird die TAK institutionalisiert (Art. 3.1 Buchstabe d der Vereinbarung vom 20. Februar 2001).

---

#### **Zu entwickelnde Massnahme:**

##### **Anpassung des Gesetzgebungsverfahrens**

Anpassung des Legislaturverfahrens, um einen vermehrten Einbezug der Gemeinden/Städte bei agglomerationsrelevanten Vorhaben des Bundes schon im Vorstadium der Gesetzgebung zu ermöglichen.

---

Bezüglich der Ausarbeitung und Umsetzung der Sachpolitiken des Bundes bestehen verschiedene Grundlagen, die ein Engagement des Bundesrates für eine operationelle sowie alltägliche vertikale Zusammenarbeit begründen: Der Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates von 1998, Art. 43 Abs. 2bis des Geschäftsverkehrsgesetzes sowie Art. 50 Absätze 2 und 3 der Bundesverfassung (siehe Kapitel 4.4.).

Die Bundeskanzlei hat das Schema zur Gestaltung von Botschaften des Bundesrates an das Parlament bereits provisorisch angepasst. Damit wollte man sicherstellen, dass genau festgehalten wird, wie die Vollzugsmodalitäten des Entwurfs im Rahmen des vorbereitenden Gesetzgebungsverfahrens geprüft worden sind, wer den Vollzug übernehmen soll und welche Kosten die Kantone und Gemeinden übernehmen sollen. Im Rahmen des Projektes «Optimierung der Botschaften» soll das Botschaftsschema noch einmal abgeändert werden.

Auch die Überarbeitung der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren (SR 172.062) und eventuell der Verordnung über die Kommissionen (SR 172.31) wird ins Auge gefasst. Damit möchte man erreichen, dass die mit dem Vollzug betrauten Instanzen und insbesondere die Gemeinden/Städte besser in die Ausarbeitung der gesetzgeberischen Massnahmen einbezogen werden.

In diesem Zusammenhang können folgende Überlegungen aufgeführt werden:

- Die betreffenden Bundesämter müssten die Kantone und anderen Vollzugsorgane (z.B. Gemeinden und Städten) über die in Betracht gezogenen Massnahmen informieren und die Probleme auffindig machen, die sich beim Vollzug stellen könnten. Dieser Informationsaustausch würde es den Vollzugsverantwortlichen ermöglichen, sich an der Entwicklung realistischer Lösungen zu beteiligen.
- Diese Kontakte könnten in verschiedenen Formen stattfinden: Im Rahmen eines Informationsaustausches, einer schriftlichen Vorkonsultation oder einer Tagung, durch die Einrichtung einer partnerschaftlichen Projektorganisation oder durch den Einbezug von Vertretern der Kantone und gegebenenfalls anderer Vollzugsorgane in Arbeitsgruppen, Planungs- oder Expertenkommissionen.
- Die zuständige Dienststelle würde sich an die betroffenen Kantone wenden, entweder an die betreffende Fachkonferenz der kantonalen Direktoren oder an die Konferenz der Kantonsregierungen (falls das Projekt mehrere Departemente des Bundes tangiert). Beträfe die Umsetzung vor allem die Städte und Gemeinden, würde sich die zuständige Dienststelle hingegen an die interessierten Dachverbände wenden. Der Einbezug von Städten und Gemeinden würde in Zusammenarbeit mit den Kantonen erfolgen. Die Kantone oder gegebenenfalls die Städte und Gemeinden würden ihre Vertreter selber vorschlagen. Anschliessend würden diese durch den Bund gewählt.
- Während der Auswertung der Resultate des Vernehmlassungsverfahrens würde der Meinung der Kantone und gegebenenfalls anderer Organe, die mit der Ausführung beauftragt sind, in Bezug auf die Umsetzung der Massnahmen besonderes Gewicht eingeräumt.

Der vermehrte Einbezug von Städten und Gemeinden in die Planung und Erarbeitung von gesetzgeberischen Massnahmen ist für die Politik in den Bereichen Raumplanung, Verkehr, Umwelt, Finanzen und für die Sozialpolitik von besonderer Bedeutung. Dies gilt auch für andere

politische Bereiche, welche die städtischen Gebiete (Sport und Kultur, Wohnungswesen usw.) betreffen.

Im Bereich der nachhaltigen Entwicklung werden seit kurzem Bemühungen in diese Richtung unternommen:

Die Schweiz überarbeitet ihre Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Der Bund räumt den wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Zielen den gleichen Stellenwert ein. Darauf gestützt versucht er, die langfristigen Herausforderungen zu ermitteln. Er ist sich dabei bewusst, dass die gesetzten Ziele nur mit einer guten Absprache mit Kantonen und Städten in konkrete Resultate umgewandelt werden können. Deshalb haben das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektoren-Konferenz (BPUK) und der Schweizerische Städteverband (SSV) das «Forum für nachhaltige Entwicklung» gegründet. Dank dieser Plattform wird es den verschiedenen Partnern möglich sein, Informationen auszutauschen, gemeinsame Projekte zu unterstützen, auf lokaler und kantonaler Ebene Tätigkeiten anzuregen, die sich an der Strategie für eine nachhaltige Entwicklung des Bundes orientieren, und Arbeitskontakte mit den Gemeinden anzuknüpfen.

Bei der Umsetzung im sozialen Bereich bemühte man sich, einen kohärenten Ansatz für die soziale Sicherheit zu gewährleisten und die Zusammenarbeit mit den Vollzugsorganen der eidgenössischen Sozialversicherungen (Invaliden- und Arbeitslosenversicherung) sowie den Sozialhilfeorganen auf Kantons- oder Gemeindeebene auszubauen. Auch die Berufsbildungs- und Berufsberatungsstellen werden in dieses Vorgehen einbezogen.

- Der Entwurf für die Revision der Arbeitslosenversicherung enthält einen neuen Artikel, der die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Institutionen fördern soll.
- Im Entwurf für die 4. Revision der IV wird ebenfalls eine gesetzliche Grundlage für den Abschluss von Kooperationsverträgen zwischen verschiedenen Organen geschaffen.
- Der Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe «Komplementärarbeitsmarkt» vom Mai 2001 (mit dem Punkt 6 des Postulats 99.3003 der WAK-N vom 26. Januar 1999 eingelöst wurde) sieht eine Reihe von Massnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit vor. Diese reichen vom Informationsaustausch bis zur Einrichtung einer einheitlichen Anlaufstelle («one-stop shop»). Es wird vorge-

schlagen, in einem ersten Schritt in den Kantonen, welche Kooperationsprojekte unterbreiten, mit der finanziellen Unterstützung durch die Arbeitslosenversicherung Feldversuche durchzuführen und diese anschliessend auszuwerten. Die Kantone werden auf diese Weise ermutigt, die Abläufe der Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Institutionen zu analysieren und so herauszufinden, welches Synergiepotenzial zwischen den verschiedenen kantonalen Instanzen vorhanden ist. Es geht nun darum, die vorgeschlagenen Massnahmen umzusetzen.

- In die künftigen gesetzgeberischen Arbeiten werden auch die Schlussfolgerungen aus der Studie einbezogen, welche die OECD 1999 über die Sozialhilfe in der Schweiz erstellen liess<sup>33</sup>. Diese bewegen sich ebenfalls in Richtung gemeinsamer Wiedereingliederungsbemühungen, damit Lastenverschiebungen oder Inkohärenzen vermieden werden.

### 8.3 Verbesserung der horizontalen Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen, zwischen den Städten und zwischen den Agglomerationen

#### **Prioritäre Massnahme: Modellvorhaben**

Technische und finanzielle Unterstützung des Bundes bei der Durchführung innovativer Modellvorhaben von Gemeinden/Städten und Kantonen  
Schwerpunktthemen sind die Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen, die Städte- und Agglomerationsnetze sowie die Siedlungsentwicklung nach innen.

Die Unterstützung der Modellvorhaben verfolgt das allgemeine Ziel einer verstärkten horizontalen Zusammenarbeit. Damit sollen dauerhaft funktionsfähige städtische Gebiete gefördert und ein polyzentrisches Netz von Städten und Agglomerationen erhalten werden. Darüber hinaus verfolgt die Unterstützung der Modellvorhaben folgende konkrete Ziele:

- Sie möchte die Grundzüge der Raumordnung Schweiz möglichst konkret und direkt umsetzen.

<sup>33</sup> OECD, *Der Kampf gegen den ... und der Schweiz*, Band 3, OECD, *Ausschluss: Sozialhilfe in Kanada* Paris, 1999.

- Sie möchte innovativen Projekte Impulse geben und damit die dynamischen städtischen Gebiete bei ihren Bemühungen ermutigen.
- Sie möchte die Erfahrungen aus innovativen Vorhaben zur Umsetzung der Raumplanungsziele im urbanen Raum sammeln, auswerten und kommunizieren.
- Sie möchte eine Kettenreaktion bewirken: Die Modellvorhaben sollen andere Städte und Agglomerationen ermuntern, sich in ähnlicher Richtung zu engagieren und gleichzeitig von den bereits gemachten Erfahrungen zu profitieren.

Die Unterstützung von Modellvorhaben ist ein geeignetes Mittel, um Anreize zu schaffen. Diese Methode wird zum Beispiel in Deutschland häufig erfolgreich angewendet, so u.a. bei der Bildung von Städtenetzen. Die Europäische Union ihrerseits unterstützte von 1990–1999 gemäss Artikel 10 EFRE Pilotprojekte, die einen Grossteil der städtischen Probleme abdeckten und diese Probleme oft mit einem integrierten Ansatz angingen. Die Lehren aus diesem Vorgehen ermöglichten es u.a., für die Periode 2000–2006 die Ziele der Gemeinschaftsinitiative URBAN II zugunsten der wirtschaftlichen und sozialen Erneuerung von städtischen Gebieten in Krisensituationen festzulegen.

Die Unterstützung von Modellvorhaben umfasst drei thematische Schwerpunkte:

#### 1. Zusammenarbeit innerhalb von städtischen Gebieten

Hierbei handelt es sich um Modellvorhaben, die eine intensivere Zusammenarbeit zwischen einer Gruppe von Gemeinden (und/oder eventuell Kantonen) einer Agglomeration oder eines Metropolitanraumes anstreben, mit dem Zweck, die funktionale und relationale Wirklichkeit des betroffenen städtischen Gebietes mögliches gesamtlich zu berücksichtigen.

Beispielsweise könnten folgende Vorhaben unterstützt werden:

- Erarbeitung einer Gesamtstrategie für die wirtschaftliche, soziale und räumliche Entwicklung einer Agglomeration.
- Erarbeitung eines Agglomerationsprogramms (siehe weiter unten).
- Realisierung von konkreten Projekten zur Umsetzung dieser Strategien.

- Ausarbeitung innovativer Formen der Zusammenarbeit zwischen Kernstädten und Agglomerationsgemeinden (Verfahren oder Institutionen).
- Realisierung von besonders ambitionierten und innovativen gemeindeübergreifenden Projekten, beispielsweise in den Bereichen Verkehr, Umwelt, Energie, Wirtschaftsförderung, Raumplanung, Erschliessung von Siedlungsbrachen, Kultur, Denkmalpflege und Freizeit.
- Durchführung innovativer Projekte, welche die Siedlungsentwicklung nach innen zum Ziel haben und ein koordiniertes Vorgehen der Agglomerationsgemeinden bedingen. Darunter fallen beispielsweise die Festlegung von Entwicklungsschwerpunkten beziehungsweise die Realisierung bereits bestehender Vorhaben zur Förderung von Entwicklungsschwerpunkten.
- Realisierung von innovativen öffentlich-privaten Partnerschaftsprojekten.

Die grenzüberschreitenden Agglomerationsprogramme, die infolge der Beziehungen mit Drittländern besonders komplex sind, verdienen eine spezielle Berücksichtigung.

#### 2. Städte- und Agglomerationsnetze

Hier handelt es sich um strategische Netze, die über die blossen Information und den Erfahrungsaustausch hinausreichen und konkrete Kooperationsprojekte im Visier haben:

- entweder zwischen Städten und Agglomerationen, die geografisch nicht weit voneinander entfernt und in etwa gleichbedeutend sind und die dank der Grösse, die sie gemeinsam erreichen, ihre Position in der städtischen Hierarchie festigen wollen;
- oder zwischen einer grossen Stadt oder Agglomeration und kleineren Agglomerationen, die ihre komplementären Funktionen aufwerten wollen, vor allem innerhalb der bestehenden Metropolitanräume;
- oder zwischen grossen, weit entfernten Städten, die durch internationale Allianzen ihre Position im weltweiten Wettbewerb stärken wollen.

Die grenzübergreifenden Netze, die für die Entwicklung grenzüberschreitender Städte und Agglomerationen bedeutende Perspektiven bieten und die Einbindung des vernetzten Schweizer Städte- und Agglomerations-

stems in das europäische Städtetz begünstigen, verdienen besondere Aufmerksamkeit.

Die strategischen Netze können verschiedene und vielfältige Gebiete der Zusammenarbeit umfassen: Wirtschaftsförderung, Technologietransfer, Bildung, Verkehr, Management der Siedlungsentwicklung, Kultur und Tourismus, politische Vertretung.

### 3. Siedlungsentwicklung nach innen

Die Modellvorhaben sind für den Bund ein ideales Mittel, um Anreize für eine verstärkte Zusammenarbeit innerhalb der städtischen Gebiete sowie zwischen den Städten und Agglomerationen zu schaffen. Dieses Instrument soll aber auch eingesetzt werden, um andere Projekte zu unterstützen, mit denen die Ziele der Grundzüge der Raumordnung Schweiz konkretisiert werden könnten. Dies gilt insbesondere für Projekte, die eine Siedlungsentwicklung nach innen anstreben. In diesem Zusammenhang sind folgende thematische Schwerpunkte denkbar:

- Hilfe für die Umnutzung von Siedlungsbrachen. Dieses Problem stellt sich vor allem in kleinen und mittleren Städten.
- Innovative Vorhaben zur Erneuerung bereits bestehender oder zur Entwicklung neuer Stadtquartiere (z. B. Pilotquartiere, in denen die Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung angewendet werden).

#### Der Bund kann die Modellvorhaben auf zwei Arten unterstützen:

- Mit einer technischen Unterstützung:
  - Er gewährleistet die Verbindung zwischen den Projektträgern und den zuständigen Bundesämtern.
  - Er stellt in den verschiedenen Sachbereichen, die tangiert werden, sein Know-how zur Verfügung.
  - Er gewährleistet die Vernetzung der verschiedenen Modellvorhaben.
  - Er bringt die Erfahrungen aus ausländischen Projekten mit.
  - Er fungiert nach Bedarf als Moderator des Prozesses.
  - Er sorgt für die Auswertung der Modellvorhaben und die Weiterverbreitung der daraus gezogenen Lehren.
- Wenn nötig gewährleistet er eine finanzielle Unterstützung, um den Prozess in Gang zu bringen.

Bei der Umsetzung dieser Massnahme sind eine Reihe von **Grundprinzipien** zu berücksichtigen:

- Die Modellvorhaben müssen sowohl dem bottom-up- als auch dem top-down- Ansatz gehorchen. Die Projekte werden von den Gemeinden und/oder den Kantonen entsprechend ihren Bedürfnissen festgelegt und geleitet. Der Bund legt die Rahmenbedingungen und die Kriterien für seine Unterstützung fest.
- Die Unterstützung der Modellvorhaben muss auf einfache und flexible Art erfolgen.
- Die Auswahl der Modellvorhaben muss unter anderem auf der Bedeutung des oder der behandelten Themen für die Siedlungsproblematik, dem innovativen Charakter der geplanten Partnerschaften und Führungsstrukturen sowie auf ihrer Aussagekraft (Modellcharakter) basieren.
- Es geht weder um die langfristige Unterstützung von Projekten, noch um die Hilfe bei der Durchführung blosser Studien. Vielmehr sollen während einer bestimmten Zeit Impulse für Projekte gegeben werden, die relativ rasch zur Lösung von Problemen oder zur Schaffung wirksamer und dauerhafter Kooperationsabläufe führen.
- Die Festlegung des Perimeters wird den lokalen Akteuren überlassen, um zu gewährleisten, dass dieser den spezifischen Bedürfnissen entspricht. Diese müssen aber nachweisen, dass der gewählte Perimeter für die Zielsetzung des Projekts geeignet ist.
- Die Projektträger können Gemeinden und/oder Kantone sowie private Unternehmen sein. Handelt es sich bei den Projektträgern ausschliesslich um eine Gruppe von Gemeinden, muss der betreffende Kanton bzw. müssen die betroffenen Kantone in die Arbeiten einbezogen werden. Dasselbe gilt umgekehrt, wenn ein oder mehrere Kantone Projektträger sind.
- Eine finanzielle Beteiligung des Bundes setzt eine Eigenbeteiligung der Projektträger voraus. Handelt es sich bei den Projektträgern um Gemeinden, haben sich die betroffenen Kantone (bzw. der betreffende Kanton) ebenfalls zu beteiligen.
- Eine finanzielle Beteiligung am Bau von Infrastrukturanlagen ist ausgeschlossen.
- Der Erfahrungsaustausch zwischen den Projektträgern sowie die Weitergabe dieser Erfahrungen an andere Städte und Agglomerationen müssen in ein Gesamtkonzept eingebettet und mit Hilfe verschiedener Kommunikationsmittel (Website, Seminare, Publikationen) koordiniert umgesetzt werden, unter Mitwirkung des Bundes, der Kantone und Gemeinden und auch des Auslands (siehe Kapitel 8.5).

- Von Beginn des Engagements an müssen die für den Austausch und die Auswertung von Erfahrungen notwendigen finanziellen Mittel eingeplant werden.

Im Rahmen der Arbeiten am vorliegenden Bericht konnten einige soeben oder bereits länger angelaufene Projekte als **Beispiele für Modellvorhaben** ausgemacht werden, die in den Genuss einer technischen oder finanziellen Unterstützung durch den Bund kommen könnten.

- Im Rahmen von **PASO**, einer Kooperationsplattform der Kantone Solothurn und Aargau, an der auch Städte und Gemeinden beteiligt sind, haben sich die Partner die Entwicklung einer Agglomerationspolitik im Raum Aarau-Olten-Zofingen zum Ziel gesetzt. Damit soll diese Region als soziale und wirtschaftliche Einheit gestärkt werden. Ersten geplante Projekte sind: Die Untersuchung der Machbarkeit und gegebenenfalls die Umsetzung eines gemeinsamen Marketings der drei Agglomerationen, das die Stärken der Region als Wirtschaftsstandort von hoher Lebensqualität hervorhebt; die Erarbeitung eines Raumentwicklungskonzepts für die Region, das sich auf die spezifischen Stärken der verschiedenen Gebiete der Region stützt; der Abbau von Interessenkonflikten zwischen Raumplanung, Verkehr und Umwelt durch die Umsetzung eines Mobilitätskonzepts. Die Zusammenarbeit könnte auch auf andere Bereiche wie beispielsweise auf den Regionalverkehr oder Tourismus ausgedehnt werden. Eine institutionelle Betrachtung wird erst in einem nächsten Schritt und bei einem erfolgreichen Verlauf der Teilprojekte ins Auge gefasst.
- Das Projekt **PASL**, an dem sämtliche Luzerner Gemeinden der Agglomeration Luzern, der Kanton sowie der Luzerner Gemeindeverband beteiligt sind, verfolgt mehrere Ziele. Es geht darum, eine langfristige Strategie für die Region Luzern zu entwickeln, die Idee eines gemeinsamen Wirtschafts- und Lebensraums zu verwirklichen und die Region im nationalen und internationalen Wettbewerb zu stärken. Eine bessere Zusammenarbeit sollte es zudem erlauben, das innerhalb der Region vorhandene Synergiepotenzial zu nutzen und Lösungen für die in der Region auftretenden Probleme zu finden. Diese Ziele müssen im Rahmen eines Lernprozesses erreicht werden, an dem die Vertreter aus Politik, Wirtschaft, Bildung, dem Sozialbereich sowie die Zivilgesellschaft mitwirken. Ein Leitbild für die Region Luzern sollte bis im Januar 2002

erarbeitet und im Rahmen eines zweiten «Zukunftsatelier» genehmigt werden. In einem nächsten Schritt gilt es Teilkonzepte sowie entsprechende Tätigkeitsprogramme auszuarbeiten.

- Das **Agglomerationsgesetz des Kantons Freiburg**, das am 1. Januar 1997 in Kraft getreten ist, ermöglicht einen Ausbau der gemeindeübergreifenden Beziehungen, indem die Agglomerationen mit einer eigenen Rechtsstruktur ausgestattet werden. Den Anstoss für die Schaffung der Agglomeration Freiburg gab eine Volksinitiative. Nach einer Vernehmlassung setzte der Staatsrat das entsprechende Verfahren in Gang und legte einen provisorischen Perimeter fest. Bis zum Juli 2003 muss eine konstituierende Versammlung aus Vertretern der betroffenen Gemeinden einen Statutenentwurf vorlegen, der den definitiven Perimeter, die Aufgaben und die Aufteilungskriterien für die Berechnung der Gemeindebeiträge festlegt. Da dafür in sehr kurzer Zeit recht komplexe Arbeiten zu erledigen sind, muss dringend das Problem der logistischen, finanziellen und politischen Mittel der Versammlung gelöst werden.
- Der Kanton Bern und der «Verein Region Bern» möchten ein langfristig orientiertes, partnerschaftliches Vorhaben starten, mit dem Ziel, eine positive Vision für den **funktionalen Raum Bern** zu entwickeln. Da dieser Raum einen städtischen und einen ländlichen Teil umfasst, müssen vor allem die Berührungspunkte dieser beiden Räume berücksichtigt werden. Durch eine verstärkte Zusammenarbeit sollen die gemeinsamen Interessen stärker gewichtet und die Widerstände überwunden werden. In einem ersten Schritt gilt es, einen Perimeter festzulegen, die Berührungspunkte der Räume, die Probleme und Handlungsfelder zu untersuchen und ein Arbeitsprogramm aufzustellen.
- Die **COREL** (Communauté Région Lausannoise), die seit 1990 in zahlreichen Bereichen der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit in der Agglomeration tätig ist, prüft momentan, wie sie aktiver tätig werden könnte. Einerseits muss der allgemeine Inhalt einer verstärkten und erneuerten Zusammenarbeit festgelegt werden. Zudem gilt es auch den Perimeter zu bestimmen, entsprechend den Bedürfnissen und nach dem System konzentrischer Kreise. Schliesslich gilt es, die allfällig notwendigen institutionellen Anpassungen (Agglomerationsgesetz, Waadt-

ländische Verfassung) zu bestimmen. Dabei sind u.a. die Impulse aus der Umsetzung besonderer, ambitionierter Projekten zu nutzen. Ein erstes Projekt will eine Politik zur wirtschaftlichen Entwicklung in der Agglomeration einführen. Dazu werden quantitative (Arbeitsstellen) und qualitative (Standortbedingungen) Ziele festgelegt. Die wirtschaftliche Entwicklung soll auf einer aktiven Politik der Unterstützung basieren, die Prioritäten setzt. Deren Auswirkungen auf den Raum müssen ermittelt werden. Für die Umsetzung werden ein Massnahmenkatalog und entsprechende Projekte erarbeitet, welche die Stärken der Region aufwerten und die Nachteile in den Hintergrund treten lassen. Diese Vorhaben sollen zu einer eigentlichen Wirtschaftspolitik für die Agglomeration führen, die mit den Projekten der Gemeinden und Kantone koordiniert wird, bei Bedarf aber auch über diese hinausgeht.

Die übrigen Projekte der COREL betreffen vor allem die Einführung von Mechanismen zur Aufteilung der regionalen Investitionen (Finanzierungsarten, erleichterte Entscheidungsprozesse), die Umsetzung einer Regionalpolitik im Bereich des Sports oder die Koordination der Unterstützung von sozialen Einrichtungen. Zusammen mit dem Kanton will man damit dazu beitragen, die Grundlagen für eine Agglomeration im institutionellen Sinn zu legen. Diese würde dann gewisse Bereiche der Regionalpolitik vereinigen, ohne jedoch die COREL zu ersetzen.

Nebst den Bemühungen um eine wirksamere Zusammenarbeit innerhalb der Agglomeration möchte die COREL auch dem Aufbau von strategischen Netzen mit den Nachbarstädten (Frankreich eingeschlossen) grössere Bedeutung einräumen. Dasselbe gilt für weiter entfernte Städte, von deren Erfahrung man profitieren könnte.

- Eine mögliche Vision für die Entwicklung des Kantons Neuenburg baut auf der urbanen Realität des Kantons auf. Achtzig Prozent der Erwerbstätigen des Kantons arbeiten in den Agglomerationen von Neuenburg (11 Gemeinden) und La Chaux-de-Fonds–Le Locle. Mit einer Vernetzung dieser Einheiten kann der Kanton ein Entlastungszentrum für die Agglomerationen des zunehmend überlasteten Schweizer Mittellands anbieten. Gleichzeitig könnten so die kantonalen Ressourcen möglichst sinnvoll zugeteilt und durch koordinierte Aktivitäten in den Bereichen öffentliche Politik und wirtschaftliche Entwicklung

optimal eingesetzt werden. Weil es auf dem Grundsatz der Zusammenarbeit beruht, könnte das **Neuenburger Städtenetz** daneben eine integrierende Wirkung entfalten, indem es die klassischen Schemen im Kanton Neuenburg sprengt, die auf den Gegensätzen oberer Kantonsteil – Seengebiet, Stadt-Land beruhen.

- Ziel des Projektes **Ecoparc** ist es, auf dem Plateau Bahnhof/Crêt-Taconnet in Neuenburg einen strategischen Entwicklungsschwerpunkt zu realisieren, der auf der konkreten Anwendung des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung basiert. Dieses Projekt zur Erschliessung einer Siedlungsbrache wird ein Kompetenzzentrum für die nachhaltige Entwicklung einschliessen, das die Informations-, Bildungs- und Forschungstätigkeit auf dem Gebiet der nachhaltigen Entwicklung fördert. Dazu wird auch ein durchmischtes Versuchsquartier gehören (Flächen für Wohnraum, Bildung und Arbeit, Unternehmen, die auf die nachhaltige Entwicklung spezialisiert sind). Das Projekt hat bereits das Interesse einiger Investoren geweckt; verschiedene Arten einer zusätzlichen Unterstützung werden geprüft.

Um auf die Bedürfnisse der genannten und anderer Regionen reagieren zu können, sollte man so bald wie möglich mit der Unterstützung von Modellvorhaben beginnen können. Kurzfristig gesehen bedeutet dies:

- Eine beschränkte Anzahl Modellvorhaben könnte Jahr für Jahr mit einem begrenzten Beitrag unterstützt werden, gestützt auf die bestehenden Kompetenzen von ARE und seco im Rahmen der bestehenden Budgetposten.
- Im Fall von Modellvorhaben, die mehrere Bundesämter betreffen, könnte die Finanzierung durch einen koordinierten Einsatz bereits bestehender Finanzierungsquellen dieser Ämter garantiert werden. Die Koordination könnte im Rahmen des Netzwerks Agglomerationspolitik der ROK gewährleistet werden.

Für eine stärkere und konstante Beteiligung an der Unterstützung dieser Modellvorhaben über mehrere Jahre hinweg muss aber eine Gesetzesgrundlage geschaffen werden. Die genaue Form dieser Rechtsgrundlage ist noch zu bestimmen.

**Prioritäre Massnahme:****Agglomerationsprogramm**

Umgestaltung der bestehenden Instrumente der Raumplanung, um eine koordinierte Entwicklung der Agglomerationen zu gewährleisten:

Das Agglomerationsprogramm wird bundesrechtlich im Raumplanungsgesetz verankert. Es wird aber den Kantonen überlassen, wie weit sie dieses den Agglomerationen zwingend vorschreiben. Auch die Regelung der Verfahren wird ihnen überlassen.

Seitens des Bundes wird aber die Gewährung von Bundesmitteln im Agglomerationsverkehr an die Voraussetzung gebunden, dass ein Agglomerationsprogramm vorgelegt wird, das mindestens die Bereiche Verkehr, Umwelt und Siedlung im Zusammenhang behandelt.

Die Problemanalyse (Kap. 4.5.1) hat gezeigt, dass heute die Koordination innerhalb der Agglomerationen nicht sichergestellt ist. Zwar bestehen teilweise regionale Richtpläne, diese finden aber kaum Niederschlag in den kommunalen Nutzungsplänen. Darüber hinaus bestehen nur sektorielle oder punktuelle Formen der Zusammenarbeit. Folgen sind eine unkoordinierte Siedlungsentwicklung der Agglomerationen, schlecht abgestimmte räumliche Entwicklungsschwerpunkte sowie eine erschwerte und unwirtschaftliche Planung der Infrastruktur für den Agglomerationsverkehr.

Für die Erarbeitung von Agglomerationsprogrammen sprechen vor allem zwei Gründe:

- Eine koordinierte Entwicklung der Agglomerationen ist Voraussetzung für die effiziente Lösung der räumlichen, ökologischen und sozialen Probleme der Agglomerationen, für eine Siedlungsentwicklung nach innen und damit letztendlich für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung.
- Es soll sichergestellt werden, dass die Mittel, die der Bund für den Agglomerationsverkehr zur Verfügung stellt, effizient, wirksam und im Sinne der raumordnungspolitischen Ziele des Bundes eingesetzt werden (vgl. Kapitel 8.1.2).

Was die Ausgestaltung betrifft, soll sich das Agglomerationsprogramm in die bestehenden Planungsinstrumente und -kompetenzen einfügen. So wird namentlich die federführende Rolle der Kantone bei der Raumplanung nicht tangiert. Das Projekt soll umsetzungsorientiert und flexibel sein und die Zusammenarbeit in Agglomerationen

fördern und unterstützen. Es verfolgt einen partnerschaftlichen Ansatz, d.h. die Gemeinden sind unabhängig von ihrer Grösse gleichberechtigt.

Dem Bund erlaubt es eine umfassende Beurteilung von Subventionsgesuchen für den Agglomerationsverkehr. Den Kantonen gibt es eine Grundlage für die kantonsweite und grenzüberschreitende Koordination. Den Agglomerationsgemeinden ermöglicht es eine gesamtheitliche Betrachtung der ökonomischen, sozialen und ökologischen Probleme einer Agglomeration. Insbesondere soll es eine integrierte Verkehrs- und Siedlungsplanung sicherstellen. Hervorzuheben sind insbesondere:

- Das Wachstum der Agglomerationen gegen aussen ist zu beschränken und nach innen zu lenken.
- Die Siedlungsentwicklung soll auf einen effizienten und langfristig finanzierbaren öffentlichen Verkehr sowie auf einen attraktiven Langsamverkehr ausgerichtet werden.
- In der Agglomeration bilden sich klar definierte und abgegrenzte Unterzentren, welche die Identifikation der Bevölkerung mit ihrem Wohnort begünstigen.
- Die agglomerationsweite und mit der Siedlungsentwicklung verknüpfte Verkehrsplanung ermöglicht eine effiziente Transportkette mit Einbezug des Langsamverkehrs.

Das Agglomerationsprogramm ist ein projekt- und umsetzungsorientiertes Koordinationsinstrument. Die Agglomerationsgemeinden geben sich eine gemeinsame Strategie sowie gemeinsame Ziele und einigen sich auf konkrete Umsetzungsmassnahmen. Dabei weist das Agglomerationsprogramm den langfristigen Bedarf (ist die Massnahme erforderlich) und die Wirtschaftlichkeit (ist sie langfristig finanzierbar) sowie deren Finanzierung nach.

Im Einzelnen kann das Agglomerationsprogramm wie folgt beschrieben werden:

- Der Perimeter umfasst grundsätzlich die Agglomerationen gemäss der Definition des BFS. Dabei wird die konkrete Umsetzung den Kantonen überlassen. Insbesondere können diese bei grösseren Agglomerationen Teilgebiete bilden oder die Erarbeitung eines Agglomerationsprogramms für mehrere Agglomerationen gemeinsam vorsehen. Die Perimeter können sich dabei auch überschneiden und können bzw. sollen die Kantons- bzw. die Landesgrenzen überschreiten.

- Das Agglomerationsprogramm ist für die Gemeinde- und Kantonsbehörden verbindlich. Es bindet die davon betroffenen Gemeinden sowie den oder die Kantone der entsprechenden Agglomeration.
- Der Inhalt wird von den Kantonen bzw. den Agglomerationen festgelegt (z.B. regionalwirtschaftliche Entwicklung, Grün- und Erholungsräume, Sozial-, Kultur-, Sicherheits- und Wohnungspolitik etc.).
- Bundesrechtlich gesehen muss das Projekt mindestens die Siedlungsentwicklung und Verkehrsplanung (ÖV, MIV und Langsamverkehr) beinhalten, damit Bundesmittel für den Agglomerationsverkehr gewährt werden können. In die Überlegungen einzubeziehen sind auch Fragen der Baulandentwicklung (Einzonungen, Rückzonungen von ungeeigneten Gebieten, Umnutzung von Brachen, Entwicklungsschwerpunkte). Zur Siedlungsentwicklung gehören nicht zuletzt auch alle publikumsintensiven Nutzungen (insb. Freizeit und Einkauf). Die Verkehrsplanung umfasst Massnahmen wie z.B. ÖV- oder Strassenausbau sowie (gemeindeübergreifende) flankierende Massnahmen wie z.B. Parkraumbewirtschaftung.

Das Agglomerationsprogramm umfasst zwei Teile:

- Ein konzeptioneller Teil bildet die Grundlage. Dazu gehören Zielvorstellungen sowie das Aufzeigen strategischer Optionen. Diese schildern im Sinne von Wenn-Dann-Überlegungen, wie auf verschiedene mögliche Entwicklungsszenarien reagiert werden kann.
- Auf dieser Basis werden konkrete Umsetzungsprogramme und Realisierungsprojekte entwickelt. Im Bereich Agglomerationsverkehr sind diese so weit zu konkretisieren, dass deren Bedarf aus räumlicher, ökologischer und finanzieller Sicht nachgewiesen werden kann. In einen solchen Nachweis müssen auch Überlegungen zu möglichen Varianten (inkl. einer Nullvariante) sowie eine Bewertung dieser Varianten eingeschlossen werden. Dabei steht eine integrale Betrachtungsweise im Vordergrund: Die Abhängigkeiten zwischen konkreten Verkehrsprojekten und konkreten Projekten der Siedlungsentwicklung sowie die flankierenden Massnahmen sind aufzuzeigen. Bei der Finanzierung sind nicht nur die Investitions-, sondern auch die längerfristigen Unterhalts- und Betriebskosten auszuweisen.

Das Agglomerationsprogramm geht weiter als ein blosses Konzept, da es auch den programmatischen Teil, die Umsetzung konkreter Massnahmen sowie deren Finanzie-

rung enthält. Es unterscheidet sich aber auch von einem Richtplan, da es spezifisch projektorientiert ist.

Das Agglomerationsprogramm wird zu einer wichtigen Grundlage der kantonalen Richtplanung. Der kantonale Richtplan übernimmt die wesentlichen Elemente des Agglomerationsprogramms und stellt sie in den gesamtkantonalen und kantonsübergreifenden Zusammenhang. Die Nutzungsplanung übernimmt die konkrete Umsetzung des Agglomerationsprogramms im Siedlungs- und Verkehrsbereich. Zu den regionalen Richtplänen bestehen naturgemäss die engsten Bezüge. Details sind durch das kantonale Recht zu regeln. In den Bereichen Verkehr und Siedlung ersetzt bzw. vertieft und ergänzt das Agglomerationsprogramm die regionalen Richtpläne. Wird sein Inhalt durch kantonales Recht oder die entsprechende Praxis einer Agglomeration ausgeweitet, fällt auch bezüglich dieser zusätzlichen Inhalte der regionale Richtplan ersatzlos weg. Gegenüber der heutigen Situation wird aber die regionale Planung in städtischen Gebieten deutlich gestärkt, da sie neu im Bundesrecht verankert und ihr Verhältnis zur kantonalen Richtplanung präzise festgelegt wird. Auf Bundesstufe ist das Agglomerationsprogramm die Grundlage für die Beurteilung der Subventionsgesuche für den Agglomerationsverkehr. Auf eine direkte Genehmigung des Projekts durch den Bund wird aus föderalistischen Überlegungen verzichtet. Eine Verbindlichkeit für Bundesbehörden (und für die Behörden von Kanton und Gemeinden) ist dennoch von zentraler Bedeutung, weil der Bund durch das Agglomerationsprogramm in erheblichem Masse betroffen ist. Diese Verbindlichkeit – und auch die Koordination mit Sachplänen des Bundes sowie anderen kantonalen Richtplänen – wird über den kantonalen Richtplan sichergestellt.

Die Agglomerationsgemeinden bilden entsprechend den kantonalen Vorgaben Trägerschaften (vgl. dazu Kap. 8.1.2). Sie übernehmen gemeinsam die Federführung für die Erarbeitung des Agglomerationsprogramms. Die Umsetzung erfolgt in enger Zusammenarbeit zwischen den Trägerschaften, den Kantonen und dem Bund. Der Bund entscheidet auf der Basis der Agglomerationsprogramme über seine finanzielle Beteiligung an den Infrastrukturvorhaben des Agglomerationsverkehrs.

Das Raumplanungsgesetz verankert das Agglomerationsprogramm und dessen Bezüge zu den übrigen Planungen

gemäss dem RPG. Es muss dabei noch eingehender geprüft werden, ob eine gezielte Ergänzung bestehender Artikel im RPG genügt oder ob ein zusätzlicher Artikel eingefügt werden soll.

Bis Ende 2001 wird der skizzierte Ansatz im Rahmen einer Parallelprojektierung von zwei externen Planungspraktikern vertieft und konkretisiert. Die Konkretisierung soll die Erarbeitung einer Botschaft mit den entsprechenden Gesetzesänderungen ermöglichen. Ab dem Jahr 2002 werden diese Vorstellungen im Rahmen von konkreten Pilotprojekten getestet.

---

#### Weitere Massnahme:

##### **Internationale Abkommen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit**

Prüfung von Vorschlägen zur Verstärkung der grenzüberschreitenden Beziehungen durch die Erarbeitung geeigneter internationaler Rechtsinstrumente.

---

Neben anderen Abkommen mit Nachbarländern unterzeichnete der Bundesrat am 23. Januar 1996 in Karlsruhe im Namen der Kantone Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau und Jura das Übereinkommen zwischen der Schweiz, Frankreich, Deutschland und Luxemburg über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und örtlichen öffentlichen Stellen, welches am 1. September 1997 in Kraft trat. Bedeutsam ist dieses Übereinkommen daher, weil es den Gebietskörperschaften und lokalen öffentlichen Stellen der Region Oberrhein ermöglicht, sich im Rahmen eines lokalen Zusammenschlusses der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit an einem gemeinsamen Projekt zu beteiligen. Auf diese Weise kann insbesondere auf die spezifischen Anforderungen einer grenzüberschreitenden Agglomeration eingegangen werden.

Eine Untersuchung im Auftrag der «Groupe de concertation des cantons frontaliers limitrophes de la France»<sup>34</sup> zu den Aussichten einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Frankreich und der Schweiz hat sich vor allem mit der Frage einer Ausdehnung des Karlsruher Abkommens auf die gesamte französisch-schweizerische

Grenze befasst. Gemäss einer ersten Einschätzung wäre es von Vorteil, ein neues bilaterales Abkommen abzuschliessen, das die übrigen Grenzregionen Frankreichs einbezieht. Die Idee einer Ausweitung des Abkommens entlang der Grenze mit Deutschland wurde ebenfalls in Erwägung gezogen. Damit wollte man u.a. die Chancen für die Realisierung eines binationalen Gewerbeparks zwischen den Gemeinden Jestetten (Deutschland) und Neuhausen (Kanton Schaffhausen) erhöhen.

Das Abkommen von Karlsruhe ist vor allem als Ergänzung des rechtlichen Rahmens zu sehen, wie er im Europäischen Rahmenübereinkommen vom 21. Mai 1980 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften oder Behörden festgelegt wurde. Das Abkommen wurde am 9. November 1995 mit einem Zusatzprotokoll ergänzt. Darauf kann bei juristischen Fragen, die sich beim Abschluss eines Abkommens zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit stellen, Bezug genommen werden. Die Schweiz sowie u. a. Deutschland und Frankreich sind Vertragsparteien des Zusatzprotokolls, während Italien und Österreich dieses bis anhin lediglich unterzeichnet haben. Ein zweites Zusatzprotokoll wurde am 5. Mai 1998 zur Unterzeichnung aufgelegt. Es behandelt die interregionale Kooperation zwischen nicht direkt benachbarten Gebietskörperschaften. Aufgrund der Vernehmlassung bei den Kantonen, beim Schweizerischen Städteverband sowie beim Schweizerischen Gemeindeverband hat der Bundesrat beschlossen, das 2. Protokoll zu unterzeichnen. Dadurch eröffnen sich neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit, insbesondere im Rahmen von Interreg III C betreffend der interregionalen Zusammenarbeit.

In diesem Zusammenhang erklärt sich der Bundesrat bereit, jeglichen Vorschlag zur Verstärkung der grenzüberschreitenden Beziehungen durch die Ausarbeitung geeigneter internationaler Rechtsinstrumente zu prüfen. Dies hatte er bereits in seinem Bericht vom 7. März 1994 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik bekräftigt. Zu erwähnen ist beispielsweise das Rahmenabkommen vom 24. Februar 1993 zwischen der Schweiz und Italien über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, das den Vorbehalt Italiens in Bezug auf das bereits erwähnte Rahmenabkommen entgegenwirken sollte. Ein anderes Beispiel ist

---

<sup>34</sup> Levrat N., *Perspectives pour la coopération transfrontalière franco-suisse*, Europainstitut der Universität Genf/der freien Universität Brüssel, 1997.

die Vereinbarung vom 21. September 2000 zwischen der Schweiz, Frankreich und Deutschland zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Raum Oberrhein, die seit dem 1. Juni 2001 in Kraft ist. Diese Vereinbarung ersetzt diejenige vom 2. Oktober 1975. Sie schafft einen internationalen Rechtsrahmen, der den veränderten Gegebenheiten in der betreffenden Region Rechnung trägt. Zu erwähnen ist schliesslich auch die am 12. Oktober 2001 vom Bundesrat im Namen der Kantone Bern, Neuenburg und Jura mit Frankreich abgeschlossene Vereinbarung. Diese regelt die Gründung der «Conférence Transjurassienne» und erlaubt den lokalen Behörden auf beiden Seiten der Grenze, bei der Erarbeitung einer gemeinsamen Strategie für den betroffenen Raum mitzuwirken.

---

#### **Laufende Massnahme:**

##### **Technische und juristische Unterstützung**

Unterstützung der Direktion für Völkerrecht (EDA) für sämtliche Kantone, die mit den ausländischen Behörden eine besondere Vereinbarung zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit abschliessen wollen.

---

Über die Aushandlung von allgemeinen Rahmenabkommen hinaus muss bei gewissen Problemen weiterhin die Möglichkeit bestehen, besondere Vereinbarungen abzuschliessen. Je nach Kompetenzbereich, der tangiert wird, ist festzulegen, welche institutionellen Partner Abkommen oder Vereinbarungen abschliessen können. In diesem Zusammenhang kann das Beispiel der Realisierung der Regio-S-Bahn im Jahr 1997 erwähnt werden, welche die Stadt Basel mit den Elsässer Gemeinden ihrer Agglomeration verbindet. Dazu musste ein regionales Abkommen zwischen den betreffenden Schweizer Kantonen und der Region Elsass abgeschlossen werden. Unter den Projekten, die besondere Abkommen erfordern könnten, sind das Projekt für einen gemeinsamen Bahnhof in der Agglomeration Chiasso und Como sowie dasjenige der französisch-schweizerischen Grenzregion für den Betrieb des Flughafens Genf-Cointrin zu erwähnen (Rectangle d'Or).

Die Sektion Landesgrenzen und Nachbarrecht der Direktion für Völkerrecht (Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten) bietet über die Informations- und Koordinationsstelle des Bundes für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in diesem Zusammenhang nebst der Unterstützung der Tätigkeiten der Bundesämter folgende Dienstleistungen an:

- Information der Kantone über die verschiedenen Arten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit;
- juristische und technische Unterstützung bei Abkommen zwischen Kantonen und ausländischen Behörden, Unterstützung der Tätigkeiten der verschiedenen Bundesämter.

Weitere Massnahmen drängen sich im Moment nicht auf.

#### **8.4 Einbindung in das europäische Städtetz**

---

##### **Laufende Massnahme:**

##### **INTERREG III**

Beteiligung der Schweiz im Rahmen der INTERREG III an der Realisierung von Projekten der transnationalen, grenzüberschreitenden und interregionalen Zusammenarbeit, welche für die städtischen Gebiete von Interesse sind.

---

Am 8. Oktober 1999 bewilligte das Parlament einen Rahmenkredit von 39 Millionen Franken zur Finanzierung der Teilnahme der Schweiz an der Gemeinschaftsinitiative für grenzübergreifende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit (INTERREG III) für den Zeitraum 2000–2006. Dieser Beschluss und seine Umsetzung stellen bereits die wichtigste Massnahme dar, mit der die Beteiligung der Schweiz an den europäischen Netzwerken für die Zusammenarbeit sowie an den Informations- und Erfahrungsaustausch im Bereich der Stadtentwicklung gewährleistet werden soll.

Die drei Teile des Programms INTERREG beinhalten Handlungsachsen, die für die Städte interessant und wichtig sind.

- Der Hauptzweck der transnationalen Zusammenarbeit besteht darin, mit Hilfe von Projekten die Richtlinien der Raumplanung in Europa, wie sie im Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK) festgelegt sind, zu konkretisieren. Diese Zusammenarbeit findet in angrenzenden Räumen statt, die den Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sprengen. Die Schweiz beabsichtigt vor allem eine Beteiligung an den Tätigkeiten des Alpenraums, aber auch der Räume «Nordwesteuropa» und «westliches Mittelmeer.» Einer der Schwerpunkte dieses Teils von INTERREG bildete die Erarbeitung von Raument-

wicklungsstrategien, die auch die Zusammenarbeit zwischen Städten bzw. städtischen Gebieten und ländlichen Gebieten einschliessen. Ziel ist die Förderung einer nachhaltigen, polyzentrischen Entwicklung. Ein erster Ideenwettbewerb unter den Schweizer Partnern zielte in diese Richtung. Zu den eingereichten Projekten gehörte beispielsweise ein Kompetenznetzwerk im Bereich Metropolisierung, eine Gemeinschaft alpiner Städte für den Erfahrungsaustausch in den Bereichen Umwelt, Verkehr und Kultur, ein virtuelles Hochschulnetz mit dem Ziel, ein vielfältiges Fernstudienprogramm anzubieten, die Identifikation von Möglichkeiten zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit (Diversifikation und Spezialisierung der Städte, die zu einer gemeinsamen Wirtschaftsförderstrategie und der Vereinheitlichung von sozialen und Umweltnormen führen soll) usw.

- Im Rahmen des Programms INTERREG II wurden zahlreiche Projekte zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen unterstützt. Erwähnenswert sind in diesem Zusammenhang beispielsweise die Planung für die grenzüberschreitende Agglomeration Basel, die Umsetzung der Bodensee-Agenda 21, der «Euroguichet social transfrontalier» mit Beteiligung der Stadt La Chaux-de-Fonds, der Gemeinschaftsbahnhof Como-Chiasso usw. Projekte dieser Art werden auch in Zukunft von INTERREG III unterstützt.
- Das Thema Stadtentwicklung hat bei der interregionalen Zusammenarbeit ebenfalls Vorrang, ebenso innovative regionale Aktivitäten. Im Rahmen dieses Programmteils können regionale Aktivitäten, individuelle Projekte und Netze unterstützt werden. Im Rahmen der früheren Gemeinschaftsinitiativen wurden Netzwerke für den Erfahrungsaustausch wie Eurocités (bessere Wirtschaftsförderung und effizientere öffentliche Dienststellen) oder Mecine (langfristige Entwicklungsstrategie für mittelgrosse Städte) aufgebaut.

---

#### Laufende Massnahme:

##### Information der Städte über INTERREG III

Einbezug und Beteiligung der Städte im Rahmen der Kommunikationsplattform INTERREG III.

---

Die wichtigsten Partner des Bundes bei der Umsetzung von INTERREG sind die Kantone. Das Programm ist aber auch für die Städte und Agglomerationen der Schweiz von Bedeutung. Deshalb hält es der Bund für notwendig, dass sich diese auch engagieren und Projekte zur trans-

nationalen, interregionalen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vorschlagen, die zur Entwicklung der städtischen Gebiete beitragen könnten. Dabei wird an die Verantwortung und die Eigendynamik der betreffenden Städte und an ihre Zusammenarbeit mit den zuständigen kantonalen und regionalen Verantwortlichen appelliert. Wie weit sich diese mobilisieren lassen, hängt davon ab, wie gut die Städte über die Möglichkeiten des Programms INTERREG informiert werden. Aus diesem Grund:

- steht das seco seit 1999 mit dem Schweizerischen Städteverband in Kontakt (Information der Verantwortlichen, Veröffentlichung in «Die Stadt/Les villes»);
- sind die Städte in Zukunft aufgerufen, an sämtlichen öffentlichen Veranstaltungen zu INTERREG teilzunehmen;
- ist die Homepage [www.interreg.ch](http://www.interreg.ch) für sämtliche am Programm interessierten Personen zugänglich (allgemeine Informationen, unterstützte Projekte, Erfahrungsaustausch usw.).

---

#### Laufende Massnahme:

##### HGV-Anschlüsse

Verbesserung der Anschlüsse der Schweiz ans deutsche, französische und italienische Eisenbahnnetz, insbesondere ans Hochleistungsnetz (HGV-Anschlüsse).

---

Am 29. November 1998 haben Volk und Stände dem Bundesbeschluss vom 20. März 1998 über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs (FinöV) zugestimmt. Somit sind die finanziellen Mittel zur Realisierung von vier Eisenbahngrossprojekten innerhalb der nächsten 20 Jahre bereitgestellt. Eines dieser vier Projekte ist der auch für die Agglomerationen wichtige Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz (HGV-Anschlüsse: 1.2 Mrd. Franken, Preisstand 1995).

Die HGV-Anschlüsse sind Teil einer Gesamtkonzeption. Die HGV-Anschlüsse und die NEAT sind die Eckpfeiler zur Umsetzung der schweizerischen Verkehrspolitik. Sie garantieren die Einbindung der Schweiz in eine strategische Nord-Süd-Verbindung und die Anknüpfung an wichtige europäische Eisenbahnmagistralen im Osten und im Westen der Schweiz. Ergänzt wird diese Konzeption durch die BAHN 2000, welche die Verbindungen innerhalb der Schweiz optimiert. Die Verbesserung der internationalen Anschlüsse soll im Zeitraum von 2004 bis 2011/12 realisiert werden.

Ziele der HGV-Anschlüsse sind in erster Linie die Stärkung des Wirtschaftsstandorts Schweiz auf internationaler und interregionaler Ebene sowie eine möglichst grosse Verlagerung des Kurz- und Mittelstrecken-Luftverkehrs auf die Schiene. Bessere nationale und internationale Zugverbindungen verhelfen insbesondere den städtischen Gebieten zu einer erhöhten Konkurrenzfähigkeit im internationalen Standort-Wettbewerb.

Die genannten Ziele sollen mittels abgestimmter Massnahmen in Bezug auf Betrieb, Rollmaterial und Infrastruktur erreicht werden. Im Vordergrund stehen:

- die Reisezeiten zwischen dem Städtesystem Schweiz und den Metropolen Deutschlands und Frankreichs entsprechend den vereinbarten Ziele und den Erfordernissen des internationalen Personenfernverkehrs verkürzen;
- die Ost- und die Westschweiz an den internationalen Personenfernverkehr anschliessen;
- die Landesflughäfen zweckmässig ins internationale Eisenbahn-Hochleistungsnetz einbinden;
- die Sicherstellung einer ausreichenden Kapazität im internationalen Güterverkehr.

Im Rahmen des vorliegenden Projekts soll überdies der Anschluss der Landesflughäfen ans Schienennetz überprüft werden (vgl. Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt SIL vom 18. Oktober 2000). Im Zentrum steht dabei ein möglicher Flughafenbahnhof Basel-Mulhouse.

Mit den Nachbarländern Deutschland, Frankreich und Italien wurden bilaterale Vereinbarungen zur Sicherung der Leistungsfähigkeit der Anschlüsse der Schweiz an die Hochgeschwindigkeitslinien abgeschlossen. Ziele der Vereinbarungen sind die Bereitstellung genügender Personen- und Güterverkehrskapazitäten sowie das Zusammenwachsen der jeweiligen Regionalverkehrsnetze.

#### *Laufende Konkretisierungsarbeiten*

- Schweiz – Frankreich

Die Vorprojekte für kurzfristige Massnahmen zur Verbesserung der HGV-Anschlusslinien Genf–Mâcon (–Paris/–Lyon) resp. Lausanne/Bern–Dole (–Paris) liegen vor. Damit können die kürzesten Reisezeiten gegenüber heute um ca. 30 resp. 15 Minuten reduziert werden. Die baulichen Massnahmen sind ab 2004 bis 2006 vorgesehen. Derzeit im Bau begriffen ist der TGV Est (Paris–Strassburg, Inbetriebnahme ab 2006).

Dieser wird die Reisezeiten von Zürich/Basel nach Paris um 1:20 verkürzen, damit wird Paris von Zürich aus in 4:30 erreichbar sein. Mittel- bis langfristig gesehen ist von der etappierten Inbetriebnahme des TGV Rhin–Rhône auszugehen. Ostast (Mulhouse–Dijon) und Westast (Dijon–Aisy/TGV Sud-Est) werden weitere, namhafte Fahrzeitgewinne zwischen Basel bzw. Bern/Lausanne und Paris zur Folge haben. In diesem Zusammenhang wird auch die Wiedereröffnung der Linie Delle–Belfort geprüft. Sie soll den Anschluss des Juras (inkl. Biel) gewährleisten.

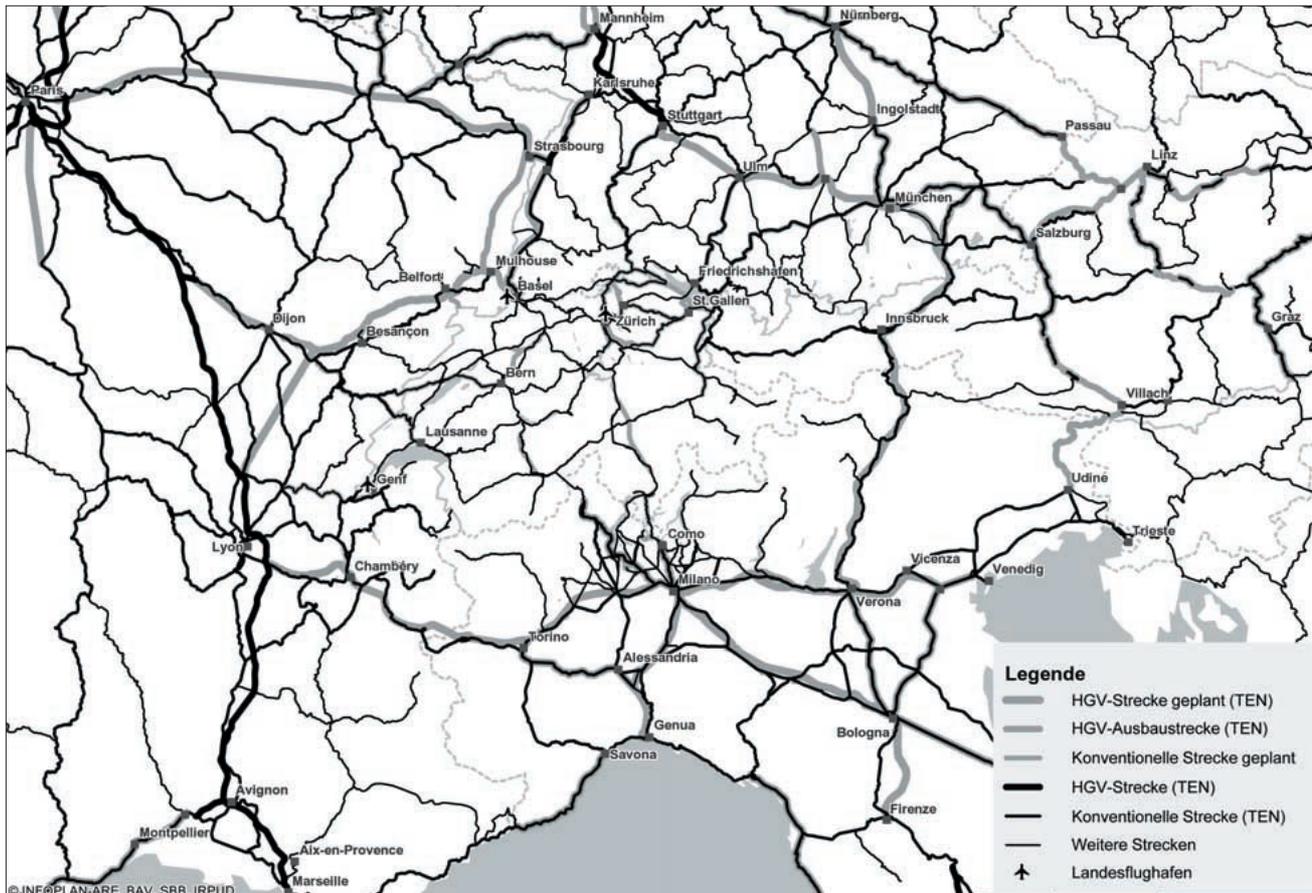
- Schweiz – Deutschland

Im Verkehr mit Deutschland ist ab 2004 mit dem Einsatz von Dieselelozügen zwischen Zürich und München zu rechnen, was nebst weiteren Massnahmen zu einem Fahrzeitgewinn von rund 30 Minuten führen wird. Ferner sind kurz- und mittelfristig gesehen der weitere Ausbau auf vier Gleise und die Beschleunigung der Oberrhein-strecke zwischen Karlsruhe und Basel vorgesehen, wodurch die Fahrzeit zwischen Basel und Frankfurt auf 2:30 reduziert werden kann (2012). Im gleichen Zeitraum (2010/2015) dürfte der Aus- resp. Neubau der Strecke Stuttgart–München in Betrieb gehen.

- Schweiz – Italien

Zur Anbindung der NEAT an das italienische Hochleistungs-eisenbahnnetz ist langfristig eine neue Hochleistungsstrecke Lugano–Mailand vorgesehen. Diese wird, ausgehend vom Ceneribasistunnel, entweder über Como oder über Varese nach Süden führen und westlich von Rho (I) in die geplante Hochleistungsstrecke Turin–Mailand einmünden. Der Entscheid über die Linienführung (Como oder Varese) ist noch offen. Bei der vom BAV im Jahr 2001 erstellen Zweckmässigkeitsprüfung schneidet der Korridor über Varese jedoch insgesamt besser ab. Durch die Inbetriebnahme, welche frühestens im Jahre 2017 erfolgen wird, soll eine Verkürzung der Reisezeit, eine optimale Netzintegration sowie eine nationale Anbindung an den Flughafen Malpensa sichergestellt werden.

### Übersicht über geplante HGV-Anschlüsse



### 8.5 Information, Erfahrungsaustausch, Sensibilisierung

#### Prioritäre Massnahme:

#### Information, Kommunikation, Sensibilisierung

- Verstärkter Einbezug der städtischen Thematik in die bestehenden Informationskanäle des ARE und des seco.
- Förderung des Erfahrungsaustausches zwischen den Partnern der Agglomerationspolitik (Internetportal, Seminare, Workshops und Ausstellungen).
- Erarbeitung einer Strategie zur Sensibilisierung der Bevölkerung und der Politiker für die urbane Realität der Schweiz.

Unterstützend zu den vier Handlungsstrategien braucht es eine intensive und gezielte Information und Sensibilisierung sowie einen Erfahrungsaustausch zwischen Behörden und Fachleuten.

Ziel der Information ist es, Bundesämter, Kantone, Gemeinden und Städte sowie sämtliche anderen, an der Problematik des urbanen Raums und der Agglomerations-

politik interessierten Partner über aktuelle Entwicklungen und Entscheidungen auf dem Laufenden zu halten.

Die Aktivitäten bauen auf den heute im ARE und seco bestehenden Informationsmitteln und -kanälen auf. Dabei wird darauf geachtet, dass der Thematik des urbanen Raumes genügend Platz eingeräumt wird. Ausserdem gilt es zu prüfen, wie die Information der Städte und Gemeinden gewährleistet werden kann, um den Adressatenkreis nicht zu stark auszuweiten. ARE und seco suchen diesbezüglich die Zusammenarbeit mit SSV und SGV.

Aus heutiger Sicht kann der Informationsbedarf mit diesem Basisangebot abgedeckt werden. Es wird aber offen gelassen, je nach Entwicklung der Informationsbedürfnisse zusätzliche und eigene Informationsmittel vorzusehen.

Mit dem Erfahrungsaustausch sollen sich Behörden und Fachleute über aktuelle Projekte und Erfahrungen informieren und bei ihren eigenen Tätigkeiten von diesen Erfahrungen profitieren können.

Zwei Arten von Medien können für den Erfahrungsaustausch eingesetzt werden:

- Seminare (direkter Kontakt eines breiten Personenkreises rund um ein Thema oder ein konkretes Projekt), Workshops (nach Bedarf Arbeit in Kleingruppen), Ausstellungen;
- Website: Datenbank der Modellvorhaben und anderer interessanter Projekte (auch im Ausland), Links zu interessanten Partnern, News (internationale, nationale, kantonale und kommunale), Agenda, Veröffentlichungen aus verschiedenen Sachgebieten.

Die Realisierung dieser Plattform wird unter der Aufsicht und Leitung des Bundes erfolgen, der auch die Finanzierung übernimmt. Sie wird eng mit dem Projekt «Guichet virtuel» der Bundeskanzlei koordiniert werden müssen. Kantone, Städte und Gemeinden sind als Partner an der Planungs- und Umsetzungsphase der Website beteiligt, beispielsweise im Rahmen der TAK und ihrer tripartiten technischen Arbeitsgruppe. Später können sie Informationen für die Internetseiten liefern sowie sich ad hoc an der Organisation von Veranstaltungen beteiligen. Die Möglichkeiten der Mitfinanzierung durch die Partner sind noch zu prüfen.

In der Wahrnehmung der Bevölkerung und teilweise auch einzelner Politiker ist die Schweiz nach wie vor vorwiegend ländlich geprägt. Sofern die Probleme der Städte überhaupt wahrgenommen werden, geht man in der Regel davon aus, dass diese sie selber lösen können (oder müssen).

Mit der Sensibilisierung werden folgende Ziele verfolgt:

- Bevölkerung und Politik anerkennen die urbane Realität der Schweiz. Sie realisieren die zentrale Bedeutung unserer Städte und Agglomerationen für eine nachhaltige Entwicklung des ganzen Lebensraums Schweiz.
- Die vielfältigen Verflechtungen und Abhängigkeiten zwischen Kernstädten und Agglomerationsgemeinden sowie zwischen städtischen Gebieten und ländlichem Raum sollten besser wahrgenommen werden. Damit soll für Bevölkerung und Politik nachvollziehbar werden:
  - warum die Städte und Agglomerationen die Unterstützung von Bund und Kantonen brauchen;
  - warum eine enge Kooperation innerhalb der städtischen Gebiete für alle Beteiligten gewinnbringend ist;
  - dass sich eine aktive Rolle von Bund und Kantonen in der Agglomerationspolitik auch zugunsten der ländlichen Räume auswirkt.

Aufgrund des heutigen Wissensstandes können noch keine konkreten Massnahmen zur Sensibilisierung geplant werden. Eine gezielte Sensibilisierung erfordert genauere Informationen über die Kenntnisse und Wahrnehmung der Bevölkerung in Bezug auf den urbanen Raum, deren Bedürfnisse etc. Zu einzelnen Themen oder Regionen bestehen bereits verschiedene Studien. In einem ersten Schritt wird es darum gehen, diese zu evaluieren und zu prüfen, wie weit gezielte Ergänzungsbefragungen notwendig sind. Darauf gestützt können massgeschneiderte Massnahmen entwickelt werden. Das ARE arbeitet in diesem Zusammenhang mit dem Verein Metropole Schweiz zusammen, der sich vergleichbare Ziele bezüglich Sensibilisierung gesetzt hat.

In Zusammenarbeit mit den Kantonen, Städten und Gemeinden wird zu präzisieren sein, welche Teile der Sensibilisierung gemeinsam und welche getrennt wahrgenommen werden. Diese Präzisierung kann im Rahmen der TAK erfolgen.

## 8.6 Zusammenfassung der Massnahmen

Strategische Achse	Vorgeschlagene Massnahmen*		Laufende Massnahmen*
	Agglomerationspolitik	Allgemeine Tragweite	
1. Berücksichtigung der Bedürfnisse des urbanen Raumes in den Tätigkeiten des Bundes		<b>RAUMORDNUNGSPOLITIK</b>	
			Konkretisierung und Umsetzung der Grundzüge der Raumordnung
			<b>Netzwerk Agglomerationspolitik der ROK</b>
	<b>Einrichtung eines Beobachtungssystems für den urbanen Raum</b>		
	Prüfung der Zweckmässigkeit einer Beteiligung der grossen Städte am European Urban Audit		
	<b>Team Agglomerationspolitik ARE/seco, spezialisiert für urbane Fragen</b>		
		<b>VERKEHRSPOLITIK</b>	
	<b>Neue Finanzierungsquelle für den Agglomerationsverkehr; vorausgesetzt wird das Vorhandensein von Trägerschaften für den Agglomerationsverkehr und von «Agglomerationsprogrammen»</b>		
	<b>Bessere Nutzung der vorhandenen Finanzmittel (Übergangsmassnahme)</b>		
		<b>Sachplan Verkehr</b> und Neudefinition der Funktion des Nationalstrassennetzes	<b>Leitbild zur Förderung des Langsamverkehrs</b> <b>Förderung neuer Mobilitätsformen</b>
		<b>UMWELTPOLITIK</b>	
		Stärkere Unterstützung und Vereinfachungen beim Vollzug von Umweltschutzmassnahmen	<b>Untersuchungen ARE/BUWAL für eine bessere Abstimmung der Ziele der Raumplanung und der Ziele des Umweltschutzes</b>
		<b>SOZIALPOLITIK</b>	
		<b>System von Ergänzungsleistungen für Familien</b> Bundeslösung für die Familienzulagen	Sozialhilfestatistik des BFS
		<b>FINANZPOLITIK</b>	
		<b>Projekt NFA</b>	
	<b>WOHNUNGSPOLITIK</b>		
		Entwurf für das Wohnraumförderungsgesetz	

\* Die prioritären Massnahmen sind fett gedruckt

Strategische Achse	Vorgeschlagene Massnahmen*		Laufende Massnahmen*
	Agglomerationspolitik	Allgemeine Tragweite	
		<b>KULTURPOLITIK</b>	
		Verankerung der Ziele der Denkmalpflege auf lokaler und regionaler Ebene fördern	<b>Erarbeitung eines Gesetzes zur Kulturförderung</b>
		<b>SPORTPOLITIK</b>	
	Impulse für eine Siedlungsentwicklung, die die körperliche Betätigung unterstützt.		
	Impulse für eine vermehrte Ausnutzung der sozialpolitischen Potenziale des Sports		
2. Verbesserung der vertikalen Zusammenarbeit zwischen Gemeinden/Städten, Kantonen und dem Bund			<b>Beteiligung an der Tripartiten Agglomerationskonferenz</b>
			<b>Anpassung des Gesetzgebungsverfahrens im Hinblick auf einen verstärkten Einbezug der Gemeinden/Städte bei der Erarbeitung von Bundesgesetzen, die sie betreffen</b>
3. Verbesserung der horizontalen Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen, zwischen Städten, zwischen Agglomerationen	<b>Technische und finanzielle Unterstützung für innovative Modellvorhaben</b>		
	<b>Agglomerationsprogramme</b>	Verhandlung adäquater internationaler Abkommen entsprechend den Wünschen der Kantone	Juristische Beratung der DV für besondere Abkommen
4. Einbindung in das europäische Städtenetz			Schweizerische Beteiligung an INTERREG III und Information der Städte über die angebotenen Möglichkeiten
			<b>Verbesserung der Anschlüsse der Schweiz an das deutsche, französische und italienische Hochgeschwindigkeits-Bahnnetz</b>
5. Information, Erfahrungsaustausch, Sensibilisierung	Integration der urbanen Thematik in die Informationskanäle ARE/seco		
	<b>Plattform für den Erfahrungsaustausch</b>		
	<b>Grundlagen schaffen für Sensibilisierung</b>		

\* Die prioritären Massnahmen sind fett gedruckt

## 9 Weiterführung der Arbeiten

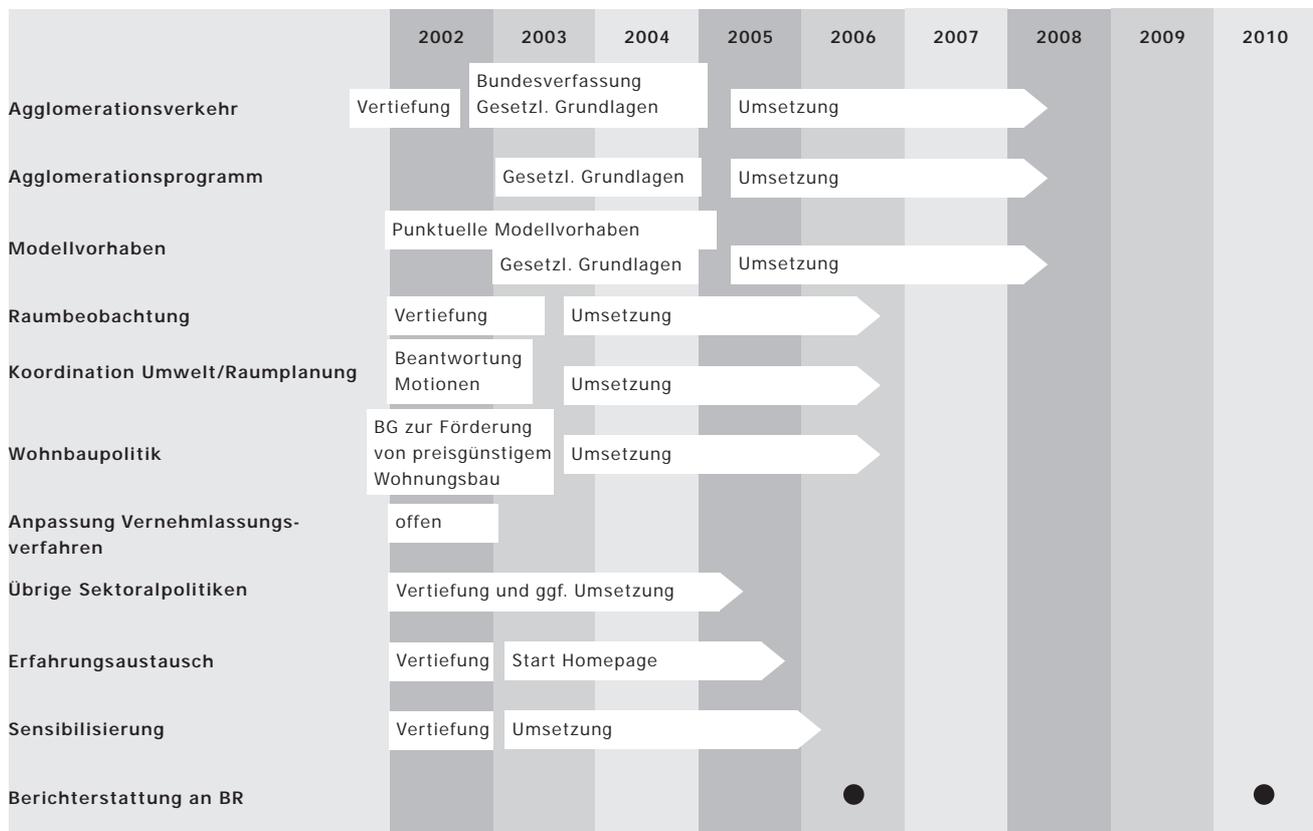
Die laufenden Massnahmen sind weiterzuführen; sie werden hier nicht behandelt.

Eine Reihe von Massnahmen lassen sich relativ rasch einführen (z.B. Raubeobachtung, Plattform für den Erfahrungsaustausch, Übergangsmassnahmen für die Finanzierung des Agglomerationsverkehrs), andere erfordern hingegen die Schaffung oder Änderung von Rechtsgrundlagen und bei wieder anderen sind noch zusätzliche Vertiefungsarbeiten nötig.

Für die erforderlichen Gesetzesanpassungen (Agglomerationsprogramm, Modellvorhaben) legen das ARE und das seco dem Bundesrat die entsprechenden Vernehmlassungsvorlagen so rasch als möglich und in Berücksichtigung der Arbeiten im Bereich Agglomerationsverkehr und Regionalpolitik vor. Über das weitere Vorgehen entscheiden das ARE und seco bis spätestens Sommer 2002.

Eine Gesamtbewertung des Bundesengagements zugunsten des urbanen Raums ist für das Jahr 2010 geplant. Das ARE und das seco werden im Jahr 2006 einen Zwischenbericht über den Stand der Dinge zuhanden des Bundesrats verfassen.

### Umsetzung der Agglomerationspolitik 2002–2010



## 10 Personelle und finanzielle Auswirkungen

In diesem Kapitel werden lediglich die finanziellen und personellen Auswirkungen bei den für die Raumordnungspolitik zuständigen Bundesämtern angeführt.

Die im Rahmen anderer laufender Massnahmen (Wohnungspolitik, NFA) vorgesehenen Ressourcen werden nicht aufgeführt.

Für die übrigen Massnahmen, die noch vertieft geprüft werden müssen, können die personellen und finanziellen Konsequenzen noch nicht beziffert werden. Diese werden von den zuständigen Departementen mit dem entsprechenden Umsetzungsantrag ausgewiesen.

### 10.1 Personelle Ressourcen

Mit dem derzeit verfügbaren Personalbestand konnten zwar Strategien ausgearbeitet werden, doch wird es mit dieser Dotation nicht möglich sein, die effiziente Umsetzung einer Intervention des Bundes für den urbanen Raum sicherzustellen und die vorgeschlagenen raumordnungspolitischen Massnahmen in die Praxis umzusetzen, für eine wirksame Koordination der für diesen Raum wichtigen Politikbereiche zu sorgen sowie die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Kantonen, Städten und Gemeinden zu fördern.

Der Personalbestand des ARE und des seco sollte deshalb um 3 bzw. 1 Stelle erhöht werden.

Der Grossteil des Teams ARE/seco soll in das ARE integriert werden. Die dem seco für die Agglomerationspolitik zugeteilte Stelle wird eng in die Aktivitäten des Personals des ARE integriert, und zwar durch eine permanente und systematische Einbindung in die Informationsabläufe, eine klare Aufgabenteilung und eine strategische Führung beider Ämter. Diese Organisation sollte es dem seco erlauben, seiner Verantwortung für die Regionalpolitik nachzukommen und die Koordination mit den übrigen geltenden oder einzuführenden regionalpolitischen Massnahmen sicherzustellen.

### 10.2 Finanzielle Ressourcen

Massnahme	Geschätztes Budget 2002–2010
<b>Tripartite Agglomerationskonferenz:</b> Beteiligung (ARE/seco) an der Finanzierung der Arbeiten der tripartiten Arbeitsgruppe zur vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit, gemäss der Vereinbarung zur Tripartiten Agglomerationskonferenz vom 20. Februar 2001.	900 000 CHF
<b>Raumbeobachtung:</b> Erste Einschätzung, die je nach der für die Durchführung gewählten Form der Umsetzung, den allfälligen Synergien zu anderen Projekten sowie der Arbeiten für die Ermittlung besonderer Daten noch variieren kann. Detailkonzept, Beschaffung internationaler Daten, gezielte Auswertung und Ermittlung fehlender Primärdaten, Kommentare, Auslegung und Präsentation, Erarbeitung und Präsentation von Zusammenfassungen, Aktualisierung.	1 200 000 CHF
<b>Modellvorhaben:</b> Pilotphase: jährlicher Budgetzuschuss von 600 000 Franken auf der Basis des dem ARE bereits für 2002 genehmigten Betrags. Inkrafttreten einer Rechtsgrundlage (2004): 18 bis 20 Modellvorhaben à durchschnittlich 300 000 CHF pro Projekt. Evaluation.	7 200 000 CHF
<b>Information, Erfahrungsaustausch, Sensibilisierung:</b> Plattform für den Erfahrungsaustausch: Konzeption, Aufbau und Führung einer Website; Veranstaltung von Seminaren, Workshops und allfälligen Ausstellungen. Konkretisierung der Sensibilisierungsaktion.	1 700 000 CHF
<b>Total 2002–2010</b>	<b>11 000 000 CHF</b>

In den Budgets 2002 des ARE bzw. des seco sind Fr. 120 000.– für die TAK und Fr. 620 000.– für die übrigen Massnahmen in der Agglomerationspolitik eingestellt. Im Finanzplan 2003–2005 sind jährlich Fr. 120 000.– für die TAK und Fr. 600 000.– für die übrigen Massnahmen vorgesehen. Die notwendigen Mittel werden ab 2006 über das ordentliche Budgetverfahren eingestellt.

## 11 Ergebnisse der Vernehmlassung: Stellungnahmen der Tripartiten Agglomerationskonferenz und des Rates für Raumordnung

### 11.1 Tripartite Agglomerationskonferenz: Gemeinsame Stellungnahme der Delegationen der Kantone, der Städte und Gemeinden

Die Delegationen haben den Bericht einhellig positiv beurteilt, sowohl was die Problemanalyse anbelangt, als auch bezüglich der laufenden und vorgeschlagenen Massnahmen. Sie wünschen, dass die Kantone, die Städte und Gemeinden bei der Umsetzung der raumordnungspolitischen Massnahmen schon bei der Vorbereitung der gesetzlichen Grundlagen einbezogen werden. Aus ihrer Sicht ist die Agglomerationspolitik eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden. Die Delegationen haben betont, dass sich die Probleme der Kernstädte, sei es in sektoriellen Bereichen, sei es in Bereichen wie der Raumordnungspolitik, zunehmend auch in die übrigen Gemeinden der Agglomerationen, teilweise sogar in den ländlichen Raum ausbreiten. Sie haben auch als sehr wichtig hervorgehoben, dass bei der Umsetzung die kleinen und mittleren Agglomerations sowie die isolierten Städte ebenso zu berücksichtigen sind wie die grossen Agglomerationen und Metropolitanräume.

### 11.2 Stellungnahme des Rates für Raumordnung

Der Rat für Raumordnung (ROR) attestiert dem Bericht eine hervorragende Qualität, sowohl was die Analyse der aktuellen Probleme der Städte und Agglomerationen betrifft, als auch bezüglich der Massnahmen, die zur Problemlösung vorgeschlagen werden. Er vertritt die Meinung, dass die vorgeschlagene Agglomerationspolitik die Chance hat, sich als sehr moderne Politik zu profilieren. Sie will den Kantonen keine Kompetenzen nehmen, sondern ihnen mit geeigneten Mitteln helfen, ihre Probleme selbst besser zu lösen. Von den vorgeschlagenen Massnahmen hebt der ROR die folgenden als besonders wichtig hervor: die zentrale Bedeutung des NFA, die Raubeobachtung Urbaner Raum Schweiz, die Koordination der Sektoralpolitiken des Bun-

des, die Modellvorhaben und schliesslich die Verstärkung der Ressourcen bei den für die Raumordnungspolitik zuständigen Ämtern.

Der ROR hat in Erinnerung gerufen, dass die städtischen Gebiete nicht nur mit Problemen konfrontiert sind, sondern auch Potenziale und Chancen aufweisen, die ebenfalls aufzuzeigen sind.

Schliesslich sollten gemäss ROR die Probleme der städtischen Gebiete und der ländlichen Regionen und der Bergregionen gleichzeitig bearbeitet werden, um eine nachhaltige Entwicklung sicherstellen zu können. Die Zusammenarbeit zwischen diesen Regionen sollte gefördert werden.

Beide vollständigen Stellungnahmen finden sich in Anhang 3. Die Empfehlungen aller Partner wurden soweit als möglich berücksichtigt.

## 12 Schlussfolgerungen

- Der Bundesrat erachtet die städtischen Gebiete als attraktive Regionen, die über vielfältige Chancen verfügen, sowohl als Wirtschaftsstandort, als auch als Lebensräume. Deshalb sind sie die Motoren der wirtschaftlichen Tätigkeiten des Landes und Lebensraum für ungefähr zwei Drittel der Bevölkerung.

- Trotzdem, angesichts
  - der besonderen Herausforderungen, die sich den städtischen Gebieten stellen (fortschreitende Siedlungsentwicklung, wachsende Polarisierung, Suburbanisierung, institutionelle Herausforderungen), und deren negativen Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung des Lebensraums Schweiz;
  - der notwendigen Umsetzung von Artikel 50 der Bundesverfassung, der verlangt, dass der Bund die allfälligen Folgen seiner Tätigkeiten für die Gemeinden berücksichtigt und Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und Agglomerationen nimmt;
  - der Notwendigkeit, die Ziele der Grundzüge der Raumordnung Schweiz sowie der neuen Regionalpolitik von 1996 zu konkretisieren;

will sich der Bundesrat verstärkt für den urbanen Raum in der Schweiz einsetzen. Dieses Engagement kommt nicht nur den Städten und Agglomerationen zu Gute, sondern stärkt ebenso die wirtschaftliche Stellung und die nachhaltige Entwicklung der ganzen Schweiz.

- Der Bundesrat will sich im gesamten urbanen Raum engagieren, d.h. die Agglomerationspolitik des Bundes erfasst ebenso die grossen Agglomerationen wie auch die kleinen und mittleren Agglomerationen sowie die isolierten Städte.

- Der Bundesrat erachtet jedoch sein Engagement als subsidiär zum notwendigen und vorrangigen Einsatz der Kantone und Gemeinden.

- Für das Engagement des Bundes zugunsten des urbanen Raums legt der Bundesrat folgende Ziele fest:
  1. zur nachhaltigen Entwicklung des urbanen Raums der Schweiz beitragen,
  2. zur wirtschaftlichen Attraktivität der städtischen Gebiete und zu einer hohen Lebensqualität ihrer Bewohner und Bewohnerinnen beitragen,

3. ein polyzentrisches Netz von Städten und Agglomerationen erhalten,

4. die städtischen Gebiete in ihrer Ausdehnung begrenzen und räumlich strukturieren sowie die Siedlungsentwicklung nach innen fördern.

- Der Bundesrat plant weder eine grossangelegte Intervention, noch die Schaffung eines neuen Politikbereiches. Es geht ihm vielmehr darum:

- dafür zu sorgen, dass die Städte und Agglomerationen im Rahmen der Tätigkeiten des Bundes berücksichtigt werden,
- die Kohärenz der in den verschiedenen Politikbereichen für den urbanen Raum unternommenen Aktivitäten sicherzustellen,
- die Kantone und Gemeinden bei ihren eigenen Initiativen zugunsten der städtischen Gebiete zu unterstützen.

- Das Engagement des Bundes für den urbanen Raum stellt weder eine Verschiebung der Prioritäten des Bundes von den ländlichen Gebieten und den Bergregionen zu den Städten und Agglomerationen noch eine Umverteilung der für die Randregionen bestimmten Gelder an die städtischen Gebiete dar. Im Gegenteil: die bessere Berücksichtigung der Situation der Städte und Agglomerationen im Rahmen der Bundestätigkeiten soll die heutige Raumordnungspolitik ergänzen. Es ist sicherzustellen, dass die Probleme der städtischen Gebiete und der ländlichen Regionen gemeinsam und koordiniert angegangen werden. Die Zusammenarbeit zwischen diesen Regionen ist zu fördern.

- Der Bundesrat hat für sein Engagement zugunsten des urbanen Raums folgende Stossrichtungen gewählt:

1. Die sektorielle Politik des Bundes so ausrichten, dass den besonderen Bedürfnissen des urbanen Raums besser Rechnung getragen wird, und dafür sorgen, dass die Massnahmen zugunsten dieses Raums koordiniert werden. Folgenden Politikbereichen kommt dabei eine besondere Bedeutung zu: Raumordnung (Raumplanung und Regionalpolitik), Verkehr, Umwelt, Sozialpolitik, Finanzen, Wohnungspolitik, Ausländerintegration, Kultur und Sport.
2. Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den Städten/Gemeinden.

3. Schaffung von Anreizen für eine bessere Zusammenarbeit innerhalb der städtischen Gebiete sowie zwischen den Städten und zwischen den Agglomerationen.

4. Einbindung des schweizerischen Städte- und Agglomerationsnetzes in das europäische Städtetz.

5. Informationsarbeit und Förderung des Erfahrungsaustausches, Sensibilisierung der Bevölkerung und der politischen Kreise für die urbane Realität der Schweiz.

- Der Bundesrat ist überzeugt, dass sein Engagement eng mit den notwendigen und prioritären Aktivitäten der Kantone und Gemeinden abgestimmt werden muss. Dabei sollen die sich im Rahmen der Tripartiten Agglomerationskonferenz bietenden Möglichkeiten für eine bereichsübergreifende und strategische Koordination vollumfänglich ausgenutzt werden.

- In gewissen Fällen sollen jedoch auch andere Formen einer operationellen Zusammenarbeit in Betracht gezogen werden, insbesondere wenn es darum geht, sektorielle Massnahmen in den für die städtischen Gebiete bedeutsamen Bereichen auszuarbeiten. Die betreffenden Bundesämter werden darauf achten, die Gemeinden und Städte einzubeziehen, wenn diese durch die Umsetzung besonders betroffen sind.

- Zahlreiche Bundesämter sind durch die Problematik des urbanen Raums tangiert. Der Bundesrat erachtet eine enge Zusammenarbeit und Koordination zwischen den Ämtern als unerlässlich für ein kohärentes Vorgehen des Bundes; diese Zusammenarbeit und Koordination ist im Rahmen des Netzwerks Agglomerationspolitik der ROK sicherzustellen. Wie wirksam das Netzwerk diese Aufgabe erfüllt, muss von den beteiligten Ämtern beurteilt werden. Gegebenenfalls sind Verbesserungen vorzuschlagen.

- Der Bundesrat weist darauf hin, dass einige laufenden Projekte des Bundes einen Einfluss auf die Zielsetzungen der Agglomerationspolitik haben werden. Ein besonders wichtiges Projekt ist dabei die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen.

- Gemäss seiner Entscheid vom 22. August 2001 erwartet der Bundesrat bis im Frühjahr 2002 die Ergebnisse der interdepartementalen Arbeitsgruppe betreffend der Analyse verschiedener Optionen zur Verstärkung des Engagements

des Bundes im Agglomerationsverkehr, unter anderem auch die Frage des Road Pricing in Agglomerationen.

- Der Bundesrat erwartet bis im Frühjahr 2002 die Resultate der obenerwähnten Arbeitsgruppe auch bezüglich einer Verbesserung des Beitragssystems an die Lärmschutzmassnahmen.

- Der Bundesrat will die Ergebnisse der parlamentarischen Debatten bezüglich eines Systems von Ergänzungsleistungen für die Familien sowie einer Bundeslösung für die Familienzulagen abwarten. Er verweist auf die unternommenen Anstrengungen für eine bessere Koordination der Politikbereiche, die sich auf die mehrheitlich von den Gemeinden verwaltete Sozialhilfe auswirken.

- Der Bundesrat stuft die innerhalb der TAK in Gang befindlichen Arbeiten bezüglich der Ausländer- und Integrationspolitik als wichtig ein. Er wird den Ergebnissen dieser Arbeiten im Rahmen seiner Zuständigkeiten und Mittel Rechnung tragen.

- Der Bundesrat beauftragt das ARE und das seco:
  - ein Beobachtungssystem für den urbanen Raum zu vertiefen und umzusetzen;
  - die Informationsarbeit über die urbane Thematik im Rahmen der ihnen heute zur Verfügung stehenden Instrumente zu verstärken;
  - eine Plattform für den Erfahrungsaustausch zu schaffen;
  - die begonnenen Arbeiten für die Ausarbeitung eines Sensibilisierungskonzepts fortzusetzen.

Die beiden Ämter werden diese Massnahmen in Zusammenarbeit mit den anderen betroffenen Bundesämtern sowie mit den Partnern der Tripartiten Agglomerationskonferenz umsetzen.

- Der Bundesrat beauftragt das ARE und das seco zudem mit den Vorbereitungen für die Erarbeitung einer Rechtsgrundlage sowie die Bereitstellung der nötigen Finanzmittel für die mehrjährige Unterstützung von Modellvorhaben. Gegenstand dieser Modellvorhaben werden sein die Zusammenarbeit innerhalb von Agglomerationen, zwischen Städten und zwischen Agglomerationen sowie innovative Projekte der Siedlungsentwicklung nach innen.

- Der Bundesrat beauftragt das ARE zudem, die Erarbeitung der für die Durchführung von «Agglomerationsprogrammen» nötigen Rechtsgrundlage einzuleiten. Diese Arbeiten sollen in enger Zusammenarbeit mit den Arbeiten zur Finanzierung des Agglomerationsverkehrs angegangen werden.
- Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass der Personalbestand im ARE und im seco um 3 bzw. 1 Stelle erhöht werden muss, damit diese ihre Funktion als ergänzende Verbindungsstelle zu nationalen und internationalen Partnern fungieren und die Durchführung der raumplanerischen Arbeiten und die Koordination der Tätigkeiten der Bundesämter wirksam sicherstellen können. Er nimmt ebenfalls zur Kenntnis, dass die finanziellen Bedürfnisse der beiden Ämter für die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen für den Zeitraum 2002–2010 ca. 11 Mio. Fr. betragen werden. Schliesslich nimmt er davon Kenntnis, dass die finanziellen und personellen Folgen der übrigen noch zu prüfenden Massnahmen von den zuständigen Departementen mit den entsprechenden Umsetzungsanträgen ausgewiesen werden.
- Der Bundesrat betrachtet die geplanten Massnahmen als Beginn eines ständigen Engagements des Bundes, das je nach den Umständen und den Aktivitäten seiner Partner weiterentwickelt und angepasst werden kann. Die zuständigen Bundesämter werden künftig bei der Ausarbeitung ihrer jeweiligen Politik den besonderen Bedürfnissen der Städte und Agglomerationen Rechnung tragen.
- Der Bundesrat wird nach spätestens zehn Jahren eine Evaluation seines Engagements zugunsten einer besseren Berücksichtigung der Bedürfnisse des urbanen Raums im Rahmen seiner Tätigkeiten vorlegen. Das ARE und das seco werden per 2006 einen Zwischenbericht zuhanden des Bundesrats verfassen.

## Definitionen des Begriffes «Agglomeration»

### Allgemeines

Der Begriff Agglomeration wird nicht nur in der Raumordnung, sondern auch in anderen Sachgebieten wie z.B. der Medizin oder Wirtschaft benützt. Allgemeine Synonyme sind: Anhäufung, Ansammlung, Aufspeicherung, Häufung, Zusammenballung. Der Begriff leitet sich aus dem lateinischen «agglomerare» für «fest anschliessen» ab.

Aus dem Englischen wird «agglomeration» mit Zusammenballung, Anhäufung, wirrer Haufen übersetzt. Französisch steht «agglomération» für Anhäufung, Menge, Stadt(bild), geschlossene Ortschaft, Siedlung, Ballungszentrum, Grosswohnbezirk.

### Raumordnungspolitik

Bezogen auf die Raumordnung existieren vielfältige Definitionen der Agglomeration. Sie lassen sich im wesentlichen in zwei Kategorien aufteilen:

- Morphologischer Ansatz: ausschlaggebend ist vor allem das Kriterium der zusammenhängenden Siedlungsstruktur (mit einem maximalen Abstand zwischen den einzelnen Siedlungsteilen in der Regel zwischen 200 und 500 m).
- Funktionaler Ansatz: Neben der Siedlungsstruktur werden funktionale und soziale Aspekte einbezogen. Bei den funktionalen Aspekten spielen vor allem die Pendlerbeziehungen eine zentrale Rolle. Die Definition des BFS folgt diesem Ansatz.

Der Begriff umfasst sowohl die Kernstadt als auch die Agglomerationsgemeinden.

Je nach Land wird zwar der Begriff «Agglomeration» nicht verwendet. Es werden aber Synonyme gebraucht, die mit der Agglomeration vergleichbar sind, wie z.B. Ballungsraum, städtischer Raum, urbaner Raum etc. Im folgenden wird aber im Wesentlichen nur auf den Begriff Agglomeration eingegangen.

#### *Fribourg (Art. 2 Gesetz vom 19. September 1995 über die Agglomerationen)*

«Die Agglomeration ist eine gemäss den Bestimmungen dieses Gesetzes gegründete öffentlich-rechtliche Körperschaft, deren Mitglieder Gemeinden sind, die:

- über ein gemeinsames städtisches Zentrum verfügen;
- insbesondere städtebaulich, wirtschaftlich und kulturell eng miteinander verflochten sind, und
- zusammen mindestens 10000 Einwohner haben.»

#### *Technische Arbeitsgruppe II der AG KSA*

«Eine Agglomeration ist ein

- Siedlungsraum, in dem Wohnen, Arbeiten, öffentliche Dienstleistungen und Freizeitgestaltung in hoher Dichte vorkommen,
- aber räumlich ungleich auf das Gebiet einer oder mehrerer Kernstädte und mehrerer umliegender Gemeinden verteilt sind,
- welche jedoch eng miteinander verflochten sind.»

#### *Frankreich*

Die «communautés d'agglomération» umfassen Städte und Agglomerationsgemeinden von zwischen 50000 und 500000 Einwohnern (in Abgrenzung zur communauté urbaine, die mehr als 500000 Einwohner umfasst).

Das «projet d'agglomération» ist eine Entwicklungsplanung mit interdisziplinärem, partizipativem Ansatz. Es umfasst den Perimeter einer communauté d'agglomération oder einer communauté urbaine.

Die DATAR definiert die Agglomeration wie folgt: La notion d'agglomération repose sur la perception empirique que se font nos concitoyens d'une réalité vécue dans les espaces de forte densité. Dessinée par la continuité du bâti, elle se prolonge désormais par des espaces résidentiels plus diffus qui s'inscrivent dans la dépendance étroite de la ville centre.

Aufgrund der bestehenden, neueren Gesetzgebung soll die Agglomeration zu «un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité intégrée» werden.

#### *Deutschland*

In Deutschland wird unterschieden zwischen Kernstadt (> 80000 Einwohner), das von einem Kerngebiet umgeben wird, das sich durch eine gewisse Dichte an Arbeits- und Wohnplätzen definiert. Die Stadtregion ist weiter gefasst und wird über die Pendelbeziehungen definiert. Daneben existiert der Begriff Verdichtungsraum. Verdichtungsrau-

me profitieren von staatlichen Massnahmen gegen die negativen Folgen hoher Bevölkerungsdichten.

Der Agglomerationsraum entspricht – gemäss der Definition der Akademie für Raumforschung und Landeskunde – einem städtischen Raum, der mehrere grosse städtische Zentren umfasst. Neben der Bevölkerungsdichte, der Arbeitsplatzdichte und den Pendlerströmen wird auch die Umweltverschmutzung als Kriterium einbezogen.

#### *Europäische Union (EU)*

Die EU hat den Versuch unternommen, die Begriffe zu vereinheitlichen. Die Agglomeration wird nach dieser Definition ausschliesslich nach dem Kriterium der durchgehenden Bebauung umschrieben.

#### *Quellenangaben:*

Die Angaben stützen sich auf folgende Quellen:

- Martin Schuler, Christophe Jemelin, Régions urbaines et agglomérations: multiplicité et diversité des définitions statistiques en Europe, in: Raisons et déraisons de la ville, Lausanne 1996;
- Arbeitsgemeinschaft Kantone-Städte-Agglomerationen, Technische Arbeitsgruppe II: Zusammenarbeit in den Agglomerationen, Bericht vom 22. Januar 1999.

### Verzeichnis der Instanzen zur vertikalen Zusammenarbeit in den Bereichen Verkehr, Umwelt und in der Sozialpolitik

Ergebnis des schriftlichen Fragebogens und der Umfragen der Universität Zürich bei den Bundesämtern sowie den Kantons- und Gemeindeverwaltungen, Herbst 2000.

Ref. Nr.	Politische Ebene/Ort	Gremium/Projekt	Beteiligung <sup>1</sup>	Politikbereich <sup>2</sup>	Ausrichtung	Qualität
<b>Städte</b>						
1	Bern	Massnahmenplan Luftreinhaltung, Fahrtenkontingente, wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte	bilateral S+K	UV	gemischt	übertragbar (v.a. innerhalb Verein Region Bern)
2		KURV Kommission Umwelt, Raumplanung und Verkehr des Vereins Region Bern VRB	bilateral S+K	UV	politisch	übertragbar (z. B. Sozialkommission)
3		SOKO Sozialkommission des Vereins Region Bern	horizontal G	S	politisch	übertragbar
4	Luzern	Umweltberatung Luzern	bilateral S+K	U	fachlich	übertragbar (Kanton gibt Teil seiner Aufgaben unter Mitfinanzierung an Gemeinden ab)
5	St. Gallen	Verkehrsrat der Verkehrsregion St. Gallen	trilateral	(U)V	gemischt	erweiterbar
6		Lokale Agenda 21 Stadt St. Gallen	trilateral	SUV	gemischt	übertragbar (Partizipation/Mediation hilft bei konkreten Problemen)
7		Branchenlösungen im USG-Vollzug	bilateral S+K	U	fachlich	übertragbar (weitere Branchenlösungen)
8		Gesundheitsförderung	bilateral S+K	S	fachlich	erweiterbar (neue Projekte)
9		Nationaler Drogenausschuss	trilateral	S	gemischt	übertragbar
10		Arbeitsgruppe	trilateral	S	fachlich	übertragbar (Rechtsextremismus)
11		Führung des RAV durch die Stadt St. Gallen	trilateral	S	fachlich	übertragbar
12		Kontaktgruppe Volkszählung 2000	trilateral	A	fachlich	gering Relevanz für Fragestellung
13		Steuerprojekt der Kantone SG und ZH	bilateral S+K	A	fachlich	übertragbar (weitere Steuerarten)
14		Schweizerische Informatikkonferenz SIK	trilateral	A	fachlich	gering Relevanz für Fragestellung
15	Winterthur	Regionalplanung Winterthur/Umgebung	trilateral	SUV	gemischt	übertragbar (z.B. Volkswirtschaftlicher Ausgleich, Lastenverteilung)
16		Strassenbau/-sanierung	bilateral S+K	V	fachlich	Routine
17		Schallschutzmassnahmen	bilateral S+K	U	fachlich	Routine
18	Zürich	Ko-operative Entwicklungsplanung Leutschenbach	bilateral S+K	SUV	fachlich	übertragbar, erweiterbar
19		Flughafen ZRH, Runder Tisch der kantonalen Volkswirtschaftsdirektion	bilateral S+K	SUV	politisch	übertragbar (Mediations-/kooperative Planungsverfahren für Grossprojekte)
20		Erweiterung Fussgängerbereiche Innenstadt Zürich	bilateral S+K	SUV	politisch	Routine
21		Flankierende Massnahmen zum Uetlibergtunnel	bilateral S+K	SUV	politisch	Routine

<sup>1</sup> S: Stadt, K: Kanton, B: Bund

<sup>2</sup> S: Soziales, U: Umwelt, V: Verkehr, R: Raumplanung, A: Andere

Anhang 2

Ref. Nr.	Politische Ebene/Ort	Gremium/Projekt	Beteiligung <sup>1</sup>	Politikbereich <sup>2</sup>	Ausrichtung	Qualität
22		Instandstellung Schöneichtunnel	trilateral	V	fachlich	Routine
23		Koordinationsgremien Drogenpolitik in den 90er Jahren	trilateral	S	abwechselnd	übertragbar auf Politikbereiche, von denen mehrerer politische Ebenen betroffen sind
24		EGL/AHV	trilateral	S	fachlich	Routine
<b>Kantone</b>						
25	AG	Plattform Aargau-Zürich	trilateral	SUVR	politisch	übertragbar (andere Regionen) erweiterbar (neue Themenfelder)
26		Plattform Aargau-Solothurn	trilateral	SUVR	politisch	übertragbar (andere Regionen) erweiterbar (neue Themenfelder)
27		Angebotsplanung im öffentlichen Regionalverkehr	trilateral	V	fachlich	übertragbar (z.B. Fernverkehr)
28		trilaterale Zusammenarbeit über regionale Planungsverbände	trilateral	SUVR	politisch	erweiterbar
29	AR	Expertenkommission Musterabfallreglement	bilateral S+K	U	fachlich	übertragbar (wird auch bei anderen Gesetzgebungsprojekten durchgeführt)
30		Revision Eisenbahngesetz Bund	bilateral K+B	V	gemischt	geringe Relevanz für Fragestellung
31		Abgeltung Aufenthaltskosten Frauenhaus St. Gallen	bilateral S+K	S	politisch	übertragbar (Aufgabenteilung Kanton/Gemeinden)
32	AI	Dorfgestaltung Appenzell	bilateral S+K	V	gemischt	erweiterbar
33		Kompetenzzentrum Ostschweiz der BPUK-Ost	horizontal K	UV	politisch	erweiterbar (Umsetzung)
34	BE	Umweltschutz	bilateral S+K	UV	fachlich	Routine
35	BL	Nordwestschweizer Regierungskonferenz	horizontal K	SUV	politisch	erweiterbar
36		Entwicklungskonzept und -projekte für die Trinationale Agglomeration Basel TAB	bilateral S+K	UVR	gemischt	übertragbar (flexible Struktur für andere Politikbereiche)
37	BS	Trinationale Agglomeration Basel TAB	bilateral S+K	UVR	gemischt	übertragbar (in Grenzregionen)
38	FR	Commande des prestations de transport régional	bilateral K+B	V	fachlich	übertragbar
39		Convention de collaboration entre ORP et SSR	bilateral S+K	S	fachlich	übertragbar
40		Loi sur les agglomérations (LAgg)	bilateral S+K	SUVR	politisch	zu ergänzen (LAgg als Basisstruktur für bessere Zusammenarbeit)
41	GE	Trafic régional	trilateral	V	politisch	übertragbar (andere Projekte der Region)
42	GR	Erstellen der Abfallplanung	bilateral K+B	U	fachlich	erweiterbar, übertragbar
43	JU	PREE Birse	bilateral S+K	U	fachlich	übertragbar (Verkehr, Umwelt)
44		Commission cantonale: révision de l'actuelle loi sur les oeuvres sociales	bilateral S+K	S	gemischt	übertragbar (Gleichberechtigung erhöhen)
45	LU	ÖV, Verkehrsplanung, Strassenunterhalt	trilateral	U	fachlich	übertragbar

<sup>1</sup> S: Stadt, K: Kanton, B: Bund

<sup>2</sup> S: Soziales, U: Umwelt, V: Verkehr, R: Raumplanung, A: Andere

Ref. Nr.	Politische Ebene/Ort	Gremium/Projekt	Beteiligung <sup>1</sup>	Politikbereich <sup>2</sup>	Ausrichtung	Qualität
46		Organisation des Umweltschutzes im Kanton Luzern	trilateral	U	fachlich	übertragbar (gemeinsames Vollzugsorgan Kanton/Gemeinden)
47		Sucht- und Drogenpolitik	bilateral S+K	S	variierend	übertragbar
48	NW	Gemeinsames RAV Ob- und Nidwalden, gemeinsame Arbeitslosenkasse	horizontal K	S	fachlich	übertragbar (praxisorientiert)
49	SH	Zusammenarbeit der Tiefbauämter von Kanton und Stadt	bilateral S+K	V	fachlich	übertragbar (andere Verwaltungsbereiche, bei Bedarf)
50		Teilprojekt Rhein 2000	bilateral K+B	U	fachlich	erweiterbar
51		Gemeinsame Lebensmittelkontrolle	horizontal K	U	fachlich	übertragbar
52	TI	Piano Regionale dei Trasporti del Luganese	bilateral S+K bilateral K+B	R	politisch	übertragbar (regionale Verkehrspläne)
53	ZG	KVA Koordination	bilateral K+B	U	fachlich	erweiterbar
54		S-Bahn Zentralschweiz	bilateral K+B	V	fachlich	übertragbar (Fragestellungen im Verkehr zwingen zur Zusammenarbeit)
55	ZH	Flughafen Runder Tisch/Mediation	bilateral S+K	UVRA	politisch	übertragbar
56		Strassenbau	trilateral	UV	fachlich	Routine
57		kantonale Drogenkommission	bilateral S+K	S	fachlich	übertragbar
<b>Bundesämter</b>						
58	ASTRA	Projekte National- und schweizerische Hauptstrassen	trilateral	SUV	fachlich	übertragbar, erweiterbar (projektorientiert)
59	BUWAL	UVP Strassen	bilateral K+B	UV	fachlich	Routine
60	BAG	Umwelt und Gesundheit	trilateral	SU	fachlich	erweiterbar
61		Drogenpolitik	trilateral	S	gemischt	übertragbar
62	BSV/OFAS	Commission consultative du Groupe de travail interdépartemental «Perspectives de financement des assurances sociales»	bilateral K+B	S	gemischt	übertragbar
63		Vergleichende Studie der Sozialhilfe in der Schweiz und Kanada	trilateral	S	fachlich	übertragbar (ähnliche Projekte)
64	BJ	Dialogue confédéral	bilateral K+B	SUVRA	politisch	übertragbar (offen für andere Probleme)
65		Dialogue confédéral	trilateral	SUVRA	politisch	übertragbar, erweiterbar (offen für andere Probleme)
<b>Andere</b>						
66	KdK, SSV, SGV	Tripartite Agglomerationskonferenz	trilateral	SUVRA	politisch	erweiterbar
67	SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe	trilateral	S	fachlich	übertragbar (Richtlinien ausarbeiten)
68	SODK	Sozialdirektorenkonferenz	bilateral S+K	S	politisch	erweiterbar
69	BPUK	Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz	bilateral S+K	UVR	politisch	erweiterbar
70	KÖV	Verkehrsdirektorenkonferenz	bilateral S+K	UV	politisch	erweiterbar

<sup>1</sup> S: Stadt, K: Kanton, B: Bund<sup>2</sup> S: Soziales, U: Umwelt, V: Verkehr, R: Raumplanung, A: Andere

## Stellungnahmen

---

### Gemeinsame Stellungnahme der kantonalen und kommunalen Delegationen der TAK vom 18. Oktober 2001

#### *I. Übereinstimmende Haltung*

1. Die Kantons- und Kommunaldelegationen der TAK stellen – in Übereinstimmung mit den beiliegenden Stellungnahmen – fest, dass der Berichtsentwurf eine wertvolle und umfassende Auslegeordnung der laufenden und der geplanten Bundesarbeiten im Bereich der Agglomerationspolitik vornimmt. Er enthält eine detaillierte und übersichtliche Darstellung der Probleme und der Massnahmen. Der Bericht ist insgesamt als positiv zu beurteilen. Hervorzuheben ist das koordinierte Vorgehen der mit agglomerationspolitischen Fragen befassten Bundesämter.

2.

a) Der Bericht enthält namentlich in den Schlussfolgerungen Absichtserklärungen des Bundesrates sowie Handlungsanweisungen und konkrete Aufträge des Bundesrates an die Bundesämter. Soweit die Massnahmen aufgrund der gegebenen Kompetenzordnung von bundesverwaltungsinterner Natur sind oder unmittelbar von den zuständigen Bundesämtern umgesetzt werden können, ist es Sache der Bundesbehörden, die erforderlichen Schritte einzuleiten und den Vollzug sicherzustellen. Soweit die Massnahmen jedoch Gesetzes- oder Verordnungsänderungen verlangen, muss das übliche Rechtssetzungsverfahren zum Zug kommen. Die Träger der TAK werden dabei im Rahmen von Expertenkommissionen sowie bei Vernehmlassungsverfahren und Konsultationen mitwirken.

b) Für die Umsetzung der vorgesehenen raumordnungspolitischen Massnahmen ist frühzeitig, das heisst bereits für die Erarbeitung der Rechtsgrundlagen, die Einsetzung eines tripartiten Umsetzungsgremiums vorzusehen.

3. Die vorerst in den Kernstädten aufgetretenen Probleme, sei es in der Sektoralpolitik oder sei es in Querschnittspolitiken wie etwa der Raumordnung, zeigen sich heute vermehrt auch in den Agglomerationsgemeinden; sie erfassen überdies zunehmend den ländlichen Raum. Im Bericht und bei der Umsetzung der Massnahmen ist dieser Entwicklung verstärkt Rechnung zu tragen.

4. In der Umsetzung der Agglomerationspolitik des Bundes müssen – was im Berichtsentwurf noch nicht hinreichend zum Ausdruck kommt – auch die kleineren und mittleren Agglomerationen sowie die isolierten Städte berücksichtigt werden.

5. Die Agglomerationspolitik ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen sowie Städten und Gemeinden.

#### *II. Unterschiedliche Auffassungen*

1. In der Stellungnahme der Kantonsdelegation wird in Bezug auf die vertikale Kooperation postuliert, dass der Bund – insbesondere bei gesetzgeberischen Arbeiten – die Kantone anfragen soll, wie die Gemeinden und die Städte einzubeziehen sind. Die Kantonsdelegation vertritt dabei die Auffassung, dass Kantone und Gemeinden gegenüber dem Bund nicht auf gleicher Stufe stehen, was der Bund auch bei der Gewichtung der Anliegen der Gemeinden und der Städte berücksichtigen muss. Demgegenüber verlangen die Kommunalverbände einen direkten Einbezug. Diese Differenz ist auf eine unterschiedliche Auslegung von Art. 50 der Bundesverfassung (SR 101) zurückzuführen.

2. Die Kantone berufen sich – auch in Bezug auf langfristige Perspektiven – auf das Subsidiaritätsprinzip als Maxime des Engagements des Bundes in der Agglomerationspolitik und bringen zum Ausdruck, dass dieses Engagement nicht zu einer schleichenden Kompetenzverlagerung zwischen den Staatsebenen führen dürfe.

### Stellungnahme des Rates für Raumordnung (ROR) vom 18. Oktober 2001

Der ROR hat sich bereits wiederholt mit dem Problem der städtischen Entwicklung auseinandergesetzt und dabei stets die Ansicht vertreten, dass eine Aktion nötig sei.

Der ROR unterstützt daher Ihr Vorgehen voll und ganz. Er beurteilt den Bericht als ausgezeichnet, sowohl was die Analyse der aktuellen Problematik der Städte und Agglomerationen betrifft, als auch in Bezug auf das Vorgehen, das zur Behebung der mangelhaften Berücksichtigung der Städte und Agglomerationen in der Bundespolitik vorgeschlagen wird.

Verschiedene der im Bericht behandelten Massnahmen decken sich mit den Lösungen, die der ROR bei anderen Gelegenheiten vorgeschlagen hat: der Einbezug der Städte im neuen Finanzausgleich auf Bundesebene, die Bedeutung der Raumbesichtigung, die Notwendigkeit einer Erhöhung des Personalbestands der für die Raumordnungspolitik zuständigen Ämter.

Unter diesen Punkten kommt dem neuen Finanzausgleich eine wesentliche Rolle zu. Wie im Bericht dargelegt wird, werden der Ausgleich der soziodemografischen Lasten und die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich die Probleme der städtischen Gebiete deutlich vermindern. Um sicherzustellen, dass dieser letztgenannte Punkt wirksam umgesetzt und die Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen wirklich gefördert wird, wird es nötig sein, dass der Bund die Kantone unterstützt.

Auch wenn die Rolle des Bundes entsprechend dem allgemeinen politischen Willen subsidiär ist, stellen wir fest, dass seine Handlungsfähigkeit erfreulicherweise verstärkt wurde, insbesondere durch die Ausrichtung und die Koordination der einzelnen Politikbereiche.

Die Modellvorhaben erachtet der ROR als geeignete Mittel, um innovative und wirksame Schritte in die Wege zu leiten. Die Kommission weist jedoch darauf hin, dass die städtischen Gebiete wirtschaftlich starke und finanzkräftige Regionen sind und dass man daher die Finanzmittel zur Lösung ihrer Probleme nach Möglichkeit innerhalb dieser Regionen suchen sollte. Dies setzt aber, wie im Bericht sehr gut erläutert wird, eine bessere Übereinstimmung zwischen den sozioökonomischen Räumen und den politischen Räumen voraus.

Für den ROR ist es ein besonderes Anliegen, dass die Bedürfnisse der städtischen Regionen im Rahmen des Raumplanungsgesetzes stärker in Betracht gezogen werden. Die laufenden Überlegungen im Hinblick auf eine Harmonisierung der Verdichtung nach innen und des Umweltschutzes, sowie die vorgesehene Verankerung des Agglomerationsprogramms im RPG sind in diesem Zusammenhang äusserst wichtig.

Der ROR möchte Ihnen zudem einige Vorschläge unterbreiten, die dem Bericht mehr Nachdruck verleihen könnten.

In der Analyse werden die Probleme der Städte und Agglomerationen klar dargelegt. Sinnvollerweise sollte diese Analyse mit einer Beschreibung der mannigfachen Vorteile, welche die städtischen Gebiete anbieten, ergänzt werden. Zudem sollten die Vorteile der Agglomerationspolitik für die gesamte Schweiz besser herausgestrichen werden.

Die Agglomerationspolitik, die in den kommenden zehn Jahren ausgestaltet wird, hat die Chance, sich als ganz moderne Politik zu profilieren. Sie will den Kantonen keine Kompetenzen nehmen, sondern ihnen mit geeigneten Mitteln helfen, ihre Probleme selbst besser zu lösen. Dieser Aspekt sollte im Bericht deutlicher zum Ausdruck gebracht werden.

Durch die Anwendung der Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung sollte sichergestellt werden, dass sowohl die Probleme von Agglomerationen wie auch diejenigen von ländlichen Regionen und Bergregionen berücksichtigt werden. So sollte die Umsetzung der Agglomerationspolitik eng mit der Politik für die ländlichen und die Bergregionen koordiniert werden. Insbesondere wäre es wichtig, dass das vorgesehene Raumbesichtigungssystem auch die ländlichen und die Bergregionen einbezieht und dass es mit Nachhaltigkeitsindikatoren ergänzt wird. Eine Plattform für den Austausch unter Agglomerationen, ländlichen Regionen und Bergregionen könnte eine wirksame, von der Basis ausgehende Zusammenarbeit begünstigen. Die Modellvorhaben wiederum könnten die Entwicklung gemeinsamer Projekte fördern.

Bei der Frage der Einbindung der schweizerischen Agglomerationen in das europäische Netz sollten die organisatorischen Fragen stärker gewichtet werden. Mit anderen Worten: Welche Strategie muss entwickelt werden, um die Integration in die Entwicklung eines europäischen Städtensetzes und in die entsprechenden Kooperationsnetze zu gewährleisten?