

Zeitschrift: Tec21
Herausgeber: Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
Band: 137 (2011)
Heft: 21: Vorstadt in Bewegung

Artikel: Ein Programm für die Agglomerationen
Autor: Denzler, Lukas
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-154161>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 19.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

EIN PROGRAMM FÜR DIE AGGLOMERATIONEN

Agglomerationsprogramme streben eine bessere Abstimmung von Verkehrsinfrastruktur und Siedlungsentwicklung an. Wie sich nun zeigt, besteht eine der grössten Herausforderungen darin, ein Modell zu finden, das nicht nur eine effiziente gemeinde- und kantonsübergreifende Zusammenarbeit in den Agglomerationen ermöglicht, sondern auch den demokratischen Anforderungen gerecht wird. Die Strategie des Bundes, die erwünschten Entwicklungen über finanzielle Anreize zu fördern, scheint aufzugehen.

Titelbild

Situation unter der A16 Transjurane im Bözingenfeld (Foto: Thomas Jantscher)

Rund drei Viertel der Schweizer Bevölkerung leben in Städten und Agglomerationen. Eine offizielle Agglomerationspolitik des Bundes gibt es aber erst seit etwa zehn Jahren. Als Geburtsstunde könnte man die Publikation des Agglomerationsberichtes¹ des Bundesrates im Jahre 2001 bezeichnen. Im selben Jahr erfolgte auch die Gründung der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK). Diese politische Plattform von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden wurde vom Bundesrat, von der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) und dem Schweizerischen Städteverband (SSV) ins Leben gerufen. Ziel der TAK ist eine engere Zusammenarbeit der drei staatlichen Ebenen sowie die Entwicklung einer gemeinsamen Agglomerationspolitik.

AGGLOMERATIONEN ALS FUNKTIONALE RÄUME

Die Agglomerationen sind mit komplexen Aufgaben konfrontiert. In den letzten Jahren ist das Bewusstsein allmählich gewachsen, dass diese Aufgaben nur gemeinsam zu bewältigen sind. Bis die dafür erforderlichen Strukturen etabliert sind, verstreicht allerdings viel Zeit. Aber es geht vorwärts. Und dank finanziellen Anreizen gelingt es dem Bund immer mehr, die Agglomerationen zu einer engeren Zusammenarbeit zu bewegen.

Als funktionale Räume orientieren sich die Agglomerationen an wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklungen. Sie stimmen deshalb immer weniger mit den Grenzen der historisch gewachsenen Räume überein, deren politisch-administrative Strukturen sich in den letzten 150 Jahren kaum verändert haben. Einzig auf der Ebene der Gemeinden ist in den letzten Jahren ein verstärkter Trend zu Fusionen auszumachen.² Gemeindefusionen finden nicht nur zwischen kleinen ländlichen Gemeinden statt, sagt Thomas Minger, der bei der KdK für den Bereich Innenpolitik und damit auch für die TAK zuständig ist. Bemerkenswert sei, dass es auch in Agglomerationen vermehrt zu Gebietsreformen komme, wie etwa in den Regionen Lugano und Luzern.

Die grosse Herausforderung besteht darin, dass es in den Ballungsräumen eine ganze Reihe agglomerationsspezifischer Probleme zu lösen gibt, aber keine entsprechende staatliche Ebene existiert, die legitimiert ist, sie zu bewältigen. «Am einfachsten wäre es, wenn die politischen Grenzen den funktionalen Räumen angepasst werden könnten», sagt Minger. Grössere Gebietsreformen seien in der nächsten Zeit jedoch unrealistisch. Aus diesem Grund wird ein pragmatischer Ansatz favorisiert. Dieser sieht vor, in den Agglomerationen stärker zu kooperieren, die vorhandenen Strukturen weiterzuentwickeln und besser auf die funktionalen Räume auszurichten. Angestrebt wird eine verbindlichere und klarer strukturierte Zusammenarbeit als bisher. Nach Ansicht von Minger haben sich insbesondere die Agglomerationsprogramme als ausgezeichnetes Instrument erwiesen, um in funktionalen Räumen zu denken.

AGGLOMERATIONEN

Gemäss der eidgenössischen Volkszählung im Jahr 2000 gibt es 50 Agglomerationen in der Schweiz. Eine Agglomeration ist eine Ansammlung von Gemeinden mit mehr als 20 000 Einwohnern. Bis 50 000 Einwohner spricht man von einer Kleinagglomeration. Eine Mittelagglomeration zählt 50 000 bis 250 000 Einwohner, eine Grossagglomeration mehr als 250 000 Einwohner. Das Bundesamt für Statistik erarbeitet zurzeit eine neue Definition für die Abgrenzung von Agglomerationen.

Zum städtischen Raum zählen in der Schweiz ferner fünf isolierte Städte (Lyss, Langenthal, Einsiedeln, Davos, Martigny). Diese zählen mehr als 10 000 Einwohner, gehören aber zu keiner Agglomeration. Dieser urbane Raum, der insgesamt beinahe 1 000 Gemeinden mit 5.4 Mio. Menschen umfasst, dehnt sich über rund 9 000 km² aus (knapp 22% der Landesfläche).

Die kontinuierliche Ausdehnung der grossen Agglomerationen führte zur Bildung der Metropolräume Zürich, Basel, Genf – Lausanne sowie der Hauptstadtregion Bern.

PRIORISIERUNG DER PROJEKTE

Die vorgeschlagenen Projekte teilte der Bund gemäss ihrer Priorität auf verschiedene Listen auf (A, B und C). A-Massnahmen weisen ein sehr gutes oder gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis auf und sind zwischen 2011 und 2014 bau- und finanzreif. B-Massnahmen weisen zwar ein sehr gutes oder gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis auf, sind aber erst zwischen 2014 und 2018 bau- und finanzreif, oder sie weisen ein lediglich genügendes Kosten-Nutzen-Verhältnis auf. C-Massnahmen weisen ein ungenügendes Kosten-Nutzen-Verhältnis auf, oder sie haben einen zu geringen Reifegrad, um das Kosten-Nutzen-Verhältnis überhaupt beurteilen zu können.³

BEURTEILUNG DER AGGLOMERATIONSPROGRAMME

Ein Agglomerationsprogramm muss bestimmte Grundanforderungen erfüllen. Dazu zählen etwa die Bestimmung einer Trägerschaft, die Partizipation von Gemeinden und Bevölkerung, die Analyse des Istzustandes und der Entwicklungstrends sowie das Aufzeigen von Auswirkungen und Kosten.

Die Beiträge des Bundes bemessen sich nach der Gesamtwirkung und deren Verhältnis zu den Gesamtkosten eines Agglomerationsprogramms. Folgende Wirkungsziele sind im Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer einzeln aufgeführt:

1. Bessere Qualität des Verkehrssystems
2. Mehr Siedlungsentwicklung nach innen
3. Weniger Umweltbelastung und Ressourcenverbrauch
4. Mehr Verkehrssicherheit

In der Weisung über die Prüfung und Finanzierung der Agglomerationsprogramme³ und im Bericht zur Prüfung der Agglomerationsprogramme⁴ sind diese Punkte näher erläutert:

Bei Punkt 1 wird überprüft, inwieweit eine Gesamtkonzeption für den Verkehr vorhanden ist und die vorgeschlagenen Massnahmen kohärent aus diesen abgeleitet wurden. Von Bedeutung sind ferner: Reisezeiten und Qualität des öffentlichen Verkehrs, Stausituation im Strassenverkehr, Erreichbarkeit, Qualität des Fuss- und Veloverkehrs.

Bei Punkt 2 wird darauf geachtet, dass Visionen und Konzepte zur Siedlungskonzentration vorliegen und entsprechende, konkrete Lenkungs-massnahmen ergriffen werden. Bewertet werden unter anderem: Konzentration von Aktivitäten in Siedlungsschwerpunkten, Städtebau und Lebensqualität, Trennwirkung von Verkehrsinfrastruktur in Siedlungsgebieten.

Bei Punkt 3 werden Umweltbelastung (Verminderung von Lärm- und Luftbelastung sowie klimarelevanter Emissionen), Flächenbeanspruchung und Landschaftszerschneidung bewertet. Bei Punkt 4 wird überprüft, inwieweit die Unfallsituation systematisch analysiert und daraus ein Verkehrssicherheitskonzept abgeleitet wurde.

Die durch das ARE erstellten Prüfberichte sind auf der Website des Bundesamtes publiziert:

www.aren.admin.ch > Themen > Städte und Agglomerationen > Agglomerationsprogramm > Verkehr und Siedlung

QUALITÄT ENTSCHIEDET ÜBER HÖHE DER BUNDESBEITRÄGE

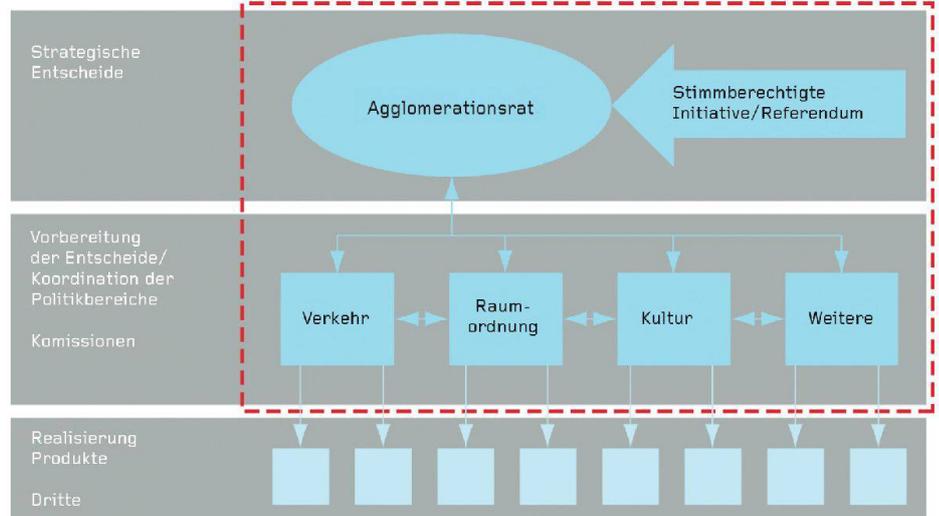
Die Umsetzung aller beantragten Projekte hätte rund doppelt so viel finanzielle Mittel erfordert wie zur Verfügung stehen. Deshalb mussten Prioritäten gesetzt werden. Dies erfolgte anhand einer Einteilung in A-, B- und C-Projekte (vgl. Kasten).

Die Qualität der eingereichten Programme beurteilte das ARE anhand von gesetzlich verankerten Prüfkriterien. Die erzielte Programmwirkung bestimme die Höhe der Bundesbeiträge, erläutert Tobler. Je besser das Kosten-Nutzen-Verhältnis eines Agglomerationsprogramms in der Beurteilung ausfällt, desto höhere Beiträge werden geleistet. Der Beitragssatz des Bundes liegt zwischen 30 und 50 %. Über die definitiven Beiträge hat das Parlament im September 2010 entschieden und Mittel in der Höhe von 1.31 Mrd. Fr. freigegeben. Die Leistungsvereinbarungen für die erste Finanzierungstranche werden 2011 mit den Kantonen abgeschlossen, die Umsetzung der Programme wird anschliessend in Angriff genommen.⁵ Bei den Agglomerationsprogrammen der 1. Generation sei Pionierarbeit geleistet worden, ist Tobler überzeugt. Da es sich um einen Lernprozess handle, gebe es aber noch Verbesserungspotenzial. Die maximalen Bundesbeiträge seien bei keinem Programm ausgelöst worden, so Tobler. In vielen Fällen sei kein schlüssiges Gesamtkonzept erkennbar gewesen. Während beim Verkehr konkrete Projekte vorgeschlagen wurden, blieben die Massnahmen im Siedlungsbereich oft sehr vage. Die Verantwortlichen in den Agglomerationen können nun Verbesserungen vornehmen und die überarbeiteten Programme der 2. Generation bis Mitte 2012 wiederum beim ARE einreichen. Dabei geht es um die Finanzierungsbeiträge ab 2015. Zu den bereits eingereichten und genehmigten Programmen werden bis Ende 2011 zudem 14 neue Programme hinzukommen.⁶

EFFIZIENZ UND DEMOKRATIE GEWÄHRLEISTEN

Ursprünglich habe man gedacht, man komme mit der Konstituierung der Trägerschaften schneller voran, sagt Tobler. Doch es zeigte sich, dass insbesondere die Organisation der Zusammenarbeit sehr anspruchsvoll ist. Als eigentliche Knacknuss erwiesen sich vor allem staatsrechtliche und staatspolitische Fragen. Die Agglomerationen sprengen die drei politisch legitimierten Ebenen von Gemeinden, Kantonen und Bund. Die Entscheidungsprozesse sind oft langwierig, weil meistens Einstimmigkeit der beteiligten Gemeinwesen vorausgesetzt wird. «Wenn die kantonsübergreifende Zusammenarbeit in den Agglomerationen verstärkt werden soll, besteht die Herausforderung darin, die Effizienz zu verbessern, ohne dabei Verluste hinsichtlich demokratischer Strukturen in Kauf nehmen zu müssen», sagt Daniel Arn von der Advokatur Arn Friedrich Strecker in Bern. Sein Büro hat für die Tripartite Agglomerationskonferenz mehrere Berichte verfasst.^{7, 8} In diesem Rahmen wurden auch verschiedene Modelle für die Zusammenarbeit entwickelt und bewertet. Bezüglich Effizienz werden rasche Verfahren sowie koordinierte und verbindliche Entscheide angestrebt, während bei den demokratischen Anforderungen Transparenz, demokratische Mitbestimmung und Kontrolle sowie Subsidiarität im Vordergrund stehen. Dies unter einen Hut zu bringen, gleicht der Quadratur des Kreises. Ein Patentrezept gebe es nicht. «Jede Agglomeration muss ihre eigene Form der Zusammenarbeit entwickeln», ist Arn überzeugt.

Verhältnismässig einfach gestaltet sich die Organisation, wenn sich eine Agglomeration nur über einen Kanton erstreckt. Die Gemeinden können einen Agglomerationsrat bilden (Abb. 2). Der Kanton Bern ist diesbezüglich schon relativ weit. Die Voraussetzungen sind insofern günstig, als die Berner Agglomerationen nur zu einem kleinen Teil in andere Kantone hineinreichen. In einer Volksabstimmung hat der Kanton Bern die Voraussetzungen für die Bildung von sechs Regionalkonferenzen geschaffen. Laut Ulrich Seewer, dem Leiter der Abteilung Gesamtmobilität in der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern, sind diese künftig für die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung (bzw. die regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte) sowie die Regionalpolitik und Kulturförderung zuständig. Von den sechs vorgesehenen Regionalkonferenzen haben die beiden Regionen Bern – Mittelland und Oberland Ost die für ihre Einführung erforderliche Mehrheit der Stimmenden und Gemeinden bereits erhalten.

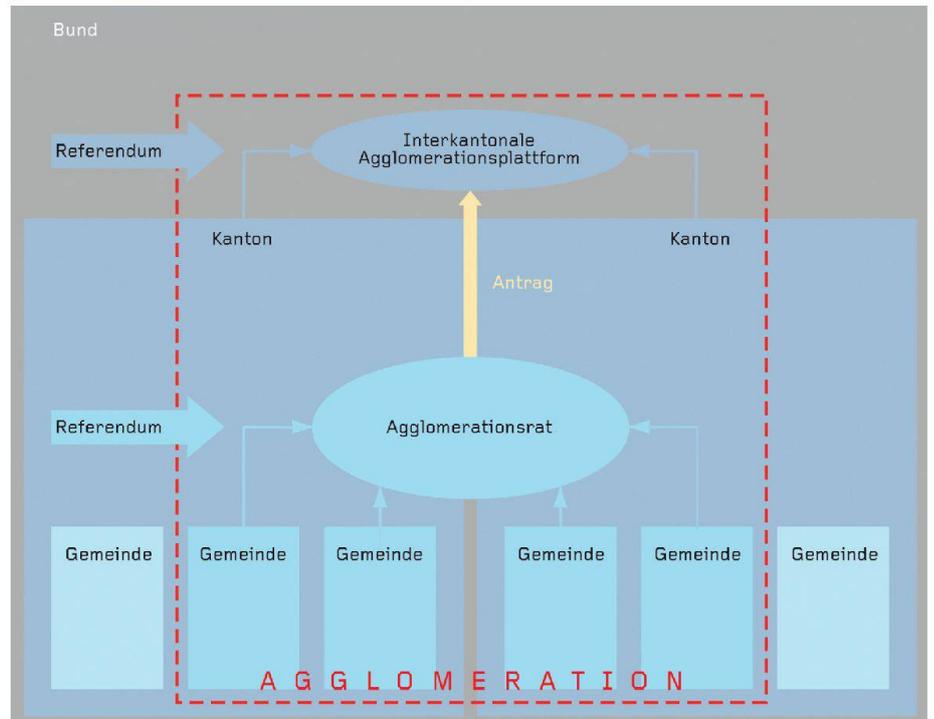


02

02 Modell der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) für die Zusammenarbeit innerhalb von Kantonen. Vorgesehen ist die Bildung eines Agglomerationsrates, der aus den Gemeindepräsidenten aller Agglomerationsgemeinden besteht und über gewisse Fragen verbindlich entscheiden kann. Die Agglomerationsbevölkerung verfügt über die Initiativ- und Referendumsmöglichkeit.

Die Kommissionen setzen sich aus kommunalen Departementsvorstehenden und Fachleuten aus Gemeinde- und evtl. Kantonsverwaltungen sowie allenfalls Dritten zusammen. Das TAK-Modell verspricht innerkantonal eine effiziente und dennoch demokratisch abgestützte Entscheidungsfindung.

03 Viele Agglomerationen erstrecken sich über mehr als einen Kanton. Im Idealfall wird ein kantonsübergreifender Agglomerationsrat aus Gemeindevertretern gebildet sowie eine interkantonale Agglomerationsplattform, die aus Regierungsmitgliedern der beteiligten Kantone zusammengesetzt ist. Die Agglomerationsbevölkerung verfügt über die Möglichkeit des Referendums (Grafiken: TAK)



03

PLATTFORMEN FÜR DIE KANTONSÜBERGREIFENDE ZUSAMMENARBEIT

Bei der kantonsübergreifenden Kooperation erscheint vor allem die Zusammenarbeit über eine Agglomerationsplattform sinnvoll (Abb. 3). Ein solches Modell ist in der Umsetzung jedoch sehr anspruchsvoll.⁹ In der Schweiz wurde es bisher noch in keiner Agglomeration realisiert. Dafür wären Gesetzes- und Verfassungsänderungen auf der Ebene der Kantone notwendig, und die Verfahren und Zuständigkeiten müssten zwischen den Kantonen harmonisiert werden. Sind weitere Länder wie etwa in Basel, Genf, dem Mendrisiotto oder der Bodenseeregion involviert, so nimmt der Grad der Komplexität noch einmal deutlich zu. Eine sehr komplexe Struktur weist beispielsweise der Metropolitanraum Zürich mit rund 2 Mio. Einwohnern auf. Dieser besteht aus elf Agglomerationen und insgesamt 236 Gemeinden aus acht Kantonen (AG, TG, SH, SZ, SG, ZG, ZH, LU). Um der Zusammenarbeit eine

Struktur zu geben, wurde 2009 der Verein Metropolitanraum Zürich gegründet. Ein Fernziel könnte in einer Organisationsstruktur bestehen, wie sie in Abbildung 3 dargestellt ist. Auf einer etwas tieferen Ebene bewegen sich die Agglomerationsprogramme. Zurzeit bereitet man sich in Zürich auf die Eingabe für die Agglomerationsprogramme der 2. Generation vor. Der Kanton Zürich vermochte mit seinem ersten Agglomerationsprogramm, das auf die Städte Zürich und Winterthur sowie das Glatt- und das Limmattal fokussierte, nicht in allen Punkten zu überzeugen. Zwar sei vom Bund positiv anerkannt worden, dass die im Programm vorgestellten Massnahmen die gewünschte Siedlungsentwicklung nach innen unterstützten, sagt Wilfried Anreiter vom Amt für Verkehr des Kantons Zürich. Auch seien mit dem konsequenten Ausbau des S-Bahn-Netzes beträchtliche Vorleistungen erbracht worden. Der Bund habe insbesondere bemängelt, dass im Programm der «rote Faden» zu wenig erkennbar sei. Auch seien die bestehenden Schwachstellen in den Bereichen Verkehr und Siedlungsentwicklung zu wenig gut dargestellt worden. Und der Bund hätte sich, so Anreiter, zudem ein grenzüberschreitendes Agglomerationsprogramm gewünscht, das auch den Aargauer Teil des Limmattals umfasst. Diese Punkte wolle man nun verbessern. Laut Anreiter wird der Kanton Zürich anstelle eines Agglomerationsprogramms deren fünf einreichen. Neu wird die Stadt Zürich zusammen mit dem Glattal betrachtet. Winterthur und Umgebung bilden eine weitere Region, und im Limmattal wird mit dem Kanton Aargau ein gemeinsames Programm erarbeitet. Aufgrund der wachsenden Dynamik erhält das Zürcher Oberland neu ein eigenes Agglomerationsprogramm. Ebenfalls neu ist ein Dachprogramm für die gesamte Agglomeration. Dieses bildet eine konzeptuelle Klammer und beinhaltet auch übergeordnete Massnahmen.

ZUKUNFTSBILDER ENTWICKELN

Künftig fordert der Bund von den Agglomerationen auch, dass diese ein Zukunftsbild vorlegen. Wie soll es in 20 Jahren aussehen? Wo sollen die Verkehrsachsen gebündelt werden? Wo wird das Siedlungsgebiet weiterentwickelt, und wie werden die Frei- und Naturräume gesichert? Laut Georg Tobler hat sich gezeigt, dass ein Zukunftsbild für die Entwicklung eines Agglomerationsprogramms sehr hilfreich ist. Dieses stellt ein räumlich konkretes Bild dar und zeigt auf, an welcher zukünftigen Siedlungsstruktur und an welchem Verkehrssystem sich eine Agglomeration orientiert. Insbesondere in der Westschweiz hat man in Genf, Lausanne und Yverdon mit solchen Zukunftsbildern gute Erfahrungen gemacht.⁹ Da bleibt eigentlich nur die Frage, weshalb niemand früher auf diese Idee gekommen ist. Vielleicht war vor 20 Jahren einfach die Zeit dafür noch nicht reif. Doch die Entwicklung geht weiter. In 50 Jahren wird man sich vielleicht daran erinnern, dass es in der Schweiz einmal 20 Kantone und sechs Halbkantone gegeben hat.

Lukas Denzler, dipl. Forst-Ing. ETH und freier Journalist, lukas.denzler@bluewin.ch

Anmerkungen

1 Agglomerationspolitik des Bundes. Bericht des Bundesrates vom 19. Dezember 2001

2 Gemäss Bundesamt für Statistik gab es 1990 in der Schweiz 3021 Gemeinden, im Jahr 2000 noch 2899. Am 1. Januar 2010 waren es 2596 Gemeinden, also 303 weniger als im Jahr 2000

3 Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation Uvek. Weisung über die Prüfung und Mitfinanzierung der Agglomerationsprogramme. 2010

4 Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation Uvek. Prüfung der Agglomerationsprogramme. Erläuterungsbericht. 2009

5 Bundesamt für Raumentwicklung ARE: Evaluation und Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik des Bundes. Bericht zuhanden des Bundesrates. 2011

6 Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation Uvek. Weisung über die Prüfung und Mitfinanzierung der Agglomerationsprogramme der 2. Generation. 2010

7 Tripartite Agglomerationskonferenz (Hrsg.): Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration. 2004

8 Tripartite Agglomerationskonferenz (Hrsg.): Verstärkung der Zusammenarbeit in kantonsübergreifenden Agglomerationen. 2006

9 G. Tobler: Agglomerationspolitik und Landschaft: Ansätze aus der Praxis. Forum für Wissen, Eidg. Forschungsanstalt WSL. 2008