



## Positionspapier

# Kooperation Stadt - Land

Stand 1. Oktober 2010

### Zusammenfassung

Städtische und ländliche Räume sind in der Schweiz eng miteinander verflochten. Die Kooperation Stadt – Land drängt sich deshalb auf. Allzu oft scheitert die Kooperation aber an konkreten politischen Fragestellungen. Für die SAB stehen deshalb zwei Betrachtungsebenen im Vordergrund: die politische, nationale Ebene auf der einen und die regionale, projektorientierte Ebene auf der anderen Seite.

Auf der nationalen Ebene muss in erster Linie der Dialog gefördert werden:

- Rechtliche Verankerung der städtischen und ländlichen Räume sowie der Zusammenarbeit in funktionalen Räumen im revidierten Raumplanungsgesetz;
- Erweiterung der Tripartiten Agglomerationskonferenz um die ländlichen Räume und ebenfalls rechtliche Verankerung im Raumplanungsgesetz;
- Erarbeitung einer Politik für die ländlichen Räume unter Einbezug der SAB;
- Entwicklung strategischer Leitlinien im Raumkonzept Schweiz;
- Stärkere Berücksichtigung des Grundsatzes der territorialen Kohäsion;
- Vermitteln eines realitätsnahen Bildes (Image) der Berggebiete und ländlichen Räume sowie Abbau von Vorurteilen und verzerrten Wahrnehmungen.

Während auf der nationalen Ebene vor allem der Dialog gefördert werden muss, muss auf der regionalen Ebene effektiv die Partnerschaft zwischen städtischen und ländlichen Räumen organisiert werden. Dabei ist vermehrt von funktionalräumlichen Überlegungen auszugehen, wie dies übrigens bereits im Jahr 1974 bei der Bildung der Bergregionen getan wurde.

## 1. Grundlagen

- Aussprache vom 6. Juli 2010 im Vorstand der SAB mit Vertretern des Bundesamtes für Raumentwicklung, der Konferenz der Kantonsregierungen und der Regionalkonferenz Bern-Mittelland
- Unterlagen des Eggiwiler Symposiums, diverse Jahre
- Bericht der Tripartiten Agglomerationskonferenz über die Abstimmung der Agglomerationspolitik mit der Politik des ländlichen Raumes aus dem Jahr 2009
- Europäische Kommission: Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt – territoriale Vielfalt als Stärke, KOM(2008) 616
- Diverse weitere Unterlagen.

## 2. Ausgangslage

Die Agglomerationen umfassen rund 20% der Landesfläche und beherbergen rund 75% der Bevölkerung der Schweiz. Umgekehrt umfassen die Berggebiete und ländlichen Räume rund 80% der Landesfläche und 25% der Bevölkerung der Schweiz. Nach einer europäischen Analyse aus dem Jahr 2004 würden sogar 93% der Landesfläche inkl. der Stadt Zürich zu den Berggebieten zählen (Nordregio 2004). Etliche Agglomerationen wie beispielsweise Chur, Sion und La Chaux-de-Fonds befinden sich mitten in den Berggebieten und ländlichen Räumen und übernehmen hier zentralörtliche Funktionen beispielsweise für die Grundversorgung und als Arbeitsorte. Doch auch die grossen Agglomerationen wie Basel, Zürich und Genf verdanken ihre Standortattraktivität wesentlich dem ländlichen, gebirgigen Umfeld. Das geht so weit, dass Zürich sogar mit einer Fotomontage des Matterhorns im Hintergrund Werbung betreibt.

Die Grenzen zwischen ländlichen und städtischen Räumen verschwinden immer mehr. Damit sind nicht nur die zunehmende Zersiedlung und das Ausufern der Agglomerationen in den ländlichen Raum sowie die zunehmende Verstädterung einiger ländlicher Räume gemeint. Vielmehr gleichen sich auch die Lebensweisen und sozialen Bedürfnisse zwischen ländlicher und städtischer Bevölkerung immer mehr an. Die ländliche Bevölkerung hat die selben Bedürfnisse nach kulturellen Leistungen, nach qualifizierten Arbeitsplätzen, nach Wohnstandards usw. wie die

städtische Bevölkerung. Das romantische Klischee einer ländlichen Bevölkerung welche tagtäglich in der Tracht herumläuft und einer landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit nachgeht, ist längst überholt. Diese Angleichung der sozialen Identitäten kann aber auch dazu führen, dass sich Bewohner der regionalen Zentren in den ländlichen Räumen nicht mehr als ländliche sondern als städtische Bevölkerung verstehen. Dies kann längerfristig zu Problemen im Zusammenhalt der ländlichen Räume führen.

Zwischen den Städten und den ländlichen Räumen bestehen vielfältige Verflechtungen. Die ländlichen Räume versorgen die Städte mit Nahrungsmitteln, Wasser und weiteren Ökosystemdienstleistungen, sind Erholungsgebiete und Wohnstandorte von Arbeitskräften, welche in den Städten arbeiten. Die Städte ihrerseits zeichnen sich aus durch eine hohe Konzentration an Arbeitsplätzen. Beide Raumtypen weisen aber auch Nachteile auf. Hinlänglich bekannt ist beispielsweise die A-Stadt-Problematik (Alte, Arbeitslose, Alkoholiker usw.), welche die Kernstädte betrifft. Die Berggebiete und ländlichen Räume haben demgegenüber mit grösseren Distanzen und erschwelter Erreichbarkeit, der teilweise vorhandenen Abhängigkeit von einzelnen Branchen usw. zu kämpfen. Diese Aufzählung erhebt keinerlei Anspruch auf Vollständigkeit sondern dient lediglich zur Illustration des Umstandes, dass Städte und ländlichen Räume eng verflochten sind. Man könnte auch von einer Symbiose sprechen.

Die Förderung der Attraktivität von ländlichen Räumen trägt dazu bei, die negativen Folgen einer Bevölkerungskonzentration in den Agglomerationen zu reduzieren. Dazu gehört u.a. auch die gesamte Verkehrsproblematik. Die räumliche Konzentration der Arbeitsplätze in den Agglomerationen hat dazu geführt, dass die Verkehrssysteme (öffentlicher Verkehr und Individualverkehr) in den Agglomerationen überlastet sind. Eine weitere Konzentration der Arbeitsplätze kann deshalb aus verkehrspolitischer und raumordnungspolitischer Perspektive nicht erwünscht sein. Vielmehr muss die Raumordnungspolitik darauf achten, die Attraktivität der ländlichen Räume zu stärken und so einer weiteren Konzentration mit den entsprechenden Kosten der Enge entgegen zu wirken.

Das zentrale Instrument um die jeweiligen Nachteile von urbanen und ländlichen Räumen auszugleichen ist der Finanzausgleich. Der Finanzausgleich war seit seiner Einführung im Jahr 1959 auf den Ausgleich der Disparitäten zu Gunsten der Berggebiete ausgerichtet. Mit der grundlegenden Reform im Jahr 2008 wurden erstmals die Lasten der Kernstädte explizit anerkannt. Die Berggebiete haben dafür auf einen Teil ihrer Mittel verzichtet und dem soziodemographischen Lastenausgleich zugestimmt. Der Infrastrukturfonds wurde u.a. als Reaktion auf die Verkehrsprobleme in den Agglomerationen geschaffen. Der Bund engagiert sich damit seit 2008 erstmals auch in Verkehrsinfrastrukturen in den Agglomerationen. Der Grundsatz, dass sich der Bund aus dem Ortsverkehr heraushält, wurde somit durchbrochen.

Der Bund unterstützt Vorhaben in den Agglomerationen über die Agglomerationsprogramme. Auf der anderen Seite bildet die Regionalpolitik das spezifische politische Instrument für die Berggebiete und ländlichen Räume. In der Neuen Regionalpolitik wurde der Grundsatz verankert, dass die ländlichen Räume Impulse aus den städtischen Gebieten aufnehmen sollten. Umgekehrt fehlt in vielen Agglomerationsprogrammen die Verlinkung mit den umliegenden ländlichen Räumen. Es müsste auch eine Anforderung für die Agglomerationsprogramme sein, dass sie die Vernetzung mit den ländlichen Räumen insbesondere im Verkehrsbereich aufzeigen.

Die Zusammenarbeit Stadt – Land ist eigentlich auf Grund der geschilderten Verflechtungen und gegenseitigen Abhängigkeiten offensichtlich. Allzu oft scheitert die Kooperation aber an konkreten Fragestellungen. Insbesondere die Verteilung von Bundesmitteln kann zu erheblichen Spannungen führen, welche der Kooperation Stadt – Land abträglich sind. Eine derartige Diskussion spielt sich derzeit ab um die Dotierung der Ausgleichsgefässe des Neuen Finanzausgleichs.

### **3. Position der SAB**

Die SAB setzt sich ein für die Zusammenarbeit zwischen städtischen und ländlichen Gebieten. Dabei muss deutlich unterschieden werden zwischen der Kooperation auf der

nationalen Ebene und der konkreten Zusammenarbeit in funktionalen Räumen.

#### Zusammenarbeit auf der nationalen Ebene

Eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land ist erstrebenswert. Es wird aber auch in Zukunft unvermeidbar sein, dass sich bei konkreten Sachfragen teils erhebliche Divergenzen zwischen städtischen und ländlichen Anliegen ergeben. Umso wichtiger ist auf der nationalen Ebene der Dialog zwischen städtischen und ländlichen Gebieten. Dieser Dialog muss auf gleicher Augenhöhe unter gleichberechtigten Partnern und frei von Vorurteilen geführt werden. Als Leitmotiv muss eine kooperative Entwicklung der Schweiz dienen. Dahinter steht die Erkenntnis, dass städtische und ländliche Gebiete gemeinsam zur Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz als Ganzes beitragen.

Mit der Erwähnung der Städte, Gemeinden und Berggebiete in Art. 50 Abs. 3 der Bundesverfassung wurde auf der Ebene der Verfassung bereits ein wichtiger Schritt unternommen. Seither hat der Bund eine eigentliche Agglomerationspolitik formuliert und mit der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) wurde ein vertikales Koordinationsinstrument für die städtischen Gebiete geschaffen. Auf der anderen Seite beschränkt sich die Neue Regionalpolitik auf einen rein wirtschaftsorientierten Ansatz. Die Regionalpolitik verfolgt damit nicht mehr den integrativen Ansatz der vormaligen Regionalpolitik. Sie stellt keine umfassende Politik für die ländlichen Räume als Pendant zur Agglomerationspolitik dar. Eine derartige Politik für die ländlichen Räume muss erst noch definiert werden. Diese Arbeiten müssen unter Einbezug der SAB erfolgen.

Die TAK muss erweitert werden zu einer einzigen Tripartiten Konferenz. Mit einer Tripartiten Konferenz könnte eine institutionalisierte Dialogplattform geschaffen werden. Die Tripartite Konferenz sollte ihre rechtliche Grundlage im revidierten Raumplanungsgesetz erhalten. Ebenso sollten die städtischen und ländlichen Gebiete explizit im Raumplanungsgesetz erwähnt werden. Sollte die Erweiterung der TAK nicht machbar sein, muss parallel eine Tripartite Konferenz für die Berggebiete und ländlichen Räume aufgebaut werden.

Das Raumkonzept Schweiz kann als mögliche Klammer für die Kooperation Stadt – Land dienen. Voraussetzung dafür ist, dass es echte Entwicklungsperspektiven für die Berggebiete und ländlichen Räume bietet. Dies war in der letzten publizierten Fassung vom August 2008 nicht der Fall. Es ist sehr zu bedauern, dass die ländlichen Räume nicht in die Erarbeitung des Raumkonzeptes einbezogen wurden. Das Raumkonzept Schweiz bietet zumindest in den bisher bekannten Entwürfen keine ausreichenden Perspektiven für die Berggebiete und ländlichen Räume. Die gemeinsame Erarbeitung des Raumkonzeptes wäre eine Chance für einen Dialog Stadt – Land gewesen. Derartige Konstruktionsfehler müssen in Zukunft vermieden werden.

Der in der EU derzeit stark diskutierte Grundsatz der territorialen Kohäsion muss in der Schweiz aufgewertet werden. Für die EU bietet die Vielfalt der einzelnen Räume eine Stärke und nicht eine Schwäche. In den einzelnen Politikbereichen wie der Verkehrspolitik, der Energiepolitik, der Umweltpolitik usw. will die EU der territorialen Kohäsion vermehrt Rechnung tragen. In der Schweiz ist das wichtigste Instrument zur territorialen Kohäsion der Finanzausgleich. Dieser wurde im Jahr 2008 grundlegend reformiert und trägt den Sonderlasten sowohl der städtischen als auch der ländlichen Gebiete Rechnung. Die NFA ist ein fein austariertes System. Dieses System darf nicht in Frage gestellt werden.

Ein wesentlicher Grund für oftmalige Spannungen und Missverständnisse zwischen städtischen und ländlichen Räumen sind pauschale Vorstellungen in den Köpfen der Menschen. Diese entladen sich manchmal in emotionalen und heftigen Debatten wie bei der Rückkehr des Wolfes. Dahinter steht ein falsches Verständnis der Rolle der Berggebiete. Diese sind nicht ein Naturreservat und Freizeitpark sondern in erster Linie der Lebens- und Wirtschaftsraum für die hier ansässige Bevölkerung. Damit der Dialog Stadt – Land funktionieren kann, müssen zuerst derartige Vorurteile und verzerrte Bilder abgebaut respektive korrigiert werden.

## Zusammenarbeit in funktionalen Räumen

Die Kooperation Stadt – Land muss in funktionalen Räumen erfolgen. Die regionale Ebene ist dabei entscheidend. Die Agglomerationsprogramme müssen die Beziehungen zu den umliegenden ländlichen Räumen einbeziehen. Wo in den einzelnen funktionalen Räumen die Zusammenarbeit institutionalisiert wird, muss der Vertretung der einzelnen Gemeinden / Raumtypen besondere Beachtung geschenkt werden. Etliche Kooperationsprojekte sind gescheitert, weil die ländlichen Gemeinden Angst vor einer Dominanz der städtischen Zentren hatten.

Die regionale Ebene spielt für die Partnerschaft Stadt – Land letztlich die entscheidende Rolle. Hier wird die Partnerschaft konkret. Die neuen Regionen im urbanen Raum müssen sich erst noch organisieren. Sie könnten dabei auch von den Erfahrungen des ländlichen Raumes (vormalige IHG-Regionen) profitieren. Auf dieser regionalen Ebene müssen die Anliegen der verschiedenen Raumtypen ernst genommen und in intensiven Diskussionen win-win-Lösungen erzielt werden.