

Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)
Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)
Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB)
Gruppa svizra per las regiuns da muntogna (SAB)

CH-3001 Bern · Seilerstrasse 4 · Postfach 7836 · Tel. 031 382 10 10 · Fax 031 382 10 16
Internet: <http://www.sab.ch> E-mail: info@sab.ch Postkonto: 50 - 6480-3



Bern, 4. Dezember 2009
TE / H51

Konferenz der Kantonsregierungen
Herr Regierungspräsident
Guy Morin
Haus der Kantone
Speichergasse 6
Postfach 444

3000 Bern 7

Stellungnahme der SAB zum Bericht über die Abstimmung der Agglomerationspolitik mit der Politik des ländlichen Raumes

Sehr geehrter Herr Regierungspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) vertritt die Interessen der Berggebiete und ländlichen Räume in den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen. Mitglieder der SAB sind 23 Kantone, rund 700 Gemeinden sowie zahlreiche Organisationen und Einzelmitglieder. Art. 50, Abs. 3 der Bundesverfassung zitiert deshalb zu Recht die Berggebiete, Gemeinden und Städte auf einer Ebene und ist nicht wie manchmal fälschlich dargestellt ein „Städteartikel“. Es ist bedauerlich, dass die SAB in ihrer Funktion als gesamtschweizerische Dachorganisation der Berggebiete und ländlichen Räume nicht in die Erarbeitung des vorliegenden Berichtes einbezogen wurde. Durch den Einbezug der SAB hätte der Bericht zusätzlich an Qualität und politischer Repräsentativität gewinnen können. Wir gestatten uns nachfolgend einige generelle Bemerkungen zum Bericht, bevor wir auf die gestellten Fragen eingehen.

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Wir erachten es grundsätzlich als sehr positiv, dass sich die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) mit der Abstimmung zwischen der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raumes beschäftigt. Die SAB ist seit vielen Jahren bemüht um eine stärkere Vernetzung von Stadt und Land und unterstützt deshalb beispielsweise aktiv das Eggwiler Symposium, welches seit nunmehr elf Jahren genau diese Thematik behandelt. Leider zeigt die Erfahrung des Eggwiler

Symposiums aber auch, dass das Land die Thematik aktiv aufgreift und an einem Dialog mit städtischen Zentren interessiert ist, dass aber städtische Vertreter sich schwer tun, am Dialog teilzunehmen. In diesem Sinne kann nur begrüsst werden, dass mit dem vorliegenden Bericht ein Signal seitens der Agglomerationen für einen Dialog gesendet wird.

Der Bericht will das Terrain vorbereiten für eine bessere Abstimmung zwischen der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raumes. Dabei muss aber gleich zu Beginn festgehalten werden, dass es in der Schweiz bis anhin gar keine Politik für die ländlichen Räume gibt. Der Grund liegt darin, dass die Schweiz eine lange Tradition der Berggebietspolitik hat, die übrigen ländlichen Räume aber bis vor kurzem gar nicht Gegenstand der Politik waren. Erst mit den Grundzügen der Raumordnung Schweiz und dem regionalpolitischen Programm Regio Plus tauchte 1996 erstmals in der Schweiz der Begriff der ländlichen Räume auf. Eine eigenständige Politik für die ländlichen Räume wurde aber bis heute nicht definiert. Die SAB hat diesbezüglich für die ROEP im Jahr 2006 einen Bericht verfasst, welcher beiliegt. Als wichtigste Massnahme für eine bessere Abstimmung der Agglomerationspolitik mit der Politik der ländlichen Räume müsste zuerst bundesseitig eine Politik für die ländlichen Räume formuliert werden. Wir sprechen übrigens bewusst immer von den ländlichen Räumen in der Mehrzahl, da es sehr verschiedene Typen ländlicher Räume gibt.

Der Bericht der TAK zielt in der Stossrichtung auf eine Komplementarität von Stadt und Land ab. Aus zahlreichen Diskussionen mit städtischen Vertretern u.a. am Forumsprozess für das Raumkonzept Schweiz ist unsererseits aber der Eindruck entstanden, dass der Begriff der Komplementarität falsch verstanden werden kann. Komplementarität bedeutet weder aktive Förderung der Abwanderung aus Randregionen und überlassen weitgehender Landstriche der Natur noch die weitere Konzentration der Bevölkerung im Agglomerationsgürtel. Bei der Abstimmung der Agglomerationspolitik mit der noch zu definierenden Politik der ländlichen Räume geht es letztlich um einen verstärkten Dialog und eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land. Wir schlagen deshalb vor, statt des Begriffs der Komplementarität den Begriff der Kooperation zu verwenden. Statt einer „Politik der *komplementären* Entwicklung von Agglomerationen und ländlichen Räumen“ sollte von einer von einer „Politik der *kooperativen* Entwicklung von Agglomerationen und ländlichen Räumen“ gesprochen werden.

Der im Bericht gewählte Ansatz, die Fragestellung über vier Fallbeispiele aufzuarbeiten ist sehr innovativ und ansprechend. Bei der Auswertung der vier Fallbeispiele ist aber zu beachten, dass sie in einem je anderen Umfeld angesiedelt sind. Die Fallbeispiele Lausanne und Obersee zeigen Verflechtungen zwischen Agglomerationen und ländlichen Räumen auf, in denen keine vormaligen Bergregionen gemäss IHG vorhanden sind, die seitens der ländlichen Räume eine Koordinationsfunktion hätten wahrnehmen können. Das Erfolgsmodell von Crans Montana beruht demgegenüber darauf, dass die Agglomeration Crans Montana in eine Bergregion eingebettet ist und so keine Konkurrenzsituation entstehen konnte, wobei der Kanton Wallis dies durch seine eigene Regionalpolitik noch weiter gefördert hat. Das Fallbeispiel Chur ist unseres Erachtens dadurch geprägt, dass es im Rahmen des Agglomerationsprogramms MACU nicht gelungen ist, die Verflechtungen zwischen ländlichen und urbanen Räumen aufzuzeigen und

herzustellen. Die Bergregionen haben deshalb in diesem Fall nicht ganz zu Unrecht in eine abwehrende Haltung eingenommen.

Die vier Fallbeispiele zeigen auf eindrückliche Weise, dass eine bessere Koordination zwischen Agglomerationspolitik und Politik der ländlichen Räume am besten auf der regionalen Ebene erreicht werden kann. Institutionelle Ansätze wie die Regionalkonferenzen im Kanton Bern, wo urbane Zentren und ländliche Räume zusammengefasst werden, können geeignete Gefässe für die bessere Abstimmung bilden. Dabei ist einer ausgewogenen Vertretung der unterschiedlichen Interessen gebührend Rechnung zu tragen, um Abwehrreflexe zu vermeiden.

Auf der nationalen Ebene ist eine Abstimmung der Politikbereiche schwieriger, da sie sich auf einer abstrakteren Ebene abspielt und Verteilungskämpfe zumindest unterschwellig mitspielen. Im Vordergrund muss deshalb vorerst ein verstärkter Dialog stehen. Die SAB fordert diesbezüglich schon lange die Schaffung einer tripartiten Konferenz für die Berggebiete und ländlichen Räume, welche mittel- bis längerfristig mit der TAK zu einer einzigen Tripartiten Konferenz verschmelzen könnte.

2. Beantwortung der gestellten Fragen

2.1 Können Sie die in den Ziffern 1 – 3 dargestellten Folgerungen aus den Fallbeispielen auf Grund Ihrer Erfahrungen bestätigen?

Auf S. 39 wird der massive Strukturwandel in der Landwirtschaft so dargestellt, dass er kausal zu einer strukturellen Krise der ländlichen Räume führt. Dies ist eine zu einseitige Sicht. Nimmt man den Perimeter der Berggebiete gemäss IHG, macht die Landwirtschaft aktuell nur rund 7% der Erwerbstätigen aus. Der Tertiarisierungsprozess hat sich auch in den ländlichen Räumen bereits vollzogen und wird noch weiter gehen. Im Gegensatz zu den urbanen Räumen nimmt der zweite Sektor in den ländlichen Räumen noch einen hohen Stellenwert ein. Der Strukturwandel in den ländlichen Räumen ist in der Tat vielschichtig. So überlagert sich beispielsweise der Strukturwandel in der Landwirtschaft mit dem Strukturwandel im Tourismus und dem Strukturwandel bei ehemaligen Regiebetrieben des Bundes sowie auch teilweise dem Strukturwandel bei exportorientierten Industriebetrieben. Eine längerfristige Betrachtung zeigt aber auch, dass die ländlichen Räume weniger anfällig sind gegen kurzfristige Konjunkturschwankungen (Arbeitslosigkeit).

Auf S. 39f wird dargelegt, dass unter den Gemeinden der ländlichen Räume eine zunehmende Konkurrenz entstehe und manchmal auch eine Abwehrhaltung gegenüber den Agglomerationen. Folge sei eine Negativspirale zu Ungunsten der ländlichen Gemeinden. Wir können diese Sichtweise nicht teilen. Dass jede Gemeinde versucht, möglichst gut im Standortwettbewerb abzuschneiden ist nur allzu verständlich. Die Kantone tun dies untereinander auch. Falsch und allenfalls schädlich ist dieser Standortwettbewerb dann, wenn alle Gemeinden auf die gleichen Karten setzen. Die Gemeinden müssen vielmehr versuchen, angepasste und massgeschneiderte Strategien zu entwickeln. Das kann auch bedingen, dass sich mehrere Regionen innerhalb einer Region gegenseitig absprechen und so eine Art Funktions- oder Aufgabenteilung anstreben. Dies bedingt eine Koordination auf regionaler Stufe. Mit dem IHG gab es im Berggebiet eine derartige regionale Koordinationsfunktion mit den Bergregionen, welche Gemeindezusammenschlüsse

darstellten und über das Regionale Entwicklungskonzept eine regionale Strategie erarbeiten mussten. Die Gemeinden waren in diesen Prozess eingebunden. Mit der neuen Regionalpolitik ist die Pflicht zur Erstellung eines REK und damit die regionale Koordinationsfunktion weggefallen. Die SAB hat deshalb im Rahmen der Totalrevision des Raumplanungsgesetzes und auch beim Raumkonzept Schweiz gefordert, dass regionale Raumentwicklungskonzepte wieder rechtlich verankert werden müssen. Wir erachten derartige regionale Raumentwicklungskonzepte als idealen Ausweg, um die im Bericht geschilderte Konkurrenz zwischen den Gemeinden zu vermeiden. Das Raumkonzept Schweiz und die bevorstehende Revision des Raumplanungsgesetzes stehen in der Verantwortung, für die ländlichen Räume echte Zukunftsperspektiven aufzuzeigen.

Wir sind mit der in Ziffer 2 enthaltenen Aussage sehr einverstanden, wonach die Agglomerationspolitik und die Politik der ländlichen Räume nicht getrennt werden können. Dies wirkt immer in beide Richtungen. Wenn also „Städte und Agglomerationen in die politische Verantwortung für die ländlichen Räume einbezogen werden müssen“, so müssen ländliche Räume auch in die Agglomerationspolitik einbezogen werden. Im Gegensatz zum Bericht auf S. 41 sind wir im Übrigen nicht der Auffassung, dass die Bevölkerung weiter in den städtischen Gebieten konzentriert werden sollte. Die Kosten der Enge sind bereits heute zu hoch, was sich z.B. monetär im Infrastrukturfonds und im soziodemographischen Lastenausgleich ausdrückt. Wir weisen deshalb an dieser Stelle nochmals darauf hin, dass wir anstelle einer komplementären Stadt-Land-Politik eine kooperative Stadt-Land-Politik sehen. In dieser kooperativen Stadt-Land-Politik sollen anstehende räumliche Fragestellungen auf gleicher Augenhöhe ausdiskutiert werden.

Auf S. 43f wird ausgeführt, dass die ländlichen Räume weniger gut organisiert seien und die Problemlösung hier weniger gut gelinge. Diese Feststellung stimmt aus den bereits dargelegten Gründen nur für die ländlichen Räume ausserhalb des vormaligen IHG-Perimeters. Die Bergregionen weisen einen sehr hohen Organisationsgrad auf – sofern die Kantone ihnen diesen Organisationsgrad innerhalb der neuen Regionalpolitik noch zugestehen. Die Bergregionen sind auch eine geeignete Plattform, um die Partizipation der Bevölkerung innerhalb der Region zu gewährleisten. Wo diese regionale Ebene noch zu wenig ausgeprägt ist sollten wie bereits erwähnt regionale Raumentwicklungskonzepte mit entsprechenden Trägerschaften entwickelt werden. Auch stimmt die Aussage nicht, dass die Chancen der überkommunalen Zusammenarbeit in den ländlichen Räumen zu wenig genutzt werde. Im Gegenteil: gerade hier bestehen sehr vielfältige Kooperationen unter den Gemeinden und haben in den vergangenen Jahren zahlreiche Gemeindefusionen stattgefunden, während umgekehrt in den Agglomerationen kaum Fusionen stattgefunden haben.

Im Bericht wird weiter ausgeführt, dass die Bedeutung und Funktion der ländlichen Räume nicht geklärt sei. In der Tat gibt es keine Bundespolitik für die ländlichen Räume. Die SAB nimmt aber stellvertretend für die ländlichen Räume in Anspruch, deren Funktion und Bedeutung sehr wohl erkannt zu haben. Wir verweisen dazu auf die einschlägigen Publikationen unsererseits sowie insbesondere auch auf den Bericht der ROREP.

2.2 Können Sie die drei Stossrichtungen für eine Politik der komplementären Entwicklung von Agglomerationen und ländlichem Raum unterstützen?

Wie bereits einleitend bemerkt ist aus unserer Sicht der Begriff der komplementären Entwicklung falsch gewählt. Wir schlagen Ihnen vor, den Begriff der kooperativen Entwicklung zu wählen. Dadurch wird besser zum Ausdruck gebracht, dass es im Wesentlichen um einen Dialog gleichberechtigter Partner auf gleicher Augenhöhe gehen muss.

In Ziffer 1 auf S. 49 wird das Raumkonzept Schweiz als geeignete Klammer für die Entwicklung einer komplementären Politik der Agglomerationen und ländlichen Räume erwähnt. Wir teilen die Auffassung, dass das Raumkonzept Schweiz diese Klammer bilden könnte. Doch leider ist das in der aktuellen Konstellation nicht der Fall. Es ist ein Konstruktionsfehler, dass die SAB als Vertreterin der Berggebiete und ländlichen Räume nicht in die tripartite Trägerschaft des Raumkonzeptes Schweiz integriert wurde. Das Raumkonzept Schweiz krankt denn auch in der aktuellen, publizierten Fassung (Entwurf vom August 2008) daran, dass es eine Schweiz der zwei Geschwindigkeiten provoziert und den ländlichen Räumen keine angemessenen Zukunftsperspektiven eröffnet. Wenn das Raumkonzept Schweiz also wirklich die Klammer für eine kooperative Politik von Agglomerationen und ländlichen Räumen bilden soll, muss die Trägerschaft erweitert und das Raumkonzept umformuliert werden. Diese Aussagen auf der nationalen Ebene gelten selbstredend auch für die Erarbeitung kantonaler Raumkonzepte.

Immer noch unter Ziffer 1 wird auf S. 50 ausgeführt, dass die Politik für die ländlichen Räume weiter gefasst werden müsse. Wir sind mit der Grundaussage sehr einverstanden. Voraussetzung ist aber, dass der Bund zuerst eine Politik für die ländlichen Räume formuliert.

Weiterhin unter Ziffer 1 wird auf S. 50 ausgeführt, dass die Kantone in der Regionalpolitik enger zusammenarbeiten sollten. Das ist richtig und das Anliegen wird von uns unterstützt. Leider hat aber die Einführung der Neuen Regionalpolitik unbeabsichtigt genau das Gegenteil bewirkt: die Kantone fanden sich in einem Wettbewerb um die beschränkten Bundesmittel wieder und haben darauf geachtet, möglichst viele Bundesmittel auszulösen. In der nächsten Programmperiode 2016 – 2023 muss dieser Missstand korrigiert werden.

Ziffer 2 (S. 50f) zielt in erster Linie auf eine stärkere Kooperation von Stadt und Land ab. Dieses Anliegen wird unsererseits unterstützt. Zahlreiche Programme der Regionalentwicklung (NRP, LWG Art. 93-1-c, Pärkeverordnung usw.) haben bereits sektorübergreifende Ansätze und damit die Türe für Kooperationen geöffnet. Wir erwarten umgekehrt, dass auch die Agglomerationsprogramme nicht als rein sektorielle Programme abgefasst werden, sondern dass auch diese sektorübergreifend konzipiert werden und insbesondere auch den Link zu den umliegenden ländlichen Räumen z.B. durch die verkehrstechnische Anbindung herstellen. Ansonsten sind weiterhin Abwehrreaktionen wie im Fall der Agglomeration MACU zu erwarten.

Zu Ziffer 3 (S. 51f) gestatten wir uns die Bemerkung, dass die ländlichen Räume, insbesondere die Bergregionen einen sehr hohen Organisationsgrad aufweisen, resp. zum Teil vor Aufhebung des IHG aufgewiesen haben. Die Bergregionen können unseres Erachtens durchaus als Erfolgsmodell auch bezüglich der

Partizipation der Bevölkerung dargestellt werden. Wir bedauern es deshalb, dass deren Stellung mit der NRP eher geschwächt wurde. Dies ist im Rahmen der Revision des Raumplanungsgesetzes zu korrigieren. Damit wäre dann nämlich auch der Punkt geklärt, dass die Verhandlungsfähigkeit der (ländlichen) Gemeinden gestärkt werden müsse.

2.3 Soll die tripartite Zusammenarbeit verstärkt auch die ländlichen Räume einbeziehen?

Ja! Auf der nationalen Ebene sollte die TAK erweitert werden um den Einbezug der Berggebiete und ländlichen Räume, vertreten durch die SAB. Sollte der Einbezug vorerst weiterhin nicht opportun erscheinen, wäre vorübergehend eine Tripartite Konferenz für die Berggebiete und ländlichen Räume zu schaffen, welche mittel- bis längerfristig mit der TAK zu einer einzigen Tripartiten Konferenz verschmelzen sollte. Eine vordringliche Aufgabe der Tripartiten Konferenz für die Berggebiete und ländlichen Räume wäre es, in der Zwischenphase eine Politik für die ländlichen Räume zu definieren.

3. Zusammenfassung

Die SAB steht einer verstärkten kooperativen Entwicklung der Agglomerationspolitik und der Politik der ländlichen Räume positiv gegenüber. Voraussetzung ist, dass der Bund zuerst eine Politik für die ländlichen Räume erstellt. Diese Politikformulierung sollte unseres Erachtens auf tripartitem Weg über eine Tripartite Konferenz für die Berggebiete und ländlichen Räume erfolgen. Die SAB muss ebenso wie die Kantone als gesamtschweizerische Dachorganisation der Berggebiete und ländlichen Räume in diesen Prozess eingebunden sein.

Der vorliegende Bericht der TAK stellt einen begrüßenswerten Schritt in Richtung Dialog Stadt – Land dar. Der Bericht enthält unseres Erachtens aber auch verschiedene Aussagen, die so nicht stimmen. Der Bericht muss überarbeitet werden. Gerne stehen wir zur Verfügung, um dabei aktiv mitzuhelfen und so den kooperativen Ansatz auch gleich in die Tat umzusetzen.

In der vorliegenden Stellungnahme haben wir versucht, auf ein paar wesentliche Punkte des Berichtes der TAK zu reagieren. Wir sind uns bewusst, dass damit das Thema längst nicht erschöpft ist und weiterer Diskussionsbedarf zur Entwicklung einer kooperativen Politik der Agglomerationen und ländlichen Räume besteht. Für diese Diskussion stehen wir sehr gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

**SCHWEIZERISCHE ARBEITSGEMEINSCHAFT
FÜR DIE BERGGEBIETE (SAB)**

Der Präsident:

Der Direktor:

Dr. Theo Maissen

Thomas Egger

Beilage:

- Bericht der ROREP für eine Politik der ländlichen Räume