

**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](mailto:info@sab.ch) Postkonto: 50 - 6480-3



Bern, 23. April 2008  
TE / H51

Tripartite Agglomerationskonferenz  
c/o KdK  
Amthausgasse 3  
Postfach 444

3000 Bern 7

## **Stellungnahme der SAB zum Bericht „Möglichkeiten und Grenzen kantonaler Agglomerationspolitik“**

Sehr geehrter Herr Staatsrat Mermoud  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung über das randvermerkte Geschäft. Die SAB vertritt die Interessen der Berggebiete in den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen. Mitglieder der SAB sind 23 Kantone, rund 700 Gemeinden sowie zahlreiche Organisationen und Einzelmitglieder.

Aus irgendwelchen Gründen haben wir die Vernehmlassungsunterlagen nicht direkt erhalten. Wir wurden erst zu Beginn des Monats April von anderen Vernehmlassungsadressaten darauf aufmerksam gemacht, dass eine Vernehmlassung zu randvermerktem Geschäft läuft und die SAB ebenfalls zur Stellungnahme eingeladen ist. Wir mussten uns die Unterlagen dann selber beschaffen. Wir bedauern diese Umstände aus zwei Gründen:

1. Ist es uns so nicht möglich, die Stellungnahme im Vorstand eingehend zu besprechen. Wir müssen uns vorbehalten, zu einem späteren Zeitpunkt weitere, allenfalls auch anderslautende Meinungen bekannt zu geben.
2. Besteht bis anhin kein Dialog zwischen der TAK und der SAB als Vertreterin der Berggebiete und ländlichen Räume. Wir bedauern es in diesem Zusammenhang auch ausserordentlich, dass die TAK und die KdK diesen Dialog nicht bereits früher gesucht haben, beispielsweise bei der Erarbeitung einer Strategie zur besseren Zusammenarbeit zwischen den Agglomerationen und ländlichen Räumen. Die SAB steht für Gespräche in dieser Richtung jederzeit zur Verfügung.

## Grundsätzliche Bemerkungen

Die zunehmende räumliche Konzentration führt in der Schweiz zu Kosten der Enge. Diese Kosten drücken sich beispielsweise aus in Stautunden, Lärmbelastung, Luftverschmutzung, Zersiedelung usw. Eine ganzheitliche Agglomerationspolitik müsste sich deshalb auch Gedanken machen, wie sinnvoll eine weitere Konzentration ist. Denn die auf die Agglomerationen konzentrierte Siedlungsentwicklung stösst nicht nur an gesellschaftliche sondern auch ökonomische Grenzen. Der Erhalt attraktiver Lebens- und Arbeitsräume im Berggebiet liegt damit letztlich auch im Interesse der Agglomerationen.

Die SAB anerkennt, dass auf Grund der zunehmenden – teils unerwünschten – räumlichen Konzentration bei den Agglomerationen und ihrem Umland ein erheblicher Handlungsbedarf besteht. Im Zentrum stehen Fragen der Mobilität und der Bewältigung der Pendlerströme aber auch der rasant fortschreitenden Zersiedelung des Mittellandes, welche bereits heute zu einem eigentlichen Siedlungsbrei geführt hat. Angesichts dieses prioritären Handlungsbedarfes müssen die Lösungsansätze primär im Bereich der Raumplanung und institutionellen Zusammenarbeit sowie des Verkehrs gesucht werden. Für beide Aspekte wurden seitens des Bundes bereits Massnahmen ergriffen, namentlich die Unterstützung der Agglomerationsprogramme sowie die Schaffung des Infrastrukturfonds.

Neben diesen prioritären Aspekten kommen aber auch noch weitere Aspekte hinzu, wobei aus unserer Sicht vor allem ein Handlungsbedarf im sozialen Bereich zu orten ist. Hingegen stellen wir keinen agglomerationsspezifischen Handlungsbedarf in wirtschaftlichen Bereichen fest, da die Agglomerationsräume ja letztlich als „Motoren der Wirtschaft“ agieren und sich auch so positionieren.

Auf Grund dieses Handlungsbedarfes anerkennt die SAB, dass sich der Bund im Rahmen seiner Agglomerationspolitik für die Agglomerationen einsetzt. Wir müssen aber an dieser Stelle mit aller Deutlichkeit betonen, dass es sich dabei um einen *neuen* Politikbereich handelt. Es handelt sich um ein *zusätzliches* Bundesengagement, welches allenfalls *neue* Finanzquellen erfordert. Es darf nicht geschehen, dass die Agglomerationspolitik als neues Politikfeld bestehende andere Aufgaben des Bundes (wie z.B. die Berggebietspolitik) schwächt.

Wir stellen in diesem Zusammenhang fest, dass seitens der Agglomerationen (und der Öffentlichkeit) zum Teil falsche Vorstellungen darüber herrschen, was die neue Regionalpolitik (NRP) zu leisten vermag. Dies äussert sich im Bericht z.B. auf S. 10, wenn bedauert wird, dass die NRP nicht auf die Agglomerationen ausgedehnt wurde. Die NRP verfügt wie bereits die bisherige Regionalpolitik über relativ bescheidene finanzielle Mittel. Es handelt sich um jährlich rund 70 Mio. Fr., wobei der Grossteil dieser Mittel in der Form von rückzahlbaren Darlehen zur Verfügung steht. Im Vergleich zum Infrastrukturfonds mit seinen 20 Mrd. Fr. nimmt sich die Regionalpolitik damit sehr bescheiden aus. Der Beschluss von Bundesrat und Parlament, die NRP weiterhin auf die Berggebiete und ländlichen Räume zu konzentrieren, war deshalb folgerichtig.

Die SAB hatte übrigens im Rahmen der Vernehmlassung zur NRP selber vorgeschlagen, dass für die städtischen Räume ein Bundesprogramm vergleichbar

mit dem Programm Urbact der EU aufgebaut werden solle. Dieses Programm müsste dann aber mit zusätzlichen finanziellen Mitteln dotiert werden und darf nicht zu Lasten der bisherigen Regionalpolitik ausgestaltet werden. Leider haben die städtischen Vertreter diese Forderung nicht aufgegriffen.

Weiterhin in Zusammenhang mit der Frage der Finanzierung der Agglomerationspolitik weisen wir darauf hin, dass die SAB im Rahmen der Ausarbeitung der NFA anerkannt hat, dass die Kernstädte gewisse sozio-demographische Lasten tragen und hat sich deshalb auch dafür ausgesprochen, dass der sozio-demographische Lastenausgleich eingeführt wurde. Dies ist eine wesentliche Öffnung des Finanzausgleichssystems, war der Finanzausgleich bis anhin doch ausschliesslich zu Gunsten der finanzschwächeren Kantone ausgerichtet. Die SAB hat diesen Richtungswechsel mitgetragen und damit ein deutliches Zeichen gesetzt. Die SAB wird sich allerdings gegen weitere Begehrlichkeiten seitens der städtischen Vertreter im Rahmen des Finanzausgleichs entschieden zur Wehr setzen.

Wir gehen davon aus, dass das Raumkonzept Schweiz auf Bundesebene einen Beitrag leisten wird zur Koordination der Agglomerationspolitik mit anderen raumwirksamen Politikbereichen (z.B. Politik für die Berggebiete und ländlichen Räume). Wir bedauern allerdings auch hier, dass die SAB nicht in die Projektorganisation integriert wurde, da so ein Dialog nicht möglich ist.

Die SAB hat bereits im Rahmen der Erarbeitung der NRP gefordert, dass eine Tripartite Konferenz für die Berggebiete und ländlichen Räume analog zur TAK aufgebaut wird. Diese TKBL könnte während einer Übergangszeit als u.a. Dialogpartner für die TAK dienen. Mittelfristig sollten aber beide Konferenzen zu einer einzigen Tripartiten Konferenz zusammen gelegt werden, welche als Dialogplattform für die Interessen der unterschiedlichen Räume (horizontal) und Hierarchiestufen (vertikal) dienen könnte.

In etlichen raumwirksamen Politikbereichen, namentlich etwa im Rahmen der NFA aber auch der NRP, wurden entscheidende Kompetenzen an die Kantone delegiert. Die Ebene der Kantone wurde damit wesentlich aufgewertet. Die Kantone haben deutlich mehr Kompetenzen, ihre räumliche Entwicklung selber zu gestalten. Damit ist es folgerichtig, dass die Koordination zwischen der Agglomerationspolitik und anderen raumwirksamen Politikbereiche vor allem auf der Kantonsebene ansetzen muss. Der zur Vernehmlassung unterbreitete Bericht enthält denn auch gute Fallbeispiele in diese Richtung.

Damit die Koordination auf kantonaler Ebene sicher gestellt werden kann, erscheint uns der Einbezug der verschiedenen Akteure entscheidend. Der Kanton Bern hat dies unserer Ansicht nach bei der Arbeit mit den Regionalkonferenzen und der Gemeinden auch des ländlichen Raume vorbildlich gemacht.

Es sei daran erinnert, dass auch im Berggebiet verschiedene Agglomerationen liegen, so beispielsweise die Agglomerationen Chur, Brig-Visp-Naters oder La Chaux-de-Fonds. Diese Agglomeration üben wichtige Zentrumsfunktionen für die umliegenden ländlichen Räume aus. Gerade in solchen Agglomerationen ist eine enge Koordination der Agglomerationspolitik mit den übrigen raumwirksamen Politikbereichen besonders wichtig.

## Beantwortung der gestellten Fragen

### 1. **Sind Sie mit der Schlussfolgerung einverstanden, dass Agglomerationspolitik mehr als die Politikbereiche Verkehr und Siedlungsentwicklung beinhaltet?**

Wie die Berggebietspolitik auch erfordert die Agglomerationspolitik einen ganzheitlichen Ansatz. Dies wurde im Bericht richtig erkannt. Wir orten den Handlungsbedarf und den Bedarf nach staatlichem Eingreifen aber wie bereits erwähnt in erster Priorität in den beiden Bereichen Verkehr und Siedlungsentwicklung / Raumplanung. Beim Bereich Raumplanung sind wir allerdings in einem zentralen Punkt mit der Ausrichtung des Berichtes nicht einverstanden: der Bericht geht davon aus, dass die Frage der Gemeindefusionen von der Agglomerationspolitik entkoppelt werden sollte, um die Agglomerationspolitik nicht zu bremsen.

Wir sind der Überzeugung, dass gerade im Agglomerationsraum Gemeindefusionen dringend erforderlich sind. Dies noch viel mehr als in den Berggebieten. Der von der TAK an anderer Stelle vorgeschlagene Ansatz, Agglomerationsräte als neue Zwischenstufe einzufügen, erscheint uns als nicht zielführend. Die Zersiedelung des Mittellandes ist u.a. eine Folge der sehr klein strukturierten Gemeinden. Fragen der Abgeltung von Zentrumslasten könnten im Rahmen von Gemeindefusionen viel effektiver gelöst werden als durch komplizierte Ausgleichmechanismen. Fragen der Baulandausscheidung für Unternehmensansiedlungen oder die neue Wohnsiedlungen könnten wesentlich besser koordiniert werden, als dies heute der Fall ist. Die Agglomerationspolitik sollte deshalb die Frage der Gemeindefusionen aktiv angehen.

Die Berggebiete verfügen übrigens seit 1974 mit der Bildung der IHG-Regionen Erfahrungen auf in Bezug auf die verstärkte regionale Zusammenarbeit. Die Bildung der Regionen hat neben ihrer Funktion als regionalem Koordinationsgremium auch wesentlich zur Stärkung der regionalen Identität und damit dem Abbau des Kirchturmdenkens beigetragen.

Eine verstärkte und institutionalisierte Zusammenarbeit in den Agglomerationsräumen kann nicht vor den Kantonsgrenzen halt machen. Es gibt bereits heute kantonsübergreifende, ja sogar grenzübergreifende Agglomerationen. Wir sehen hier einen Schwachpunkt des vorliegenden Berichtes. Der Bericht geht nur der Frage nach, wie eine *kantonale* Agglomerationspolitik aussehen könnte. Die Frage der kantons- und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wurde völlig ausgeblendet. Hier sind die Kantone und Agglomerationen gefordert, vermehrt in funktionalen Räumen zu denken und z.B. im Rahmen der Richtplanung aber auch der Agglomerationsprojekte entsprechende institutionelle Vorkehren zu treffen.

Aus diesen Überlegungen kommen wir zum Schluss, dass die Agglomerationspolitik viel stärker auch Fragen der territorialen Gouvernanz (institutionellen Zusammenarbeit) aufgreifen müsste.

**2. Welche weiteren Politikbereiche könnten aus Ihrer Sicht im Sinne einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik relevant sein? Mit welchen Massnahmen könnten der Bund, die Kantone sowie die Städte und Gemeinden einen Beitrag zur Berücksichtigung dieser Politikbereiche leisten?**

Wie einleitend bemerkt, sehen wir den Handlungsbedarf neben der Verkehrs- und Siedlungspolitik allenfalls im Bereich der Sozialpolitik.

Ein Politikbereich, welcher im Bericht nicht angesprochen wird, ist die Umweltpolitik. Die Agglomerationen mit ihren zum Teil sehr weitläufigen überbauten Gebieten wirken sich stark auf das Landschaftsbild, die Luftqualität, die Gewässerqualität, auf Fauna und Flora usw. aus. Durchgehende Agglomerationsräume wirken als eigentliche Barrieren. Die Agglomerationen haben im Bereich der Umweltpolitik durchaus auch eine Verantwortung wahrzunehmen. Denkbar sind z.B. die Erstellung von ökologischen Vernetzungskonzepten, die koordinierte Planung von ökologischen Korridoren, grossräumigen ökologischen Trittflächen, Schaffung von Ausgleichsflächen, Naherholungsräumen (inkl. Verkehrserschliessung) usw.

Auf Seite 42 des Berichtes wird angedeutet, dass für die Gemeinden, welche sich an der kantonalen Agglomerationspolitik beteiligen, allenfalls ein speziell auf die Agglomerationspolitik ausgerichteter Finanzausgleich eingerichtet werden könnte. Wir weisen darauf hin, dass in den bestehenden kantonalen Finanzausgleichssystemen allenfalls bereits Mechanismen zur Abgeltung der Abtretung kommunaler Planungsautonomie bzw. der Folgen von allfälligen raumplanerischen Massnahmen enthalten sind. Wir würden es als kontraproduktiv erachten, separate Finanzausgleichssysteme, die isoliert auf die Agglomerationspolitik ausgerichtet sind, parallel zu den bestehenden innerkantonalen Finanzausgleichssystemen aufzubauen.

**3. Sind Ihnen neben den im Bericht aufgezeigten Beispielen weitere konkrete Ansätze in Richtung einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik bekannt?**

Der Bericht enthält bereits eine gute Darstellung konkreter Ansätze.

**4. Haben Sie weitere Bemerkungen zum Bericht oder zur Agglomerationspolitik allgemein?**

Wir verweisen hierzu auf unsere einleitenden Bemerkungen.

## Zusammenfassung

Wir möchten abschliessend nochmals folgende Punkte zusammenfassen:

- Die SAB unterstützt es, dass Bund und Kantone eine Agglomerationspolitik betreiben. Diese neue Aufgabe darf aber nicht zu Lasten bestehender Aufgaben ausgeübt werden. Sofern neue Finanzmittel erforderlich sind, müssen auch neue Finanzierungsquellen erschlossen werden.
- Neben Verkehr und Raumplanung orten wir den Handlungsbedarf vor allem in der institutionellen Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen. Dies in Gegensatz zur Politik für die Berggebiete und ländlichen Räume, wo Fragen der wirtschaftlichen Entwicklung im Vordergrund stehen.
- Bei den durch die Agglomerationspolitik zu behandelnden Themen muss auch die Umweltpolitik aufgeführt werden.
- Wir erachten es als richtig, dass die kantonale Agglomerationspolitik vermehrt einen ganzheitlichen Ansatz verfolgen will. Diese ganzheitliche Politik darf aber nicht vor den Kantons- und Landesgrenzen Halt machen. Sie muss zudem gewährleisten, dass die Gemeinden und weitere Akteure auch des ländlichen Raumes in diesen ganzheitlichen Ansatz gebührend integriert werden.
- Die SAB ist offen für den weiteren Dialog auf der nationalen Ebene.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

mit freundlichen Grüssen

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

Der Präsident:

Der Direktor:

Dr. Theo Maissen

Thomas Egger