



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Schweizerische Bundesrat

Agglomerationspolitik des Bundes 2016+

Für eine kohärente Raumentwicklung Schweiz

Bericht vom 18. Februar 2015

Impressum

Herausgeber

Schweizerischer Bundesrat

Projektleitung

Bundesamt für Raumentwicklung ARE

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Direktion für Standortförderung

Zitierweise

Schweizerischer Bundesrat (2015): Agglomerationspolitik des Bundes 2016+. Für eine kohärente Raumentwicklung Schweiz. Bericht vom 18. Februar 2015. Bern.

Bezugsquelle

In elektronischer Form auf www.are.admin.ch und www.seco.admin.ch erhältlich

Auch in Französisch und Italienisch erhältlich

Inhaltsverzeichnis

Überblick in Kürze.....	5
Teil A: Rahmenbedingungen	11
1 Für eine kohärente Raumentwicklung in der Schweiz	11
2 Die bisherige Agglomerationspolitik des Bundes.....	15
2.1 Agglomerationspolitik 2001	15
2.2 Vorbereitung der Agglomerationspolitik ab 2016	18
3 Aktuelle urbane Herausforderungen	19
3.1 Rahmentrends.....	19
3.2 Politische Steuerung im funktionalen Raum	22
3.3 Abstimmung von Siedlung und Verkehr.....	24
3.4 Nachhaltiger Städtebau und Freiraumentwicklung	25
3.5 Gesellschaftlicher Zusammenhalt.....	27
3.6 Wettbewerbsfähigkeit	29
3.7 Finanzierung urbaner Aufgaben	30
4 Akteure	31
5 Sektoralforderungen des Bundes mit hoher Relevanz für die Agglomerationspolitik	33
6 Strategische und gesetzliche Grundlagen.....	36
6.1 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu weiteren strategischen Grundlagen	36
6.2 Gesetzliche Grundlagen.....	37
7 Internationaler Kontext.....	38
Teil B: Ziele und Strategie	42
8 Politikkonzept	42
9 Langfristige Ziele	42
10 Handlungsansätze	43
11 Handlungssperimeter	44
11.1 Agglomerationen	44
11.2 Metropolitanräume und Handlungsräume gemäss Raumkonzept Schweiz ..	44
11.3 Strategische Teilgebiete	45
12 Themenfelder	46
12.1 Politische Steuerung im funktionalen Raum (A).....	46
12.2 Abstimmung von Siedlung und Verkehr (B).....	47
12.3 Nachhaltiger Städtebau und Freiraumentwicklung (C).....	48
12.4 Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts (D)	48
12.5 Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit (E)	49
12.6 Finanzierung und Ausgleich von Sonder- und Zentrumslasten (F)	50

Teil C: Umsetzung	51
13 Organisation der Umsetzung	52
14 Instrumente und Massnahmen der Agglomerationspolitik	53
14.1 Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung	53
14.2 Programm Zusammenhalt in Quartieren.....	57
14.3 Fachgruppe Agglomerationspolitik	59
15 Gemeinsame Instrumente und Massnahmen der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete	61
15.1 Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung	61
15.2 Pilotprogramm Handlungsräume (PHR)	63
15.3 Regionale Innovationssysteme (RIS)	66
15.4 Tripartite Konferenz.....	68
15.5 Verordnung über die raumordnungspolitische Koordination der Bundesaufgaben	70
15.6 Wissensmanagement Raumentwicklung Schweiz	72
16 Instrumente und Massnahmen zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit.....	74
17 Ressourcen	77
18 Monitoring und Evaluation	79
Anhang	80
Anhang A: Neue Agglomerationsdefinition des BFS	80
Anhang B: Abbildungsverzeichnis.....	82
Anhang C: Abkürzungsverzeichnis	82
Anhang D: Glossar	84
Anhang E: Literatur	91

Überblick in Kürze

Die heutige Gesellschaft steht vor grossen Herausforderungen: Die Bevölkerung wächst, die Menschen werden älter, der Klimawandel wird sicht- und spürbar, der globale Standortwettbewerb verschärft sich. Gleichzeitig werden die natürlichen Ressourcen knapp, und die Handlungsfähigkeit des Staates nimmt tendenziell ab. In diesem Zusammenhang ist die Agglomerationspolitik des Bundes mehrfach gefordert.

Zum einen kommt den Städten, Agglomerationen und Metropolitanräumen als Motoren der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Entwicklung wachsende Bedeutung zu, denn sie erbringen Leistungen, die nicht nur ihnen, sondern auch ihrem Umland und dem ländlichen Raum zugutekommen.

Zum anderen konzentrieren sich viele räumliche Herausforderungen im urbanen Raum. Das anhaltende Wachstum der Siedlungsfläche und die fortschreitende Mobilität erschweren die Koordination von Siedlung und Verkehr. Die Ressourcenknappheit und der Klimawandel erfordern nachhaltige Lösungen, zum Beispiel im Städtebau oder in der Freiraum- und Landschaftsentwicklung. Der demografische Wandel und die Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt stellen den gesellschaftlichen Zusammenhalt auf die Probe. Die zunehmende Globalisierung der Waren- und Wissensströme, die steigende Mobilität qualifizierter Arbeitskräfte sowie der damit verbundene internationale Standortwettbewerb fordern Städte und Agglomerationen in ihrer Rolle als wirtschaftliche Motoren der Schweiz heraus.

Zwischen städtischen und ländlichen Räumen sowie Berggebieten bestehen vielfältige Verflechtungen und wechselseitige Abhängigkeiten. Stadt und Land sind nicht mehr als Gegensätze zu verstehen, sondern als sich ergänzende und eng verflochtene Teile einer vielfältigen Schweiz.

Mit der Agglomerationspolitik 2016+ zu einer kohärenten Raumentwicklung beitragen

Aufgrund der anhaltenden urbanen Herausforderungen sowie der guten Erfahrungen mit der 2001 eingeführten – jedoch zeitlich befristeten – Agglomerationspolitik hat der Bundesrat entschieden, die Agglomerationspolitik zu konsolidieren und weiterzuentwickeln.

Zusammen mit der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete bildet die Agglomerationspolitik einen wesentlichen Bestandteil der schweizerischen Raumentwicklung. Die beiden Politiken ergänzen sich gegenseitig und leisten einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung des Raumkonzepts Schweiz. Dieses fordert ein Denken und Planen in stadt-land-übergreifenden Handlungsräumen. Mit der Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik und mit der Erarbeitung einer Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete trägt der Bund den spezifischen und gemeinsamen Herausforderungen von Stadt und Land adäquat Rechnung und wirkt hin auf eine kohärente Raumentwicklung Schweiz. Gleichzeitig leistet er einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung und Stärkung des inneren Zusammenhalts der Schweiz.

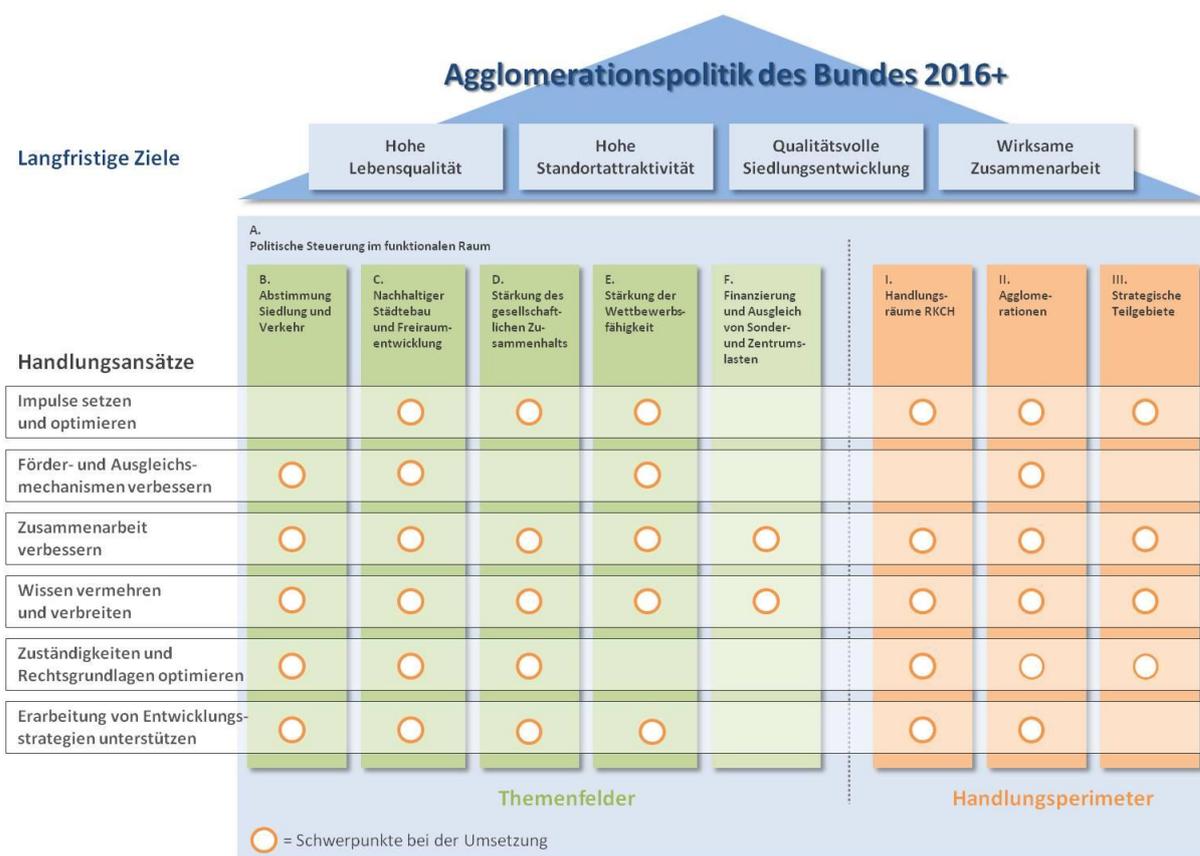
Mit der auf den 1. Mai 2014 in Kraft gesetzten Änderung vom 15. Juni 2012 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) konnte zudem die rechtliche Basis für eine kompakte Siedlungsentwicklung, welche die Landschaft schont und gleichzeitig die Attraktivität der Schweiz als Wohn- und Arbeitsort sichert, verbessert werden.

Der Bund erachtet die Strategie zur schweizerischen Agglomerationspolitik der Tripartiten Agglomerationskonferenz als wichtigen Orientierungsrahmen für seine eigene Strategie. Er hat sich darum intensiv im tripartiten Erarbeitungsprozess engagiert und anschliessend die langfristigen Ziele, die Handlungsansätze und die Themenfelder übernommen. Die Agglomerationspolitik des Bundes ab 2016 setzt sich folglich aus ähnlichen Bausteinen zusammen (siehe Abbildung).

Vier langfristige Ziele weisen den Weg

Vier langfristige Ziele beschreiben den anzustrebenden Zustand der Schweizer Agglomerationen bis ins Jahr 2030:

- *Hohe Lebensqualität*: Die Agglomerationen weisen eine hohe Lebensqualität und einen starken inneren Zusammenhalt in einer vielfältigen Gesellschaft auf.
- *Hohe Standortattraktivität*: Die Agglomerationen sind als Wirtschaftsmotoren gestärkt und bieten eine hohe Standortqualität im internationalen Wettbewerb.
- *Qualitätsvolle Siedlungsentwicklung*: Die Agglomerationen zeichnen sich durch eine ressourcenschonende Entwicklung, eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen und eine klare Begrenzung ihrer räumlichen Ausdehnung aus.
- *Wirksame Zusammenarbeit*: Die Agglomerationen mit ihren Städten und Gemeinden sind befähigt, ihre Herausforderungen zu bewältigen, und gehen diese aktiv und mit wirksamen Formen der Zusammenarbeit an.



Politikkonzept der Agglomerationspolitik des Bundes 2016+.

Sechs Handlungsansätze animieren zur Tat

Aufbauend auf den langfristigen Zielen benennen sechs Handlungsansätze die strategischen Tätigkeitsbereiche, mit denen der Bund – in Zusammenarbeit mit den Kantonen, Städten und Gemeinden – die Agglomerationspolitik umsetzen will. Der Bund will primär:

- Impulse setzen und optimieren
- Förder- und Ausgleichsmechanismen verbessern

- die Zusammenarbeit verbessern
- Wissen vermehren und verbreiten
- Zuständigkeiten und Rechtsgrundlagen optimieren
- die Erarbeitung von Entwicklungsstrategien unterstützen

Drei Handlungssperimeter bestimmen die räumliche Perspektive

Viele urbane Herausforderungen haben einen lokalen Ursprung und gleichzeitig – je nach Themenfeld – einen regionalen oder sogar grossregionalen Wirkungsbereich. Um diesem Massstabeffekt mit einer räumlich differenzierten Politik begegnen zu können, definiert die Agglomerationspolitik des Bundes drei strategische Handlungssperimeter:

- *Agglomerationen:* Für viele thematische Fragen ist die Ebene der Agglomeration die richtige Flughöhe. Hier stellen sich die konkretesten Fragen der gemeinde- und kantonsübergreifenden Entwicklung. Sie bleibt in der Agglomerationspolitik des Bundes deshalb die wichtigste Ebene.
- *Metropolitanräume und Handlungsräume gemäss Raumkonzept Schweiz:* Wachsende Verflechtungen zwischen Stadt und Land und immer leistungsfähigere Infrastrukturen führen zu einem fortlaufenden Bedeutungszuwachs grosser Städte und ihrer Einzugsgebiete. Die Integration der Handlungsräume gemäss Raumkonzept Schweiz in die Agglomerationspolitik des Bundes liefert einen konkreten Ansatzpunkt zur Bewältigung der neuen Herausforderungen auf grossregionaler Ebene.
- *Strategische Teilgebiete:* Teilgebiete innerhalb von Agglomerationen, die von besonderer strategischer Bedeutung für die gesamte Agglomeration sind, werden in der Agglomerationspolitik des Bundes ebenfalls berücksichtigt. Es handelt sich dabei um Gebiete, die aufgrund ihrer Lage, ihrer Grösse oder ihrer sozialräumlichen Situation zu einem Brennpunkt der Entwicklung der jeweiligen Agglomeration geworden sind oder werden können. Sie sind deshalb für die Umsetzung der Agglomerationspolitik von besonderer Bedeutung.

Sechs Themenfelder definieren die inhaltlichen Schwerpunkte

Abgeleitet von den aktuellen urbanen Herausforderungen bestimmen sechs Themenfelder das inhaltliche Spektrum der Agglomerationspolitik des Bundes. Für jedes Themenfeld ist ein spezifisches Ziel formuliert, das mit der Agglomerationspolitik erreicht werden soll.

- *Politische Steuerung im funktionalen Raum:* Viele Herausforderungen der Raumentwicklung in der Schweiz können nicht mehr sinnvoll innerhalb der Gemeinde-, Kantons- oder Landesgrenzen gelöst werden, insbesondere in den intensiv vernetzten urbanen Räumen. Ziel der Agglomerationspolitik ist es, die vertikale, horizontale und multisektorale Zusammenarbeit in funktionalen Räumen möglichst verbindlich und langfristig anzulegen.
- *Abstimmung von Siedlung und Verkehr:* Die Zunahme der Siedlungsfläche und die fortschreitende Mobilität führen zu anhaltender Zersiedelung, zu Verlust an Kulturland, zu Druck auf Räume mit hohen Natur- und Landschaftswerten und zu überlasteten Verkehrsinfrastrukturen, vor allem in den von einer grossen Nachfrage an Wohn- und Arbeitsplätzen betroffenen urbanen Räumen. Ziel der Agglomerationspolitik ist es, dass die Siedlung und das Verkehrssystem aufeinander abgestimmt sind und effizient weiterentwickelt werden.
- *Nachhaltiger Städtebau und Freiraumentwicklung:* Die Entwicklung von Gesellschaft und Wirtschaft setzt Freiräume und natürliche Ressourcen unter Druck und beansprucht das baukulturelle Erbe, vor allem in den dicht genutzten urbanen Räumen. Ziel der Agglomerationspolitik ist es, dass der Städtebau eine flexible Berücksichtigung der

sich wandelnden ökologischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen ermöglicht und die urbanen Qualitäten stärkt.

- *Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts:* Die gesellschaftliche und kulturelle Vielfalt ist eine grosse Stärke der Schweiz. Vor allem in den urbanen Räumen mit ihren grossen und heterogenen Bevölkerungsanteilen können der demografische Wandel, die unterschiedlichen Lebensformen und die Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt aber auch zu Verdrängungseffekten, Segregation und gesellschaftlichen Spannungen führen. Ziel der Agglomerationspolitik ist es, dass die gesellschaftliche Integration der verschiedenen Bevölkerungsgruppen gewährleistet ist und dabei den unterschiedlichen Bedürfnissen einer vielfältigen Gesellschaft Rechnung getragen wird.
- *Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit:* Im sich verschärfenden globalen Standortwettbewerb und in Zeiten eines starken Schweizer Frankens muss die Schweiz vermehrt auf ihre Stärken setzen und ihre spezifischen Vorteile nutzen, insbesondere in den urbanen Räumen, den Wirtschaftsmotoren des gesamten Landes. Ziel der Agglomerationspolitik ist es, dass Agglomerationen optimale Rahmenbedingungen für eine konkurrenzfähige und vielfältige Wirtschaft bieten.
- *Finanzierung und Ausgleich von Sonder- und Zentrumslasten:* Zentren übernehmen Aufgaben zum Nutzen der gesamten Region und teilweise sogar zum Nutzen des gesamten Landes, ohne dass die dadurch verbundenen Lasten mit entsprechenden Mehrerträgen kompensiert werden. Ziel der Agglomerationspolitik ist es, dass Zentren und Agglomerationen für ihre zentralörtlichen und agglomerationspezifischen Leistungen fair entschädigt werden.

Instrumente und Massnahmen zur Umsetzung

Aufbauend auf dem bestehenden Instrumentarium steht für die Umsetzung der Agglomerationspolitik des Bundes eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung. Einige davon werden ausschliesslich in der Agglomerationspolitik umgesetzt, andere gemeinsam mit der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete. Dazu kommen Instrumente und Massnahmen zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit. Auf Ebene der Instrumente werden auch die lokalen Akteure und relevanten Sektoralpolitiken eingebunden.

Instrumente und Massnahmen der Agglomerationspolitik

Das **Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung** verbessert die Zusammenarbeit im Verkehrsbereich und die Koordination raumrelevanter Themen innerhalb einer Agglomeration. Die unbefristete Weiterführung des Programms soll mit der Schaffung des Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) sichergestellt werden.

Das **Programm Zusammenhalt in Quartieren** nimmt die Ziele der Raumentwicklung, der Integrationspolitik, der Wohnraumförderung sowie der Bekämpfung von Diskriminierung auf und sorgt für eine effiziente und nachhaltige Umsetzung in den Agglomerationen und deren strategischen Teilgebieten. Basierend auf den gemachten Erfahrungen und dem gewonnenen Wissen werden in Räumen mit erhöhten Anforderungen Projekte der Quartierentwicklung unterstützt.

Mit der punktuellen Erweiterung der ARE-SECO Zusammenarbeit auf eine **Fachgruppe Agglomerationspolitik** soll die Koordination mit den für die Agglomerationspolitik relevanten Bundespolitiken verbessert werden. Dies soll zu einer besseren Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse des urbanen Raumes führen. Pro Legislaturperiode werden Schwerpunkte gesetzt, um Handlungsspielräume etappenweise zu nutzen.

Gemeinsame Instrumente und Massnahmen der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete

Die **Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung** fördern neue Ansätze und Methoden, welche die sektorübergreifende Koordination in den Mittelpunkt stellen. Es werden Anreize geschaffen, damit auf lokaler, regionaler oder grossregionaler Ebene innovative Lösungen zu aktuellen Themen der urbanen und ländlichen Entwicklung getestet werden können.

Gestützt auf das Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Regionalpolitik (SR 901.0) und in Orientierung am Raumkonzept Schweiz will der Bund mit dem **Pilotprogramm Handlungsräume (PHR)** Überlegungen von Kantonen, Städten und Gemeinden zur Konkretisierung und Umsetzung der Handlungsräume des Raumkonzepts Schweiz unterstützen. Dabei sind die stadt-land-übergreifenden Verflechtungen und die gemeinsamen Herausforderungen anzugehen. Mit dem Programm will der Bund die Zusammenarbeit auf grossregionaler Ebene und somit auch die Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung des Raumes verbessern. Die Massnahme ist Teil der Neuen Regionalpolitik (NRP). Neben der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen steht die sektorübergreifende Abstimmung in den Handlungsräumen im Zentrum.

Das Instrument **Regionale Innovationssysteme (RIS)** soll die Wettbewerbsfähigkeit von Grossregionen stärken, indem die gesamte Region von der Dynamik der Zentren profitiert. Jede Region besitzt ihre spezifischen Strukturen und braucht daher Lösungen, die es ihr erlauben, sich gemäss ihren eigenen Stärken zu profilieren. RIS fördern den Wissens- und Technologietransfer (WTT) in funktionalen Wirtschaftsräumen. Das Instrument ist Bestandteil der NRP und soll die angestrebte Annäherung zwischen NRP und Agglomerationspolitik konkretisieren.

Mit der **Tripartiten Konferenz** soll ein gemeinsames tripartites Gremium für die vertikale Zusammenarbeit von Agglomerationen, ländlichen Räumen und Berggebieten geschaffen werden. Die Tripartite Konferenz ist als Weiterentwicklung der im Rahmen der Agglomerationspolitik 2001 gegründeten Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) zu verstehen. Sie soll sowohl Themen der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete aufgreifen als auch den Interessen der urbanen und ländlichen Räume und Berggebiete sowie den übergeordneten gemeinsamen Interessen gerecht werden. Damit soll die Partnerschaft zwischen Stadt und Land nachhaltig gestärkt werden.

Die räumlich geprägte sektorübergreifende Zusammenarbeit auf Bundesebene wird in der **Verordnung vom 22. Oktober 1997 über die raumordnungspolitische Koordination der Bundesaufgaben** (SR 709.17, nachfolgend: KoVo) geregelt. Sie bezweckt die Stärkung der raumordnungspolitischen Koordination, zum einen zwischen Raumordnungspolitik und Regionalpolitik, zum anderen zwischen der Raumordnungspolitik und den übrigen sektoralpolitisch ausgerichteten Bundesaufgaben. Die KoVo soll auf ihre Wirksamkeit und Funktionsfähigkeit hin überprüft und gegebenenfalls angepasst werden.

Mit dem Instrument **Wissensmanagement Raumentwicklung Schweiz** soll der Wissenstransfer zwischen Forschung und Praxis verbessert sowie der Erfahrungsaustausch zwischen den vom Bund unterstützten Projekten gewährleistet werden. Um dies zu erreichen, wird auf den bestehenden Informationsmitteln und -kanälen von ARE und SECO aufgebaut. Zudem soll die Netzwerkstelle regionuisse neu auch für den Wissenstransfer der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete genutzt werden.

Instrumente und Massnahmen zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit

Die **Europäische territoriale Zusammenarbeit (ETZ)** umfasst grenzübergreifende Programme wie Interreg, URBACT und ESPON und ist Bestandteil der **Kohäsionspolitik der EU**. Seit 2008 nimmt die Schweiz über die NRP an den ETZ-Programmen teil. Um vom Bund finanziell unterstützt zu werden, müssen Projekte deshalb den NRP-Zielsetzungen entsprechen. Die Programme sind auch für die Agglomerationspolitik des Bundes von zentraler Bedeutung.

Rechtliche Instrumente können für **grenzüberschreitende Agglomerationen** sowohl zur Erfüllung von gemeinsamen Aufgaben als auch zur Verbesserung und Konsolidierung politischer Prozesse nützlich sein. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist in erster Linie Sache der Kantone und Gemeinden. Die Pflege und der Ausbau der Beziehungen der Schweiz zu ihren Nachbarstaaten – mit einem besonderen Augenmerk auf den Grenzregionen – stellen auch einen strategischen Schwerpunkt der Aussenpolitik des Bundes dar. Der Bund kann insbesondere grenzüberschreitende Agglomerationen unterstützen, indem er über die unterschiedlichen Instrumente informiert und auf einen Austausch zwischen den Agglomerationen hinwirkt. Über die NRP werden grenzüberschreitende Projekte auch finanziell vom Bund unterstützt.

Aufbau des Berichts

Der Bericht gliedert sich in drei Teile. Teil A fasst die Rahmenbedingungen zusammen. Einleitend werden die Wechselwirkungen zwischen der Agglomerationspolitik 2016+ und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete dargestellt. Ausgehend von Ausführungen zur bisherigen Agglomerationspolitik und zu den aktuellen urbanen Herausforderungen werden die wichtigsten Akteure, Sektoralpolitiken, strategischen und gesetzlichen Grundlagen sowie der internationale Kontext der Agglomerationspolitik erläutert. In Teil B folgt die Strategie der Agglomerationspolitik des Bundes ab 2016. Im Kern des Politikkonzepts stehen vier langfristige Ziele, sechs Handlungsansätze, drei Handlungssperimeter und sechs Themenfelder. In Teil C geht es um die Umsetzung der Strategie. Neben einer Erläuterung der Instrumente und Massnahmen werden auch die Grundsätze für die Umsetzung, Informationen zu den benötigten Ressourcen sowie die konzeptionellen Grundlagen für das Monitoring und die spätere Evaluation der Agglomerationspolitik des Bundes dargelegt.

Teil A: Rahmenbedingungen

1 Für eine kohärente Raumentwicklung in der Schweiz

Die Schweiz zeichnet sich aus durch eine aussergewöhnliche landschaftliche, politische, kulturelle, sprachliche und wirtschaftliche Vielfalt. Diese prägt nicht nur die Identität der Schweiz nach innen, sondern auch das Bild der Schweiz im Ausland. Diese Vielfalt steht aber auch unter Druck. Die Veränderungen in Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt stellen die räumliche Entwicklung der Schweiz vor grosse Herausforderungen.

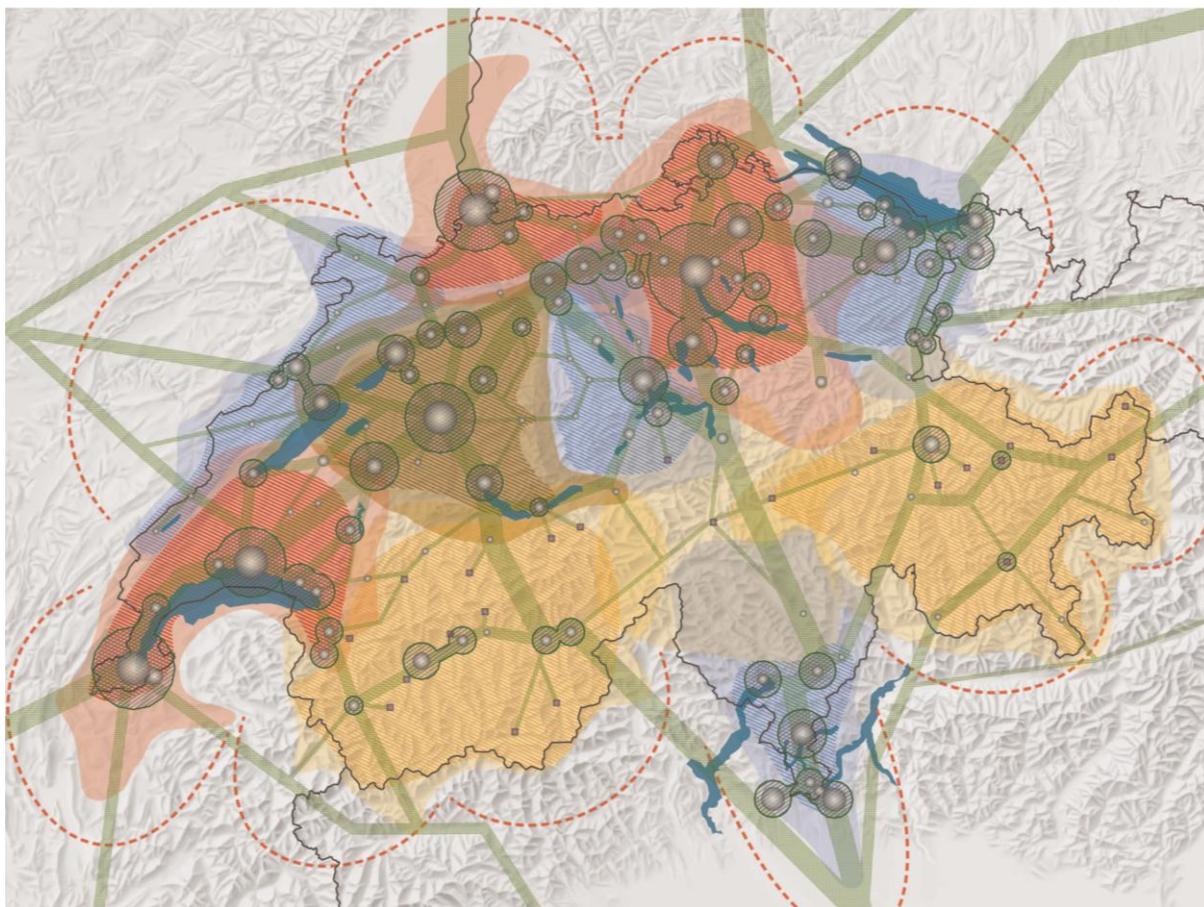
Raumkonzept Schweiz und revidiertes Raumplanungsgesetz als Basis

Um die räumlichen Herausforderungen ganzheitlich und koordiniert anzugehen, haben Bund, Kantone, Städte und Gemeinden das Raumkonzept Schweiz entwickelt – eine von allen drei Staatsebenen getragene räumliche Strategie für eine nachhaltige Entwicklung unseres Landes.¹ Die Leitidee des Raumkonzepts Schweiz besteht darin, die Vielfalt, die Solidarität und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz zu erhalten und zu stärken. Gestützt auf diese Leitidee verfolgt das Raumkonzept Schweiz fünf Ziele:

1. **Siedlungsqualität und regionale Vielfalt fördern:** Bund, Kantone, Städte und Gemeinden fördern die Lebens- und Umweltqualität der Schweiz. Sie gestalten Identität stiftende, naturnahe und urbane Landschaften und erhalten kulturhistorische Bauten. Sie sorgen für eine qualitativ hochwertige bauliche und räumliche Verdichtung, sowohl im urbanen als auch im ländlich geprägten Siedlungsgebiet. Sie identifizieren regionale Stärken und entwickeln diese konsistent weiter.
2. **Natürliche Ressourcen sichern:** Bund, Kantone, Städte und Gemeinden sichern Umfang und Qualität der natürlichen Ressourcen. Die raumplanerischen Entscheide sorgen für einen haushälterischen Umgang mit dem Boden. Die Siedlungen werden nach innen entwickelt. Der Landschaft wird ein eigenständiger Wert zugestanden. Auf die weitere Erschliessung und die Bebauung unverbauter Räume wird verzichtet. Bund, Kantone, Städte und Gemeinden reduzieren den Energieverbrauch der Siedlungen, stärken die erneuerbaren Energien und schonen die Gewässer, das Trinkwasser und die Luft.
3. **Mobilität steuern:** Bund, Kantone, Städte und Gemeinden erstellen, betreiben und unterhalten ein raum- und energiesparendes Verkehrsnetz, das finanzierbar ist. Sie berücksichtigen dabei die Bedürfnisse der einzelnen Lebens- und Wirtschaftsräume und stellen die internationale Anbindung der Schweiz sicher. Sie stimmen die Verkehrs- und die Siedlungsentwicklung aufeinander ab. Sie beseitigen Fehlanreize, die zu einer übermässigen Mobilität führen. Sie nutzen die Kapazität der bestehenden Infrastrukturen, bevor sie in neue investieren.
4. **Wettbewerbsfähigkeit stärken:** Bund, Kantone, Städte und Gemeinden erhalten das polyzentrische Netz aus Städten und Gemeinden und stärken die räumlichen Rahmenbedingungen für eine konkurrenzfähige und vielfältige Wirtschaft. Sie fördern die spezifischen Stärken der einzelnen Lebens- und Wirtschaftsräume.
5. **Solidarität leben:** Bund, Kantone, Städte und Gemeinden fördern die Zusammenarbeit zwischen den Lebens- und Wirtschaftsräumen. Sie anerkennen, dass nicht überall jede Entwicklung stattfinden soll. Sie prüfen neue Ansätze für den Ausgleich von Nutzen und Lasten innerhalb und zwischen den Regionen.

¹ Schweizerischer Bundesrat, KdK, BPUK, SSV, SGV (2012): Raumkonzept Schweiz. Überarbeitete Fassung. Bern.

Um diese Ziele zu erreichen, setzt das Raumkonzept Schweiz auf drei Strategien, die sich gegenseitig ergänzen. Mit Strategie 1 sollen funktionale Handlungsräume in Wert gesetzt und die polyzentrische Raumentwicklung gefördert werden (vgl. Abbildung 1). Damit können nicht nur die Ziele einer wettbewerbsfähigen und solidarischen Schweiz erreicht, sondern auch die regionale Vielfalt und die Zusammenarbeit in funktionalen Räumen gestärkt und ausgebaut werden. Die Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik und die Erarbeitung einer Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete tragen zur Umsetzung dieser Strategie bei.



Rote und braune Flächen: grossstädtisch geprägte Handlungsräume (Metropolitanraum Zürich, Trinationaler Metropolitanraum Basel, Métropole Lémanique, Hauptstadtregion Schweiz); blaue Flächen: klein- und mittelstädtisch geprägte Handlungsräume (Luzern, Città Ticino, Jurabogen, Aareland, Nordostschweiz); gelbe Flächen: alpine Handlungsräume (Gotthard, Westalpen, Ostalpen); grüne Verbindungen: Partnerschaften zwischen Handlungsräumen, Städten, Agglomerationen, ländlichen Zentren und Tourismuszentren; die Agglomerationen sind als schraffierte Kreise dargestellt.

Abbildung 1: Raumkonzept Schweiz – Strategie 1: Handlungsräume bilden und das polyzentrische Netz von Städten und Gemeinden stärken.

Die Handlungsräume umfassen – mit Ausnahme des Handlungsraums Gotthard – Agglomerationen und ländliche Gebiete. Diese grossregionalen Räume sind zur Stärkung der stadt-land-übergreifenden Zusammenarbeit sowohl für die Agglomerationspolitik als auch für die Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete von Bedeutung.

Gestützt auf das Raumkonzept Schweiz trägt der Bund mit der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete insbesondere zur Siedlungsentwicklung nach innen, zur Steigerung von Siedlungs- und Landschaftsqualität, zum Erhalt des Kulturlandes, zur besseren Abstimmung von Siedlung und Verkehr sowie zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz bei. Auch für die Stärkung von Kooperationen im polyzentrischen Netz von Städten und Gemeinden leistet der Bund wichtige Impulse, beispielsweise indem er im Rahmen der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete Vorhaben für die Zusammenarbeit unterstützt und eine engere Zusammenarbeit über die Landesgrenzen hinaus ermöglicht.

Mit der auf den 1. Mai 2014 in Kraft gesetzten Änderung vom 15. Juni 2012 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) konnte zudem die rechtliche Basis für eine kompakte Siedlungsentwicklung, welche die Landschaft schont und gleichzeitig die Attraktivität der Schweiz als Wohn- und Arbeitsort sichert, verbessert werden.

Räumlich differenzierte Herausforderungen

Die Herausforderungen der Schweiz müssen räumlich differenziert betrachtet werden. Städte und Agglomerationen stehen häufig vor anderen Herausforderungen als die ländlichen Räume und die Berggebiete. Gleichzeitig nehmen die Herausforderungen zu, die sowohl für urbane als auch für ländliche und stadt-land-übergreifende funktionale Räume von Bedeutung sind.

Der internationale Standortwettbewerb, die vielfältigen gesellschaftlichen Entwicklungen (beispielsweise der demografische Wandel, die Segregation, der zunehmende Wohnflächenbedarf), die Notwendigkeit eines effizienten Ressourceneinsatzes sowie der zunehmende Druck auf das Kulturland und Räume mit hohen Natur- und Landschaftswerten machen die kompakte Siedlungsentwicklung zu einem zentralen Thema für die Schweiz. Dies wurde in letzter Zeit durch verschiedene Volksabstimmungen bestätigt. Wenn die Lebensqualität und Wettbewerbsfähigkeit in der Schweiz erhalten und die angestrebte Siedlungsentwicklung nach innen erreicht werden sollen, kommt den **Städten, Agglomerationen und Metropolitanräumen** als Bevölkerungsschwerpunkte und Wirtschaftsmotoren unseres Landes eine entscheidende Bedeutung zu. Diese stehen in Anbetracht der gewünschten Entwicklungen vor grossen Herausforderungen, insbesondere in Bezug auf die Abstimmung von Siedlung und Verkehr, den nachhaltigen Städtebau und die Freiraumentwicklung, den gesellschaftlichen Zusammenhalt und den Wohnungsmarkt, die Wettbewerbsfähigkeit sowie die Finanzierung von Zentrumsaufgaben. Zur Bewältigung dieser Herausforderungen ist eine enge vertikale und horizontale Zusammenarbeit über Staatsebenen und Sachbereiche hinweg unentbehrlich.

Auch die **ländlichen Räume und Berggebiete** sind wichtige Lebens- und Wirtschaftsräume. Sie spielen eine entscheidende Rolle als Räume mit hohen Natur- und Landschaftswerten. Zudem kommt ihnen als Erholungsräume und für den Tourismus ein hohes Gewicht zu. Letzteres verleiht ihnen eine internationale Ausstrahlung. Der Strukturwandel in der Landwirtschaft und der damit einhergehende Beschäftigungsrückgang, der starke Schweizer Franken, die zunehmende Wissensintensität und der Innovationsdruck im Industriesektor sowie der beschleunigte Anpassungsbedarf in der Tourismusbranche stellen die ländlichen Räume und Berggebiete vor besondere Herausforderungen. Agglomerationsnahe ländliche Räume weisen aufgrund ihrer Lagegunst meist eine positive Bevölkerungsentwicklung auf, sodass die Siedlungsausdehnung mit Anliegen der Landwirtschaft und der Landschaft im Konflikt steht. In den peripheren ländlichen Räumen hingegen wandert die Bevölkerung zunehmend ab, sodass diese immer dünner besiedelt sind und deren Grundversorgung meistens nicht kostendeckend gewährleistet werden kann. Aufgrund des wirtschaftlichen und sozialen Wandels sind die ländlichen Räume und die Berggebiete gefordert, ihre Rolle und ihr Selbstverständnis neu zu definieren und sich in einem zunehmend metropolitanen Umfeld aktiv zu positionieren.

Neben den raumspezifischen Herausforderungen gibt es auch solche, die für städtische und ländliche Räume gleichermaßen gelten. Die gemeinsamen Herausforderungen ergeben sich vor allem aus den zunehmenden **Verflechtungen und wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen Stadt und Land**. Solche funktionalen Verflechtungen äussern sich zum Beispiel durch Verkehrsströme (z. B. Pendlerströme, Freizeitverkehr), Marktverflechtungen (z. B. Beziehungen zwischen Unternehmen), regionale Wertschöpfungsketten (z. B. im Tourismus) oder überregionale Nutzungen von natürlichen Ressourcen (z. B. Energieplanung oder Parkprojekte). Aus regionalökonomischer Perspektive übernehmen Städte und Agglomerationen häufig Zentrumsfunktionen in regionalen Wissens- und Wertschöpfungssystemen, deren Wirkung in die ländlichen Räume ausstrahlt. Die Unternehmen in den ländlichen Räumen und Berggebieten ihrerseits bieten komplementäre Produkte und Dienstleistungen an, die von einer steigenden Anzahl von Unternehmen in den Zentren nachgefragt werden. Trotzdem ist eine sich verstärkende Konzentration von Arbeitsplätzen in urbanen Zentren festzustellen. Andere, mit diesem Prozess verbundene Funktionen wie Wohnen oder Freizeit erfahren dagegen

nach wie vor eine stärkere räumliche Verbreitung, obwohl die Attraktivität von Kernstädten als Wohnort in den letzten Jahren wieder zugenommen hat. Diese zum Teil gegensätzlichen Prozesse sind gleichzeitig Chance und Herausforderung. Das Denken und Handeln in stadt-land-übergreifenden Räumen gewinnt für eine nachhaltige Raumentwicklung an Bedeutung. Stadt und Land sind nicht mehr als Gegensätze zu verstehen, sondern als sich ergänzende und eng verflochtene Teile einer vielfältigen Schweiz. Nur mit einer koordinierten Raumentwicklungspolitik – die Gemeinde-, Kantons- und manchmal auch Landesgrenzen überschreitet – können die Chancen in Form von Synergien genutzt und die Herausforderungen effizient angegangen werden.

Beitrag zu einer kohärenten Raumentwicklung Schweiz

Die raumspezifischen Herausforderungen und gleichzeitig starken Verflechtungen zwischen Stadt und Land zeigen die hohe Bedeutung des im Raumkonzept Schweiz geforderten Denkens und Planens in funktionalen Räumen.

Es braucht **eine differenzierte und gleichzeitig koordinierte Entwicklung** der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete. Auf diese Weise kann nicht nur den spezifischen, sondern auch den gemeinsamen Herausforderungen Rechnung getragen sowie ein Beitrag zur Erhaltung und Stärkung des inneren Zusammenhalts der Schweiz geleistet werden.

Die Koordination der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete erfolgt dabei auf zwei Ebenen (vgl. Abbildung 2): Auf strategischer Ebene sind die Ziele aufeinander und auf das Raumkonzept Schweiz abgestimmt. Auf Ebene der Umsetzung bestehen neben Instrumenten und Massnahmen der Agglomerationspolitik und Instrumenten und Massnahmen der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete neu auch **gemeinsame Instrumente und Massnahmen**. Diese werden von beiden Politikbereichen getragen und wirken sowohl auf die Agglomerationen als auch auf die ländlichen Räume und Berggebiete. Damit fördern sie die Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land. Dieses Vorgehen ist ein entscheidender Schritt zu einer kohärenten Raumentwicklung in der Schweiz.

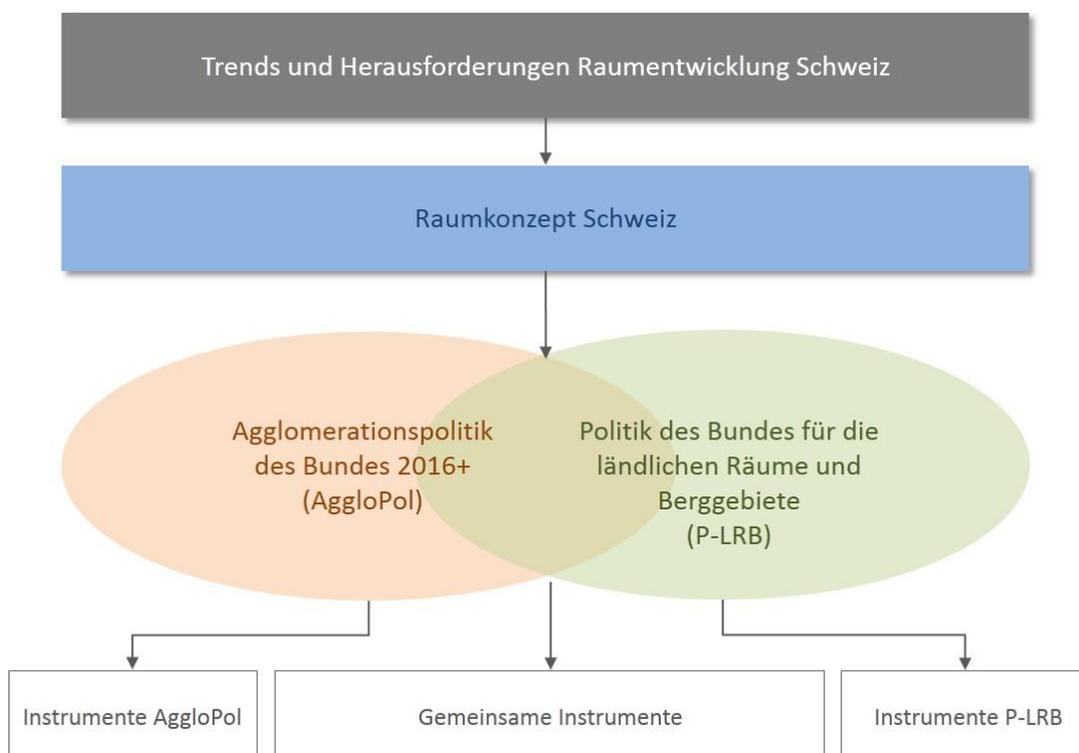


Abbildung 2: Schnittstellen zwischen der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete.

Der vorliegende Bericht behandelt die Agglomerationspolitik des Bundes ab 2016. Er zeigt auf, welche Ziele, Strategien und Massnahmen der Bund verfolgt, um die wirtschaftliche, gesellschaftliche und ökologische Qualität unserer Städte und Agglomerationen langfristig zu sichern. Der Bericht baut auf der bisherigen Agglomerationspolitik des Bundes auf. Er leistet einen Beitrag zur Konkretisierung des Raumkonzepts Schweiz sowie zur Umsetzung der Strategie der schweizerischen Agglomerationspolitik der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK).

2 Die bisherige Agglomerationspolitik des Bundes

2.1 Agglomerationspolitik 2001

Die Agglomerationspolitik von 2001 ist als Reaktion auf die vielfältigen Probleme der Kernstädte und Agglomerationen in den 1990er-Jahren zu verstehen: Stadtflucht, Suburbanisierung, Zersiedelung, zunehmende soziale und funktionale Entmischung, Verkehrs- und Umweltprobleme, Zentrumslasten und andere. Die Städte und Agglomerationen waren nicht mehr in der Lage, ihre Herausforderungen im Alleingang zu lösen. Der Bundesrat rief deshalb 2001 die Agglomerationspolitik des Bundes ins Leben.² Im Hinblick auf die anstehenden Aufgaben und unter Berücksichtigung weiterer Rahmenbedingungen definierte er drei **langfristige Ziele**:

- 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.
- 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.
- 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 Verstädterungsdruck entlastet werden.

Als Querschnittspolitik wurde die Agglomerationspolitik 2001 thematisch bewusst breit angelegt. Die verschiedenen Sachpolitiken und Staatsebenen waren bereits damals komplex verknüpft. Deshalb wurde in der Agglomerationspolitik 2001 dem Aufbau neuer Governance-Strukturen über sektorielle und föderale Grenzen hinweg grosses Gewicht beigemessen. Im Zentrum standen fünf **Strategiebereiche**:

- Eine bessere Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse des urbanen Raumes 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.
- Eine verbesserte vertikale Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Städten/Gemeinden: Keiner der Partner kann die Herausforderungen der Städte und Agglomerationen alleine bewältigen.
- Die Förderung einer besseren Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen sowie zwischen Städten und zwischen Agglomerationen: Nur Agglomerationen, die aus effi-

² Schweizerischer Bundesrat (2001): Agglomerationspolitik des Bundes – Bericht des Bundesrats vom 19. Dezember 2001. Bern.

zient 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.

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

Die Agglomerationspolitik 2001 ist eine Erfolgsgeschichte. In den vergangenen Jahren ist es gelungen, zielgerichtete, sich gegenseitig ergänzende Instrumente und Gefässe zu schaffen. Die integrative und anreizorientierte Politik findet in den Agglomerationen grosse Resonanz und hat viele Fortschritte erzielt und Positives bewirkt. Allerdings sind die Instrumente der Agglomerationspolitik des Bundes derzeit befristet. Ihre Weiterführung und -entwicklung muss in regelmässigen Abständen politisch beschlossen werden. Folgende Instrumente und Gefässe bilden die Eckpfeiler der Agglomerationspolitik 2001:

- **Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung:** Zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Verkehrsbereich und zur Koordination raumrelevanter Themen innerhalb einer Agglomeration lancierte der Bund im Jahr 2002 das Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung. Das Programm trägt wesentlich dazu bei, dass Agglomerationen ihre Planung gemeinsam und bereichsübergreifend angehen und Verkehrsprobleme ganzheitlich, koordiniert, effizient und wirksam lösen können. Unter anderem dank der starken finanziellen Anreize aus dem Infrastrukturfonds ist es gelungen, eine Reihe von umfassenden Agglomerationsprogrammen mit inhaltlicher Tiefe und hoher Qualität zu lancieren.
- **Modellvorhaben:** Zur Verbesserung der Zusammenarbeit innerhalb von und zwischen Agglomerationen lancierte der Bund im Jahr 2002 eine Reihe von Modellvorhaben. Mit diesem interdisziplinären Programm erhalten lokale, regionale und kantonale Akteure einen Anreiz, innovative Ideen in den vom Bund gesetzten Schwerpunkten zu entwickeln und umzusetzen. Seit 2007 werden damit nicht nur Modellvorhaben in Agglomerationen, sondern auch stadt-land-übergreifende Projekte und Projekte im ländlichen Raum unterstützt. Thematisch wurde der Fokus über Themen der Zusammenarbeit hinaus erweitert.
- **Programm Projets urbains:** Um die Lebensqualität und die Voraussetzungen für die gesellschaftliche Integration in Wohngebieten mit besonderen Anforderungen innerhalb von Agglomerationen zu verbessern, leitet der Bund seit 2008 das interdepartementale Programm Projets urbains. Dieses leistet technische und finanzielle Unterstützung für kleine und mittelgrosse Städte sowie Agglomerationsgemeinden mit Wohngebieten, die auf eine koordinierte und wirksame Durchführung von räumlichen und sozialen Massnahmen angewiesen sind. Die Projekte sind jeweils für die gesamte Agglomeration von Bedeutung und ermöglichen einen Erfahrungsaustausch auf nationaler Ebene.
- **Programm Nachhaltige Quartiere:** Zur Unterstützung von Gemeinden, die nachhaltige Quartiere schaffen wollen, bietet der Bund seit 2011 im Rahmen des Programms Nachhaltige Quartiere ein Werkzeug an, das Gemeinden und anderen interessierten Kreisen als Planungs- und Entscheidungshilfe dient. Dieses frei zugängliche Online-Werkzeug erlaubt es, Planungs- und Entwicklungsprojekte anhand konkreter Nachhaltigkeitskriterien zu beurteilen, während aller Projektstadien zu begleiten und laufend zu optimieren. Massnahmen wie etwa die Gestaltung öffentlicher Räume, der Bau ökolo-

gischer und energieautarker Gebäude, die Förderung einer sozialen und intergenerationalen Durchmischung der Quartierbevölkerung oder die Stärkung der sanften Mobilität können damit in der Planung und Entwicklung von Quartieren systematisch berücksichtigt werden. Im Rahmen des Programms geschulte Beraterinnen und Berater für nachhaltige Quartiere leisten dabei Unterstützung.

- **Tripartite Agglomerationskonferenz:** Zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden wurde 2001 die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) ins Leben gerufen. Sie wird vom Bundesrat, der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), dem Schweizerischen Städteverband (SSV) und dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) gemeinsam getragen.
- **Monitoring urbaner Raum Schweiz:** Um die Entwicklung der Agglomerationen und deren Einbindung ins europäische Städtetz kontinuierlich zu beobachten, hat der Bund das Monitoring urbaner Raum Schweiz (MUR) entwickelt.³ Mit dem MUR verfügt der Bund heute über ein statistisch-analytisches Beobachtungssystem mit einer breiten Auswahl an Zahlen und Fakten zur Entwicklung des städtischen Raumes.

Gleichzeitig mit der Einführung der Agglomerationspolitik im Dezember 2001 beauftragte der Bundesrat das ARE und das SECO, nach zehn Jahren Bilanz über die Massnahmen der Agglomerationspolitik zu ziehen.

Die externe Evaluation macht deutlich, dass die 2001 eingeführte Agglomerationspolitik des Bundes zwar auf Kurs, aber noch nicht am Ziel ist.⁴ Erfolge sind insbesondere in der verbesserten Zusammenarbeit in den Agglomerationen sowie zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden zu verzeichnen. Auf allen drei staatspolitischen Ebenen geniesst die Agglomerationspolitik eine hohe Akzeptanz. Es herrscht ein Klima des Vertrauens. Dank der Agglomerationsprogramme und dem Infrastrukturfonds ist es gelungen, die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung besser aufeinander abzustimmen. Die Veranstaltungen zur Förderung des Erfahrungsaustausches – die so genannten ERFA-Veranstaltungen – haben ihre Aufgabe als Austauschplattformen zwischen den verschiedenen Akteuren der Agglomerationspolitik gut erfüllt.

Die Evaluation kritisiert aber den starken Fokus auf das Thema Siedlung und Verkehr und weist darauf hin, dass die tripartite Zusammenarbeit aufgrund fehlender Verbindlichkeit nach wie vor fragil ist. Zudem herrsche zum Teil mangelnde Klarheit bei der Ausgestaltung der Instrumente und Verbesserungspotenzial in der Abstimmung von Agglomerations- und Regionalpolitik. Auch der Einbezug weiterer Bundesämter und die internationale Ausrichtung der Agglomerationspolitik könne optimiert werden.

Aufgrund der externen Evaluation sowie des darauf aufbauenden Berichts des ARE und des SECO zur Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik des Bundes⁵ hat der Bundesrat beschlossen, die Agglomerationspolitik fortzusetzen. An seiner Sitzung vom 20. April 2011 hat er dem UVEK (ARE) und dem WBF (vormals EVD; SECO) den Auftrag erteilt, einen entsprechenden Vorschlag in Form eines neuen Berichts zur Agglomerationspolitik ab 2016 vorzulegen.

³ ARE (2009): Monitoring urbaner Raum Schweiz – Analysen zu Städten und Agglomerationen. Bern.

⁴ CEAT, EBP und Infrac (2010): Evaluation der Agglomerationspolitik des Bundes 2002–2009: Schlussbericht. Bern.

⁵ ARE und SECO (2011): Evaluation und Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik des Bundes. Bericht zuhanden des Bundesrats. Bern.

2.2 Vorbereitung der Agglomerationspolitik ab 2016

Die Agglomerationspolitik soll weitergeführt werden, wichtige Instrumente sind jedoch zeitlich befristet. Im Wissen darum hat der Bundesrat als Vorbereitung der Agglomerationspolitik ab 2016 das UVEK (ARE) und das WBF (vormals EVD; SECO) beauftragt, abzuklären ...

- wie bestehende Bereiche der Agglomerationspolitik des Bundes zu **konsolidieren und zu optimieren** sind,
- wie die Agglomerationspolitik des Bundes durch die thematischen Handlungsfelder **Freiraumentwicklung** und **allgemeine Wettbewerbsfähigkeit** sowie die **Metropolitanebene** ergänzt werden kann und
- ob **zusätzliche thematische Handlungsfelder** (unter anderen Wohnen, Gesundheit sowie energie- und klimaschonender Städte(um)bau) aufgebaut werden sollen und welche Rolle der Bund in **strategischen Teilgebieten von Agglomerationen** einnehmen soll.

Der Bund hat unter frühzeitigem Einbezug der Kantone, Städte und Gemeinden einen mehrstufigen Prozess gestartet, um die notwendigen Abklärungen zu treffen und Grundlagen für die Agglomerationspolitik ab 2016 zu schaffen. Auf Stufe Bund wurde die Agglomerationspolitik zudem in enger Abstimmung mit der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete weiterentwickelt (vgl. Kapitel 1):

- **Urbane Herausforderungen aus Bundessicht:** Um die Agglomerationspolitik auf einer analytisch fundierten Grundlage aufzubauen, haben das ARE und das SECO unter Einbezug der betroffenen Bundesstellen eine Grundlagenstudie zur Aktualisierung und Priorisierung der urbanen Herausforderungen erstellen lassen.⁶ Die Studie wurde auf Bundesebene breit diskutiert und war Ausgangspunkt für die Tripartite Strategie zur schweizerischen Agglomerationspolitik.
- **Tripartite Strategie zur schweizerischen Agglomerationspolitik:** Zur Stärkung der Kohärenz der Agglomerationspolitik von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden und zur Überprüfung der langfristigen Ziele, Grundsätze und Themenfelder hat die TAK die Tripartite Strategie zur schweizerischen Agglomerationspolitik entwickelt.⁷ Der Bund hat hierfür wichtige Grundlagenarbeit geleistet und sich im Rahmen der TAK aktiv und massgeblich an der Erarbeitung der Tripartiten Strategie beteiligt. Mit dieser Strategie verfügt die Schweiz erstmals über einen tripartit erarbeiteten Orientierungsrahmen, mit dem die agglomerationspolitischen Instrumente und Massnahmen von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden unter Berücksichtigung der bestehenden Zuständigkeiten noch besser aufeinander abgestimmt werden können.
- **Weitere Grundlagen:** Zusätzliche Grundlagen für den vorliegenden Bericht waren Erkenntnisse aus Modellvorhaben sowie ergänzende Studien und Projekte. So konnte gezeigt werden, dass es wichtig wäre, die wirtschaftliche Dimension der bestehenden Instrumente der Agglomerationspolitik zu stärken und die Abstimmung mit den relevanten Sektoralpolitiken zu verbessern. Zudem sollte die Freiraumentwicklung als zentrales Thema in der Agglomerationspolitik verankert werden. Die Erfahrungen aus den Modellvorhaben, dem Programm Projets urbains und dem Programm Nachhaltige Quartiere zeigen, dass sich gezielte Massnahmen in den für die Agglomeration strategisch wichtigen Teilgebieten positiv auf die Entwicklung der gesamten Agglomeration auswirken. Was die Zusammenarbeit auf grossregionaler Ebene betrifft, konnte aufgezeigt werden, dass die Agglomerationspolitik des Bundes nicht nur partnerschaftliches

⁶ Ecoplan (2012): Urbane Herausforderungen aus Bundessicht – Ein Diskussionsbeitrag zur Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik. Bern.

⁷ TAK (2013): Tripartite Strategie zur schweizerischen Agglomerationspolitik. Bern.

Vorgehen und Multifunktionalität stärken, sondern auch mehr Verbindlichkeit in der Zusammenarbeit und kantonales Leadership einfordern sollte. Insgesamt wurde deutlich, dass die Unterstützung durch den Bund im Rahmen seiner Instrumente zu einer Dynamisierung der Zusammenarbeit geführt hat.

Am 16. Oktober 2014 begrüßten ARE und SECO ihre kantonalen, regionalen und kommunalen Partner, im Rahmen einer konferenziellen Konsultation, um zu den Eckpunkten des vorliegenden Berichts Stellung zu nehmen. Die konferenzielle Konsultation wurde gemeinsam zur Agglomerationspolitik 2016+ und zur Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete durchgeführt. Die Rückmeldungen sind nach Möglichkeit in den vorliegenden Bericht eingeflossen.

3 Aktuelle urbane Herausforderungen

Rund drei Viertel der Schweizer Bevölkerung leben in Agglomerationen und isolierten Städten.⁸ Die grosse Mehrheit der Bevölkerung ist folglich direkt mit den Lebensbedingungen in urbanen Räumen konfrontiert. Diese haben ein hohes Potenzial für gesellschaftliche, wirtschaftliche und kulturelle Innovationen. Gleichzeitig stehen sie aber auch vor vielschichtigen Herausforderungen, die sie nicht alleine bewältigen können.

Nachfolgend werden die übergeordneten Rahmentrends dargestellt, die auf die gesamte Schweiz einwirken und denen somit auch Städte und Agglomerationen ausgesetzt sind.

3.1 Rahmentrends

Viele Rahmenbedingungen basieren auf nationalen und internationalen Trends. Sie gelten für alle Schweizer Regionen gleichermaßen und sind wichtige Auslöser für eine Vielzahl von Herausforderungen im urbanen Raum. Für die Schweiz können sechs solche Trends identifiziert werden:⁹

- **Äusserer Rahmen:** Die globalen Kräfteverhältnisse verschieben sich in Richtung einer multipolaren Welt. Der Trend ist primär wirtschaftlich getrieben; auch in Zukunft werden Handel, Investitionen, Innovationen und Technologietransfer bestimmend sein für die Entwicklung des globalen Städtesystems. Für die Schweiz von grosser Bedeutung sind die weitere Entwicklung der Europäischen Union (EU) sowie die Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz. Die Nachbarstaaten und die EU insgesamt sind unsere wichtigsten Wirtschaftspartner. Zudem gelten in vielen Politikgebieten europäische Regulierungen, denen sich die Schweiz als kleines und wirtschaftlich eng mit Europa verflochtenes Land nicht entziehen kann. Dies zeigt sich exemplarisch im Infrastrukturbereich. Dort wachsen die Verkehrs-, Energie- und Kommunikationsnetze immer mehr grenzüberschreitend zusammen, sodass konsequenterweise auch Investitionen und Regulierungen im internationalen Verbund vorzunehmen sind.
- **Vernetzte Gesellschaft:** Verschiedene wirtschaftliche, ökologische und gesellschaftliche Entwicklungen werden in hohem Mass von der fortschreitenden Technologisierung durchdrungen, insbesondere von neuen Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT). In wirtschaftlicher Hinsicht ist mit weiter aufbrechenden Wertschöpfungsketten, veränderten Konsum- und Einkaufsgewohnheiten oder der Entstehung einer zunehmend «virtualisierten» Arbeitswelt auszugehen. In ökologischer Hinsicht ist angesichts der weiteren Verbreitung von EDV-Anlagen eine Zunahme des Stromverbrauchs zu erwarten. Im gesellschaftlichen Bereich hält der Trend hin zu neuen Formen sozialer Interaktion in virtuellen Netzwerken an. Die Infrastrukturnetze in der Schweiz konvergieren infolge dieser Entwicklungen zu einem komplexen, interdependenten

⁸ Der vorliegende Bericht stützt sich auf die Agglomerationsdefinition 2000 (vgl. Anhang A).

⁹ Schweizerische Bundeskanzlei (2012): Perspektiven 2025. Lage- und Umfeldanalyse sowie Herausforderungen für die Bundespolitik. Bern.

System. Die bestehenden Kapazitäten der Verkehrs-, Energie- und Kommunikationsnetze werden intensiver genutzt. Die Folgen sind zum einen eine steigende Abnutzung der physischen Anlagen; zum anderen schwinden die Stabilitätsreserven der Netze, gerade wenn keine Ausweichmöglichkeiten – sogenannte Redundanzen – bestehen.

- **Natürliche Umwelt:** Der Klimawandel hat einen potenziell starken Einfluss auf die Lebensbedingungen der Menschen. In den letzten Jahrzehnten hat sich die Klimaerwärmung in der Schweiz doppelt so stark wie im globalen Mittel beschleunigt. Vor diesem Hintergrund ist von einem anhaltenden Trend auszugehen, der auch die Schweiz in Form von zunehmenden Hitzewellen, Starkniederschlägen, Hochwassern und Hanginstabilitäten stark beeinflusst. Sowohl im Bereich der Gefahrenprävention als auch für Hilfemassnahmen bei Extremereignissen ist mit erhöhten Ausgaben zu rechnen. Neben dem Klimawandel stellt auch die Ressourcenknappheit eine zunehmende Herausforderung dar. Der angestrebte Erhalt und Ausbau wirtschaftlicher und sozialer Leistungen kann nur erfolgen, wenn die beschränkten natürlichen Ressourcen nachhaltiger und effizienter genutzt werden. Die Sicherstellung attraktiver Landschaften und der Erhalt der Biodiversität stehen zum Teil in Konflikt mit sozialen und wirtschaftlichen Interessen. Insbesondere der steigende Energieverbrauch dürfte sich aufgrund des Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums massiv auf den urbanen Raum auswirken. Da die Schweiz rund 80 Prozent der Primärenergie importiert, ist ihre Versorgungssicherheit stark von internationalen Entwicklungen abhängig. Sie kann aufgrund ihres geringen Marktanteils Verbrauch und Preise kaum beeinflussen, ist aber dank ihrer Kaufkraft grundsätzlich weiterhin in der Lage, die eigene Nachfrage ausreichend zu befriedigen.
- **Gesellschaftlicher Wandel:** Gemäss World Population Prospect wird die Weltbevölkerung bis 2025 in einem mittleren Szenario von heute 6,9 auf 8,0 Milliarden Menschen (+16 Prozent) zunehmen.¹⁰ Durch den Anstieg der Weltbevölkerung eröffnen sich einerseits Chancen für mehr Wirtschaftswachstum. Andererseits belastet diese Entwicklung die bereits stark genutzten natürlichen Ressourcen und stellt Herausforderungen an die soziale Kohäsion. In der Schweiz schreitet der Trend der demografischen Alterung weiter fort, und auf die Erwerbstätigen fallen immer mehr Rentenbezüger. Urbane Gebiete sind von diesem Trend stark betroffen, insbesondere in den Bereichen der Arbeitsmarktpolitik, der Sozialpolitik, der Gesundheitspolitik und der Familienpolitik. Eng verknüpft mit der demografischen Entwicklung ist die Migration. Einerseits ist die Schweiz zunehmend auf hoch qualifizierte Arbeits- und Fachkräfte angewiesen. Andererseits kann ein hoher Ausländeranteil zu sprachlichen und kulturellen Verständigungsschwierigkeiten führen und mögliche Grenzen der Integrationsfähigkeit aufzeigen. Der gesellschaftliche Zusammenhalt wird auf die Probe gestellt.
- **Wirtschaftliche Grundlagen:** Insgesamt wirken sich international getriebene wirtschaftliche Entwicklungstrends zunehmend auf die Schweiz aus. Exemplarisch stehen dafür etwa die Finanz- und Wirtschaftssysteme mit ihrer starken globalen Verflechtung und den dadurch bedingten erheblichen systemischen Risiken. Die Erstarkung des Schweizer Frankens in den vergangenen Jahren stellt die Exportbranche vor grosse Herausforderungen. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird unerlässlich, weil Herausforderungen zunehmend transnationaler Natur sind und deren Bewältigung durch einzelne Staaten rasch an Grenzen stösst. Ein zentraler Punkt ist auch die Bedeutung der Wissensökonomie. Die Qualitätsanforderungen nehmen zu. Die Beschäftigung verschiebt sich zunehmend in wissensintensive und wissenschaftsgestützte Branchen. Es zeichnet sich für die Schweiz ein grosser Mangel an qualifizierten Arbeitskräften ab, der nicht allein durch Rekrutierung im Ausland, sondern auch durch die Verbesserung des Bildungsangebots insgesamt zu beheben sein wird. Die Globalisierung verschärft den Standortwettbewerb. Dieser findet mit dem Aufbrechen der

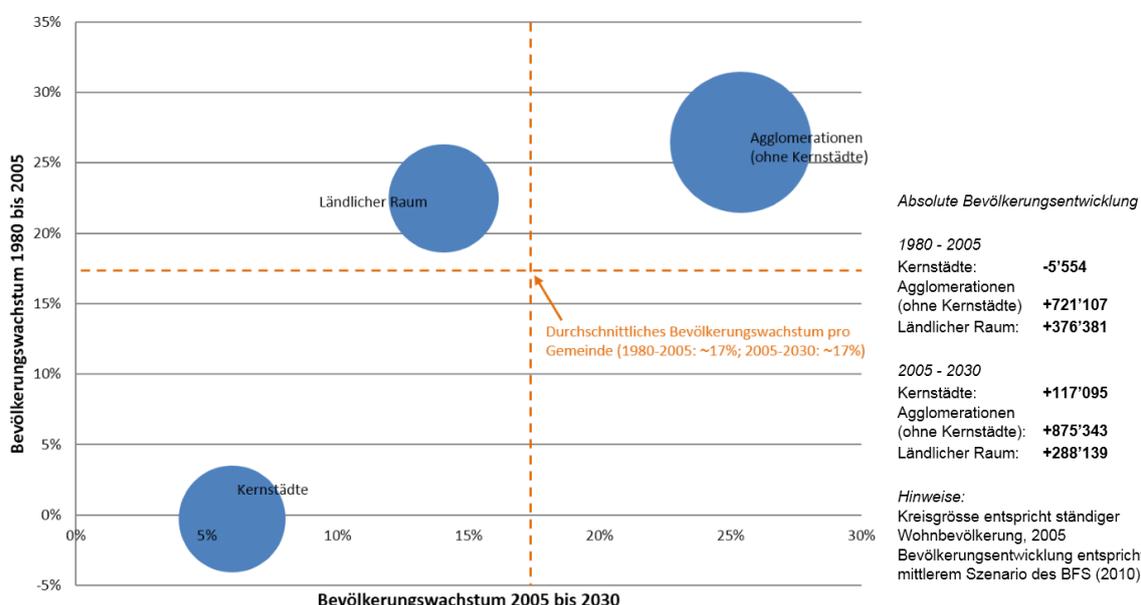
¹⁰ United Nations (2012): World Population Prospects: The 2012 Revision, http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_population.htm, Zugriff: 19.11.2014.

Grenzen nicht mehr primär zwischen Staaten statt; vielmehr stehen verschiedene Metropolen miteinander in Konkurrenz. Die Innovationskraft und Dynamik der Schweiz geht massgeblich von den Metropolitanräumen aus.

- System Schweiz:** Das politische System sowie dessen Umfeld werden zunehmend komplex: Der Einfluss internationaler Entwicklungen auf den eigenen Handlungsspielraum steigt, die Verschränkung zwischen Innen- und Aussenpolitik nimmt zu, die staatliche Aufgabenlast wächst, und gleichzeitig steht der öffentliche Haushalt unter Druck. Der Trend geht in Richtung sinkender Handlungsfähigkeit des Staates und abnehmender Leistungsfähigkeit des politischen Systems. Vor allem der Föderalismus gerät unter Druck. Die Kantone erleiden Autonomieverluste und versuchen, diese durch ausgebaute Mitwirkungsmöglichkeiten auf Bundesebene zu kompensieren. Viele dieser Entwicklungen dürften anhalten, weshalb der Anpassungsdruck auf Institutionen steigen und der Ruf nach entsprechenden institutionellen Reformen häufiger ertönen könnte.

Box 1: Bevölkerung wächst in den Agglomerationen am stärksten

Die Wohnbevölkerung in der Schweiz wächst. Der Umgang mit dem Bevölkerungswachstum stellt Städte und Agglomerationen vor vielfältige Herausforderungen. Gemäss den Bevölkerungsszenarien des BFS wird sich im Zeitraum zwischen 2005 und 2030 die Bevölkerung zunehmend in den Agglomerationen konzentrieren (siehe Abbildung 3). Zwischen 1980 und 2005 war das Wachstum in den Kernstädten mit minus 0,3 Prozent leicht negativ, in den übrigen Agglomerationsgemeinden betrug es 26 Prozent und im ländlichen Raum 22 Prozent. Gemäss Prognose erwartet die Kernstädte zwischen 2005 und 2030 eine Bevölkerungszunahme von 6 Prozent. Das grosse Wachstum wird in den übrigen Agglomerationsgemeinden erfolgen (plus 25 Prozent), während der ländliche Raum nur noch um 14 Prozent wachsen wird.



Quelle: ARE, auf Basis Bevölkerungsszenarien BFS, mittleres Szenario 2010.

Abbildung 3: Bevölkerungswachstum in Kernstädten, übrigen Agglomerationsgemeinden und ländlichen Räumen.

Aus den übergeordneten Rahmentrends ergeben sich spezifische urbane Herausforderungen, die in sechs Themenfelder gegliedert werden können. Es handelt sich dabei um Herausforderungen, die in den Städten, Agglomerationen und Metropolitanräumen der Schweiz besonders akzentuiert auftreten, besondere Probleme schaffen oder besondere Reaktionen erfordern.

Aufgrund der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Dynamik von Städten und Agglomerationen verändern sich die urbanen Herausforderungen kontinuierlich, sodass diese in regelmäßigen Abständen überprüft werden müssen. Im Folgenden werden diejenigen urbanen Herausforderungen beschrieben, die aus Bundessicht momentan von hoher Priorität sind. Die Priorisierung erfolgte durch mehrere Workshops mit bundesinternen und -externen Expertinnen und Experten. Eine vollständige Darstellung der urbanen Herausforderungen findet sich im entsprechenden Expertenbericht.¹¹

3.2 Politische Steuerung im funktionalen Raum

Das föderalistische System in der Schweiz und die stark verflochtenen Kompetenzen in Politik und Planung stellen die Entwicklung des urbanen Raumes vor grosse Herausforderungen. Folgende haben aus Sicht der Agglomerationspolitik des Bundes **hohe Priorität**:

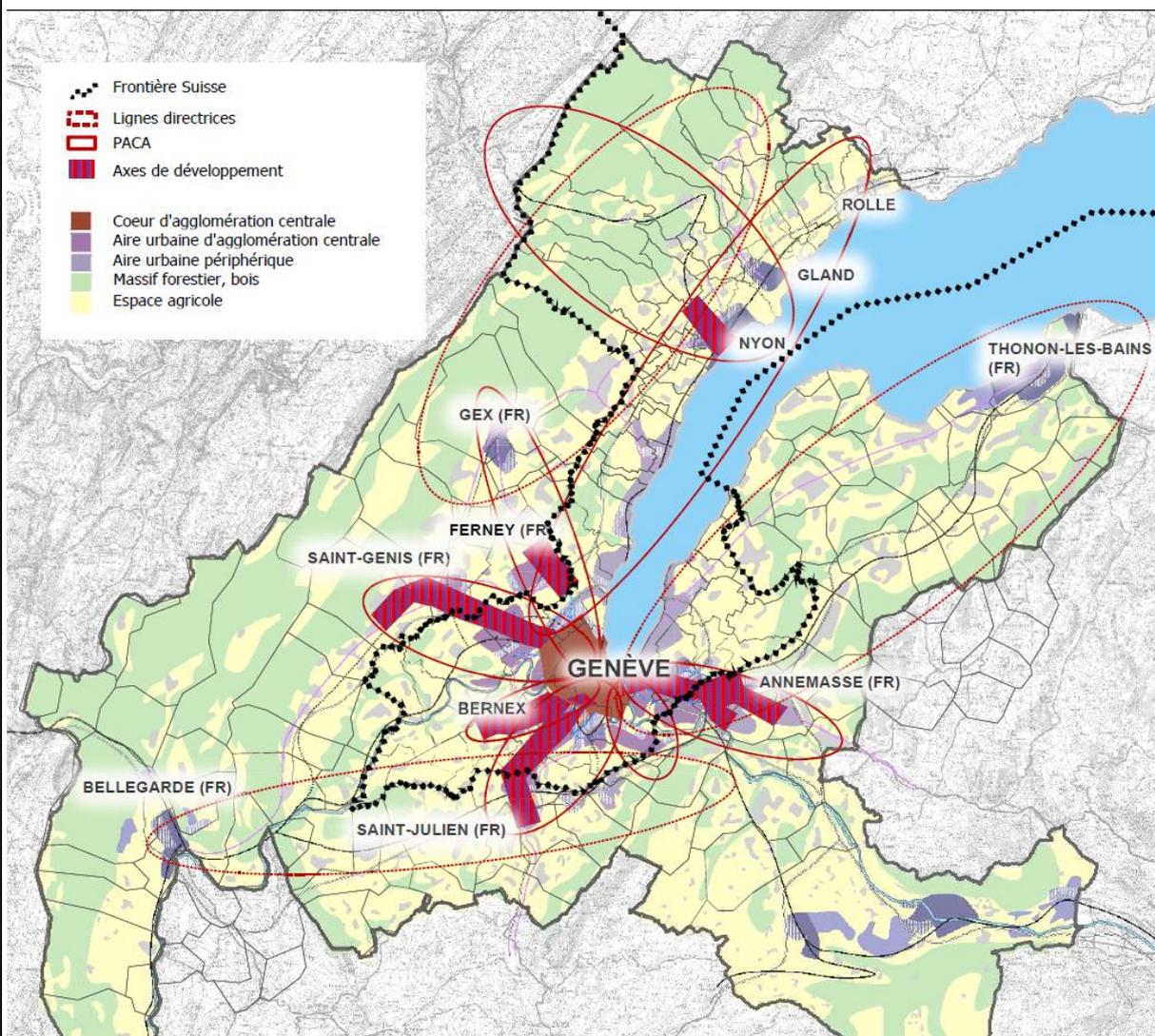
- **Politische Steuerung im funktionalen Raum:** Das Leben in der Schweiz spielt sich zunehmend in Räumen mit intensiven sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Verflechtungen ab. In urbanen Räumen sind diese Verflechtungen besonders ausgeprägt. Agglomerationen – aber auch grössere stadt-land-übergreifende Gebiete – sind daher wichtige funktionale Räume. Die Aktionsradien von Menschen und Unternehmen entsprechen immer seltener der institutionellen Raumaufteilung, sondern erstrecken sich gleichzeitig auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen. Immer mehr Aufgaben können nicht mehr sinnvoll innerhalb der Gemeinde- oder Kantonsgrenze wahrgenommen werden. Die Herausforderung besteht darin, trotz des föderalistischen Systems und der kleinräumigen Strukturen in der Schweiz eine wirkungsvolle Steuerung in funktionalen Räumen zu erreichen.
- **Partizipation:** Die Mitwirkung der Bevölkerung bei der Entwicklung neuer Lösungen zur Bewältigung urbaner Herausforderungen ist ein wichtiger Faktor für deren erfolgreiche Umsetzung. Damit urbane Räume lebenswert und leistungsfähig bleiben, braucht es den Rückhalt der Bevölkerung. Es geht dabei nicht nur um Partizipation im rechtlichen Sinn, sondern auch um die eigentliche «Teilhabe» am Problemlösungsprozess.
- **Internationale Beziehungen:** Das internationale Umfeld ist komplex und entwickelt sich dynamisch. Darauf sind flexible und antizipierende Reaktionen gefragt. Die zunehmende Internationalisierung erhöht den Anpassungsdruck auf die schweizerischen Institutionen, auf die Positionierung der Schweizer Metropolitanräume in der Welt und auf die grossräumige Zusammenarbeit der Schweiz mit der europäischen Raumentwicklung. Internationale Kooperationen werden im globalen Standortwettbewerb an Bedeutung gewinnen, insbesondere auch für Agglomerationen und Metropolitanräume, die Landesgrenzen überschreiten. Entsprechend sind grenzüberschreitende Initiativen und Projekte besonders gefragt.

Box 2: Denken und Handeln in funktionalen Räumen: Beispiel «Projet d'agglomération Grand-Genève»

Die Herausforderungen, die sich aus den komplexen funktionalen Verflechtungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ergeben, zeigen sich beispielhaft in der Agglomeration «Grand-Genève». Diese erstreckt sich über mehr als 200 französische und schweizerische Gemeinden, über zwei Schweizer Kantone sowie zwei französische Départements. Die multipolare Agglomeration besteht aus der Kernstadt (Genf) und zwei Agglomerationsgürteln. Der innere Gürtel ist durch das öffentliche Nahverkehrsnetz an die Kernstadt angeschlossen und umfasst ein mehr oder weniger konsolidiertes städtisches Gebiet (Ferney, St. Genis, Bernex, St. Julien, Annemasse). Dem äusseren Gürtel sind mittelgrosse Städte angegliedert (Nyon, Bellegarde, Thonon-les-Bains), welche durch den Schienenverkehr

¹¹ Ecoplan (2012): Urbane Herausforderungen aus Bundessicht – Ein Diskussionsbeitrag zur Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik. Bern.

und die Autobahn an Genf angebunden sind. In der Agglomeration Genf wurde auf unterschiedlichen räumlichen Massstabsebenen zusammengearbeitet, um die urbanen Herausforderungen anzupacken: Auf Ebene der gesamten Agglomeration wurden ein gemeinsamer Raumentwicklungsplan und ein Leitbild entwickelt, die über die administrativen Grenzen hinausreichen. Die dabei entwickelten Strategien hatten zum Ziel, eine kompakte, multipolare und grüne Agglomeration zu schaffen. Die Strategien wurden anschliessend auf lokaler Ebene – in sogenannten «Périmètres d'aménagement coordonnés d'agglomération (PACA)» – getestet. Auf dieser Ebene wurden Stadtentwicklungsstudien sowie thematische Studien zu Kernthemen wie Mobilität, Wirtschaft, Landwirtschaft und Wohnen erarbeitet. Die hervorgegangenen Ergebnisse wurden anschliessend in einem partizipativen Prozess diskutiert. Die Synthese dieses Prozesses bildete die Basis für die Entwicklung des Agglomerationsprogramms der zweiten Generation auf Ebene der gesamten Agglomeration. Doch auch auf grossregionaler Ebene steht die Agglomeration «Grand-Genève» als Teil des Metropolitanraums «Métropole Lémanique» vor vielschichtigen Herausforderungen. Zukünftig gilt es, auch die Zusammenarbeit innerhalb des Metropolitanraums voranzutreiben und die Kräfte der beiden Entwicklungspole Genf und Lausanne noch besser zu bündeln.



Quelle: ARE, auf Basis des «Projet d'agglomération franco-valdo-genevois». Schéma d'agglomération 2012: Urbanisation, mobilité, paysage et environnement, Figur 4: Seite 20.

Abbildung 4: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Beispiel der Agglomeration «Grand-Genève».

3.3 Abstimmung von Siedlung und Verkehr

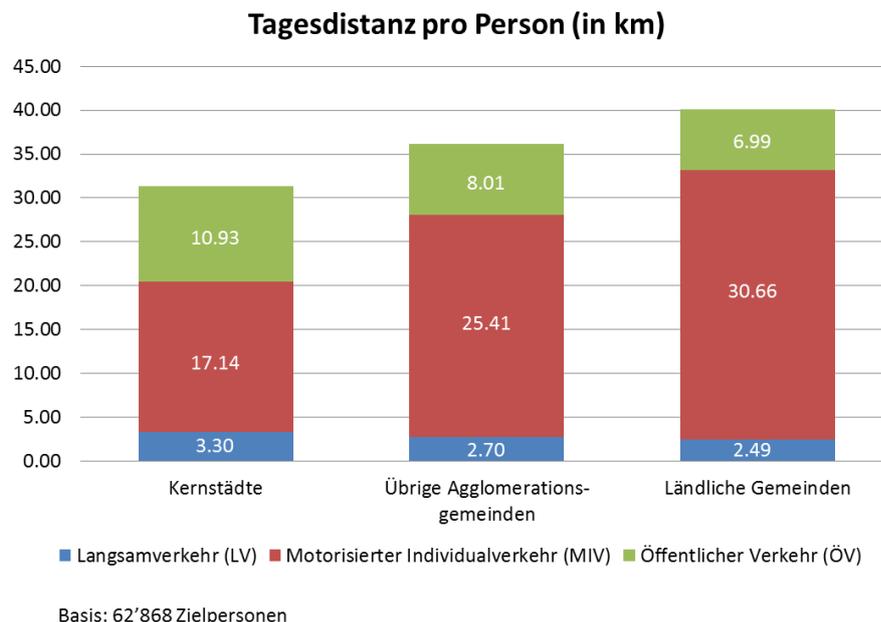
Das anhaltende Wachstum der Siedlungsfläche und der Mobilität stellt die Koordination von Siedlung und Verkehr im urbanen Raum mit seiner Dichte an Wohn-, Arbeits- und Verkehrsinfrastrukturen vor grosse Herausforderungen. Aus Sicht des Bundes haben folgende Herausforderungen **hohe Priorität**:

- **Abstimmung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung:** Raum und Verkehr stehen in einer engen Wechselbeziehung. Die Raumstruktur beeinflusst die Wahl von Ziel, Route und Verkehrsmittel und somit auch das Verkehrsaufkommen. Gleichzeitig wirkt der Verkehr als Treiber der Siedlungsentwicklung. Die Auswirkungen des Ausbaus von Verkehrsinfrastrukturen unterscheiden sich je nach Raum und wirtschaftlichem Kontext stark. Zum Teil trägt er zur Funktionsweise des Gesamtverkehrssystems und zur Wettbewerbsfähigkeit bei, zum Teil aber auch zur weiteren Zersiedelung. Damit führt er zum Verlust von Kulturland und Räumen mit hohen Natur- und Landschaftswerten. Indem bei gleichem Zeitaufwand längere Reisedistanzen möglich werden, werden die verfügbaren Kapazitäten auf Strasse und Schiene über Gebühr beansprucht, was wiederum zu Engpässen führt. Diese Nachteile können durch eine kohärente Raumentwicklungs- und Verkehrspolitik durchbrochen werden. Um die beschränkte Ressource Boden sinnvoll zu nutzen und die Verkehrsbelastung zu minimieren, ist eine integrale Behandlung von Siedlung, Verkehr, Infrastruktur und Landschaft unabdingbar. Finanzielle und ökologische Grenzen engen den Handlungsspielraum jedoch ein und stellen damit eine zentrale Herausforderung für die Agglomerationspolitik dar.
- **Verkehrliche Engpässe und Erschliessungsqualität:** Mit zunehmender Grösse und Dichte der Städte sowie der steigenden Mobilität nimmt auch der Druck auf die Verkehrsinfrastrukturen im urbanen Raum zu. Überlastungen der Strassen und des öffentlichen Verkehrs schränken die Funktionsfähigkeit der Städte und Agglomerationen als Wohn- und Arbeitsorte ein. Eine Verschlechterung der Erschliessungsqualität hat zudem negative Auswirkungen auf die Lebensqualität und die wirtschaftliche Standortattraktivität von Städten und Agglomerationen. Die zentrale Herausforderung besteht darin, trotz Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum eine nachhaltige Mobilität im urbanen Raum zu gewährleisten.
- **City-Logistik:** Die Versorgung der urbanen Räume mit Gütern ist auf eine funktionierende Verkehrsinfrastruktur angewiesen. Gleichzeitig führt der Güterverkehr zu einer zusätzlichen Belastung der Verkehrskapazitäten. Besonders in grösseren Agglomerationen ist zu prüfen, ob mit einer vermehrten Umsetzung von City-Logistik-Konzepten der städtische Güterverkehr besser gebündelt und dadurch die Strasseninfrastruktur entlastet werden könnte. Im Schienengüterverkehr ist darauf zu achten, dass trotz der zunehmenden Konkurrenz um Flächen die Zugangspunkte im Schienenverkehr nicht an die Agglomerationsränder verlegt werden müssen.
- **Finanzierung des Verkehrssystems:** Ein wachsendes, stets stärker beanspruchtes Verkehrssystem ist mit steigenden Kosten verbunden. Die Sicherstellung des Finanzbedarfs für den Erhalt, den Betrieb und den Ausbau des Verkehrssystems ist eine zentrale Herausforderung, insbesondere vor dem Hintergrund der knappen öffentlichen Mittel. Dies gilt ganz besonders für die Verkehrsinfrastrukturen im urbanen Raum, da diese aufgrund des Bevölkerungswachstums am stärksten beansprucht werden.

Box 3: Die städtische Bevölkerung legt relativ geringe Distanzen zurück

Ein zentraler Treiber der Nachfrage nach Mobilität sind die zunehmenden Distanzen zwischen Wohn- und Arbeitsplatz und die damit verbundenen längeren Pendelwege. Die Ergebnisse aus dem aktuellen Mikrozensus zeigen: Wer in einer Kernstadt wohnt, legt im Durchschnitt geringere Distanzen zurück als jemand aus den übrigen Agglomerationsgemeinden oder einer ländlichen Gemeinde (siehe Abbildung 5). Die Unterschiede sind statistisch relevant. Die Wege der städtischen Bevölkerung bestehen im Mittel

allerdings aus mehr Etappen. Das heisst, die städtische Bevölkerung kombiniert in stärkerem Masse mehrere Verkehrsmittel auf einem Weg als die Bevölkerung mit einer weniger zentralen Wohnlage. Diese Beobachtung unterstreicht die Wichtigkeit einer verkehrsträgerübergreifend optimierten Nutzung der bestehenden Infrastrukturen im urbanen Raum.



Quelle: ARE und BFS (2012): Mobilität in der Schweiz – Ergebnisse des Mikrozensus Mobilität und Verkehr 2010.

Abbildung 5: Tagesdistanz pro Person.

3.4 Nachhaltiger Städtebau und Freiraumentwicklung

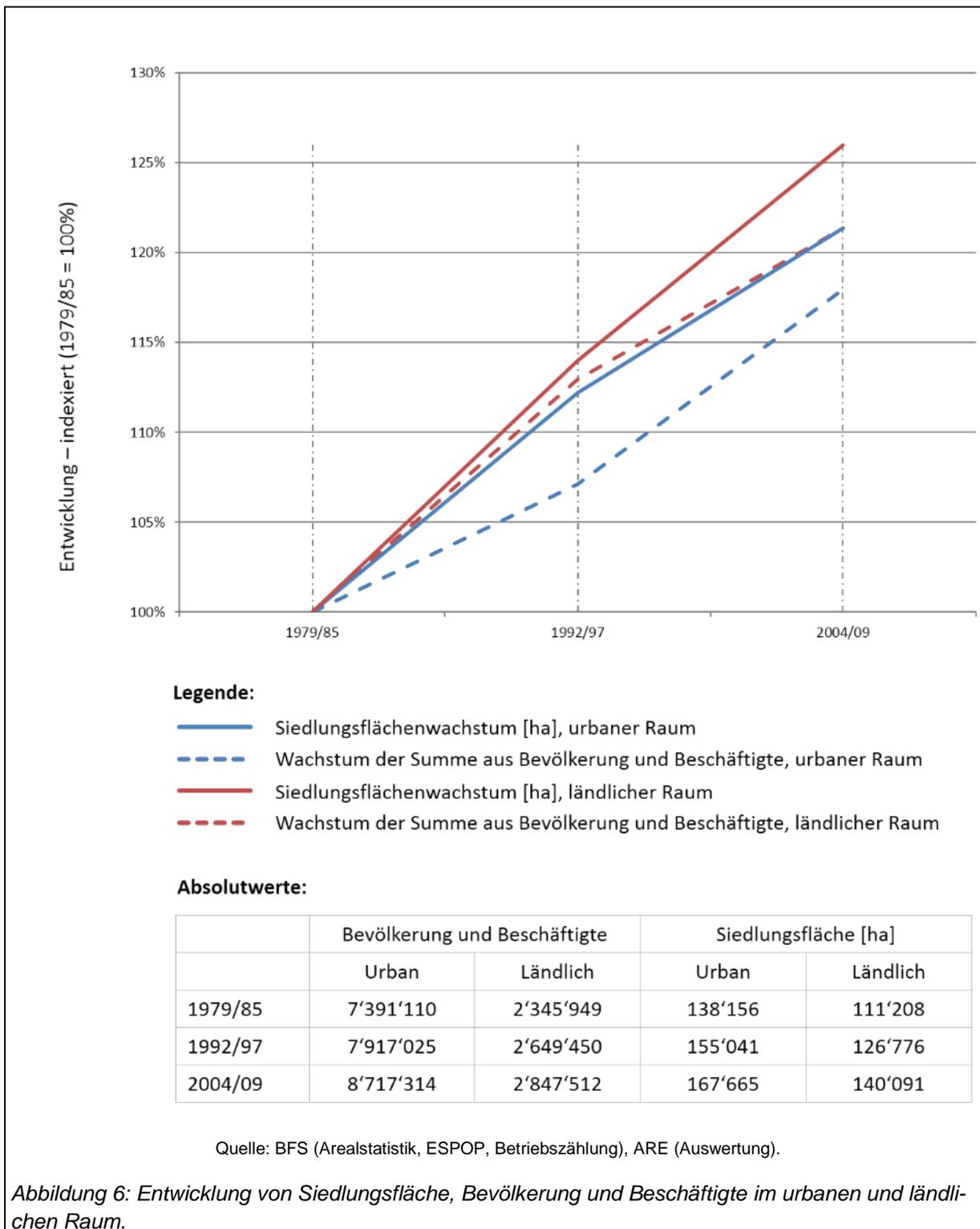
Die aktuellen Trends der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung, die Ressourcenknappheit und der Klimawandel stellen den nachhaltigen Städtebau und die Freiraumentwicklung vor vielfältige Herausforderungen. Folgende sind dabei aus Bundessicht von **hoher Priorität**:

- **Energie- und klimaschonender Städte(um)bau:** Das Bevölkerungswachstum, die Wirtschaftsentwicklung und der Mobilitätswachstum im urbanen Raum sind mit einem steigenden Energie- und Ressourcenverbrauch verbunden. Um den aktuellen Bedürfnissen der Bevölkerung gerecht zu werden, müssen Siedlungen neu- oder umgebaut werden. Die Herausforderung besteht darin, den unterschiedlichen Wohnbedürfnissen gerecht zu werden und gleichzeitig klimaverträgliche Gebäudesanierungen, Ersatzneubauten und Energieversorgungen zu realisieren. Auf Ebene der Agglomerationen und Metropolitanräume geht es vor allem darum, eine energiesparende Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung umzusetzen und beim Städte(um)bau die Folgen des Klimawandels zu berücksichtigen.
- **Druck auf Freiräume:** Mit der intensiveren Nutzung der Siedlungsflächen und dem Wachstum der Bevölkerung in den Agglomerationen nimmt der Druck auf Erholungs- und Grünräume stetig zu. Diese sind nicht nur für die Landschaftsqualität und die gesamte Umwelt von Bedeutung, sondern auch für die Lebensqualität in Städten und Agglomerationen. Die Herausforderung besteht darin, trotz zunehmender Nutzungskonflikte ausreichend attraktive Naherholungsgebiete und bewegungsfreundliche Freiräume zu gewährleisten, die Vernetzung für den Langsamverkehr und die Biodiversität zu sichern und dafür geeignete Siedlungsstrukturen zu schaffen. Zudem soll die Landwirtschaft in der Agglomeration weiterhin ihre wichtigen multifunktionalen Leistungen erbringen können.

- **Lenkung und Begrenzung des Siedlungsflächenwachstums:** Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum in Kombination mit dem Ziel einer haushälterischen Bodennutzung erfordern Massnahmen zur Begrenzung des Siedlungsflächenwachstums. Der Schutz des Kulturlandes vor Überbauung muss verbessert werden. Während in vielen ländlichen Regionen die Baulandreserven deutlich grösser sind als die zukünftige Nachfrage, wird Bauland in Städten und Agglomerationen immer mehr zu einem knappen Gut. Eine zentrale Herausforderung besteht darin, ein ausreichendes Angebot an Flächen an raumplanerisch geeigneten Standorten zur Verfügung stellen zu können.
- **Umnutzung von Industriebrachen, Gewerbeflächen und ähnlichen Räumen:** Urbane Räume befinden sich in einem ständigen Wandel. Der Umbau und die Umnutzung urbaner Brachflächen bieten Möglichkeiten, die knappen Raumreserven besser auszuschöpfen und den neuen Anforderungen entsprechend zu entwickeln. Dies gilt insbesondere für Siedlungsbrachen im Besitz der öffentlichen Hand, aber auch für ehemalige Industrieareale und Gewerbeflächen.
- **Lärm, Luftbelastung und weitere Umweltaspekte:** Lärm, Erschütterungen sowie Feinstaub und andere Luftverunreinigungen belasten die Menschen und gefährden ihre Gesundheit. Insbesondere im urbanen Raum werden die zugelassenen Grenzwerte teilweise noch überschritten, was aufgrund der hohen Bevölkerungsdichte besonders belastend wirkt. Die zentrale Herausforderung besteht darin, trotz zunehmender Emissionsquellen die Belastung zu minimieren, um die Lebensqualität in den Städten und Agglomerationen mittel- und langfristig zu sichern. Der Bodenversiegelung ist entgegenzuwirken.
- **Verdichtung und urbane Qualitäten:** Um den Bodenverbrauch angesichts des Bevölkerungs- und Beschäftigungswachstums zu minimieren, müssen die Verdichtungs- und Umnutzungspotenziale besser ausgeschöpft werden. Für den Erhalt der Lebensqualität in den Städten ist die Gewährleistung von urbaner Qualität trotz Verdichtung von höchster Bedeutung, insbesondere bei der Siedlungs- und Freiraumentwicklung sowie bei der Umnutzung von Industriebrachen.

Box 4: Tendenzen der inneren Verdichtung im urbanen Raum erkennbar

Noch immer wächst die Siedlungsfläche in der Schweiz rasant. Daraus ergeben sich vielfältige Umwelt- und Nutzungskonflikte. Die neusten Zahlen der Arealstatistik zeigen aber auch eine gewisse Abschwächung des Siedlungsflächenwachstums, insbesondere im urbanen Raum (vgl. Abbildung 6, Knick in der blauen, ausgezogenen Kurve). Gleichzeitig hat im urbanen Raum das Wachstum von Bevölkerung und Beschäftigung deutlich zugenommen, während es im ländlichen Raum tendenziell abgenommen hat (vgl. Knick in den gestrichelten Kurven). Dieser Befund kann als erste Tendenz in Richtung verdichteter und räumlich konzentrierter Siedlungsentwicklung interpretiert werden. Es ist aber auch ein Hinweis darauf, dass im urbanen Raum die für die Siedlungsentwicklung zur Verfügung stehenden Flächen knapper sind als im ländlichen Raum.



3.5 Gesellschaftlicher Zusammenhalt

Die gesellschaftliche und die kulturelle Vielfalt sind eine grosse Chance für den urbanen Raum. Der demografische Wandel, unterschiedliche Lebensformen und die Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt stellen den gesellschaftlichen Zusammenhalt aber auf die Probe. Aus Bundessicht sind folgende urbane Herausforderungen von **hoher Priorität**:

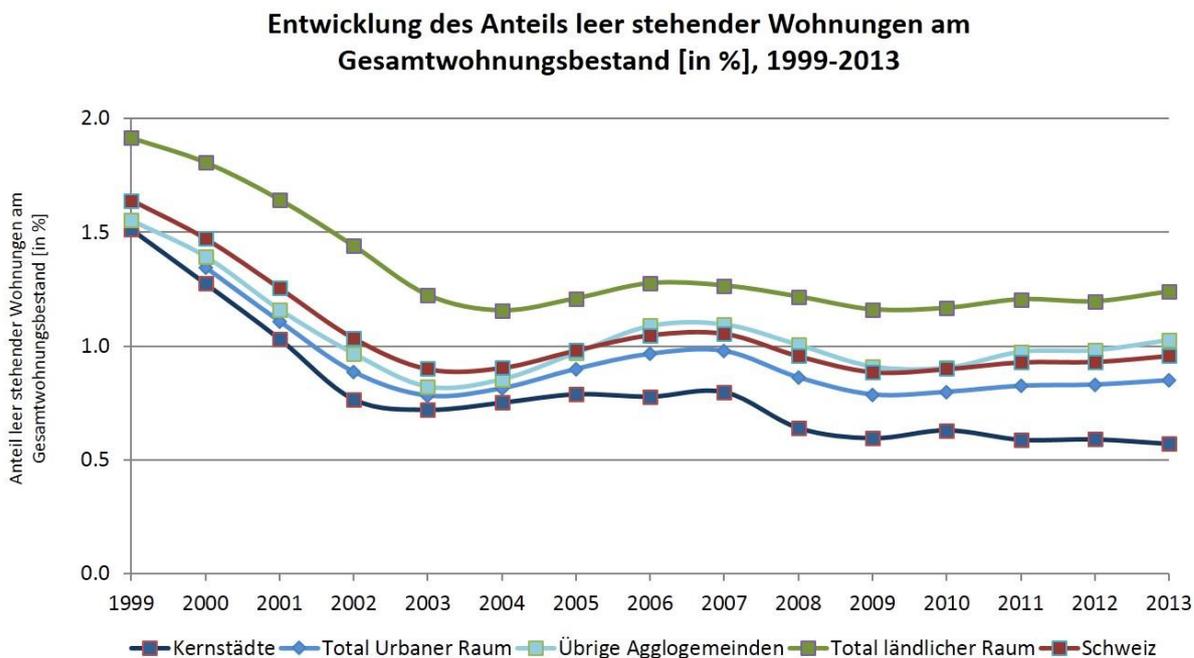
- **Verdrängungseffekte und Segregation:** Kernstädte gewinnen als Wohn- und Arbeitsorte an Bedeutung. Wesentliche Treiber sind das Bevölkerungswachstum und die zu-

nehmende Attraktivität der Kernstädte. Dadurch steigen die Mieten, was zu fortschreitender Suburbanisierung und Verdrängungseffekten bei sozial schwachen Bevölkerungsgruppen führt. Nicht selten werden dadurch soziale und gesellschaftliche Spannungen hervorgerufen, zunehmend auch in sub- und periurbanen Gebieten.

- **Gesellschaftliche Spannungen und Ausländerintegration:** Aufgrund der Dichte an Menschen und Interaktionen manifestieren sich gesellschaftliche und kulturelle Spannungen im urbanen Raum besonders ausgeprägt. Verschiedene Lebensformen zwischen Generationen und zwischen Menschen unterschiedlicher Herkunft sowie Integrationsdefizite führen oft zu Auseinandersetzungen und schüren Ängste in der Bevölkerung.
- **Umwälzungen auf dem Wohnungsmarkt:** Die Familien- und Haushaltsformen haben sich in den vergangenen Jahrzehnten geändert und damit auch die Wohnbedürfnisse der Menschen. Die Bevölkerung wird zunehmend älter und lebt häufiger in Einpersonenhaushalten. Die Nachfrage nach altersgerechten Wohnungen und Einpersonenzimmern wird steigen. Der Trend weist zudem in Richtung Wachstum der beanspruchten Wohnfläche pro Person. Dies führt nicht nur zu einer weiteren Verteuerung des Wohnraumes, sondern auch zu einer fortschreitenden Suburbanisierung.

Box 5: Anteil leer stehender Wohnungen in Agglomerationen am geringsten

Freie Wohnungen in Städten und Agglomerationen sind ein knappes Gut. Die hohe und sich verändernde Nachfrage nach urbanem Wohnraum hat zur Folge, dass die Mietpreise tendenziell steigen. In einzelnen Quartieren können dadurch Tendenzen einer fehlenden gesellschaftlichen und kulturellen Durchmischung entstehen. Zwischen 1999 und 2013 – insbesondere zwischen 1999 und 2003 – sind die leer stehenden Wohnungen am Gesamtwohnungsbestand in der Schweiz sowohl im urbanen als auch im ländlichen Raum gesunken (siehe Abbildung 7). Besonders gering ist der durchschnittliche Leerwohnungsbestand in Kernstädten und Agglomerationen, was die Wohnungsnot im urbanen Raum besonders deutlich macht.



Quelle: BFS (Leerwohnungsstatistik), ARE (Auswertung).

Abbildung 7: Entwicklung des Anteils leer stehender Wohnungen am Gesamtwohnungsbestand.

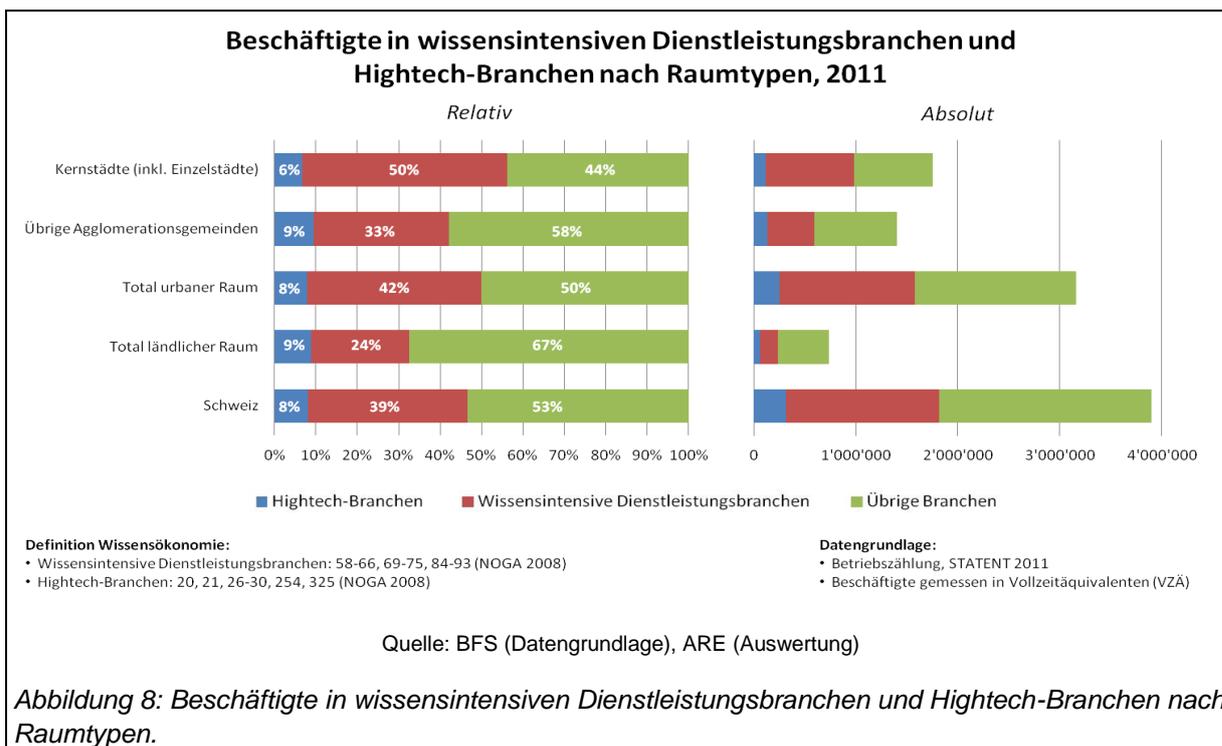
3.6 Wettbewerbsfähigkeit

Die zunehmende Globalisierung der Waren- und Wissensströme sowie der damit verbundene internationale Standortwettbewerb fordern die urbane Schweiz als Motor der wirtschaftlichen Entwicklung heraus. Aus Bundessicht sind folgende Herausforderungen von **hoher Priorität**:

- **Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft:** Die Vernetzung von Wissen und die Entwicklung von Innovationen sind in einer fortgeschrittenen Volkswirtschaft wie der Schweiz zu einem unabdingbaren Faktor der wirtschaftlichen Entwicklung geworden. Insbesondere die Metropolitanräume werden dadurch zu wichtigen wirtschaftlichen Motoren der Schweiz. Die zunehmende Vernetzung führt nicht nur zu einer intensiveren wirtschaftlichen Integration auf europäischer und globaler Ebene, sondern verstärkt auch den internationalen Standortwettbewerb um mobile Produktionsfaktoren. Die Herausforderung für die urbanen Räume besteht darin, ihre wirtschaftlichen Potenziale – in Wirtschaftssektoren mit internationaler Ausstrahlung, insbesondere auch in den Bereichen Wissensgenerierung und Innovation – erfolgreich zu nutzen und damit ihre Standortattraktivität und Wettbewerbsfähigkeit langfristig zu verbessern – zum Nutzen der gesamten Schweiz.
- **Ausbau, Unterhalt und Finanzierung leistungsfähiger Infrastrukturnetze:** Leistungsfähige Infrastrukturnetze mit ausreichend Kapazität sind eine Grundvoraussetzung für ein Land, das seine wirtschaftlichen Potenziale nutzen will. Urbane Gebiete sind wegen ihrer Bevölkerungs- und Interaktionsdichte besonders auf zuverlässige und belastbare Infrastrukturen in den Bereichen Verkehr (vgl. Kapitel 3.3), Energie, Wasser und Abwasser sowie Informations- und Kommunikationstechnologie angewiesen. Der Erhalt der intensiv genutzten Infrastrukturen und ihr gezielter Ausbau stellen Agglomerationen sowohl vor finanzielle als auch vor vielerlei technische Herausforderungen.
- **Vollbeschäftigung und Bildung:** Damit die urbanen Räume ihre Funktion als Motoren der wirtschaftlichen Entwicklung wahrnehmen können, brauchen sie gut ausgebildete Arbeitskräfte. Bildungs- und Beschäftigungspolitik sind deshalb für die Entwicklung von Städten und Agglomerationen zentral. Der globale Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte und die demografische Entwicklung sind zunehmende Herausforderungen im Arbeitsmarkt. Es geht darum, den überdurchschnittlich hohen Bedarf an kompetentem Nachwuchs für Wirtschaft, Forschung und Milizsystem sicherzustellen und gleichzeitig einen qualitativ hochwertigen Hochschulstandort Schweiz zu garantieren.

Box 6: Die Wissensökonomie mit starker Verankerung im urbanen Raum

Die Wissensökonomie ist ein zentraler Treiber der wirtschaftlichen Entwicklung der Schweiz. Will die Schweiz auch in Zukunft zu den wettbewerbsfähigsten Volkswirtschaften der Welt gehören, muss sie optimale Standortvoraussetzungen für die Wissensökonomie – zum Beispiel attraktive Lebensbedingungen für hochqualifizierte Beschäftigte sowie einwandfrei funktionierende urbane Verkehrssysteme – bieten können. In den Kernstädten ist ein überdurchschnittlich hoher Anteil an Beschäftigten in wissensintensiven Dienstleistungsbranchen zu beobachten (siehe Abbildung 8). Dazu gehören unter anderem Finanzdienstleistungen, Informations- und Kommunikationsdienstleistungen, Architektur, Engineering und Beratungsdienstleistungen. Die Anteile der Beschäftigten in Hightech-Branchen hingegen sind relativ gleichmässig in den verschiedenen Raumtypen verteilt. Zu den Hightech-Branchen gehören zum Beispiel die Chemie- und Pharmabranche, der Maschinen- und Fahrzeugbau, die Elektronik oder die Medizintechnik. Wichtig ist die Erkenntnis, dass wissensintensive Dienstleistungen und Hightech-Unternehmen über vielfältige Wertschöpfungsketten miteinander verbunden sind. Diese Beziehungsnetzwerke führen dazu, dass forschungsbasiertes Wissen aus den Zentren auch in ländlich geprägte Räume gelangt und dort für die Umsetzung von gewinnbringenden Produkt- und Prozessinnovationen in Wert gesetzt werden kann.



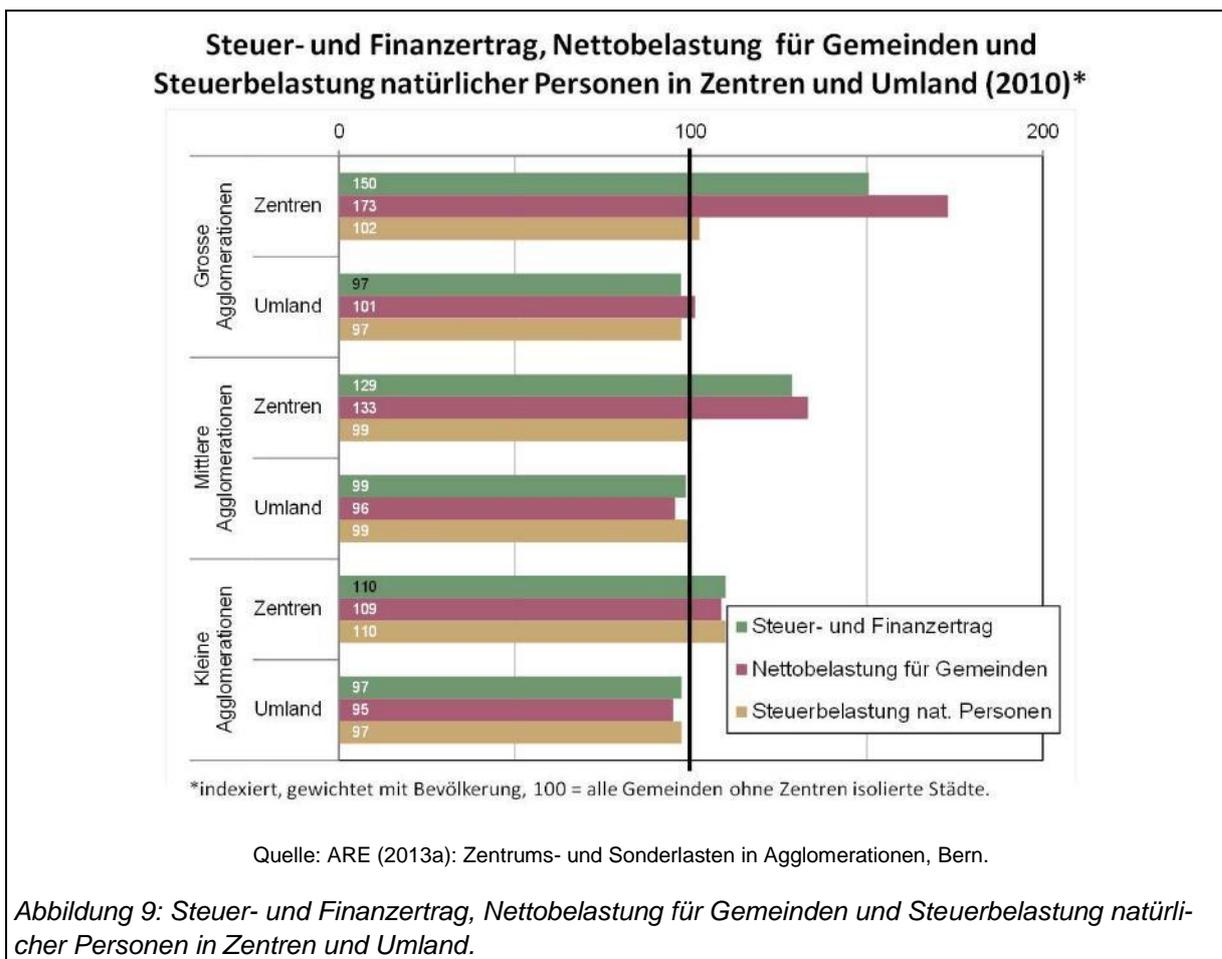
3.7 Finanzierung urbaner Aufgaben

Die Sicherung der Finanzierung agglomerationsspezifischer Lasten beziehungsweise das Erarbeiten von fairen Mechanismen bei Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen wird für Agglomerationen in Zukunft an Bedeutung gewinnen. Aus Sicht der Agglomerationspolitik des Bundes hat folgende Herausforderung **hohe Priorität**:

Finanzierung und Ausgleich von Sonder- und Zentrumslasten: Urbane Räume tragen überdurchschnittliche finanzielle Lasten. Zum einen nehmen sie Zentrumsfunktionen wahr, die auch von Gemeinden im ländlich geprägten Raum in Anspruch genommen werden (Zentrumslasten). Zum anderen haben sie aufgrund der sozialen Struktur der Bevölkerung häufig Mehraufwände zu tragen, insbesondere im Bereich der sozialen Sicherheit (Sonderlasten). Die Sicherung der Finanzierbarkeit dieser Lasten ist vor allem für die Städte eine Herausforderung, mit zunehmender Problemverschiebung in die Agglomerationsgürtel aber auch für die Agglomeration als Gesamtes.

Box 7: Hohe Zentrums- und Sonderlasten in grossen und mittleren Agglomerationen

Die Agglomerationszentren der Schweiz tragen im Schnitt nach wie vor deutlich höhere finanzielle Lasten als die übrigen Gemeinden ihres Kantons. Die Mehrbelastungen lassen sich nicht immer durch höhere Steuererträge decken. Vergleicht man die Nettobelastung der Zentren in grossen, mittleren und kleinen Agglomerationen, zeigt sich, dass die grossen Agglomerationszentren mit plus 73 Prozent deutlich höhere Mehrbelastungen aufweisen als die mittleren (plus 33 Prozent) und kleinen (plus 9 Prozent) Agglomerationszentren (siehe Abbildung 9). Die Zentren weisen jedoch nicht nur höhere Aufwände, sondern auch höhere Erträge als die übrigen Gemeinden auf. Allerdings reicht dies zum Teil nicht aus, um den Mehraufwand zu decken, sodass höhere Steuerbelastungen resultieren: In den Zentren der grossen Agglomerationen liegen sie zwischen 2 und 4 Prozent und in den Zentren der kleinen Agglomerationen zwischen 10 und 13 Prozent über dem restlichen Kantonsgebiet. In den mittleren Agglomerationen fällt die Steuerbelastung praktisch gleich hoch aus wie in den restlichen Gemeinden des Kantons.



4 Akteure

Von den aktuellen und zukünftigen urbanen Herausforderungen ist eine Vielzahl von Akteuren betroffen. Diese haben sich so organisiert, dass sie einen Beitrag zur Bewältigung dieser Herausforderungen leisten können. Die Konstellation der Akteure ist je nach Themenfeld verschieden. Neben staatlichen sind häufig auch wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure gefordert. Unter Berücksichtigung ihrer Zuständigkeiten, Kompetenzen und Ressourcen können Bund, Kantone, Städte und Gemeinden als Hauptakteure der Agglomerationspolitik gesehen werden.

- Bund:** Eine Vielzahl von Bundespolitiken wirkt sich mehr oder weniger direkt auf die Agglomerationen aus. Der Handlungsspielraum hängt wesentlich von der Art der zur Verfügung stehenden Bundeskompetenz ab. Im Bereich der Nationalstrassen beispielsweise sind der Ausbau, der Unterhalt und der Betrieb des bestehenden und künftigen Netzes vollständig in der Verantwortung des Bundes. Aber auch die Bildungs-, Forschungs- und Innovationspolitik, die Umweltpolitik, die Verkehrs- und Infrastrukturpolitik, die Aussenwirtschaftspolitik, die Personenfreizügigkeit, die Integrationspolitik, die Wohnungspolitik und weitere Politiken haben Auswirkungen auf Städte und Agglomerationen als Wohn-, Arbeits- und Wissensstandorte (vgl. Kapitel 5).
- Kantone:** Die Rolle der Kantone ist weiter gefasst als jene des Bundes. Die Kantone sind gefordert, nicht nur Anreize und günstigere Rahmenbedingungen zu schaffen, sondern auch im Rahmen der Gesetzgebung tätig zu werden, insbesondere auch im Bereich der Zusammenarbeit. Das zentrale Planungsinstrument der Kantone ist der Richtplan, der vom Bund genehmigt und auf Gemeindeebene mithilfe der Nutzungs-

pläne umgesetzt wird. Nur die Kantone vermögen die Interessenskonflikte in den Agglomerationen aus einer übergeordneten Perspektive zu schlichten und so den Prozess der Zusammenarbeit, falls nötig, zu deblockieren. Neben dem Richtplan haben auch viele weitere kantonale Politiken Auswirkungen auf die Raumentwicklung in Agglomerationen, unter anderem die Verkehrsplanung, die Wirtschaftsförderung, die Steuer-, die Kultur-, die Sport- und die Gesundheitspolitik.

- **Städte und Gemeinden:** Im Rahmen der Agglomerationspolitik sind nicht nur der Bund und die Kantone gefordert, sondern an erster Stelle die Agglomerationen beziehungsweise die entsprechenden Trägerschaften bestehend aus Städten und Gemeinden. Diese sind am unmittelbarsten mit den urbanen Herausforderungen konfrontiert. Mit der kommunalen Nutzungsplanung legen Städte und Gemeinden die zulässigen Nutzungen fest und trennen dabei das Baugebiet vom Nichtbaugebiet. Sie entwickeln Erschliessungs-, Gestaltungs- und Quartierpläne. Die Gemeinden sind aber auch in den Bereichen Sicherheit, Gesundheit, Umwelt, Schule und Sport sowie in sozialen Angelegenheiten aktiv. Sie engagieren sich in regionalen Trägerschaften (z. B. Metropolitankonferenzen, Agglomerationsprogrammen, regionale Wirtschaftsförderung) und leisten damit einen zentralen Beitrag zum Denken und Handeln in funktionalen Räumen.

Die Erfahrung der bisherigen Agglomerationspolitik zeigt, dass deren Erfolg von einer **wirkungsvollen Zusammenarbeit** zwischen den Sektorpolitiken (sektorübergreifende Koordination), zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden (vertikale Koordination) sowie zwischen Kantonen, Städten und Gemeinden innerhalb eines funktionalen Raumes (horizontale Koordination) abhängig ist. Der Bund hat im Rahmen der Agglomerationspolitik die Möglichkeit, mit gezielten Anreizen kantonale und regionale Bestrebungen zur Lösung von agglomerationsspezifischen Herausforderungen zu unterstützen; die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den relevanten Bundesstellen spielt dabei eine wichtige Rolle. Die Kantone sind angehalten, unter anderem im Bereich Spitzenmedizin und Spezialkliniken sowie bei den kantonalen Universitäten und Fachhochschulen – die mehrheitlich in Agglomerationen angesiedelt sind – intensiv mit anderen Kantonen zusammenzuarbeiten. Wichtige gemeinsame Aufgaben von Bund und Kantonen sind der Agglomerations- und Regionalverkehr, der Heimatschutz und die Denkmalpflege sowie der Natur- und Landschaftsschutz. Und schliesslich können auch Städte und Gemeinden mit überkommunaler Zusammenarbeit viel zu einer nachhaltigen Entwicklung des urbanen Raumes beitragen: Sie fördern beispielsweise die Umnutzung von Industriebrachen, planen gemeindeübergreifend Wohn- und Gewerbegebiete oder stellen eine qualitätsvolle Urbanität sicher.

In Ergänzung zu den klassischen Staatsebenen wurde auch eine Reihe von neuen Akteuren gebildet, um die drängenden urbanen Herausforderungen anzugehen. Folgende Akteure sind für die Agglomerationspolitik des Bundes besonders wichtig:

- **Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK):** Zur verbesserten vertikalen Zusammenarbeit hat sich die TAK als politische Plattform von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden etabliert. Die TAK kann strategische Eckpunkte für die Agglomerationspolitik erarbeiten, eigene thematische Akzente setzen und Empfehlungen an Bund, Kantone, Städte und Gemeinden aussprechen. Die TAK spielt eine wichtige Rolle bei der Suche nach staatsebenenübergreifenden Lösungen.
- **Trägerschaften in funktionalen Räumen:** Zur verbesserten horizontalen Zusammenarbeit in Agglomerationen – aber vermehrt auch in stadt-land-übergreifenden Handlungsräumen sowie in strategischen Teilgebieten innerhalb von Agglomerationen – haben sich diverse Trägerschaften gebildet. Diese können Gemeinde-, Kantons- oder sogar Landesgrenzen überschreiten. Die Trägerschaften können auf funktionaler Ebene agieren und spielen daher eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der Agglomerationspolitik des Bundes.

Neben diesen etablierten Akteuren mit direktem Bezug zur Agglomerationspolitik gibt es auch wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure, die indirekt auf die urbane Entwicklung der Schweiz Einfluss nehmen:

- **Wirtschaft:** Unternehmen sind mit ihren Aktivitäten und Wertschöpfungsbeziehungen zu Zulieferern und Unternehmensdienstleistern ein zentraler Treiber der urbanen Entwicklung. Unternehmen wählen ihren Standort strategisch aus. Sie berücksichtigen dabei ein ganzes Bündel von harten und weichen Standortfaktoren. Zu den wichtigsten harten Standortfaktoren gehören die Verfügbarkeit von Arbeitskräften, Kapital und Boden sowie eine gute regionale und internationale Erreichbarkeit. Wichtige weiche Standortfaktoren sind die Lebens- und Umweltqualität, das Bildungs-, Kultur- und Freizeitangebot, aber auch das Wirtschaftsklima, das Image eines Standortes oder Agglomerationseffekte, wie sie sich durch die räumliche Konzentration von Unternehmen entwickeln. In diesem Zusammenhang spielt auch der Immobilienmarkt eine wesentliche Rolle. Geschäftsflächen beispielsweise bilden die Basis für unternehmerische Aktivitäten, lenken Unternehmen an spezifische Standorte und treiben damit Agglomerationseffekte voran. Zudem fungieren sie als Finanzanlagen für institutionelle und private Investoren und bilden über die zunehmende Anzahl globaler Investoren eine wichtige Schnittstelle zu den internationalen Kapitalmärkten. Dazu kommt, dass viele Unternehmen Mitglied in lokalen oder regionalen Wirtschaftsverbänden, Handelskammern oder privatwirtschaftlichen Wirtschaftsförderungsorganisationen sind, die sich auf politischer Ebene für unternehmerische Anliegen einsetzen. Die Wirtschaft wird dadurch zu einer konkreten Anspruchsgruppe, die für die Agglomerationspolitik von zentraler Bedeutung ist.
- **Zivilgesellschaft:** Auch zivilgesellschaftliche Organisationen setzen sich mit urbanen Fragestellungen auseinander: Quartiervereine machen sich stark für die Qualität von Wohngebieten; Kulturvereine ermöglichen den Zugang zu Kunst und Kultur; Sportvereine engagieren sich für Sportanlagen und Bewegungsraum; regionale Naturschutzverbände setzen sich für eine vielfältige Tier- und Pflanzenwelt ein – auch in urbanen Gebieten. Zivilgesellschaftliche Organisationen tragen damit viel zur Lebensqualität in Städten und Agglomerationen bei und sind ebenfalls wichtige Anspruchsgruppen der Agglomerationspolitik.

Box 8: Trägerschaften in funktionalen Räumen: Beispiel Agglomeration Freiburg

Das Agglomerationsgesetz des Kantons Freiburg regelt die Verfahren und allgemeinen Bedingungen für die Schaffung einer institutionellen Agglomeration. Auf dieser Grundlage erarbeitete eine konstituierende Versammlung die Statuten der Agglomeration Freiburg, die zehn Gemeinden mit 70'000 Einwohnerinnen und Einwohnern umfasst. Die Statuten regeln insbesondere die Modalitäten für die Organisation, die Verteilung der Aufgaben und die Finanzierung innerhalb der Agglomeration. Nach Annahme der Statuten in einer Volksabstimmung im Juni 2008 wurde die Agglomeration Freiburg gegründet. Sie verfügt über Kompetenzen in den Bereichen Verkehr, Raumplanung, Umweltschutz sowie Wirtschafts-, Tourismus- und Kulturförderung. Zudem wurde der durch den Kanton und die betroffenen Gemeinden erarbeitete Agglomerationsrichtplan dem Bund als Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung eingereicht.

5 Sektorpolitiken des Bundes mit hoher Relevanz für die Agglomerationspolitik

Die Agglomerationspolitik des Bundes ist eine Querschnittsaufgabe. Verschiedene Bundespolitiken leisten mit ihren eigenen Instrumenten einen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung im urbanen Raum. Im Folgenden wird aufgezeigt, welchen Beitrag verschiedene Politikbereiche auf Bundesebene bereits heute leisten, um die Probleme im urbanen Raum anzugehen. Thematisiert werden diejenigen Bundespolitiken, die aus Sicht der Agglomerationspolitik eine

besondere Relevanz haben. Die kantonalen und kommunalen Aktivitäten werden hier nicht erläutert, spielen aber ebenfalls eine wichtige Rolle.

- **Raumplanung:** Auf gesetzlicher Ebene legt das Raumplanungsgesetz (RPG) den Rahmen und die entscheidenden Spielregeln fest. Die Kantone haben ihre Richtpläne innert fünf Jahren nach Inkrafttreten des revidierten RPG (1.5.2014) an die neuen Anforderungen (Art. 8 und 8a Abs. 1 RPG) anzupassen. Sie müssen aufzeigen, wie sie die Zersiedelung effektiv stoppen und die Siedlungsentwicklung nach innen lenken, unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität. Die Bauzonen sind so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen. Lage und Grösse der Bauzonen sind über die Gemeindegrenzen hinweg abzustimmen. Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren.
- **Standortförderung:** Die Standortförderung des Bundes nimmt als Kompetenzzentrum für räumliche und wirtschaftliche Fragen über verschiedene Kanäle (Regionalpolitik, Tourismuspolitik, KMU-Politik, Exportförderung) Einfluss auf Standortfaktoren in Agglomerationen und Metropolitanräumen und fördert die regionale Wirtschaftsentwicklung. Grosse Agglomerationsräume sind jedoch vom Förderperimeter der Regionalpolitik explizit ausgeschlossen.
- **Bildungs-, Forschungs- und Innovationspolitik:** Die Bildungs-, Forschungs- und Innovationspolitik leistet einen wesentlichen Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit von urbanen Räumen. Als Standorte von Hochschulen, Universitäten, Forschungseinrichtungen und Unternehmen spielen Städte und Agglomerationen eine entscheidende Rolle. Hier herrscht die nötige Vielfalt an Ideen und Interaktionsmöglichkeiten, um Wissen auszutauschen und im Zusammenspiel von Wissenschaft und Unternehmertum Innovationen zu generieren.
- **Verkehrspolitik:** Die Verkehrspolitik des Bundes leistet bereits heute einen wichtigen Beitrag zur Gewährleistung eines funktionierenden Verkehrssystems sowie zur Abstimmung von Siedlung und Verkehr. Die Eisenbahn- und Nationalstrasseninfrastrukturen liegen in der Hoheit des Bundes. Ab 2016 wird die Eisenbahninfrastruktur über den unbefristeten Bahninfrastrukturfonds (BIF) des Bundes finanziert. Für die Finanzierung der Nationalstrassen und der Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen soll auf Verfassungsstufe ein unbefristeter Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) geschaffen werden. Über den NAF haben Parlament und die Stimmbevölkerung noch zu entscheiden. BIF und NAF sollen zu einer kohärenteren Finanzierung von Strasse und Schiene beitragen. Auch beim Luftverkehr, bei der Schifffahrt und beim Fuss- und Veloverkehr verfügt er über Kompetenzen.¹² Er strebt einen wesensgerechten Einsatz der Verkehrsträger an. Die Nutzung vorhandener Kapazitäten hat Vorrang vor Ausbauten. Durch eine verkehrsträgerübergreifende Koordination unter Einbezug der Querschnittsbereiche Umwelt, Raum und Energie kann der Bund zu einer nachhaltigen Agglomerationsentwicklung beitragen. Dank dem Infrastrukturfonds und den aus diesem finanzierten Agglomerationsprogrammen konnten bereits beachtliche Verbesserungen bei den verkehrlichen Herausforderungen im urbanen Raum erzielt werden.
- **Wohnungspolitik:** Die Wohnungspolitik des Bundes leistet einen wichtigen Beitrag zur Minderung der wohnungspolitischen Herausforderungen in Städten und Agglomerationen. Wohnungspolitische Massnahmen können damit zum sozialen Frieden, zur sozialräumlichen Durchmischung, zur Verhütung von Verwahrlosung sowie zur Integration

¹² Keller, H.; Hauser, M. (2006): Verfassungsgrundlagen des Langsamverkehrs. Teil 1. Bundesamt für Strassen (Hrsg.): Materialien Langsamverkehr Nr. 111. Bern.

verschiedener Generationen und Bevölkerungsgruppen beitragen. Gute Wohnverhältnisse für alle Bevölkerungsgruppen und eine hohe Lebensqualität sind für Städte und Agglomerationen als Wirtschaftsstandorte entscheidend.

- **Sozialpolitik:** Die Sozialpolitik des Bundes leistet einen wichtigen Beitrag zur Minderung von Verdrängungseffekten, Segregation und gesellschaftlichen Spannungen im urbanen Raum. Ihre Massnahmen sind darauf angelegt, die Nöte und Schwierigkeiten von Einzelnen oder Gruppen zu verhindern, zu mildern, zu beheben oder benachteiligte Personengruppen zu unterstützen. Städte und Agglomerationen weisen oft einen überdurchschnittlich hohen Anteil solcher Personengruppen auf, was sie besonders empfänglich macht für Massnahmen der Sozialpolitik.
- **Integrationspolitik:** Die Integrationspolitik des Bundes leistet einen wichtigen Beitrag zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts im urbanen Raum. Sie hat zum Ziel, das Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung in gegenseitiger Achtung und Toleranz zu unterstützen. Ausländerinnen und Ausländer sollen am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben möglichst gleichberechtigt teilhaben können. Da sich die ausländische Wohnbevölkerung der Schweiz stark auf suburbane und kernstädtische Quartiere in Agglomerationen konzentriert, entfaltet die Integrationspolitik einen grossen Teil ihrer Wirkung in Städten und Agglomerationen.
- **Sportpolitik und Gesundheitspolitik:** Die Sportpolitik und die Gesundheitspolitik sind Sektorpolitiken mit Querschnittscharakter. Sie stellen Anforderungen an die Raumplanung. Sport und Bewegung erfordern qualitativ und quantitativ genügend Bewegungsraum (Sportanlagen sowie Flächen im Siedlungs- und Landschaftsraum). Die Sportpolitik fördert Sport und Bewegung auf allen Leistungs- und Altersstufen. Grosse Sportveranstaltungen sind Werbeträger und Wirtschaftsfaktoren für Städte, Regionen und die gesamte Schweiz. Dank ihrer Symbolfunktion tragen sie zur internationalen Ausstrahlung von Metropolitanräumen bei. Die Sportpolitik leistet somit wesentliche Beiträge beispielsweise in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Integration und Standortförderung.
Die Gesundheitspolitik setzt sich für ein bewegungsfreundliches Umfeld im Alltag ein. Sie leistet mit dem Nationalen Programm Ernährung und Bewegung wesentliche Beiträge für eine bewegungsfreundliche Raum- und Verkehrsplanung.
- **Umweltpolitik:** Die Umweltpolitik des Bundes leistet einen wichtigen Beitrag zur Anpassung an den Klimawandel, zu qualitativ hochwertigen Freiräumen sowie zur Verminderung der Lärm- und Luftbelastung im urbanen Raum. Strategien und Massnahmen zum Erhalt der Biodiversität sorgen im Siedlungsraum für den Erhalt und die Erweiterung eines Netzwerks aus qualitativ hochwertigen Grün- und Freiflächen sowie aus aufgewerteten und vernetzten naturnahen Räumen. Der sorgfältige Umgang mit Freiräumen und deren integrale Planung schaffen wertvolle Naherholungsgebiete, erhöhen die Attraktivität der Landschaft und tragen wesentlich zum Erhalt der Biodiversität im urbanen Raum bei. Eine intakte Umwelt ist letztlich auch als wirtschaftlicher Standortfaktor für die Agglomerationen von Bedeutung.
- **Agrarpolitik:** Die Agrarpolitik hat grosse Auswirkungen auf die Raumentwicklung – auch im urbanen Raum. Damit die Landwirtschaft die in der Verfassung gewünschten multifunktionalen Aufgaben erfüllen kann, kommt dem Schutz des Kulturlandes ein hoher Stellenwert zu. Ein wichtiges Instrument ist dabei der Sachplan Fruchtfolgeflächen. Mit ihrer Bewirtschaftung und Pflege erzeugt die Landwirtschaft eine Landschaft mit einem hohen Wert – auch im Naherholungsraum urbaner Gebiete – und verleiht ihr einen eigenständigen Charakter. Mit dem neuen Landschaftsqualitätsbeitrag hat die Agrarpolitik eine Direktzahlungsart geschaffen, die eine zielgerichtete Förderung von Landschaftsqualität ermöglicht und dem schleichenden Verlust an landschaftlicher Vielfalt entgegentritt. Das Instrument der landwirtschaftlichen Planung stimmt die land-

wirtschaftliche Entwicklung mit der Raumentwicklung ab. Es ermöglicht eine umfassende Analyse für eine produktive, erlebnisreiche Landwirtschaft, auch in Agglomerationen.

- **Energiepolitik:** Im Zusammenhang mit den umweltbezogenen Herausforderungen in Städten und Agglomerationen spielt auch die Energiepolitik eine wichtige Rolle, insbesondere in Bezug auf den energie- und klimaschonenden Städte(um)bau und die Mobilität. Das Erstellen von kompakten Siedlungen, die Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen, die integrierte Planung von Siedlung und Verkehr und die Erhöhung der Nutzungsdichte sind sowohl für die Agglomerationspolitik als auch für die Energiepolitik von zentraler Bedeutung. Mit EnergieSchweiz besteht heute eine Plattform, die alle Aktivitäten im Bereich erneuerbare Energien und Energieeffizienz unter einem Dach vereinigt.
- **Finanzpolitik:** Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Jahr 2008 hat insbesondere mit der Einführung des soziodemografischen Lastenausgleichs einen für Städte wichtigen finanziellen Mechanismus geschaffen, der die Zentrumslastenproblematik zumindest entschärft. Mit Blick auf die zunehmende Suburbanisierung und Verschiebung einiger urbaner Herausforderungen in die umliegenden Agglomerationsgemeinden wird das Erarbeiten von fairen Mechanismen bei Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen für Agglomerationen auch in Zukunft von Bedeutung sein, vor allem wenn bei gemeindeübergreifenden Raumplanungen unterschiedlich verteilte Entwicklungspotenziale berücksichtigt werden müssen.

6 Strategische und gesetzliche Grundlagen

Der Stellenwert der Agglomerationspolitik in der Schweiz zeigt sich vor allem in ihrer strategischen Verankerung in der Bundespolitik und in den gesetzlichen Grundlagen. In verschiedenen übergeordneten Konzepten und Strategien des Bundes hat die Agglomerationspolitik Eingang gefunden. Sie leistet einen wichtigen Beitrag zu deren Umsetzung.

6.1 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu weiteren strategischen Grundlagen

Die Vorlage ist im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012¹³ über die Legislaturplanung 2011–2015 als Richtliniengeschäft angekündigt. Auch der Bericht **Perspektiven des Bundesrats 2025** des Perspektivstabs der Bundesverwaltung attestiert der Agglomerationspolitik einen wichtigen Stellenwert im Zusammenhang mit der Standortattraktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz. Gemäss diesem Grundlagedokument ist für den Erhalt und die Verbesserung der Handlungsfähigkeit von Staat und Institutionen ein besonderes Augenmerk auf die weitere Verbesserung der Zusammenarbeit in den Agglomerationsräumen zu richten, von denen die wirtschaftliche Prosperität der Schweiz stark abhängt. Um die Standortattraktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz zu sichern, muss die Agglomerationspolitik dafür sorgen, dass infrastrukturelle und weitere Voraussetzungen für prosperierende Ballungsräume in effektiver und effizienter Weise geschaffen werden.¹⁴

Für die Trägerinnen und Träger des **Raumkonzepts Schweiz** – Bund, Kantone, Städte und Gemeinden – ist die Agglomerationspolitik ein wichtiger Baustein einer nachhaltigen schweizerischen Raumentwicklung. Sie hilft, Handlungsräume zu bilden sowie das polyzentrische Netz von Städten und Gemeinden zu stärken. Gleichzeitig tragen ihre Projekte dazu bei, Siedlungen und Landschaftsräume aufzuwerten sowie die staatsebenen- und grenzübergreifende

¹³ Bundesbeschluss über die Legislaturplanung vom 15. Juni 2012, BBl 2012 7155, hier 7164.

¹⁴ Schweizerische Bundeskanzlei (2012): Perspektiven 2025. Lage- und Umfeldanalyse sowie Herausforderungen für die Bundespolitik. Bern.

Zusammenarbeit zu stärken. So fördert die Agglomerationspolitik die Anwendung diverser Handlungsansätze des Raumkonzepts Schweiz, beispielsweise die Zusammenarbeit in funktionalen Räumen, das qualitätsvolle Verdichten des urbanen Raumes, die Aufwertung des suburbanen Raumes oder die Optimierung des Agglomerationsverkehrs. Die Agglomerationen sind aufgrund ihrer Komplexität typische funktionale Räume; und die Metropolitanräume überschneiden sich weitgehend mit den Handlungsräumen gemäss Raumkonzept Schweiz. Aufgrund dieser vielschichtigen Facetten des urbanen Raumes fordern die Träger des Raumkonzepts Schweiz, die Agglomerationspolitik im Sinne einer ganzheitlichen Strategie gemeinsam weiterzuentwickeln.¹⁵

Auch in seiner **Strategie Nachhaltige Entwicklung** misst der Bundesrat der Agglomerationspolitik eine hohe Bedeutung zu. Gemäss der aktuellen Strategie unterstützt diese die nachhaltige Raumentwicklung in der Schweiz massgeblich. Dazu gehört insbesondere auch ihr Beitrag zur Verbesserung der horizontalen, vertikalen und multisektoralen Zusammenarbeit. Die Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik ist daher als konkrete Massnahme in der Strategie Nachhaltige Entwicklung aufgeführt.¹⁶

6.2 Gesetzliche Grundlagen

Neben den strategischen gibt es für die Agglomerationspolitik des Bundes auch eine Reihe von relevanten **verfassungsmässigen und gesetzlichen Grundlagen**.

Artikel 50 Absatz 2 und 3 der **Bundesverfassung** (BV) legen Folgendes fest:

«Der Bund beachtet bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden (Abs. 2). Er nimmt dabei Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete (Abs. 3).»

Auf diesem Grundsatz baut nicht nur die 2001 formulierte, sondern auch die Agglomerationspolitik 2016+ des Bundes auf. Sie ist als Reaktion auf die vielfältigen Herausforderungen und Problemstellungen von Kernstädten und Agglomerationen in der heutigen Zeit zu verstehen. Der Artikel bildet den rechtlichen Anknüpfungspunkt für die Agglomerationspolitik des Bundes, überträgt dem Bund jedoch keine entsprechenden Zuständigkeiten. Agglomerationspolitik setzt demnach immer voraus, dass bereits eine Bundeskompetenz gegeben ist, bei deren Wahrnehmung die besondere Situation der Städte und Agglomerationen berücksichtigt werden kann. Der Handlungsspielraum des Bundes in der Agglomerationspolitik hängt folglich wesentlich von der Art der zur Verfügung stehenden Bundeskompetenz im jeweiligen Politikbereich ab.

In Erfüllung der Postulate Fluri 13.3820 und Germann 13.3835 wird evaluiert, welche Wirkung die Massnahmen des Bundes in Zusammenhang mit Artikel 50 BV erzielt haben. Gestützt auf die Evaluationsergebnisse und in Kenntnis des vorliegenden Berichts sowie des Berichts zur Politik der ländlichen Räume und Berggebiete wird der Bundesrat entscheiden, ob zusätzliche Massnahmen zur Umsetzung notwendig sind.

Verschiedene weitere Verfassungsbestimmungen erweisen sich mit Blick auf die Agglomerationspolitik als relevant, so zum Beispiel die **Bestimmung über Verträge zwischen Kantonen** (Art. 48 BV). Mit den im Rahmen der NFA eingeführten Programmvereinbarungen (Art. 46 Abs. 2 BV) ist ein neues Instrument geschaffen worden, das im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen das Arbeiten in zielorientierten Programmen (statt in Einzelprojekten) in den Vordergrund rückt.

¹⁵ Schweizerischer Bundesrat, KdK, BPUK, SSV, SGV (2012): Raumkonzept Schweiz. Überarbeitete Fassung. Bern.

¹⁶ Schweizerischer Bundesrat (2012): Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012–2015. Bern.

Ein Bundesgesetz über die Agglomerationspolitik, das deren Ziele und Instrumente festlegen und konkretisieren würde, gibt es nicht. Die Agglomerationspolitik hat sich vielmehr als **Querschnittspolitik** entwickelt, die ihre Grundlagen in Bundeserlassen mit Querschnittfunktionen sowie in verschiedenen Gesetzgebungen von Sektoralpolitiken findet. Die Auswahl der Themenfelder der Agglomerationspolitik erfolgt daher nicht top-down aufgrund eines übergeordneten Gesetzes, sondern eher bottom-up aufgrund prioritärer Herausforderungen im urbanen Raum und aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundes in den betroffenen Politikbereichen.

Die Agglomerationspolitik ist zu einem grossen Teil eine Koordinationsaufgabe. Folgende **Bundeserlasse mit Querschnittfunktion** bilden für die Agglomerationspolitik eine wichtige Grundlage, sowohl für die horizontale Koordination auf Bundesebene als auch für die vertikale Koordination zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden:

- Die **Koordinationsverordnung** (Verordnung vom 22. Oktober 1997 über die raumordnungspolitische Koordination der Bundesaufgaben, SR 709.17) verpflichtet den Bund, seine Aufgaben, «die sich auf den Raum und die regionale Entwicklung auswirken (raumordnungspolitisch relevante Aufgaben), und de[n] vom Bundesrat festgelegte[n] raumordnungspolitische[n] Gesamtrahmen [...] aufeinander abzustimmen» (Art. 2).
- Das **Finanzausgleichsgesetz** (Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich [FiLaG; SR 613.2]) verpflichtet den Bund, neben dem Ressourcenausgleich und dem geografisch-topografischen Ausgleich auch einen soziodemografischen Lastenausgleich vorzunehmen (Art. 1). Insbesondere städtisch geprägte Kantone erhalten über diesen Lastenausgleich eine (relative) Entschädigung für ihre Sonderlasten. Die Mittel sind nicht zweckgebunden. Die Kantone können darüber frei verfügen (Art. 6 Abs. 2).
- Die vertikale Zusammenarbeit in der Agglomerationspolitik ist nicht gesetzlich geregelt. Im Rahmen der **Vereinbarung** vom 30. Dezember 2011 zwischen dem Bund, den Kantonen sowie den Städten und Gemeinden zur Fortsetzung der Tripartiten Agglomerationskonferenz (SR 701) hat sich der Bund aber dazu verpflichtet, die vertikale Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden zu fördern und eine gemeinsame Agglomerationspolitik zu entwickeln.

Schliesslich sind auch zahlreiche **sektoralpolitische gesetzliche Grundlagen** für die Agglomerationspolitik von Bedeutung (vgl. Kapitel 5). Diese decken eine Reihe von Herausforderungen ab, mit denen sich Städte und Agglomerationen konfrontiert sehen. Bisher hat der Gesetz- beziehungsweise Verordnungsgeber bei deren Erlass in der Regel den Fokus nicht oder nur beschränkt auf die Agglomerationen gerichtet.

7 Internationaler Kontext

Nicht nur in der Schweiz, sondern auch in der Europäischen Union haben Städte und Agglomerationen in jüngster Zeit an Bedeutung gewonnen. Diese Entwicklungen sind für die Schweiz von zentraler Bedeutung. Die Schweiz befindet sich im Herzen Europas und ist von den raumentwicklungspolitischen Entscheidungen der EU direkt betroffen. Sie hat daher ein grosses Interesse, bei der Gestaltung mitzuwirken. Als Nicht-EU-Mitglied ist sie zwar nicht in allen Entscheidungsgremien direkt vertreten; der Bund nimmt aber aktiv an den Vorbereitungsarbeiten zu den wegweisenden Entscheiden teil.

Europäische Raum- und Stadtentwicklungspolitik

Der Blick über die Grenzen ist wichtig, da Städte im europäischen Kontext oft mit vergleichbaren Herausforderungen konfrontiert sind und die Metropolitanräume Basel, Genf und Mailand grenzüberschreitende funktionale Räume bilden. Die EU-Kommission und die EU-Staaten haben in den letzten Jahren mehrere politische Strategien erarbeitet:

- **Leipzig Charta:** 2007 wurde die Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt verabschiedet. Die Leipzig Charta bekräftigt das Ziel, die Städte zu schützen, zu stärken und weiterzuentwickeln. Sie empfiehlt, die Ansätze einer integrierten Stadtentwicklungspolitik stärker zu nutzen und den benachteiligten Stadtquartieren besondere Aufmerksamkeit zu schenken.¹⁷
- **Territoriale Agenda:** Gemeinsam mit der Leipzig Charta wurde die Territoriale Agenda verabschiedet. Diese setzt der räumlichen Entwicklung Europas drei Ziele. Das erste davon rückt die Städte in den Fokus. Es will ein ausgeglichenes und polyzentrisches urbanes System und eine neue Stadt-Land-Partnerschaft entwickeln.¹⁸
- **Territoriale Agenda 2020:** Basierend auf der Strategie «Europa 2020» verabschiedeten die zuständigen Minister 2011 eine aktualisierte territoriale Agenda – die Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020.¹⁹ In dieser werden die Städte konkret aufgefordert, einen Beitrag zur Erreichung der Europa-2020-Ziele zu leisten. Städte sollen innovativ und polyzentrisch zusammenwirken und ihre Rolle als Entwickler ihrer jeweiligen Region wahrnehmen.
- **Europa 2020:** Die EU stützt ihre Politiken für die Periode 2014 bis 2020 auf «Europa 2020», die Strategie für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum.²⁰ Sie strebt folgende Ziele an: höherer Beschäftigungsgrad, höherer BIP-Anteil für Forschung und Entwicklung, Klimaschutz und höhere Energieeffizienz, weniger Schulabbrecher, mehr Hochschulabgängerinnen und -abgänger sowie weniger Armut. Diese Ziele gelten für die ganze EU. Um diese Ziele bis 2020 zu erreichen, werden die städtischen Gebiete besonders gefordert sein.

An der Entwicklung dieser Strategien hat sich die Schweiz aktiv beteiligt. Die in diesen Gremien erarbeiteten Leitlinien (z. B. Leipzig Charta) sind nicht verbindlich, prägen aber die Stadtentwicklungspolitik in Europa. Sie beeinflussen zum Beispiel die Ausgestaltung der Förderprogramme (Interreg, URBACT etc.), an denen sich auch die Schweiz aktiv beteiligt. Die Schweiz hat daher ein Interesse, die europäische Stadtentwicklungspolitik aktiv mitzuverfolgen und – wo möglich und nötig – zu beeinflussen.

Ausserdem erhalten mit der **Kohäsionspolitik** – der EU-Regionalpolitik, die mit verschiedenen Programmen die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Wettbewerbsfähigkeit und das Wirtschaftswachstum fördert, die Lebensqualität verbessert und eine nachhaltige Entwicklung unterstützt – die Städte ab 2014 ein im Vergleich zur Vorperiode grösseres Gewicht. Die Verordnung über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) von Dezember 2013 sieht eine stärkere Fokussierung auf nachhaltige Stadtentwicklung vor. Des Weiteren sieht die Verordnung die Schaffung eines Stadtentwicklungsnetzes vor, um den Kapazitätsaufbau, die Vernetzung und den Erfahrungsaustausch zu fördern.

Auch die Schweiz ist in die Kohäsionspolitik involviert. Sie nimmt an den Programmen zur Europäischen territorialen Zusammenarbeit (ETZ) teil. Die ETZ umfasst zahlreiche grenzübergreifende Programme, in denen Partner aus verschiedenen Ländern regionalpolitische und raumrelevante Themen gemeinsam angehen und wichtige Beiträge zur Raumentwicklung Europas leisten. Wichtige Instrumente sind dabei die Interreg-Programme oder das spezifisch

¹⁷ EU (2007a): LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt. Angenommen anlässlich des informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007.

¹⁸ EU (2007b): Territoriale Agenda der Europäischen Union. Für ein wettbewerbsfähiges nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen. Ministertreffen zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt, 25. Mai 2007. Leipzig.

¹⁹ EU (2011): Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020. Für ein integratives, intelligentes und nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen. Gemäss Übereinkunft auf dem informellen Treffen der für Raumordnung und territoriale Entwicklung zuständigen Ministerinnen und Minister am 19. Mai 2011 in Gödöllo, Ungarn.

²⁰ Europäische Kommission (2010): EUROPA 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Brüssel.

auf die nachhaltige urbane Entwicklung ausgerichtete URBACT-Programm (siehe Kapitel 16). Als neues Abstimmungsgefäss kommt ab 2015 die Makroregionale Strategie Alpenraum (EUSALP) dazu. Makroregionale Strategien sollen die Regionen und Staaten bei der Koordination ihrer Aktivitäten in grossräumigen Gebieten unterstützen. Die EUSALP wird die Themenbereiche «Wettbewerbsfähigkeit und Innovation», «Umweltfreundliche Mobilität» und «Energie und Ressourcen» umfassen. Die Haupterrungenschaft der EUSALP soll in einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen Metropolen und Bergregionen bestehen. Neben den Kernalpen wird sie auch die alpennahen Metropolen Mailand, München, Turin und Lyon umfassen.²¹

Im Rahmen des sogenannten Erweiterungsbeitrags zahlt der Bund eine finanzielle Unterstützung an die neuen EU-Staaten und leistet damit indirekt einen Beitrag an die Kohäsionspolitik der EU.

Internationale Netzwerke und Massnahmen

In der Praxis scheinen informelle Netzwerke über Förderprogramme erfolgversprechend zu sein. Die Vernetzung in verschiedenen Städtenetzen – so etwa im Netzwerk der grossen europäischen Städte «Eurocities» oder im **UNO**-Programm für menschliche Siedlungen «UN-Habitat» – ist für die Entwicklung der Städte von zentraler Bedeutung.

Auch die **OECD** – die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – beschäftigt sich intensiv mit der städtischen Entwicklung. Sie stellt fest, dass heute viele Länder auf urbane, wettbewerbsfähige Regionen setzen – als zentrale Faktoren wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Stadt und Land werden nicht mehr als Gegensätze wahrgenommen, sondern als eng verknüpfte Teile eines Ganzen.²² Im Territorialexamen Schweiz von 2011 stellt die OECD fest, dass die Gegensätze zwischen Stadt und Land in der Schweiz (im Vergleich zu anderen OECD-Staaten) schwach ausgeprägt sind, weil die Städte klein und die Distanzen kurz sind. Die OECD rät, wirtschaftliche Spillover-Effekte zwischen den Regionen zu fördern. Eine verstärkte Abstimmung von Regionalpolitik und Agglomerationspolitik würde dies begünstigen und eine kohärentere Unterstützung ermöglichen.²³ In einer weiteren Studie zeigt die OECD konkret, wie mit Stadt-Land-Partnerschaften Wachstumspotenziale erschlossen sowie ein ökologisch nachhaltiges und sozial inklusives Wirtschaftswachstum gewährleistet werden kann.²⁴

Im Bereich Entwicklungszusammenarbeit unterstützt der Bund im Rahmen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit des SECO die **integrierte städtische Infrastrukturentwicklung in fortgeschrittenen Entwicklungsländern**. 95 Prozent des weltweiten urbanen Wachstums wird in Entwicklungsländern erfolgen.²⁵ Städte sind weltweit die Wirtschaftsmotoren, weisen aber auch einen besonders hohen ökologischen Fussabdruck auf.²⁶ Städte in Entwicklungsländern sind daher vor grosse Herausforderungen gestellt, insbesondere bezüglich Planung, administrative Kapazitäten und Infrastrukturen. Der Bund will ihnen beim Anpacken dieser Herausforderungen behilflich sein. In einem integrativen, sektorübergreifenden Ansatz unterstützt er insbesondere den Wissensaufbau, das Planen und das Umsetzen konkreter Projekte im Bereich der integrierten städtischen Infrastrukturentwicklung. Er strebt dies zum einen über Partnerschaften mit bewährten Akteurnetzen, zum anderen mit konkreten Projekten in einzelnen Städten an.

²¹ European Commission (2013): Towards an EU Strategy for the Alpine Region, http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/alpine/index_en.cfm, Zugriff: 19.11.2014.

²² OECD (2010): Trends in Urbanisation and Urban Policies in OECD Countries: What Lessons for China? Paris.

²³ OECD (2011): Territorialexamen Schweiz. OECD Publishing. Paris.

²⁴ OECD (2013): Rural-Urban Partnerships. An integrated approach to economic development. Paris.

²⁵ UN HABITAT (2010): State of the World's Cities 2010/2011. Nairobi.

²⁶ United Nations (2011): Are we building competitive and liveable cities? Guidelines for developing eco-efficient and socially inclusive infrastructure. Bangkok.

Box 9: Politische Stossrichtungen in den Nachbarländern der Schweiz

Deutschland: Die Stadtentwicklungspolitik Deutschlands verfolgt sechs Ziele. (1) Sie will ziviles Engagement für die Städte und das Städtische fördern, (2) ein Programm zur «Sozialen Stadt» mit ressortübergreifenden Projekten unterstützen, (3) die Städte als Orte der innovativen Forschung und als Motor der wirtschaftlichen Entwicklung stärken, (4) Klimaschutz und Energieeffizienz verbessern und erneuerbare Energien fördern, (5) die städtische Baukultur verbessern und (6) regionale Partnerschaften fördern.²⁷ Dazu kommen die neuen Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland, welche die zuständigen Minister von Bund und Ländern 2006 verabschiedet haben. Im Leitbild «Wachstum und Innovation» sollen Städte und Metropolregionen als wirtschaftliche, gesellschaftliche und kulturelle Motoren gestärkt werden.²⁸ Die Leitbilder werden momentan überarbeitet. Es läuft ein zweistufiges Konsultationsverfahren, bei dem nach der Fachöffentlichkeit auch bundesweit alle Bürgerinnen und Bürger Gelegenheit bekommen sollen, Stellungnahmen zum Leitbild-Entwurf abzugeben.

Frankreich: Das *Ministère des Droits des Femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports* Frankreichs verfolgt im urbanen Bereich zwei Hauptziele: Es will räumliche Ungleichheiten beseitigen und Quartiere mit sozialräumlichen Schwierigkeiten unterstützen. Die *Politique de la Ville* umfasst Massnahmen zu sozialer Mediation, zu Wirtschaftsentwicklung, zu Berufsbildung und Einstieg ins Berufsleben, zum Arbeitsmarkt, zu neuen Technologien, zu Bildung, Kultur, Renovation, Kriminalität, Sport und Gesundheit.²⁹ Das *Ministère du Logement et de l'Égalité des territoires* setzt zudem einen Schwerpunkt bei Projekten zur nachhaltigen urbanen Entwicklung, beispielsweise indem es *EcoQuartiers* und *EcoCités* aktiv unterstützt.³⁰

Italien: In seinem *Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007–2013* setzt sich das Ministerium für Wirtschaftsentwicklung Italiens zum Ziel, über die Verbesserung der Lebensqualität und Vernetzung die Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität der Städte und Städtenetze zu steigern.³¹ Das Infrastruktur- und Transportministerium Italiens unterstützt im Rahmen seines *Piano Città* mit insgesamt 318 Millionen Euro 28 Projekte zur Entwicklung benachteiligter Quartiere.³²

Österreich: Das gemeinsam von Bund, Ländern, Städten und Gemeinden erarbeitete «Österreichische Raumentwicklungskonzept» will die Städte als Ankerplätze einer internationalen Wirtschaft stärken. Es strebt kompakte, polyzentrische Siedlungsstrukturen an, bei dem die grossen Städte beziehungsweise Stadtregionen als Knotenpunkte wirken. Das Netz von historisch alten, ökonomisch gut entwickelten und demografisch stabilen Klein- und Mittelzentren soll als Träger der Daseinsvorsorge für die ländlichen Räume gestützt werden. Das Raumentwicklungskonzept will funktionale Verflechtungen unterstützen und den «Stadt versus Land»-Modus überwinden helfen sowie regionsspezifische Potenziale stärken. Ziel ist eine österreichweite Agglomerationspolitik, die hilft, Stadtregionen zukunftsorientiert zu positionieren, eine Kooperationsplattform zu installieren und Forschung und Entwicklung in Städten und Städtenetzwerken gezielt zu fördern.³³

²⁷ Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2007): Auf dem Weg zu einer nationalen Stadtentwicklungspolitik: Memorandum. Bonn.

²⁸ Ministerkonferenz für Raumordnung (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklungspolitik in Deutschland. Bonn.

²⁹ Ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports (2014): Tout sur la politique de la ville, <http://www.ville.gouv.fr/?tout-sur-la-politique-de-la-ville>, Zugriff: 19.11.2014.

³⁰ Ministère du Logement et de l'égalité des territoires (2014): Ville durable et urbanisme, <http://www.territoires.gouv.fr/ville-durable-et-urbanisme-10>, Zugriff: 19.11.2014.

³¹ Ministero dello sviluppo Economico (2007): Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007–2013. Roma.

³² Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2013): Piano Città, <http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=2404>, Zugriff: 19.11.2014.

³³ Österreichische Raumordnungskonferenz (2011): Österreichisches Raumentwicklungskonzept ÖREK 2011. Beschluss vom 4. August 2011. Wien.

Teil B: Ziele und Strategie

8 Politikkonzept

Aufbauend auf der bisherigen Agglomerationspolitik sowie den aktuellen urbanen Herausforderungen setzt sich die Agglomerationspolitik des Bundes 2016+ aus verschiedenen Bausteinen zusammen (vgl. Abbildung 10). Die langfristigen Ziele bilden das Dach. Daraus leiten sich die übergeordneten Handlungsansätze (handlungsorientierte Dimension), die Handlungsperimeter (räumliche Dimension) und die strategischen Themenfelder (inhaltliche Dimension) ab. Die orangefarbenen Kreise zeigen, an welchen Schnittstellen die Agglomerationspolitik des Bundes Schwerpunkte in der Umsetzung setzt. Das Themenfeld A – Politische Steuerung im funktionalen Raum – ist ein Querschnittsthema und deshalb in allen übrigen Themenfeldern und in sämtlichen Handlungsperimetern zu berücksichtigen. Das Themenfeld F – Finanzierung und Ausgleich von Sonder- und Zentrumslasten – wird auf Bundesebene primär mit dem NFA bearbeitet.

Der Bund sieht die gemeinsam erarbeitete Tripartite Strategie der TAK als einen wichtigen Orientierungsrahmen für seine eigene Strategie. Er hat sich darum intensiv im Erarbeitungsprozess engagiert und anschliessend die langfristigen Ziele, die Handlungsansätze und die Themenfelder der Tripartiten Strategie übernommen.

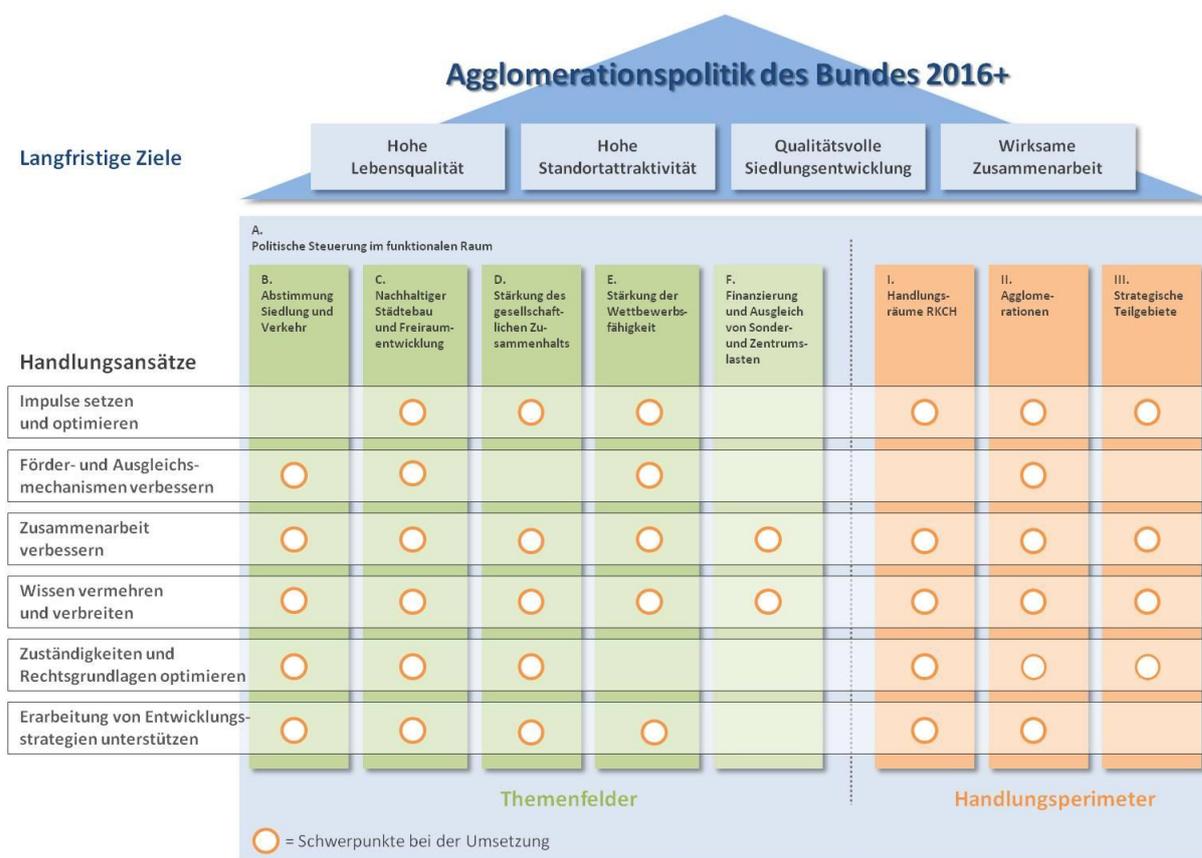


Abbildung 10: Politikkonzept der Agglomerationspolitik des Bundes 2016+.

9 Langfristige Ziele

Die langfristigen Ziele beschreiben den anzustrebenden Zustand der Agglomerationen in der Schweiz bis im Jahr 2030. Mit der Agglomerationspolitik trägt der Bund dazu bei, den spezifischen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und umweltrelevanten Herausforderungen der Agglomerationen als Bevölkerungsschwerpunkte und Wirtschaftsmotoren im Interesse der ganzen Schweiz begegnen zu können. Die langfristigen Ziele entsprechen denjenigen der

Tripartiten Strategie zur schweizerischen Agglomerationspolitik. Sie basieren zum einen auf den bisherigen Zielen der Agglomerationspolitik des Bundes aus dem Jahr 2001. Zum anderen stellen sie eine Konkretisierung des Raumkonzepts Schweiz für den urbanen Raum dar.

- **Hohe Lebensqualität:** Die Agglomerationen weisen eine hohe Lebensqualität und einen starken inneren Zusammenhalt in einer vielfältigen Gesellschaft auf.
- **Hohe Standortattraktivität:** Die Agglomerationen sind als Wirtschaftsmotoren gestärkt und bieten eine hohe Standortqualität im internationalen Wettbewerb.
- **Qualitätsvolle Siedlungsentwicklung:** Die Agglomerationen zeichnen sich durch eine ressourcenschonende Entwicklung, eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen und eine klare Begrenzung ihrer räumlichen Ausdehnung aus.
- **Wirksame Zusammenarbeit:** Die Agglomerationen mit ihren Städten und Gemeinden sind befähigt, ihre Herausforderungen zu bewältigen, und gehen diese aktiv und mit wirksamen Formen der Zusammenarbeit an.

10 Handlungsansätze

Die übergeordneten Handlungsansätze definieren die strategischen Tätigkeitsbereiche, in denen der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen, Städten und Gemeinden die Ziele der Agglomerationspolitik umsetzen will. Es gelten folgende sechs übergeordnete Handlungsansätze:

- **Impulse setzen und optimieren:** Der Bund setzt mit gezielten finanziellen Anreizen Impulse für eine nachhaltige Entwicklung des urbanen Raumes. Er unterstützt innovative Projekte, optimiert bestehende Förderprogramme und verbessert deren Abstimmung untereinander.
- **Förder- und Ausgleichsmechanismen verbessern:** Der Bund verbessert die bestehenden Förderinstrumente. Er richtet sie nach den Bedürfnissen der Agglomerationen aus und definiert Vorgaben, die für den Erhalt der Fördermittel eingehalten werden müssen. Er sucht Lösungen zu deren langfristigen Finanzierung und unterstützt innovative Ansätze des Lasten-Nutzen-Ausgleichs.
- **Zusammenarbeit verbessern:** Der Bund fördert die horizontale, vertikale und multi-sektorale Zusammenarbeit in Städten und Agglomerationen sowie an der Schnittstelle zwischen dem urbanen und dem ländlich geprägten Raum. Er stärkt bestehende Zusammenarbeitsformen, ermöglicht engere Kooperationen über die Kantons- und Landesgrenzen hinweg und verbessert die Zusammenarbeit der Sektoralpolitiken.
- **Wissen vermehren und verbreiten:** Der Bund fördert den Erfahrungsaustausch und die Erweiterung der Wissensbasis mit einer geeigneten Informations- und Wissensplattform. Er schafft Grundlagen, lanciert Studien und sorgt für eine adäquate Datengrundlage zur Beurteilung urbaner Herausforderungen. Er kommuniziert Best-Practice-Beispiele nachhaltiger urbaner Entwicklung und setzt sich für eine verstärkte Forschung sowie Aus- und Weiterbildung im Bereich der interdisziplinären Raum- und Stadtentwicklung ein.
- **Zuständigkeiten und Rechtsgrundlagen optimieren:** Der Bund stärkt die Rechtsgrundlage der Agglomerationspolitik pragmatisch, basierend auf Artikel 50 Absatz 3 der BV in Verbindung mit den bestehenden Kompetenzen des Bundes in Politikbereichen von hoher Relevanz für Städte und Agglomerationen. Er optimiert die geltenden Zuständigkeiten und Kompetenzen. Er beurteilt seine Aktivitäten auf deren Relevanz für die Agglomerationspolitik und sorgt für eine rechtliche Verankerung der Instrumente der Agglomerationspolitik.

- **Erarbeitung von Entwicklungsstrategien unterstützen:** Der Bund unterstützt die Erarbeitung von räumlichen Entwicklungsstrategien – insbesondere von sektorübergreifenden sowie nationalen und kantonsübergreifenden Zukunftsbildern –, die Einbindung der Agglomerationen in die nationalen und internationalen Verkehrsnetze sowie die Entwicklung von grossräumigen Verkehrskonzepten zur besseren Abstimmung von Siedlung und Verkehr.

Um diese Handlungsansätze umzusetzen, stehen dem Bund verschiedene Instrumente zur Verfügung. Auf diese wird in den Kapiteln 14 bis 16 näher eingegangen.

11 Handlungssperimeter

Urbane Herausforderungen stellen sich auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen. Die Perimeter von funktionalen Räumen variieren und können sich überlappen. Je nach Fragestellung sind andere Aktionsradien gefragt. Um die urbanen Herausforderungen mit einer räumlich differenzierten Politik angehen zu können, definiert die Agglomerationspolitik des Bundes drei strategische Handlungssperimeter. Mit diesem Ansatz soll die Handlungsfähigkeit von Gemeinden und Kantonen gestärkt und damit ein wesentlicher Beitrag zum Funktionieren des schweizerischen Föderalismus und zur Stärkung des Subsidiaritätsprinzips geleistet werden. Im Kern geht es darum, die Motorenfunktion des urbanen Raumes zu stärken, sodass die gesamte Schweiz davon profitieren kann. In Orientierung am Raumkonzept Schweiz wird eine hohe Kohärenz der raumrelevanten Politiken und Strategien des Bundes angestrebt: Die Politiken des urbanen und des ländlichen Raumes sollen sich gegenseitig ergänzen.

11.1 Agglomerationen

Für viele thematische Fragen ist die Ebene der Agglomerationen der richtige Bezugspunkt. Sie bleibt deshalb die zentrale Ebene der Agglomerationspolitik. Hier stellen sich die konkretesten Fragen der gemeinde- und kantonsgrößen-überschreitenden Entwicklung. Die Agglomerationen sind die zentralen Knoten im schweizerischen Städtesystem und spielen für die gesamte Schweiz eine wichtige Rolle. In Agglomerationen konzentrieren sich wirtschaftliche Wertschöpfung und kulturelle Vielfalt. Damit die Agglomerationen auch in Zukunft ihre Motorenfunktion wahrnehmen können, steht dieser Handlungssperimeter weiterhin im Zentrum der Agglomerationspolitik.

Die im vorliegenden Bericht massgebende Agglomerationsdefinition bezieht sich auf die eidgenössische Volkszählung 2000 und die hierzu vom Bundesamt für Statistik (BFS) 2003 veröffentlichte Abgrenzung. Nach dieser Definition setzt sich der urbane Raum der Schweiz aus 50 Agglomerationen und fünf isolierten Städten zusammen und umfasst gut 900 Gemeinden (Gemeindestand 2014). Die übrigen Gebiete werden als ländlicher Raum bezeichnet, jedoch nicht weiter typisiert.

Unter dem Titel «Agglosuisse» hat das BFS in mehrjähriger Arbeit die Agglomerationsdefinition grundlegend überarbeitet und im Dezember 2014 veröffentlicht. Anhang A fasst zusammen, welche Auswirkungen die neue Agglomerationsdefinition auf die künftige Agglomerationspolitik hat.

11.2 Metropolitanräume und Handlungsräume gemäss Raumkonzept Schweiz

Für die **Metropolitanräume** bietet die Agglomerationspolitik einen Ansatzpunkt, das Denken und Handeln in grossräumigen urbanen Zusammenhängen zu realisieren. Eine sich immer weiter ausdifferenzierende funktional-räumliche Arbeitsteilung und immer leistungsfähigere Infrastrukturen führen zu einem Bedeutungszuwachs grosser Städte und ihrer Einzugsgebiete. Es bilden sich polyzentrische Räume, die mehrere Agglomerationen umfassen und sich durch eine Kombination von hoch verdichteten städtischen Räumen, urbanen Kulturlandschaften und ökologisch hochwertigen Landschaftsräumen charakterisieren. Ihre Wirtschaftskraft, ihr

Innovationspotenzial, ihr Image und ihre internationale Erreichbarkeit dank interkontinentaler Flughäfen tragen massgeblich dazu bei, den gesamten Lebens- und Wirtschaftsraum Schweiz auf globaler Ebene zu positionieren. Es liegt also im Interesse der gesamten Schweiz, mit der Agglomerationspolitik des Bundes einen Beitrag zur Funktionsfähigkeit und Vielfalt dieser Stadtregionen zu leisten.

Die Agglomerationspolitik des Bundes spielt nicht nur für die Metropolitanräume eine wesentliche Rolle, sondern auch für alle übrigen grossregionalen **Handlungsräume gemäss Raumkonzept Schweiz**. Die Agglomerationspolitik leistet einen wichtigen Beitrag, um die Agglomerationen als regionale Zentren zu stärken. Insbesondere hilft sie, stadt-land-übergreifende Abhängigkeiten und Wechselwirkungen aufzugreifen und die Potenziale dieser funktionalen Räume für den gesamten Handlungsraum zu nutzen. In den grossstädtisch geprägten Handlungsräumen bilden die Agglomerationen die Bausteine von polyzentrischen Stadtregionen, die sich durch eine Konzentration von Wohnen und Arbeiten und intensive Vernetzung zu hochproduktiven Wertschöpfungssystemen entwickeln. In den klein- und mittelstädtisch geprägten Handlungsräumen wirken die Agglomerationen wie Knoten in einem regionalen Städtetz. Sie übernehmen wichtige Funktionen als Wohngebiete, Dienstleistungs- und Industriestandorte, Tourismus- und Kongresszentren sowie als Orte für Bildung, Forschung und Kultur. In den alpinen Handlungsräumen übernehmen die Agglomerationen nicht nur wichtige Wohn- und Nahversorgungsfunktionen, sondern sind auch zentrale Standorte für Dienstleistungen, Gewerbe und Industrie sowie Bildung, Tourismus und Sport.

11.3 Strategische Teilgebiete

Teilgebiete innerhalb von Agglomerationen, die von besonderer strategischer Bedeutung für die gesamte Agglomeration und von gesamtschweizerischem Interesse sind, werden im Rahmen der Agglomerationspolitik des Bundes ebenfalls berücksichtigt. Es handelt sich dabei um Gebiete, die aufgrund ihrer Lage, ihrer Grösse oder ihrer sozialräumlichen Situation zu einem Brennpunkt der Entwicklung der jeweiligen Agglomeration geworden sind oder werden können. Diese Räume können eine positive oder negative Dynamik auslösen, die über den eigentlichen Perimeter des Gebiets ausstrahlt. Die strategische Bedeutung kann sich beispielsweise aufgrund des Entwicklungspotenzials, der Erschliessungsqualität, der sozialen Dynamik oder der symbolischen Ausstrahlung ergeben.

Es kann zwischen zwei Arten von strategischen Teilgebieten unterschieden werden:

- Bei **strategischen Teilgebieten der räumlichen Entwicklung** stehen räumliche Herausforderungen im Vordergrund (Koordination von Siedlungsentwicklung und Verkehr, Freiraumentwicklung, Erhaltung der kulturhistorischen und raumprägenden Werte, Infrastrukturentwicklung, Wohnungsbau etc.). In der Regel handelt es sich dabei um Umstrukturierungsgebiete oder grosse Neubaugebiete (z. B. Entwicklungsschwerpunkte in Agglomerationsprogrammen).
- In **strategischen Teilgebieten der sozialen Entwicklung** stellen sich in erster Linie soziale Fragen (Integration benachteiligter Bevölkerungsschichten, Förderung des Zusammenlebens, Schulwesen, Aktivierung der Quartierbevölkerung, Quartierimage etc.). Raumplanerische Massnahmen (Aufwertung des öffentlichen Raums, Verkehrsberuhigung, Sanierungen) wirken dabei unterstützend. In der Regel handelt es sich dabei um bestehende, kleinere oder grössere Wohngebiete.

Die Erfahrung zeigt, dass sich integrale Massnahmen in solchen Teilgebieten positiv auf die Entwicklung der gesamten Agglomeration auswirken, Nachahme-Effekte auslösen und der Lebensqualität und Wettbewerbsfähigkeit auf nationalem Niveau dienen. Auf dieser Ebene entscheidet sich beispielsweise, ob in Agglomerationsprogrammen ausgewiesene Entwicklungsschwerpunkte ihre Wirkung tatsächlich entfalten, sozialräumliche Auswirkungen der Migration aufgefangen werden können oder ob negativen Entwicklungen vorgebeugt werden kann.

Ein subsidiäres Engagement des Bundes auf Ebene der strategischen Teilgebiete ermöglicht die Umsetzung einer qualitätsvollen Siedlungsentwicklung nach innen und stellt den effizienten Einsatz der Bundesmittel sicher, insbesondere im Zusammenhang mit den Agglomerationsprogrammen. Auf dieser Ebene lassen sich das Raumplanungsgesetz umsetzen sowie die sozialräumlichen Herausforderungen in einer pluralistischen Gesellschaft gezielt angehen. Ein punktuelles Engagement des Bundes in strategischen Teilgebieten ist damit von gesamtschweizerischem Interesse und ein wichtiger Dreh- und Angelpunkt für die Umsetzung und Konkretisierung der Agglomerationspolitik des Bundes.

12 Themenfelder

Die sechs strategischen Themenfelder bestimmen das inhaltliche Spektrum der Agglomerationspolitik des Bundes ab 2016. Die breite Palette an Themen macht deutlich, dass die Agglomerationspolitik eine Querschnittspolitik ist.

12.1 Politische Steuerung im funktionalen Raum (A)

Viele Herausforderungen der Raumentwicklung in der Schweiz können nicht mehr sinnvoll innerhalb der Gemeinde-, Kantons- oder Landesgrenzen gelöst werden, insbesondere in den intensiv vernetzten urbanen Räumen. Die Agglomerationspolitik des Bundes fördert daher die grenzüberschreitende und multisektorale Zusammenarbeit in funktionalen Räumen, auf der Ebene von Handlungsräumen, Agglomerationen und strategischen Teilgebieten sowie zwischen Stadt und Land. Sie setzt Anreize für zweckmässige Formen der Governance unter Einbezug der relevanten Partner und schafft Wissen für eine nachhaltige Entwicklung des urbanen Raumes. Ziel der Agglomerationspolitik ist es, dass die vertikale, horizontale und multisektorale Zusammenarbeit in funktionalen Räumen möglichst zielgerichtet, verbindlich und langfristig angelegt ist.

Der Bund trägt zur Zielerreichung bei, indem er ...

- **die bestehenden Zusammenarbeitsformen weiterentwickelt:** Der Bund unterstützt Vorhaben der Zusammenarbeit subsidiär und durch fachliche Begleitung. Er prüft eine Koppelung von finanziellen Anreizen an institutionelle Zusammenarbeitsformen. Die Zusammenarbeitsformen sind nach den Herausforderungen in thematisch variablen funktionalen Räumen zu richten. Betroffene nicht-staatliche Akteure sind angemessen miteinzubeziehen.
- **eine engere Zusammenarbeit über die Kantons- und Landesgrenzen hinaus ermöglicht:** Der Bund beteiligt sich an europäischen Raumentwicklungs- und Agglomerationsprojekten und unterstützt Akteure bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Dabei sind die Zusammenarbeit zwischen städtischen und ländlich geprägten Gebieten sowie die Herausforderungen von Grenzregionen miteinzubeziehen.
- **sich an der Umsetzung der Tripartiten Strategie beteiligt:** Der Bund gestaltet die institutionelle Weiterentwicklung der TAK aktiv mit. Er engagiert sich bei der Lösungsfindung für gemeinsame Aufgaben und unterstützt die TAK bei der Entwicklung und Umsetzung der Arbeitsprogramme 2016 bis 2019 sowie 2020 bis 2023.
- **die Erarbeitung von Entwicklungsstrategien unterstützt:** Der Bund bietet fachliche Unterstützung bei der Erarbeitung von grenz- und sachbereichsübergreifenden Entwicklungsstrategien im urbanen Raum.
- **den Erfahrungsaustausch fördert und die Wissensbasis erweitert:** Der Bund stellt mit einem regelmässigen Erfahrungsaustausch die Vernetzung von Fachleuten und Politikern auf nationaler und internationaler Ebene sicher. Er setzt sich für eine verstärkte Forschung sowie Aus- und Weiterbildung im Bereich der interdisziplinären Raum- und Stadtentwicklung ein und gewährleistet das Monitoring zu agglomerationsrelevanten Fragestellungen.

- **die Rechtsgrundlagen der Zusammenarbeit stärkt:** Der Bund stärkt die Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit in funktionalen Räumen im Rahmen der 2. Etappe der RPG-Revision. Er evaluiert die Verordnung vom 22. Oktober 1997 über die raumordnungspolitische Koordination der Bundesaufgaben (SR 709.17) auf ihre Wirksamkeit und Funktionsfähigkeit und passt diese falls nötig an. Er berücksichtigt die spezifischen Bedürfnisse der Agglomerationen in den Erarbeitungs- und Vollzugsprozessen der Politikfelder des Bundes und beurteilt systematisch Bundesvorlagen hinsichtlich deren Relevanz für die Agglomerationspolitik.

12.2 Abstimmung von Siedlung und Verkehr (B)

Die Zunahme der Siedlungsfläche und der Mobilität führen zu anhaltender Zersiedelung, Verlust an Kulturland, Druck auf Räume mit hohen Natur- und Landschaftswerten und überlasteten Verkehrsinfrastrukturen, vor allem in den von einer grossen Nachfrage nach Wohn- und Arbeitsplätzen betroffenen urbanen Räumen. Durch die gezielte Abstimmung von Siedlung und Verkehr fördert die Agglomerationspolitik des Bundes die Siedlungsentwicklung nach innen und eine qualitätsvolle Verdichtung von Wohn- und Arbeitsplatzgebieten an gut erschlossenen Lagen. Die Agglomerationspolitik sorgt für eine verkehrsträgerübergreifend optimierte Nutzung bestehender Infrastrukturen und leistet damit einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Erreichbarkeit sowie zur Beschränkung der Zersiedelung und der Kosten des Verkehrs. Ziel der Agglomerationspolitik ist es, dass die Siedlung und das Verkehrssystem aufeinander abgestimmt sind und effizient weiterentwickelt werden.

Der Bund trägt zur Zielerreichung bei, indem er ...

- **die Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs sichert und verbessert:** Der Bund prüft Lösungen, wie die künftige Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs durch ihn gesichert werden kann. Im Rahmen des neuen Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) und in Abstimmung mit dem Bahninfrastrukturfonds (BIF) will er eine zeitlich unbeschränkte Finanzierung des Agglomerationsverkehrs sicherstellen.
- **das Instrument der Agglomerationsprogramme optimiert:** Der Bund hat die Federführung beim Instrument der Agglomerationsprogramme. Er wertet die bisher gemachten Erfahrungen aus und macht Vorschläge zur Optimierung; dies unter Einbezug von Kantonen, regionalen Trägerschaften sowie von Städten und Gemeinden. Er definiert die Kriterien für die Vergabe der Bundesgelder.
- **die nationale und internationale Einbindung verbessert:** Der Bund berücksichtigt bei seinen strategischen Planungen und Leistungsvereinbarungen – zum Beispiel im Rahmen der Agglomerationsprogramme – die adäquate Einbindung der Agglomerationen in die nationalen und internationalen Verkehrsnetze. Die Siedlungsschwerpunkte der Agglomerationen sind an Orten vorzusehen, die funktionsspezifisch über eine gute regionale, nationale und internationale Erreichbarkeit verfügen.
- **die Abstimmung von Siedlung und Verkehr in raumplanerischen Instrumenten verbessert:** Der Bund stimmt Siedlung und Verkehr in Agglomerationen und Metropolitanräumen mit seinen raumplanerischen Instrumenten ab, insbesondere in den Sachplänen des Bundes und bei der Prüfung der kantonalen Richtpläne. Er misst bei der Evaluation von Vorhaben im Rahmen des Sachplans Verkehr der Abstimmung von Siedlung und Verkehr hohes Gewicht bei. Dabei sind die Kapazitäten der bestehenden Infrastrukturen zu optimieren, bevor in neue investiert wird.

12.3 Nachhaltiger Städtebau und Freiraumentwicklung (C)

Die Entwicklung von Gesellschaft und Wirtschaft setzt Freiräume und natürliche Ressourcen unter Druck und beansprucht das baukulturelle Erbe, vor allem in den dicht genutzten urbanen Räumen. Durch eine qualitätsvolle und räumlich differenzierte Siedlungsentwicklung nach innen und das Freihalten von Zonen mit hohen Natur- und Landschaftswerten fördert die Agglomerationspolitik des Bundes die nachhaltige Gestaltung des urbanen und suburbanen Raumes als hochwertige Lebensräume. Die Agglomerationspolitik setzt Anreize für eine hochwertige Baukultur, attraktive Freiräume sowie ressourcenschonende und gesundheitsfördernde Wohn-, Arbeits- und Mobilitätsformen. Ziel der Agglomerationspolitik ist es, dass der Städtebau die sich wandelnden ökologischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen flexibel berücksichtigt und die urbanen Qualitäten stärkt.

Der Bund trägt zur Zielerreichung bei, indem er ...

- **Impulse für eine nachhaltige Freiraumentwicklung in Agglomerationen setzt:** Der Bund prüft Finanzierungsinstrumente zur Freiraumentwicklung in Abstimmung mit den Agglomerationsprogrammen Siedlung und Verkehr. Er unterstützt Projekte zur innovativen und qualitätsvollen Freiraum- und Landschaftsentwicklung, zum Beispiel im Rahmen der Modellvorhaben. Diese tragen dazu bei, gesundheits- und bewegungsfördernde Siedlungsstrukturen zu entwickeln, attraktive Begegnungsorte und Naherholungsräume zu schaffen, den Langsamverkehr zu vernetzen und Naturerlebnisse zu ermöglichen.
- **bestehende Förderprogramme im Bereich des nachhaltigen Städtebaus verbessert:** Der Bund berücksichtigt die energie-, ressourcen- und klimaschonende Stadt- und Quartierentwicklung in bestehenden Förderprogrammen. Er führt bestehende Förderinstrumente weiter, optimiert deren Abstimmung untereinander und verbessert die Nutzung von Synergien.
- **Grundlagen für einen nachhaltigen Städte(um)bau schafft:** Der Bund schafft Grundlagen zur Erfassung von inneren Nutzungsreserven mittels Weiterentwicklung bisheriger Methoden und Erarbeitung von Arbeitshilfen. Er stellt Grundlagen bereit zur Gewährleistung einer hochwertigen Baukultur in der Agglomerationsentwicklung unter Berücksichtigung der bestehenden kulturhistorischen Werte.

12.4 Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts (D)

Die gesellschaftliche und kulturelle Vielfalt ist eine Chance für die Schweiz. Der demografische Wandel, unterschiedliche Lebensformen und die Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt können aber auch zu Verdrängungseffekten, Segregation und gesellschaftlichen Spannungen führen, vor allem in den urbanen Räumen mit ihren grossen und heterogenen Bevölkerungsanteilen. Die Agglomerationspolitik des Bundes fördert deshalb die gesellschaftliche und räumliche Integration der Bevölkerungsgruppen unterschiedlichen Alters, kulturellen oder sozialen Hintergrunds. Sie leistet einen Beitrag an die Vielfalt und Qualität des urbanen Lebens und an eine adäquate Wohnraumpolitik. Ziel der Agglomerationspolitik ist es, dass die gesellschaftliche Integration der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen gewährleistet ist und dabei den unterschiedlichen Bedürfnissen einer vielfältigen Gesellschaft Rechnung getragen wird.

Der Bund trägt zur Zielerreichung bei, indem er ...

- **den gesellschaftlichen Zusammenhalt im urbanen Raum fördert:** Der Bund entwickelt sein Impulsprogramm zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts weiter. Er definiert die Strategie und die Vorgaben zur Umsetzung des Programms und engagiert sich mittels finanzieller und fachlicher Unterstützung im Rahmen der verfügbaren Mittel. Er setzt sich dafür ein, dass Integrationsmassnahmen jeweils in der ganzen Agglomeration realisiert werden.

- **die sektorübergreifende Zusammenarbeit zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts verbessert:** Der Bund verstärkt die vertikale und horizontale Koordination der Massnahmen in und zwischen den zuständigen Sektoralpolitiken; dazu gehören die Raumplanung sowie die Wohn-, Sozial-, Integrations-, Bildungs-, Gesundheits-, Sport-, Kultur- und Verkehrspolitik. Er setzt sich dafür ein, dass Integration und Partizipation partnerschaftlich zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren gefördert wird.
- **Wissen und Kommunikation zu gesellschaftlichen Fragen im urbanen Raum stärkt:** Der Bund setzt sich für eine verstärkte Forschung zu gesellschaftlichen Fragen im urbanen Raum ein. Er initiiert zusammen mit den Kantonen, Städten und Gemeinden den Wissensaufbau und wirkt beim Erfahrungs- und Wissensaustausch mit. Gesellschaftliche Spannungen sollen damit frühzeitig erkannt und präventiv angegangen werden können.
- **die Wissensbasis zur Entwicklung von bezahlbarem Wohnraum in Städten und Agglomerationen erweitert:** Der Bund verbessert die Grundlagen und vernetzt die Forschung zur Wohnraumthematik in Städten und Agglomerationen. Er initiiert Impulsprojekte und fördert den Erfahrungsaustausch zur Schaffung eines ausreichenden und bedürfnisgerechten Wohnraumangebots.

12.5 Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit (E)

Im sich verschärfenden globalen Standortwettbewerb muss die Schweiz vermehrt auf ihre Stärken setzen und ihre spezifischen Vorteile nutzen, insbesondere in den urbanen Räumen, den Wirtschaftsmotoren des gesamten Landes. Die Agglomerationspolitik des Bundes fördert die Funktionsfähigkeit von Agglomerationen und grossstädtisch geprägten Handlungsräumen als räumliche Wertschöpfungssysteme und bietet damit optimale Rahmenbedingungen für eine wettbewerbsfähige und vielfältige Wirtschaft. Innerhalb regionaler Innovations-systemen soll sich die Dynamik aus den Wirtschaftszentren in den ländlich geprägten Raum übertragen. Dabei werden die Standortqualitäten genutzt und in Wert gesetzt. Ziel der Agglomerationspolitik ist es, dass Agglomerationen optimale Rahmenbedingungen für eine konkurrenzfähige und vielfältige Wirtschaft bieten.

Der Bund trägt zur Zielerreichung bei, indem er ...

- **die wirtschaftliche Dimension in den Modellvorhaben stärkt:** Der Bund stärkt die wirtschaftliche Dimension in den Modellvorhaben und übernimmt die Federführung bei der Koordination der Umsetzung.
- **die wirtschaftliche Dimension bei der Umsetzung der Agglomerationsprogramme stärkt:** Der Bund leistet über die Agglomerationsprogramme indirekt einen Beitrag an die Wettbewerbsfähigkeit des urbanen Raumes. Zusätzlich prüft er eine Anpassung der Anforderungen, welche die Agglomerationsprogramme zur Stärkung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit leisten müssen.
- **die Förderprogramme zur Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit besser aufeinander abstimmt:** Der Bund prüft unter Einbezug der betroffenen Akteure, ob und wie die bestehenden Programme zur Förderung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit mittel- bis langfristig besser aufeinander abgestimmt werden können.
- **die Generierung und den Austausch von Wissen zu urbanen Ökonomien fördert:** Der Bund prüft, ob und wie er das bestehende Wissenssystem der Regionalentwicklung (regiosuisse) für die Generierung und den Austausch von Wissen zur Wettbewerbsfähigkeit von Städten, Agglomerationen und Metropolitanräumen nutzen kann, basierend auf dem Bundesgesetz über Regionalpolitik. Er optimiert das Monitoring für den urbanen Raum und baut es im Bereich Wirtschaft mit zusätzlichen Indikatoren aus.

12.6 Finanzierung und Ausgleich von Sonder- und Zentrumslasten (F)

Zentren übernehmen Aufgaben zum Nutzen der gesamten Region und teilweise sogar zum Nutzen des ganzen Landes, ohne dass die dadurch verbundenen Lasten mit entsprechenden Mehrerträgen kompensiert werden. Die Agglomerationspolitik des Bundes schafft Grundlagen für die Entwicklung fairer regionaler Ausgleichssysteme und stärkt damit die Solidarität innerhalb und zwischen den Regionen in der Schweiz. Ziel der Agglomerationspolitik ist es, dass Zentren und Agglomerationen für ihre zentralörtlichen und agglomerationspezifischen Leistungen fair entschädigt werden.

Der Bund trägt zur Zielerreichung bei, indem er ...

Grundlagen für den Lasten-Nutzen-Ausgleich schafft: Der Bund sorgt zusätzlich zum NFA für eine adäquate Datenlage zur finanziellen Situation von Städten und Gemeinden in Agglomerationen und zur Entwicklung ihrer spezifischen Lasten. Er stellt den gesamtschweizerischen Erfahrungsaustausch im Bereich Lasten-Nutzen-Ausgleich sicher.

Teil C: Umsetzung

Im Folgenden werden die Instrumente und Massnahmen der Agglomerationspolitik des Bundes 2016+ (AggloPol) erläutert, aufbauend auf dem in Kapitel 8 dargelegten Politikkonzept und dem Raumkonzept Schweiz. Teil C gliedert sich in sechs Kapitel. Eine thematische Gliederung wie in Teil B ist hier nicht zielführend, da viele der beschriebenen Instrumente Bezüge zu mehreren Themenfeldern aufweisen. Kapitel 13 enthält Grundsätze zur Umsetzung. Während Kapitel 14 die spezifisch für die Agglomerationspolitik des Bundes zugeschnittenen Aktivitäten beschreibt, erläutert Kapitel 15 die gemeinsamen Instrumente und Massnahmen der Agglomerationspolitik des Bundes und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete (P-LRB). Kapitel 15 ist analog auch im Bericht zur P-LRB zu finden. In Kapitel 16 sind die wichtigsten internationalen Instrumente und Massnahmen zusammengefasst. Informationen zu den Ressourcen sind in Kapitel 17 in Form einer Übersicht zu sämtlichen Instrumenten und Massnahmen (Kapitel 14 bis 16) zu finden. Kapitel 18 schliesslich enthält Erläuterungen zum Evaluationskonzept.

Abbildung 11 stellt die verschiedenen für die Agglomerationspolitik relevanten Instrumente und Massnahmen in einer Übersicht dar. Die Instrumente und Massnahmen sind den in Kapitel 11 beschriebenen Handlungsperimetern und den in Kapitel 12 beschriebenen Themenfeldern zugeordnet. Die Abbildung macht deutlich, dass die Instrumente und Massnahmen gleichzeitig mehrere Handlungsansätze und Themenfelder abdecken und teilweise auch in mehreren Handlungsperimetern ansetzen.

Agglomerationspolitik des Bundes 2016+									
Instrumente und Massnahmen und ihre räumliche und thematische Zuordnung									
	Handlungsperimeter			Themenfelder					
	Handlungsräume RKCH	Agglomerationen	Strategische Teilgebiete	(A) Politische Steuerung im funktionalen Raum	(B) Abstimmung von Siedlung und Verkehr	(C) Nachhaltiger Städtebau und Freiraumentwicklung	(D) Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts	(E) Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit	(F) Finanzierung und Ausgleich von Sonder- und Zentrumslasten
Instrumente und Massnahmen der Agglomerationspolitik									
Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung		x							
Programme Zusammenhalt in Quartieren		x	x						
Fachgruppe Agglomerationspolitik	x	x	x						
Gemeinsame Instrumente und Massnahmen der Agglo-Pol und der P-LRB									
Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung	x	x	x						
Pilotprogramm Handlungsräume (PHR)	x								
Regionale Innovationssysteme (RIS)	x	x							
Tripartite Konferenz	x	x							
Verordnung über die raumordnungspolitische Koordination der Bundesaufgaben									
Wissensmanagement Raumentwicklung Schweiz	x	x	x						
Instrumente und Massnahmen zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit	x	x	x						

Abbildung 11: Instrumente und Massnahmen und ihre räumliche und thematische Zuordnung.

13 Organisation der Umsetzung

Bei der Umsetzung der Agglomerationspolitik orientiert sich der Bund an den Grundsätzen der Tripartiten Strategie zur Schweizerischen Agglomerationspolitik:³⁴

- Bund, Kantone, Städte und Gemeinden nehmen in ihren Aktivitäten **Rücksicht** auf die besondere Situation der Agglomerationen.
- Die Agglomerationspolitik orientiert sich an den Zielen, Strategien und Handlungsansätzen des **Raumkonzeptes Schweiz** und trägt dazu bei, dieses auf Stufe der Agglomerationen zu konkretisieren. Dies unter Berücksichtigung der Querbezüge innerhalb der gesamten Handlungsräume gemäss Raumkonzept Schweiz – also über die Agglomerationen hinaus.
- Die Agglomerationspolitik konzentriert sich angesichts knapper Ressourcen und zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten auf Probleme, die in Agglomerationen spezifische Bedeutung haben oder **spezifische Massnahmen** erfordern, während andere Herausforderungen primär im Rahmen der übrigen Politiken von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden angegangen werden sollen.
- Bei Themen, welche die Agglomerationen betreffen, wird eine **Zusammenarbeit** angestrebt, das heisst, die betroffenen Institutionen arbeiten **vertikal tripartit** (Bund – Kantone – Städte und Gemeinden) und **horizontal grenzüberschreitend** (Kantone miteinander, Städte und Gemeinden miteinander) zusammen.
- Die Aktivitäten in der Agglomerationspolitik werden soweit möglich und zweckmässig **ganzheitlich** – das heisst sektorübergreifend – ausgerichtet, um den vielen thematischen Querbezügen Rechnung zu tragen.
- Sofern der **Perimeter** der Agglomerationen für eine Behandlung von urbanen Themen nicht zweckmässig ist, werden die Handlungsansätze der Agglomerationspolitik sinngemäss auf die relevanten Räume (z. B. Handlungsräume gemäss Raumkonzept Schweiz oder strategische Teilgebiete von Agglomerationen) übertragen. Wechselwirkungen und Synergien mit den ländlichen Räumen sind zu beachten und im Sinne einer komplementären Entwicklung zu nutzen.
- Die Städte, Gemeinden und Agglomerationen, aber auch Bund und Kantone können bei der Formulierung und Umsetzung ihrer Strategien und Massnahmen Schwerpunkte und **Prioritäten** setzen, wie auch zusätzliche Themen aufgreifen.
- Bei der **Finanzierung** der Agglomerationspolitik leisten alle Staatsebenen ihren Beitrag. Wer in den nachstehend aufgeführten Handlungsfeldern mitwirkt, beteiligt sich in der Regel auch finanziell. Dabei sind in erster Priorität die verfügbaren Ressourcen optimal einzusetzen und Optimierungen des Mitteleinsatzes in bestehenden Politiken anzustreben, um bestehende agglomerationsrelevante Politiken noch besser auf die Bedürfnisse und Herausforderungen der Agglomerationen auszurichten. Bei ausgewiesenem Bedarf ist auch der Einsatz zusätzlicher Mittel auf allen Staatsebenen zu prüfen.

Welche **konkreten Akteure** in die Umsetzung der Agglomerationspolitik des Bundes eingebunden werden, hängt vom entsprechenden Instrument ab. Wichtige Ansprechpartner für den Bund sind Kantone, Städte und Gemeinden, aber auch die Tripartite Agglomerationskonferenz, die verschiedenen Trägerschaften in funktionalen Räumen sowie raumrelevante Akteure aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft (vgl. Kapitel 4).

³⁴ TAK (2013): Tripartite Strategie zur schweizerischen Agglomerationspolitik. Bern.

14 Instrumente und Massnahmen der Agglomerationspolitik

Die folgenden drei Instrumente beziehen sich spezifisch auf die Agglomerationspolitik des Bundes ab 2016: (1) das Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung; (2) das Programm Zusammenhalt in Quartieren; (3) die Fachgruppe Agglomerationspolitik. Mit diesen drei Instrumenten werden die spezifischen urbanen Herausforderungen angepackt sowie die integrative und anreizorientierte Politik der bisherigen Agglomerationspolitik weitergeführt.

14.1 Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung

Verortung in der Strategie	
Handlungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> • Impulse setzen und optimieren • Förder- und Ausgleichsmechanismen verbessern • Zusammenarbeit verbessern • Wissen vermehren und verbreiten • Erarbeitung von Entwicklungsstrategien unterstützen
Themenfelder	<ul style="list-style-type: none"> • Politische Steuerung im funktionalen Raum (A) • Abstimmung von Siedlung und Verkehr (B) • Nachhaltiger Städtebau und Freiraumentwicklung (C) • Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit (E) • Finanzierung und Ausgleich von Sonder- und Zentrumslasten (F)
Handlungssperimeter	<ul style="list-style-type: none"> • Agglomerationen
Status	<ul style="list-style-type: none"> • Laufend; Finanzierung gesichert für die Agglomerationsprogramme der ersten und zweiten Generation; mit der Schaffung des Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) soll die unbefristete Weiterführung sichergestellt werden.

Siedlungsentwicklung und Verkehr sind zentrale Herausforderungen der bisherigen und zukünftigen Agglomerationspolitik des Bundes, die nur mit einer kohärenten Raumplanungs- und Verkehrspolitik bewältigt werden können. Die Bearbeitung dieser Problemstellungen ist sowohl thematisch als auch in Bezug auf die föderale Struktur der Schweiz äusserst komplex. Dabei haben sich die Agglomerationsprogramme als effektives und effizientes Instrument erwiesen, das bewährte Instrumente wie die Sachpläne des Bundes oder die Richtpläne der Kantone ideal ergänzt. Die Agglomerationsprogramme ermöglichen eine koordinierte Entwicklung von Siedlung, Verkehr und Landschaft in den als Bevölkerungspolen und Wirtschaftsmotoren der Schweiz primär betroffenen Agglomerationen, und zwar zum Nutzen des gesamten Landes. Mit der auf Artikel 86 BV, MinVG³⁵, MinVV³⁶ und IFG³⁷ basierenden Mitfinanzierung von Infrastrukturen des Agglomerationsverkehrs leistet der Bund einen Beitrag zur Lösung von Verkehrsproblemen in Gebieten, in denen der Druck am grössten ist (85 bis 90 Prozent aller Staus in der Schweiz entstehen heute in den Agglomerationsräumen). Er greift dort unterstützend ein, wo die betroffenen Kantone und Gemeinden die Verkehrsprobleme nicht alleine bewältigen können. Gleichzeitig dämpft er die Verkehrsentwicklung auf den nationalen Verkehrsnetzen und reduziert damit den Druck auf den Bund, der den kostenintensiven Ausbau allein trägt.

³⁵ Bundesgesetz vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe (SR 725.116.2).

³⁶ Verordnung vom 7. November 2007 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe (SR 725.116.21).

³⁷ Infrastrukturfondsgesetz vom 6. Oktober 2006 (SR 725.13).

Die Bilanz der Agglomerationsprogramme veranschaulicht die in mehreren Bereichen erreichte positive Wirkung:

- Agglomerationsprogramme entsprechen einem grossen Bedürfnis der Kantone, Städte und Gemeinden: Bisher haben 49 der 55 Agglomerationen und Einzelstädte in 23 Kantonen ein Agglomerationsprogramm erarbeitet und beim Bund zur Prüfung einer Mitfinanzierung eingereicht. Die Bundesbeiträge fliessen sowohl in die grossen als auch in die mittleren und kleineren Agglomerationen.
- In sehr kurzer Zeit konnte in den Agglomerationen als eng verzahnte funktionale Räume die interkommunale, die interkantonale und sogar die Landesgrenzen überschreitende Zusammenarbeit erheblich verbessert werden.
- Siedlungsgebiete werden qualitätsvoll verdichtet, die Zersiedelung und der fortlaufende Verlust von Kulturland und Räumen mit hohen Natur- und Landschaftswerten werden reduziert, das Verkehrswachstum wird gebremst und die Infrastrukturnetze werden gezielt ergänzt und optimiert.

In urbanen Räumen werden Wirtschaft und Bevölkerung auch in Zukunft überdurchschnittlich stark wachsen. Entsprechend wird die Mobilität weiter zunehmen. Mit der Konzentration des Wachstums auf die Agglomerationen und mit einer gezielten Verdichtung kann die Zunahme des Verkehrs eingeschränkt werden – liegen doch die zurückgelegten Distanzen pro Person und Tag in den Städten und Agglomerationen rund 15 Prozent unter dem schweizerischen Durchschnitt und bis zu einem Viertel unter den entsprechenden Werten in ländlichen Räumen. In den urbanen Räumen kann die Komplementarität der verschiedenen Verkehrsträger zudem einen bedeutenden Beitrag zur Entlastung der Strassen leisten, zumal diese im dicht bebauten Gebiet kaum ausgebaut werden können.

Die Optimierung und Konsolidierung der Agglomerationsprogramme als wichtiger Pfeiler einer nachhaltigen Raumentwicklung der Schweiz sowie die Weiterführung der Mitfinanzierung von Verkehrsinfrastrukturmassnahmen durch den Bund sind auch zentrale Anliegen der Tripartiten Strategie für eine schweizerische Agglomerationspolitik der TAK. Der Bundesrat beabsichtigt, diesem Anliegen zum einen mit den Massnahmen im vorliegenden Bericht, zum anderen mit der Schaffung des Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) Rechnung zu tragen.

Kohärente Entwicklung von Siedlung und Verkehr

Die Agglomerationspolitik soll die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft mit einem möglichst geringen Aufwand an Ressourcen – natürlichen Lebensgrundlagen, Energie, Finanzen – abdecken. Dazu muss die Siedlungsentwicklung in den bereits urbanisierten und mit dem öffentlichen Verkehr gut erschlossenen Räumen konzentriert werden. Verkehrsangebot, -infrastruktur und -finanzierung müssen auf die optimierte Siedlungsentwicklung ausgerichtet werden. Dies gilt sowohl für kommunale als auch für kantonale und nationale Verkehrsinfrastrukturen. Letztere – insbesondere die in der Hoheit des Bundes liegenden Schienennetze und Nationalstrassen – sind für die Funktionsfähigkeit des schweizerischen Verkehrssystems essenziell. Sie gewährleisten nicht nur die Verbindungen zwischen, sondern verbessern auch die Erreichbarkeit innerhalb von Agglomerationen. Konkret sollen alle drei Pfeiler der Programme gestärkt werden:

- Die aufgebauten Formen der Zusammenarbeit gilt es unter Wahrung der föderalen Kompetenzordnung zu festigen und zu optimieren. Viele Aufgaben, namentlich in der Raum- und Verkehrsplanung, lassen sich nicht mehr effektiv und effizient innerhalb der Gemeinde- und Kantonsgrenzen lösen. Bevölkerung und Wirtschaft agieren in funktionalen Räumen (wie z. B. den Agglomerationen), die weit über die institutionellen Grenzen hinausgehen.
- Die kohärente Siedlungsplanung (inklusive Landschaft und Verkehr) soll periodisch aktualisiert, weiter optimiert und konsolidiert werden. Damit sollen die verschiedenen

Sektoralpolitiken beziehungsweise Verkehrsmittel noch besser aufeinander abgestimmt werden. Von den Herausforderungen über die Visionen und Strategien bis hin zur Umsetzung konkreter Massnahmen sollen alle Ebenen umfasst werden.

- Über den NAF reagiert der Bund auf den bleibenden Bedarf und leistet eine effektive und effiziente Mitfinanzierung. Parlament und die Stimmbevölkerung haben über den NAF noch zu entscheiden.

Integrative und effiziente Umsetzung

Der Bund beteiligt sich an Agglomerationsprogrammen unter der Voraussetzung, dass diese die Aspekte Siedlung und Verkehr umfassend einbeziehen. Die Bereiche Landschaft und Natur sollen ebenfalls berücksichtigt werden, sofern sie Siedlung und Verkehr tangieren. Die betroffenen Kantone und Gemeinden (beziehungsweise die entsprechenden Trägerschaften) können aber auch die ganze Themenpalette der nachhaltigen Raumentwicklung bearbeiten. Die Entwicklung eines Agglomerationsprogramms erfordert zudem eine enge gemeinde-, kantons- und teilweise sogar landesgrenzenübergreifende Zusammenarbeit. Einmal erarbeitete Programme sollen periodisch aktualisiert und optimiert werden. In der Regel alle vier Jahre können die Agglomerationsprogramme zur Prüfung einer Mitfinanzierung eingereicht werden. Die Programme werden hinsichtlich Kosten-Nutzen-Verhältnis und Reifegrad geprüft. Nach einer strengen Priorisierung werden für darin enthaltene zentrale Infrastrukturmassnahmen ein Beitragssatz zwischen 30 bis maximal 50 Prozent sowie ein maximaler Beitrag des Bundes festgesetzt. Kantone, Städte und Gemeinden erhalten Bundesgelder nur dann, wenn sie ihre Programme mitfinanzieren und gleichzeitig kleinere Verkehrs- und insbesondere Siedlungs- und Landschaftsmassnahmen ohne finanzielle Beteiligung des Bundes realisieren.

Aus den Eingaben der Kantone resultiert allein für die Agglomerationsprogramme der zweiten und dritten Generation ein Investitionsvolumen von 20 Milliarden Franken. Nach einer Überprüfung und Priorisierung hat der Bund das Investitionsvolumen reduziert und gleichzeitig auf vier Generationen verteilt. Es beläuft sich für die Agglomerationsprogramme der zweiten Generation auf rund 4,6 Milliarden, für die dritte Generation auf rund 3,2 Milliarden und für die vierte Generation auf rund 2,5 Milliarden Franken (Preisstand 2005, exklusive Teuerung und Mehrwertsteuer). Daraus ergibt sich durchschnittlich für die nächsten zwölf Jahre ein Finanzbedarf von 0,92 Milliarden Franken pro Jahr. Bei einer Bundesbeteiligung zwischen 30 und 50 Prozent erfordert dies einen jährlichen Bundesbeitrag von 0,27 bis 0,46 Milliarden Franken.

Mit dem Bundesbeschluss über die Freigabe der Mittel ab 2015 für das Programm Agglomerationsverkehr hat die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft am 16. September 2014 beschlossen, 1,7 Milliarden Franken für die Agglomerationsprogramme der zweiten Generation freizugeben. Das entspricht einem jährlichen Bundesbeitrag von 0,42 Milliarden Franken. Der für spätere Generationen ähnliche Finanzbedarf ist jedoch mit den im Infrastrukturfonds verbleibenden rund 250 Millionen Franken bei Weitem nicht gedeckt. Der Bundesrat trägt diesem Umstand Rechnung, indem er über den mit dem IFG beschlossenen Verpflichtungskredit im Umfang von 6 Milliarden Franken hinaus weitere finanzielle Mittel einplant. In der Botschaft zum Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) hat der Bundesrat die entsprechenden Eckwerte festgelegt.³⁸ Über den NAF haben Parlament und die Stimmbevölkerung noch zu entscheiden.

Mit Inkraftsetzung des BIF im Jahr 2016 werden Projekte der Agglomerationsprogramme, welche die Eisenbahninfrastruktur betreffen (z. B. S-Bahn-Ausbauten) künftig über den BIF finanziert. Im Gegensatz dazu sollen Beiträge an andere Schienenprojekte in den Agglomerationen (z. B. Trams, Metros oder Stadtbahnen) über den NAF finanziert werden.

³⁸ ASTRA: Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF), <http://www.astra.admin.ch/themen/06035/06041/index.html?lang=de>, Zugriff: 09.01.2015.

Massnahmen in den Legislaturperioden 2016 bis 2019 und 2020 bis 2023:

M1. Steuerung der Umsetzung der Agglomerationsprogramme Siedlung + Verkehr der ersten und zweiten Generation

M2. Fortführung der Agglomerationsprogramme ab der dritten Generation

Box 10: Beispiel Agglomerationsprogramm Lausanne-Morges

Das Agglomerationsprogramm Lausanne-Morges bildet einen strategischen Orientierungsrahmen für die Entwicklung der gesamten Agglomeration. Es ist ein Referenz- und Koordinationsinstrument, um aktuelle und zukünftige Projekte zu identifizieren und effizient umzusetzen. Die Trägerschaft der Agglomeration Lausanne-Morges wurde 2007 gegründet, basierend auf dem politischen Willen, die Agglomeration gemeinsam zu entwickeln, um die wirtschaftliche Dynamik, das Wachstum und die Lebensqualität zu stärken sowie die Landschaft und die Umwelt zu schützen. Das Agglomerationsprogramm Lausanne-Morges adressiert zentrale urbane Herausforderungen: die Motorenfunktion der Städte, das soziale, ökonomische und umweltbezogene Gleichgewicht sowie den steigenden Konsum natürlicher Ressourcen. Weil ein Ausbau des Strassennetzes in der dicht bebauten Agglomeration nur beschränkt möglich ist, zielt das Agglomerationsprogramm primär auf eine Verbesserung des öffentlichen Verkehrs ab. Dieser soll leistungsfähig und attraktiv sein und eine qualitativ hochwertige Entwicklung des urbanen Raums ermöglichen. Die Metro-Linie M2 beispielsweise – die integraler Bestandteil des Agglomerationsprogramms ist – leistet einen wesentlichen Beitrag zur Funktionsfähigkeit des urbanen Verkehrssystems. Auch der im Rahmen des Agglomerationsprogramms geförderte Langsamverkehr und die an den Bedürfnissen der Einwohnerinnen und Einwohner ausgerichtete Quartierentwicklung sind wichtige Elemente einer qualitätsvollen urbanen Entwicklung. Mit dem Agglomerationsprogramm Lausanne-Morges ist es gelungen, in kurzer Zeit eine nachhaltige Zusammenarbeitsstruktur zu etablieren.



Foto: Agglomération Lausanne-Morges (<http://www.lausanne-morges.ch/index.php>, Zugriff: 19.11.2014.)

14.2 Programm Zusammenhalt in Quartieren

Verortung in der Strategie	
Handlungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> • Impulse setzen und optimieren • Zusammenarbeit verbessern • Wissen vermehren und verbreiten
Themenfeld	<ul style="list-style-type: none"> • Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts (D)
Handlungsperimeter	<ul style="list-style-type: none"> • Agglomerationen • Strategische Teilgebiete
Status	<ul style="list-style-type: none"> • Neu

Die Koordination der räumlichen Entwicklung mit gesellschaftlichen Prozessen gewinnt mit zunehmender Pluralisierung und wachsenden sozialen Ungleichheiten innerhalb der Bevölkerung an Bedeutung. Ungleiche Voraussetzungen auf dem Wohnungsmarkt, Präferenzen der Haushalte bei der Wohnungswahl und mangelnde Integration gewisser Bevölkerungsschichten führen zu Verdrängungseffekten, zu sozialer Segregation und zur Entstehung von vielseitig belasteten Wohngebieten. Solche Wohngebiete sind beispielsweise gekennzeichnet durch vernachlässigte Wohngebäude und Aussenräume, räumliche Isolation oder Belastungen durch Lärm- oder Luftimmissionen. Aufgrund von schwierigen Wohnverhältnissen und mangelnden öffentlichen Einrichtungen bergen sie die Gefahr von Ausgrenzung, sozialer Entmischung und potenzieller Benachteiligung der betroffenen Bevölkerungsgruppen. Vorkommnisse im Ausland zeigen, dass diese Risiken real sind und negativen Entwicklungen präventiv zu begegnen ist.

Mit dem Pilotprogramm Projets urbains hat der Bund in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden eine starke Dynamik ausgelöst, die es erlaubt, drängenden urbanen Herausforderungen wirksam zu begegnen. Der aus dem sozialräumlichen Ansatz resultierende Beitrag zur Lebensqualität in den Agglomerationen und zur Standortattraktivität der urbanen Räume ist für die Entwicklung des gesamten Landes von Bedeutung. Wie dies auch in der Tripartiten Strategie zur schweizerischen Agglomerationspolitik dargelegt ist, sind die Herausforderungen in Bezug auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Wohnqualität, als Voraussetzungen für eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen, sowie auf den Erhalt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit durch bestehende Instrumente nicht genügend abgedeckt. Das Pilotprogramm Projets urbains läuft 2015 aus.

Unterstützung von urbanen Räumen mit erhöhten sozialen Anforderungen

In der künftigen Agglomerationspolitik des Bundes soll das Programm Zusammenhalt in Quartieren wichtige Impulse für die Agglomerationspolitik liefern. Basierend auf den gemachten Erfahrungen und dem gewonnenen Wissen in den beiden Pilotphasen (2008 bis 2011 und 2012 bis 2015) des Programms Projets urbains soll der Bund mit der Gewährung von Finanzhilfen (Subventionen) Projekte der nachhaltigen Quartierentwicklung in Räumen mit erhöhten Anforderungen unterstützen. Das Engagement des Bundes ermöglicht eine Vernetzung der Akteure und einen regelmässigen Erfahrungsaustausch über die den Projekten auf nationaler Ebene bei einem äusserst effizienten Einsatz geringer finanzieller Mittel. Zudem wird die horizontale und vertikale Zusammenarbeit gefördert und die Valorisierung der Erkenntnisse sichergestellt. Das Programm nimmt die Ziele der Raumentwicklung, der Integrationspolitik, der Wohnraumförderung sowie Fragen der Bekämpfung von Diskriminierung auf und sorgt für deren effiziente und nachhaltige Umsetzung – dies unter Begleitung der verantwortlichen Bundesstellen ARE (Federführung), Staatssekretariat für Migration (SEM), Bundesamt für Wohnungswesen (BWO), Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) und Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM). Das Programm Zusammenhalt in Quartieren unterstützt partizipative Ansätze in urbanen Teilgebieten und nimmt sich den aktuellen, dringenden sozialräumlichen Herausforderungen an. Bauliche und soziale Probleme sollen vor Ort angegangen werden, negativen räumlichen Entwicklungen und Risiken soll vorgebeugt und eine

Ausweitung der Probleme auf andere Gebiete verhindert werden. Zusätzlich sollen das Wohlbefinden und die Chancengleichheit aller Einwohner und Einwohnerinnen gestützt oder verbessert werden. Mit dem Programmansatz werden sektorielle Anliegen vor Ort gebündelt und koordiniert über einen längeren Zeitraum angegangen (Mehrjahresprogramm statt Einzelprojekte).

Bedarfsgerechte Umsetzung

Das Programm Zusammenhalt in Quartieren setzt dort an, wo Städte und Gemeinden mit den sich stellenden Herausforderungen überfordert sind. Zudem unterstützt es Städte und Agglomerationsgemeinden, die nicht über dieselben Ressourcen und Kenntnisse verfügen wie die grossen Städte, aber dennoch zunehmend mit den Herausforderungen urbaner Räume konfrontiert sind. Das finanzielle Engagement des Bundes pro Projekt ist hinsichtlich Verwendungszweck, Zeitdauer und Höhe beschränkt. Kantone, Gemeinden und Private sind namentlich durch die konkrete Umsetzung von Massnahmen zu einem wesentlich grösseren Teil an den Projekten beteiligt. So soll das Programm auf den bewährten Prinzipien tripartiter Zusammenarbeit der drei Staatsebenen beruhen: Vom Bund werden nur Projekte unterstützt, bei denen Kantone, Städte oder Gemeinden die Trägerschaft bilden und die finanzielle Hauptlast übernehmen.

Das Programm ist die Massnahme zur Umsetzung des Themenfelds D: Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts im Rahmen der Agglomerationspolitik des Bundes 2016+. Als einziges Instrument auf Bundesebene verknüpft es räumliche und sozialpolitische Fragen und fokussiert zum einen auf die Entwicklung von Teilgebieten innerhalb von Agglomerationen, die durch belastende Faktoren behindert oder gar negativ beeinflusst werden, zum anderen auf die Lebensbedingungen der Bewohnerinnen und Bewohner.

Massnahme in den Legislaturperioden 2016 bis 2019 und 2020 bis 2023:

M1. Aufbau eines Programms Zusammenhalt in Quartieren

M2. Umsetzung der Folgeaktivitäten

Box 11: Pilotprogramm Projets urbains, Beispiel Rorschach

Die Qualität der Aussenräume im Rorschacher «Projets-urbains-Quartier» war bescheiden. Der multikulturellen Quartierbevölkerung standen ausser den Strassen kaum Aussenräume zur Verfügung. Viele der Liegenschaften waren sanierungsbedürftig. Dank des Engagements des Bundes und des Pilotprogramms Projets urbains konnte ein Prozess in Gang gesetzt werden, an dem alle relevanten Akteure teilnahmen und in dem Ziele und Massnahmen definiert wurden, die mit den kantonalen Stadtentwicklungszielen kohärent sind. Dadurch konnte die Situation nachhaltig verbessert werden, denn die Gerenstrasse in Rorschach ist heute kaum wiederzuerkennen: In der einst verkehrsorientierten Quartierstrasse tummeln sich heute die Kinder des Quartiers, in der Mitte der Strasse stehen Bäume und Sitzbänke, die Trottoirs wurden aufgehoben und die Parkiermöglichkeiten sind auf die Parkfelder am Anfang und am Ende der Strasse beschränkt. Neben der Aufwertung der Aussenräume und der Schaffung von Begegnungsorten hatte das Projekt urbain zum Ziel, die Nutzung des öffentlichen Raumes zu verbessern, Sanierungsprojekte anzustossen und die sozialen Beziehungen im Quartier zu fördern. In einem partizipativen Ansatz wurden mittels Mitwirkungsveranstaltungen die Wünsche und Anliegen der Quartierbewohnerinnen und -bewohner gesammelt. Es wurde ein Quartierbüro eröffnet, das als Anlaufstelle für die Fragen und Anliegen der Quartierbevölkerung dient und Aktivitäten wie etwa das Quartierfest, das Streetsoccer-Turnier oder das Sprachencafé zusammen mit der Quartierbevölkerung organisiert. Gleichzeitig sichert das Quartierbüro auch den Kontakt zur Verwaltung und bildet die Schnittstelle zwischen den verschiedenen Mitwirkenden im Projet urbain, wie zum Beispiel die Schule und die beteiligten Fachstellen. Im Bereich Liegenschaftssanierung wurde viel Grundlagearbeit geleistet: Die Stadt hat mit mehr als 80 Liegenschaftsbesitzern Einzelgespräche geführt und ihnen mögliche Entwicklungen aufgezeigt. Mit dem integrativen Ansatz und dem Zusammenspiel dieser Massnahmen konnten wichtige Ziele der Agglomerationspolitik des Bundes erreicht werden: Die qualitätsvolle Siedlungsentwicklung

nach innen wurde gefördert und der gesellschaftliche Zusammenhalt gestärkt. Damit konnte der sozial-räumlichen Segregation nachhaltig entgegengewirkt werden.³⁹ Informationen über weitere Projets urbains sind zu finden unter www.projetsurbains.ch.



Foto: F. Biasio, Luzern.

14.3 Fachgruppe Agglomerationspolitik

Verortung in der Strategie	
Handlungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> • Zusammenarbeit verbessern • Wissen vermehren und verbreiten
Themenfelder	<ul style="list-style-type: none"> • Politische Steuerung im funktionalen Raum (A) • Abstimmung von Siedlung und Verkehr (B) • Nachhaltiger Städtebau und Freiraumentwicklung (C) • Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts (D) • Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit (E) • Finanzierung und Ausgleich von Sonder- und Zentrumslasten (F)
Handlungsperimeter	<ul style="list-style-type: none"> • Agglomerationen • Handlungsräume Raumkonzept Schweiz • Strategische Teilgebiete
Status	<ul style="list-style-type: none"> • Punktuelle Erweiterung der ARE-SECO Zusammenarbeit

Die Agglomerationspolitik des Bundes ist eine Querschnittspolitik und thematisch bewusst breit aufgestellt. Viele Bundespolitiken haben nicht nur starke Auswirkungen auf Agglomerationen, sondern weisen auch deutlich Schnittstellen zur Agglomerationspolitik auf. Sie leisten teilweise massgebliche Beiträge zur Bewältigung urbaner Herausforderungen. Gegenwärtig wird die bundesinterne Koordination zum einen durch den Informationsaustausch im Rahmen der ROK und zum anderen durch einzelne Instrumente und Massnahmen der Agglomerationspolitik sichergestellt. Auf strategischer Ebene konzentriert sich die Zusammenarbeit auf die federfüh-

³⁹ Programm Projets urbains (Hrsg.) (2013): Quartiere im Brennpunkt: gemeinsam entwickeln, vielfältig gestalten. Bern.

renden Bundesstellen ARE und SECO. Um die Ziele der sechs Themenfelder der Agglomerationspolitik erreichen zu können, sind jedoch Schritte notwendig, die zu einer Stärkung der horizontalen Zusammenarbeit auf Bundesebene beitragen.

Früherkennung und bundesinterne Koordination

Mit der punktuellen Erweiterung der ARE-SECO Zusammenarbeit auf eine Fachgruppe Agglomerationspolitik soll die Kohärenz der agglomerationsrelevanten Bundespolitiken erhöht werden. Dabei sollen insbesondere folgende Ziele erreicht werden:

- Frühzeitiges Erkennen relevanter Fragestellungen für die Agglomerationspolitik
- Information und Austausch über den Stand der Umsetzung der Agglomerationspolitik sowie über die aktuellen Entwicklungen in den Agglomerationen
- Koordination der wichtigsten Bundesaktivitäten in den sechs Themenfeldern der Agglomerationspolitik
- Vorbereitung der Tripartiten Konferenz und Diskussion der agglomerationsrelevanten Themen
- Umsetzung prioritärer Massnahmen zu Schwerpunktthemen pro Legislaturperiode

Umsetzung auf Basis der überprüften Koordinationsverordnung

Die Koordination raumwirksamer Politiken ist eine zentrale Aufgabe der Raumentwicklung. Die Verwaltungseinheiten des Bundes sind zur Zusammenarbeit verpflichtet. Mit der Anpassung der KoVo (vgl. Kapitel 15.5) soll die rechtliche Grundlage optimiert werden. Dabei soll auch die Fachgruppe Agglomerationspolitik rechtlich verankert werden.

Zu den ständigen Aufgaben der Fachgruppe gehören die Vorbereitung der Tripartiten Konferenz und der Informationsaustausch. Daneben legt die Fachgruppe Schwerpunktthemen innerhalb der sechs Themenfelder der Agglomerationspolitik fest. Mögliche Schwerpunktthemen für die Legislaturperiode 2016 bis 2019 sind die Abstimmung der Bundesaktivitäten im Bereich «energie- und klimaschonender Städte(um)bau» und die Koordination der Bundesaktivitäten zur Freiraumentwicklung in Agglomerationen (Themenfeld C), die Stärkung der Grundlagen für die Entwicklung von erschwinglichem Wohnraum (Themenfeld D) oder die Abstimmung der Bundesaktivitäten zur Verbesserung der allgemeinen Wettbewerbsfähigkeit (Themenfeld E).

Die Fachgruppe Agglomerationspolitik soll sich aus Vertreterinnen und Vertretern des ARE, des SECO und zwei bis drei weiteren Bundesstellen zusammensetzen. Im Vordergrund stehen dabei die Bundesmitglieder der Tripartiten Konferenz. Weitere Bundesstellen sind je nach Traktanden und Schwerpunktthemen einzubeziehen. In der Regel soll sich die Fachgruppe Agglomerationspolitik zweimal pro Jahr treffen. Je nach Schwerpunktthema sollen auch weitere bi- und multilaterale Kontakte vorgesehen werden.

Die Mitglieder, Aufgaben, Kompetenzen und Ressourcen der Fachgruppe Agglomerationspolitik sollen im Rahmen der Überprüfung und Anpassungen der KoVo präzisiert werden.

Massnahmen in den Legislaturperioden 2016 bis 2019 und 2020 bis 2023:

M1. Punktueller Erweiterung der ARE-SECO Zusammenarbeit auf eine Fachgruppe Agglomerationspolitik

M2. Abstimmung der Bundesaktivitäten im Bereich energie- und klimaschonender Städte(um)bau

M3. Koordination der Bundesaktivitäten zur Freiraumentwicklung in Agglomerationen

M4. Stärkung der Grundlagen für die Entwicklung von erschwinglichem Wohnraum

M5. Abstimmung der Bundesaktivitäten zur Verbesserung der allgemeinen Wettbewerbsfähigkeit

M6. Mitarbeit an der Umsetzung der interdepartementalen Strategie für Baukultur

15 Gemeinsame Instrumente und Massnahmen der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete

Neben den Instrumenten, die sich spezifisch auf den urbanen Raum beziehen, kommen im Rahmen der Agglomerationspolitik auch Instrumente und Massnahmen zum Einsatz, die gemeinsam mit der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete umgesetzt werden (vgl. Kapitel 1). Ziel ist es, die beiden Politikbereiche differenziert und gleichzeitig koordiniert weiterzuentwickeln, um damit einen Beitrag zu einer komplementären Entwicklung von urbanen und von ländlich geprägten Räumen zu leisten.

15.1 Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung

Verortung in der Strategie	
Handlungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> • Impulse setzen und optimieren • Zusammenarbeit verbessern • Wissen vermehren und verbreiten
Themengebiete	<ul style="list-style-type: none"> • Politische Steuerung im funktionalen Raum (A) • Nachhaltiger Städtebau und Freiraumentwicklung (C) • Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts (D) • Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit (E)
Handlungssperimeter	<ul style="list-style-type: none"> • Agglomerationen • Handlungsräume Raumkonzept Schweiz • Strategische Teilgebiete
Status	<ul style="list-style-type: none"> • Laufend; Finanzierung gesichert bis 2018; soll im Vier- bis Sechs-Jahres-Rhythmus weitergeführt werden

Modellvorhaben haben sich als Instrument zur Förderung innovativer Ansätze und als Methoden für eine nachhaltige Raumentwicklung bewährt: Zwischen 2002 und 2007 unterstützten das ARE und das SECO im Rahmen der Agglomerationspolitik 31 Modellvorhaben. Zwischen 2007 und 2011 unterstützte das ARE zusammen mit dem BAFU, dem BLW und dem SECO unter dem Titel «Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung» 44 innovative Projekte in neun Themenschwerpunkten. Die Projekte boten gute Grundlagen für die Erarbeitung des Raumkonzepts Schweiz, für die Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik und für die Revision des Raumplanungsgesetzes. Modellvorhaben wirken als Initialzündung und helfen, Herausforderungen anzugehen, Prozesse zu deblockieren oder zu beschleunigen und Neues zu wagen. Sie übernehmen eine wichtige Funktion als «Lern-Labore» für die Agglomerationspolitik und die Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete. Sie tragen wesentlich dazu bei, dass vielfältige Erfahrungen im Sinn des Wissenstransfers innerhalb relativ kurzer Zeit auch ausserhalb der ausgewählten Projekte genutzt werden können. Zudem liefern sie nützliche Erkenntnisse für eine bessere Koordination und Weiterentwicklung der verschiedenen raumwirksamen öffentlichen Politiken. Modellvorhaben ergänzen damit gezielt die bestehenden Instrumente für eine nachhaltige Raumentwicklung, ohne ein neues Subventionsgefäss zu schaffen.

Innovative Lösungen durch sektorübergreifende Zusammenarbeit

Die Modellvorhaben fördern neue Ansätze und Methoden, in denen die sektorübergreifende Koordination und die abgestimmte Zielerreichung zentral sind. Die lokalen, regionalen und kantonalen Akteure erhalten finanzielle und fachliche Unterstützung. Diese Anreize helfen, dass im Gebiet der Raumplanung auf lokaler oder regionaler Ebene innovative Lösungen entwickelt und getestet werden, und zwar innerhalb der vom Bund definierten prioritären Themenbereiche. Die gemeinsamen Herausforderungen von städtischen und ländlichen Räumen werden im Rahmen der Modellvorhaben auch überkommunal angegangen. Die Ergebnisse und

Erkenntnisse aus den Modellvorhaben werden öffentlich zugänglich gemacht, um so für andere Projekte von Nutzen zu sein. Auch sollen die Modellvorhaben Hinweise dafür geben, wie die raumwirksamen Politiken des Bundes verstetigt oder angepasst werden können. Mit der Unterstützung von Modellvorhaben verfolgt der Bund namentlich folgende Ziele:

- Mitwirkung bei der konkreten, langfristigen und sektorübergreifenden Umsetzung der verschiedenen raumwirksamen öffentlichen Politiken
- Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen institutionellen Ebenen (Städte und Gemeinden, Regionen, Kanton, Bund)
- Förderung des Erfahrungsaustausches und des Wissenstransfers zwischen den verschiedenen Politikbereichen und den betroffenen Akteuren
- Unterstützung und Erarbeitung von innovativen Ansätzen und Arbeitsweisen in «anwendungsorientierten Laboratorien» der Raumentwicklung
- Herausarbeiten und Verbreiten von Erkenntnissen, die für andere Städte, Gemeinden, Regionen und Kantone sowie für den Bund von Nutzen sind

Die Modellvorhaben werden amtsübergreifend begleitet

Die aktuelle Serie der Modellvorhaben wurde Anfang November 2013 vom Bund unter Federführung des ARE ausgeschrieben. Neben dem ARE sind sieben Bundesämter an den Vorhaben beteiligt: das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) sowie die Bundesämter für Umwelt (BAFU), für Landwirtschaft (BLW), für Wohnungswesen (BWO), für Gesundheit (BAG), für Strassen (ASTRA) und für Sport (BASPO). Das Bundesamt für Energie (BFE) ist als Beobachter involviert. Für die Jahre 2014 bis 2018 werden 32 Projekte unterstützt, die folgende Themenschwerpunkte behandeln: Siedlungsentwicklung nach innen umsetzen, Freiraumentwicklung in Agglomerationen fördern, ausreichendes und bedürfnisgerechtes Wohnraumangebot schaffen, Wirtschaft in funktionalen Räumen fördern, natürliche Ressourcen nachhaltig nutzen und in Wert setzen.

In Etappen von vier bis sechs Jahren sollen neue Themenschwerpunkte für Modellvorhaben bestimmt, Projekte ausgewählt und durch den Bund begleitet werden. Projekte und Programme sollen evaluiert und die Erkenntnisse valorisiert werden.

Die Fragestellungen, Themenschwerpunkte und die beteiligten Bundesstellen werden in jeder Serie neu festgelegt. Dies unter Berücksichtigung der Auswertung der bisherigen Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Umsetzung der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete. Das überkommunale Angehen von stadt-land-übergreifenden Herausforderungen wird im Rahmen der Modellvorhaben auch in Zukunft ein wichtiges Thema sein. Im Zentrum stehen dabei Bereiche, in denen die nachhaltige Entwicklung nicht ausreichend verankert ist.

Massnahme in den Legislaturperioden 2016 bis 2019 und 2020 bis 2023:

M1. Umsetzung und Weiterentwicklung der Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung

M2. Im Rahmen der zweiten Etappe der Revision des RPG die Förderung neuer, innovativer Ansätze und Methoden für eine nachhaltige Raumentwicklung verankern

Box 12: Beispiel «Bernplus – Stadt und Land gemeinsam»

Der funktionale Raum Bern-Mittelland umfasst die Gemeinden der Agglomeration Bern sowie des ländlich geprägten Umlands. Ursprünglich waren in diesem Raum sechs Organisationen aktiv – zu viele Konferenzen, so die gemeinsame Erkenntnis der beteiligten Akteure. Das Modellvorhaben leistete einen zentralen Beitrag bei der Überführung der verschiedenen Organisationen in eine neue Organisation, die Regionalkonferenz Bern-Mittelland. Damit wurde eine effiziente und verbindliche Struktur für die Zusammenarbeit im funktionalen Raum Bern-Mittelland geschaffen. Die Regionalkonferenz setzt sich aus der Regionalversammlung der Gemeindepräsidenten, der Geschäftsleitung und einer Geschäftsstelle sowie Fachkommissionen zusammen. Die Regionalversammlung kann Entscheide treffen, die für sämtliche Gemeinden verbindlich sind. Thematisch stösst die Regionalkonferenz Bern-Mittelland seit Aufnahme ihrer operativen Tätigkeit am 1. Januar 2010 nicht nur Projekte in den gesetzlich vorgeschriebenen Bereichen Raumplanung, Verkehr, Kultur, Regionalpolitik und Energieberatung an, sondern auch in weiteren Bereichen der Wirtschaftsförderung und im Sozialen.

Durch die neu geschaffene Organisation wird die Zusammenarbeit der städtischen und ländlichen Gemeinden auf regionaler Ebene verbindlich geregelt. Dadurch können auch schwierigere und langfristige Themen angegangen werden. Ein ausgeklügeltes System der Stimmengewichtung sorgt dafür, dass weder die Kernstadt noch eine Gruppe von kleinen Gemeinden die Abstimmungen dominieren kann.

Die Regionalkonferenzen des Kantons Bern gelten schweizweit als vorbildlich, da es ihnen gelungen ist, die stadt-land-übergreifende Zusammenarbeit so weit zu institutionalisieren, dass gesetzliche Aufträge für die regionale Ebene in Schlüsselthemen der Raumentwicklung entstanden sind.⁴⁰

15.2 Pilotprogramm Handlungsräume (PHR)

Verortung in der Strategie	
Handlungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> • Impulse setzen und optimieren • Zusammenarbeit verbessern • Wissen vermehren und verbreiten • Erarbeitung von Entwicklungsstrategien unterstützen
Themenfelder	<ul style="list-style-type: none"> • Politische Steuerung im funktionalen Raum (A) • Abstimmung von Siedlung und Verkehr (B) • Nachhaltiger Städtebau und Freiraumentwicklung (C) • Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts (D) • Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit (E)
Handlungsperimeter	<ul style="list-style-type: none"> • Handlungsräume Raumkonzept Schweiz
Status	<ul style="list-style-type: none"> • Neu; Umsetzung und Finanzierung im Rahmen der NRP

Das Denken und Handeln in grossregionalen, grenzüberschreitenden Räumen ist für eine nachhaltige Raumentwicklung von grosser Bedeutung. Vermehrt bilden sich funktionale Räume mit engen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Verflechtungen, in denen urbane und ländliche Räume mit ihren spezifischen Stärken und Funktionen aufeinander angewiesen sind und sich gegenseitig ergänzen. Um die aktuellen Herausforderungen auf grossregionalem Massstab anzugehen, definiert das Raumkonzept Schweiz zwölf Handlungsräume (vgl. Kapitel 1). Innerhalb dieser Handlungsräume erfüllen die ländlichen Räume wichtige Funktionen als Wohn- und Arbeitsräume, für Freizeit und Tourismus, für die Erhaltung natürlicher und kultureller Ressourcen sowie für die Landwirtschaft. Gleichzeitig spielen Agglomerationen als nationale und regionale Zentren eine wichtige Rolle in Bezug auf Besiedlung, Wirtschaftsentwicklung, Verkehr, Energieproduktion, Bildung, Gesundheitsversorgung,

⁴⁰ ARE (2013b): Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung. Regionale Zusammenarbeit im Stadt-Land-Kontext. Bern.

Sport oder Kultur. In allen Teilräumen stellen sich wichtige Fragen der Landschaftsentwicklung, die als Ansatz für eine stadt-land-übergreifende Raum- und Wirtschaftsentwicklung genutzt werden können. Die Handlungsräume gemäss Raumkonzept Schweiz sind deshalb sowohl aus der Optik der Agglomerationspolitik als auch der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete wichtige Handlungsperimeter.

Der Bund hat im Rahmen von Modellvorhaben bereits verschiedene Handlungsräume im Aufbau geeigneter Zusammenarbeitsformen unterstützt und dabei wertvolle Erfahrungen sammeln können. Auch im Rahmen der Standortförderungs politik des Bundes wurden bereits einzelne Projekte zur Stärkung der Handlungsräume unterstützt. Gestützt auf das Bundesgesetz über Regionalpolitik und dessen Erfahrung im Raum San Gottardo will der Bund mit dem Pilotprogramm Handlungsräume (PHR) in der NRP Überlegungen der Kantone, Städte und Gemeinden zur Konkretisierung und Umsetzung der Handlungsräume des Raumkonzepts insbesondere im wirtschaftlichen Bereich unterstützen. Dabei sind insbesondere die stadt-land-übergreifenden Verflechtungen und die gemeinsamen Herausforderungen anzugehen. Das Programm will die Zusammenarbeit auf grossregionaler Ebene verbessern und somit auch die Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung des Raumes.

Kooperationen und Synergien auf Ebene der Handlungsräume

Die Massnahme ist Teil der NRP. Folglich steht die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen im Zentrum. In der NRP sind die Grossagglomerationen⁴¹ und die urbanen Kantone⁴² grundsätzlich von einer Förderung ausgeschlossen. Projekte in diesen Regionen können nur dann unterstützt werden, wenn die erzielten Wirkungen insbesondere auch den Berggebieten und dem weiteren ländlichen Raum zugutekommen. Alle zwölf Handlungsräume umfassen ländliche Gebiete und/oder Berggebiete. Eine Förderung des PHR über die NRP ist somit möglich.

Als Instrument der Ausrichtung 2 der NRP zielt das PHR auf die Stärkung der Kooperation zwischen Regionalpolitik und weiteren raumrelevanten Bundespolitiken und auf das Nutzen von Synergien. Konkret hat das Pilotprogramm zum Ziel:

- Strukturen und Projekte zu stärken, die die Wirtschaftsentwicklung in den funktionalen Räumen gemäss Raumkonzept Schweiz ermöglichen, und – wo angebracht – die Schaffung neuer entsprechender Strukturen und Projekte zu unterstützen
- Einen Beitrag zu leisten zur Erarbeitung und Konkretisierung räumlicher Strategien zu bundesrelevanten Themen auf Ebene der Handlungsräume gemäss Raumkonzept Schweiz
- Der Wirtschaftsentwicklung dienende Formen der sektorübergreifenden Zusammenarbeit innerhalb der Handlungsräume zu stärken
- Die Nutzung von Synergien zwischen urbanen und ländlichen Räumen zu verbessern
- Den gesamtschweizerischen Erfahrungsaustausch sicherzustellen

Jeder der zwölf Handlungsräume kann vom Bund für ein entsprechendes Projekt unterstützt werden. Die genaue Form des Projekts wird in Abstimmung mit dem Bund unter der Federführung des SECO definiert. Da die Voraussetzungen in den zwölf Handlungsräumen sehr unterschiedlich sind, können die vom Bund unterstützten Projekte je nach Kontext an unterschiedlichen Stellen ansetzen, beispielsweise beim Aufbau einer geeigneten Form der Governance auf Handlungsraumbene, bei der Erarbeitung eines gemeinsamen Zukunftsbildes, bei der

⁴¹ Gemeinden der Agglomerationen Zürich, Basel, Bern, Lausanne und Genf gemäss den Ergebnissen der Volkszählung 2000.

⁴² ZH, ZG, SO, BS, BL, AG, GE

Durchführung von Impulsprojekten zur Umsetzung einer bereits bestehenden Strategie oder bei der Evaluation und Weiterentwicklung der Gesamtstrategie.

Umsetzung in drei Schritten

Das PHR wird in einer ersten Phase im Zeitraum 2016 bis 2019 umgesetzt. Aufgrund der Erkenntnisse wird 2019 über eine Weiterführung des Programms entschieden. Die Federführung liegt beim SECO. Weitere Bundesstellen – insbesondere das ARE – werden einbezogen. Die Umsetzung erfolgt in drei Schritten:

- Schritt 1 (2016): In einem Aushandlungsprozess zwischen dem Bund und den Schlüsselakteuren in einem Handlungsraum werden die Ziele und Inhalte der vom Bund mitfinanzierten Projekte in Form einer Zusammenarbeits- und Leistungsvereinbarung festgelegt.
- Schritt 2 (2017 bis 2018): Die in der Zusammenarbeits- und Leistungsvereinbarung festgelegten Arbeiten werden durch die Akteure der Handlungsräume geleistet. Der Bund begleitet die Aktivitäten und organisiert den Erfahrungsaustausch.
- Schritt 3 (2019): Die Ergebnisse der durchgeführten Projekte werden von Bund und Handlungsräumen gemeinsam ausgewertet und in Wert gesetzt. Der Bund ist verantwortlich für den handlungsraumübergreifenden Quervergleich.

Mit dem PHR leistet der Bund subsidiär eine zeitlich befristete fachliche und finanzielle Unterstützung für die Erarbeitung und Umsetzung von Schlüsselprojekten zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und der sektorübergreifenden Abstimmung in den Handlungsräumen. Es handelt sich dabei um eine Anschubfinanzierung, die durch das Bundesgesetz über Regionalpolitik geregelt wird. Mittelfristig sollen die entsprechenden Projekte selbsttragend weitergeführt werden können. Neben der Unterstützung von Schlüsselprojekten ermöglicht der Bund auch den gesamtschweizerischen Erfahrungsaustausch, der allen relevanten Akteuren der zwölf Handlungsräume gemäss Raumkonzept Schweiz offen steht. Angesprochen sind primär bestehende oder neu gebildete Trägerschaften, die auf grossregionaler Ebene aktiv sind.

Jeder Handlungsraum, der sich am Programm beteiligt, kann durch den Fonds für Regionalentwicklung unterstützt werden. Die Bundesförderung ist eine Teilfinanzierung. Der Handlungsraum hat mindestens 50 Prozent der Finanzierung selbst zu tragen.

Massnahme in den Legislaturperioden 2016 bis 2019 und eventuell 2020 bis 2023:

M1. Unterstützung des Pilotprogramms Handlungsräume

Box 13: Beispiel Metropolitankonferenz Zürich

Rund 1,9 Millionen Menschen leben im Metropolitanraum Zürich, verteilt auf über 230 Gemeinden der Kantone Aargau, Zürich, Luzern, Schwyz, Zug, Schaffhausen, Thurgau und St. Gallen. Es haben sich bereits vielfältige Formen der Zusammenarbeit entwickelt, doch bis anhin fehlte eine übergeordnete Strategie für die grossregionale Zusammenarbeit. Mit der Gründung des Vereins Metropolitanraum Zürich wurde diese Schwachstelle beseitigt: Die Interessen der Mitgliedskantone, -städte und -gemeinden werden gebündelt und der gemeinsame Lebens- und Wirtschaftsraum gestärkt. Die Aufbauphase der Metropolitankonferenz Zürich wurde vom Bund im Rahmen der Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung unterstützt. Im Modellvorhaben wurden mögliche Vorgehensvarianten geprüft: Fusionen, Regionenbildung und Konferenzmodell. Letzteres wurde schliesslich weiterverfolgt und schrittweise realisiert. Die Organisationsstruktur des Vereins beinhaltet die Metropolitankonferenz mit der Kantons- und der Städte-/Gemeindekammer sowie den Metropolitanrat, bestehend aus je acht Vertreterinnen und Vertretern der Kantons- und der Städte-/Gemeindekammer. Ziel des Vereins ist, die Zusammenarbeit zu verbessern sowie dem Metropolitanraum Zürich national mehr Gewicht zu verleihen und ihn international besser zu positionieren. Es wurden zahlreiche Projekte der Themenschwerpunkte Gesellschaft, Verkehr, Wirtschaft und Lebensraum erfolgreich angestossen. Als Herausforderung für die überregionale Zusammenarbeit hat sich bislang die Einbindung der Gemeinden gezeigt. Gerade unter den kleinen Gemeinden verstehen nicht alle den Sinn und den Nutzen einer überregionalen Zusammenarbeit.

Für die Zukunft gilt es daher, die Gemeinden besser in die Projektbearbeitung und Entscheidungsfindung einzubinden, um die Identität mit dem Metropolitanraum als Ganzem zu verbessern. Das Beispiel der Metropolitankonferenz Zürich zeigt, dass die Herausforderungen einer Multi-Level-Governance auf grossregionaler Ebene nach wie vor gross und entsprechende Massnahmen nötig sind.⁴³



Foto: ESA/Eurimage/swisstopo, NPOC.

15.3 Regionale Innovationssysteme (RIS)

Verortung in der Strategie	
Handlungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> • Impulse setzen und optimieren • Wissen vermehren und verbreiten • Erarbeitung von Entwicklungsstrategien unterstützen
Themenfelder	<ul style="list-style-type: none"> • Politische Steuerung im funktionalen Raum (A) • Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit (E)
Handlungssperimeter	<ul style="list-style-type: none"> • Agglomerationen • Handlungsräume Raumkonzept Schweiz
Status	<ul style="list-style-type: none"> • Weiterentwicklung; Umsetzung und Finanzierung im Rahmen der NRP

Das Instrument **Regionale Innovationssysteme (RIS)** soll die Wettbewerbsfähigkeit von Grossregionen stärken, indem die gesamte Region von der Dynamik der meist urbanen Zentren profitiert. Jede Region besitzt ihre spezifischen Strukturen und braucht daher Lösungen, die es ihr erlauben, sich gemäss ihren eigenen Stärken zu profilieren. RIS fördern den Wissens- und Technologietransfer (WTT) in funktionalen Wirtschaftsräumen. Das Instrument ist Bestandteil der NRP und soll die angestrebte Annäherung zwischen NRP und Agglomerationspolitik konkretisieren.

In der Schweiz ist die Volkswirtschaft verhältnismässig hoch entwickelt. Deshalb bieten Verbesserungen von Produkten, Dienstleistungen und Prozessen (um die Kundenbedürfnisse

⁴³ ARE (2013c): Valorisierung Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung: Zusammenarbeit auf grossregionaler Ebene. Bern.

noch besser zu erfüllen) die besten Chancen, um auch weiterhin Wohlstand und Arbeitsplätze zu erhalten und zu schaffen. Demnach gilt es, auf allen politischen Ebenen günstige Rahmenbedingungen für innovative Unternehmen zu schaffen. Im Rahmen der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete soll hier das in der NRP verankerte Instrument der RIS genutzt werden.

Optimale Rahmenbedingungen für Innovation

Die Förderung von Innovationsprozessen in den Regionen ist eine Priorität der NRP. Sie soll zum einen über die Stärkung von regionalen Innovationssystemen (RIS) erreicht werden, die über eine Governance zur Abstimmung von Akteuren und Angeboten sowie zur gemeinsamen strategischen Entwicklung des Systems verfügen. Zum anderen sollen innerhalb der RIS für die Regionen und deren KMU massgeschneiderte Unterstützungsangebote bereitgestellt werden. RIS sind aus Sicht des Bundes funktionale, in der Regel überkantonale und teilweise Landesgrenzen überschreitende Wirtschaftsräume, die über die für Innovationsprozesse entscheidende Triple Helix verfügen (Unternehmen, Hochschulen und öffentliche Hand). Zur horizontalen und vertikalen Koordination der Akteure und Aktivitäten sowie zur gemeinsamen strategischen Entwicklung des Systems bedarf es einer Governance. Konkrete Unterstützungsangebote sind in diesen strategischen und organisatorischen Rahmen einzuordnen. Zudem sind sie auf die regionalen Besonderheiten zuzuschneiden und systematisch an den Bedürfnissen der Zielgruppen in den Zielgebieten der NRP auszurichten. Vor diesem Hintergrund besteht aus Sicht des Bundes das Potenzial für sechs bis sieben Regionale Innovationssysteme (RIS).

Bei der Umsetzung der Strategie zur Förderung von Innovation in den Regionen spielen die Agglomerationen als Wirtschafts- und Innovationsmotoren eine wichtige Rolle, während sich die Wirkung der konkreten Unterstützungsangebote mehrheitlich in den Zielgebieten der NRP entfalten soll. In der NRP sind die Grossagglomerationen⁴⁴ sowie die urbanen Kantone⁴⁵ grundsätzlich von einer Förderung ausgeschlossen. Projekte in diesen Regionen können nur dann unterstützt werden, wenn ihre erzielten Wirkungen den Berggebieten und dem weiteren ländlichen Raum zugutekommen.

Umsetzung auf Basis von Programmvereinbarungen

Im Rahmen der NRP werden zwischen Bund und Kantonen vierjährige Programmvereinbarungen abgeschlossen, die spezifische Ziele zur Entwicklung der Innovationsfähigkeit einer funktionalen (in der Regel überkantonalen, teilweise grenzüberschreitenden) Grossregion beinhalten. Es werden somit keine konkreten Projekte vereinbart, sondern gemeinsame Ziele, die erreicht werden müssen und für die ein bestimmter Betrag zur Verfügung gestellt wird. Die Verantwortung für die Umsetzung der Programmvereinbarungen obliegt den Kantonen.

Das Instrument ist konzeptionell und finanziell vollumfänglich Teil der NRP. Das NRP-Mehrjahresprogramm 2016 bis 2023 definiert RIS als Schwerpunkt des Wertschöpfungssystems Industrie.

Massnahme in den Legislaturperioden 2016 bis 2019 und 2020 bis 2023:

M1. Förderung regionaler Innovationssysteme

⁴⁴ Gemeinden der Agglomerationen Zürich, Basel, Bern, Lausanne und Genf gemäss den Ergebnissen der Volkszählung 2000.

⁴⁵ ZH, ZG, SO, BS, BL, AG, GE

Box 14: Beispiel NRP-Programm «Innovation und Unternehmertum» der Westschweiz

Seit 2008 koordinieren die Westschweizer Kantone ihre Initiativen im Bereich Innovation und Unternehmertum. Das von der NRP unterstützte Programm der Westschweizer Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz fördert Coaching-Dienstleistungen für Start-ups und KMU durch die Plattformen Platinn, Alliance und Genilem. Die Experten von Platinn unterstützen Geschäftsinnovationen durch persönliche Beratung und weitere vorwettbewerbliche Unterstützungsformen. Die WTT-Plattform Alliance vermittelt und fördert gemeinsame Projekte mit Hochschulen. Genilem zielt darauf, ausgewählte innovative Unternehmen bei der Gründung und in den ersten Geschäftsjahren zu unterstützen. KMU und Start-ups haben dadurch Zugang zu weiteren Netzwerken, wodurch optimale Rahmenbedingungen für die Gründung und Entwicklung von Unternehmen geschaffen werden. Als zweiten Schwerpunkt betreibt das Programm Branchenförderung durch die Plattformen BioAlps (Life Sciences), Micronarc (Nanotechnologie), Alp ICT (Informations- und Kommunikationstechnologien) sowie CleantechAlps (Cleantech). Mit der überkantonalen Vernetzung von wertschöpfungsstarken Clustern entspricht das Programm den Bedürfnissen der Unternehmen.

15.4 Tripartite Konferenz

Verortung in der Strategie	
Handlungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> • Zusammenarbeit verbessern • Wissen vermehren und verbreiten
Themenfelder	<ul style="list-style-type: none"> • Politische Steuerung im funktionalen Raum (A) • Abstimmung von Siedlung und Verkehr (B) • Nachhaltiger Städtebau und Freiraumentwicklung (C) • Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts (D) • Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit (E) • Finanzierung und Ausgleich von Sonder- und Zentrumslasten (F)
Handlungssperimeter	<ul style="list-style-type: none"> • Agglomerationen • Handlungsräume Raumkonzept Schweiz
Status	<ul style="list-style-type: none"> • Weiterentwicklung

Sowohl für die Agglomerationspolitik als auch für die künftige Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete ist die tripartite Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen sowie Städten und Gemeinden von hoher Relevanz und in geeigneter Form vom Bund mitzutragen.

In der Agglomerationspolitik hat sich die 2001 gegründete Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) für die vertikale Zusammenarbeit etabliert. Sie ist als Plattform der politischen, vertikalen Abstimmung zwischen Bund, Kantonen sowie Städten und Gemeinden nicht mehr wegzudenken. Gründungsmitglieder der TAK sind der Bund, die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), der Schweizerische Gemeindeverband (SGV) und der Schweizerische Städteverband (SSV). Die enge Zusammenarbeit der TAK-Mitglieder und der erleichterte Informationsaustausch – beides Hauptziele der Plattform – haben unter anderem zur Tripartiten Strategie für die schweizerische Agglomerationspolitik geführt. Bisher befasste sich die TAK hauptsächlich mit agglomerationsspezifischen Fragestellungen und Herausforderungen, wie beispielsweise der institutionellen Stärkung der Agglomerationen, der Ausländer- und Integrationspolitik, der Sozialpolitik, der Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz oder des Zentrums- und Sonderlastenausgleichs. Die zunehmenden Verflechtungen der urbanen und ländlichen Räume haben jedoch deutlich gemacht, dass vermehrt auch koordinierte Strategien erforderlich sind. Im Juni 2007 beschloss die TAK, diese Frage zu vertiefen und eine Diskus-

sion über die Interdependenzen zwischen Agglomerationspolitik und einer Politik des ländlichen Raums zu lancieren. Im entsprechenden Bericht⁴⁶ werden Ansätze für eine Politik der komplementären Entwicklung für die städtischen und ländlichen Räume aufgezeigt.

Ein Gremium zur vertikalen Vernetzung der Aktivitäten bezüglich der ländlichen Räume und Berggebiete von Bund, Kantonen und Gemeinden besteht bisher nicht. Bereits 2003 wurde der Bundesrat mit dem Postulat Stadler (03.3136) ersucht, die Einsetzung einer der Agglomerationskonferenz ähnlichen Konferenz für die Entwicklung des ländlichen Raums und der Berggebiete ins Auge zu fassen. Auch in der 2011 eingereichten Motion Maissen (11.3927) wird gefordert, dass in der Strategie des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete einer verstärkten und institutionalisierten vertikalen Zusammenarbeit der betroffenen Akteure aller Staatsebenen mehr Beachtung zu schenken sei. Der Expertenbericht zur Beantwortung der Motion Maissen⁴⁷ und der Grundlagebericht zur Beantwortung der Massnahme 69 der Legislaturplanung 2011 bis 2015⁴⁸ kommen zum Schluss, dass in Abstimmung mit der TAK ein neues vertikales Gremium geschaffen werden soll, das tripartit zusammengesetzt ist und Akteure mit Relevanz für die ländlichen Räume und Berggebiete einbindet. Dabei wird offen gelassen, ob dieses Gremium auch aus einer erweiterten TAK hervorgehen kann.

Stärkung der tripartiten Zusammenarbeit als Ziel

Wenn die Partnerschaft zwischen Stadt und Land nachhaltig gestärkt werden soll, setzt dies Organisationsstrukturen der tripartiten Zusammenarbeit voraus, die sowohl den Interessen der urbanen und ländlichen Räume als auch den übergeordneten gemeinsamen Interessen gerecht werden.

Im Rahmen der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete strebt der Bund deshalb folgende Ziele an:

- Die Tripartite Konferenz ermöglicht, dass die vertikale Zusammenarbeit zur Umsetzung und Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik effizient organisiert und effektiv ist. Als Orientierungsrahmen dient die Tripartite Strategie zur schweizerischen Agglomerationspolitik. Ein geeignetes Gremium (z. B. Forum, Teilkonferenz, vorbereitende Kommission) steht dafür zur Verfügung.
- Die Tripartite Konferenz ermöglicht, dass die vertikale Zusammenarbeit zur Umsetzung und Weiterentwicklung der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete effizient organisiert und effektiv ist. Ein geeignetes Gremium (z. B. Forum, Teilkonferenz, beratende Kommission) steht dafür zur Verfügung.
- Die Partnerschaft zwischen Stadt und Land ist gestärkt. Dies wird unter anderem erreicht, indem tripartit relevante Themen, welche die beiden Politiken gleichermaßen betreffen, auf einer gemeinsamen politischen Plattform diskutiert werden können.

Prüfung einer gemeinsamen Tripartiten Konferenz mit separaten Gremien für die Agglomerationen sowie für die ländlichen Räume und Berggebiete

Gegenwärtig prüft die TAK den Einbezug der ländlichen Räume in die tripartite Zusammenarbeit. Gestützt auf Grundlagenarbeiten wurde ein Expertenbericht zum Einbezug der ländlichen Räume in die tripartite Zusammenarbeit erstellt.⁴⁹ Darin sind konkrete Modelle beschrieben, mit denen der Einbezug der ländlichen Räume in die tripartite Zusammenarbeit vollzogen werden könnte. Im Bericht sind Empfehlungen zur Modellwahl, zum Themenfokus, zu den allgemeinen

⁴⁶ TAK (2009): Abstimmung der Agglomerationspolitik mit der Politik des ländlichen Raums. Bern.

⁴⁷ SECO (2014): Expertenbericht zur Bundesstrategie Berggebiete und ländliche Räume. Bern.

⁴⁸ ARE (2014): Bericht für die Erarbeitung einer Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete. Bern.

⁴⁹ TAK (2014): Einbezug der ländlichen Räume in die tripartite Zusammenarbeit. Unveröffentlichter Berichtsentwurf der Projektleitung zuhanden der TAK.

Spielregeln wie auch zur Frage der Repräsentation enthalten. Im Sommer 2015 soll der Bericht unter Kenntnis der Ergebnisse der Konsultation politisch diskutiert und das weitere Vorgehen festgelegt werden.

Ob die vertikale Zusammenarbeit in einer gemeinsamen Tripartiten Konferenz organisiert werden kann, ist abhängig vom Ausgang des Projekts in der TAK. Der Bund trägt eine Erweiterung der TAK zu einer Tripartiten Konferenz mit Vertreterinnen und Vertretern und Themen der ländlichen Räume und Berggebiete unter folgenden Bedingungen mit:

- Die Tripartite Konferenz orientiert sich an den Themenfeldern der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete. Das Raumkonzept Schweiz soll als weiterer, übergeordneter Orientierungsrahmen dienen.
- Die Spielregeln zum Verfahren und zum Agenda Setting werden klar definiert. Dabei ist darauf zu achten, dass urbanen und ländlichen Räumen eine gleichwertige Struktur geboten wird und Partnerschaften zwischen Stadt und Land gestärkt werden.
- Die Akteure der Tripartiten Konferenz müssen klar einer der drei Staatsebenen zugeordnet werden können. Dadurch unterscheidet sich die Tripartite Konferenz von anderen Konferenzen. Eine neue Trägerschaft drängt sich nicht auf. Die Konferenz soll weiterhin von der kantonalen Ebene geleitet werden.

Wie die Tripartite Konferenz in Zukunft heissen soll und welches ihre Arbeitsschwerpunkte sein werden, ist im Rahmen eines tripartiten Prozesses festzulegen.

Massnahme in den Legislaturperioden 2016 bis 2019 und 2020 bis 2023:

M1. Aktive Mitgestaltung der Tripartiten Konferenz zu Themen der Agglomerationspolitik, der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete sowie zu Themen zur Stärkung der Partnerschaft zwischen Stadt und Land

15.5 Verordnung über die raumordnungspolitische Koordination der Bundesaufgaben

Verortung in der Strategie	
Handlungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> • Zusammenarbeit verbessern • Zuständigkeiten und Rechtsgrundlagen optimieren
Themenfeld	<ul style="list-style-type: none"> • Politische Steuerung im funktionalen Raum (A)
Handlungssperimeter	<ul style="list-style-type: none"> • Ohne Raumbezug
Status	<ul style="list-style-type: none"> • Weiterentwicklung

Die Agglomerationspolitik und die Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete sind Querschnittspolitiken des Bundes. Um eine möglichst grosse und effektive Wirkung im Raum zu erzielen, ist deshalb eine sektorübergreifende Zusammenarbeit beziehungsweise eine gute Koordination und Kooperation der verschiedenen Sektoralpolitiken unabdingbar.

Die räumlich geprägte, sektorübergreifende Zusammenarbeit wird in der KoVo geregelt. Diese stützt sich auf die Artikel 8, 55 und 57 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) und bezweckt, die Kohärenz in der Raumordnungspolitik des Bundes zu verbessern. Die Bundesaufgaben, die sich auf den Raum und die regionale Entwicklung auswirken und der vom Bundesrat mit dem Raumkonzept Schweiz festgelegte raumordnungspolitische Gesamtrahmen sind daher aufeinander abzustimmen. Die Verordnung verpflichtet die Departemente, Ämter und Dienststellen der allgemeinen Bundesverwaltung bezüglich ihrer raumordnungspolitisch relevanten Aufgaben zur Kooperation und Koordination. Sie regelt zudem Funktion, Aufgabenfelder und Organisation der Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK) und des Rats für Raumordnung (ROR). Implizit ist sie

auch die rechtliche Basis für das Bundesnetzwerk ländlicher Raum (BNLR), auch wenn dieses in der KoVo nicht ausdrücklich erwähnt wird.

Trotz dieser Koordinationsbemühungen des Bundes wird sowohl von den Akteuren der ländlichen Räume und Berggebiete als auch von jenen der Agglomerationen bemängelt, dass die Koordination auf Bundesebene noch zu schwach sei. Zudem haben die Kantone bei verschiedenen Gelegenheiten darauf hingewiesen, dass eine kohärente und gesamtheitliche kantonale Planung massgeblich erschwert werde, solange der Bund die von ihm zu erfüllenden Aufgaben von raumordnungspolitischer Relevanz nicht oder nur ungenügend aufeinander abstimme.

Stärkung der Koordination der raumrelevanten Bundespolitiken

Mit der aufeinander abgestimmten Agglomerationspolitik und Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete soll die Kohärenz der Raumentwicklung Schweiz gestärkt werden. Ein Schlüssel dafür liegt in der frühzeitigen und verbesserten Koordination der raumrelevanten Sektoralpolitiken des Bundes. Optimierungspotenzial besteht sowohl innerhalb als auch zwischen den beiden Politiken, insbesondere im Hinblick auf:

- Früherkennung kommender relevanter Fragestellungen;
- Frühzeitige Interessensabwägung zu einzelnen Massnahmen und Instrumenten;
- Auftrag zur Abstimmung der verschiedenen Sektoralpolitiken im Hinblick auf die Zielerreichung;
- Frühzeitiges Konfliktmanagement bei Zielkonflikten und Zielkonkurrenz bei begrenzten Ressourcen zwischen verschiedenen raumrelevanten Sektoralpolitiken;
- Vermehrtes Nutzen von Synergien raumrelevanter Sektoralpolitiken, sodass die erwünschten raumwirksamen Effekte von Massnahmen verbessert werden können;
- Ausreichende Kompetenzen und Verbindlichkeit für die sektorübergreifende Zusammenarbeit auf Bundesebene, namentlich in der Agglomerationspolitik und in der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete;
- Ausreichende Ressourcen für die Wahrnehmung der Koordinationsaufgaben in der Agglomerationspolitik und in der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete, namentlich für die Fachgruppe Agglomerationspolitik (siehe Kapitel 14.3) und das Bundesnetzwerk ländlicher Raum.

Anpassung der KoVo und Umsetzung der Folgearbeiten

Um die Optimierungspotenziale nutzen und eine effektivere und effizientere Ausgestaltung der Koordination der Sektoralpolitiken auf Bundesebene erreichen zu können, soll die KoVo überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Seit ihrem Inkrafttreten am 1. Januar 1998 wurde die KoVo nur geringfügig angepasst, obwohl sich die Rahmenbedingungen der Raumentwicklung seither stark verändert haben und auch neue Bedürfnisse zur Stärkung der horizontalen Zusammenarbeit auf Bundesebene zu befriedigen sind. Für einzelne Bestandteile der KoVo, namentlich den ROR, liegen bereits Evaluationsergebnisse vor, die eine Anpassung der KoVo nahelegen.⁵⁰ Für die KoVo als Ganzes und weitere auf der KoVo basierende Koordinationsgremien (ROK, BNLR) ist eine Überprüfung hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und Funktionsfähigkeit notwendig. Dabei sind auch die Ergebnisse des Berichts des Bundesrates in Erfüllung der beiden gleichlautenden Postulate Fluri 13.3820 und Germann 13.3835 vom 26. September 2013 zur Umsetzung von Artikel 50 BV zu berücksichtigen.

Mit der Überprüfung der KoVo sollen, wo nötig, auch Revisionsvorschläge erarbeitet werden. Darauf aufbauend unterbreiten ARE und SECO dem Bundesrat im 2015 einen Anpassungsvorschlag für die KoVo mit entsprechenden Aufträgen zur Umsetzung. Die weiterführenden Arbeiten sind abhängig vom Bundesratsentscheid.

⁵⁰ Ecoplan (2014): Kurzevaluation des Rats für Raumordnung (ROR): Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO und des Bundesamts für Raumentwicklung ARE.

Massnahme in den Legislaturperioden 2016 bis 2019 und 2020 bis 2023:

M1. Umsetzung der Folgearbeiten aufgrund der Überprüfung und Anpassung der KoVo

15.6 Wissensmanagement Raumentwicklung Schweiz

Verortung in der Strategie	
Handlungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> • Wissen vermehren und verbreiten
Themenfelder	<ul style="list-style-type: none"> • Politische Steuerung im funktionalen Raum (A) • Abstimmung von Siedlung und Verkehr (B) • Nachhaltiger Städtebau und Freiraumentwicklung (C) • Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts (D) • Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit (E) • Finanzierung und Ausgleich von Sonder- und Zentrumslasten (F)
Handlungssperimeter	<ul style="list-style-type: none"> • Agglomerationen • Handlungsräume Raumkonzept Schweiz • Strategische Teilgebiete
Status	<ul style="list-style-type: none"> • Neu

Die Herausforderungen im urbanen Raum und in den ländlichen Räumen und Berggebieten sind zahlreich. Gleichzeitig werden die Lösungsansätze im Zuge der zunehmenden stadt-land-übergreifenden Verflechtungen komplexer. In Wissenschaft und Praxis sind dazu vielfältige Erkenntnisse beziehungsweise Erfahrungen vorhanden. Damit die Praxis von den bestehenden Erfahrungen und Wissensbeständen profitieren kann, müssen aktuelle Erkenntnisse gebündelt, aufbereitet und verständlich kommuniziert werden. Der Bund ist aufgrund seiner Zuständigkeiten und Kompetenzen in der Pflicht, die nötigen Grundlagen zu gewährleisten und einen zielgruppengerechten Wissenstransfer zu ermöglichen. Beim Wissenstransfer und bei der Sensibilisierung der betroffenen Akteure besteht ein grosses Potenzial, um eine nachhaltige Raumentwicklung in der Schweiz voranzutreiben. Mithilfe eines systematischen Wissensmanagements soll dieses Potenzial besser ausgeschöpft werden.

Verbesserung von Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch

Die Ziele des Wissensmanagements bestehen darin, den aktuellen Stand des Wissens verfügbar zu machen, den Wissenstransfer zwischen Forschung und Praxis zu verbessern sowie den Erfahrungsaustausch zwischen den vom Bund unterstützten Projekten zu gewährleisten. Bundesämter, Kantone, Städte und Gemeinden sowie andere an raumentwicklungspolitischen Fragen interessierte Personen und Institutionen sollen über aktuelle Erkenntnisse in übersichtlicher Form auf dem Laufenden gehalten werden. Staatliche und nicht-staatliche Akteure der Raumentwicklung sollen informiert, qualifiziert und über geeignete Plattformen vernetzt werden.

Zwei Schwerpunkte für die Umsetzung

Um die angestrebten Ziele zu erreichen, kann auf den bestehenden Informationsmitteln und -kanälen von ARE und SECO aufgebaut werden. Zwei Schwerpunkte stehen bei der Umsetzung im Vordergrund:

Bestehende Informationsmittel und -kanäle

- Bestehende Plattformen von ARE und SECO sowie von weiteren Bundesämtern sollen besser genutzt, bespielt und vernetzt werden. Dies soll den betroffenen und interessierten Akteuren das Finden von Informationen und die Vernetzung untereinander vereinfachen.

- ARE und SECO beteiligen sich weiterhin an Forschungsprojekten zu Fragestellungen im Zusammenhang mit der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete. Die Ergebnisse werden in angemessener Weise zur Verfügung gestellt und verbreitet.
- Der Bund verfügt über eine Reihe von Monitoringsystemen zur räumlichen Entwicklung (Monitoring Raumentwicklung Schweiz, Monitoring urbaner Raum Schweiz, Monitoring ländliche Räume, Regionale Disparitäten, Monitoring der regionalwirtschaftlichen Entwicklung, Urban Audit, Landschaftsbeobachtung Schweiz LABES, gegebenenfalls weitere). Diese Monitoringsysteme sollen aktualisiert und koordiniert werden, insbesondere auch unter Berücksichtigung der neuen Agglomerationsdefinition des BFS (vgl. Anhang A). Zudem sollen sich die Monitoringsysteme an einer aktualisierten Definition der ländlichen Räume und Berggebiete orientieren, die in den nächsten Jahren zu erarbeiten ist. Die Ergebnisse dieser Aktualisierungen sollen zielgruppengerecht aufbereitet werden.

Netzwerkstelle regiosuisse

Die Netzwerkstelle regiosuisse soll als Plattform für die Regionalentwicklung in Zukunft neben ihren Dienstleistungen zur NRP auch Dienstleistungen für den Wissenstransfer der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete anbieten. Dies hat den Vorteil, dass der Adressatenkreis von regiosuisse erweitert, Akteure der NRP, der AggloPol und der P-LRB auf einer gemeinsamen Plattform angesprochen und Synergien genutzt werden können.

Insbesondere beim Wissenstransfer der Agglomerationspolitik AggloPol und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete P-LRB als Ganzes, bei einzelnen Themenschwerpunkten und neuen Instrumenten sowie bei Themen, die stadt-land-übergreifende Räume und Herausforderungen betreffen, soll regiosuisse zur Umsetzung der beiden Politiken beitragen. Die Dienstleistungen, die künftig von der Netzwerkstelle erbracht werden sollen, umfassen:

- Einen eigenen Web-Bereich für die beiden Politiken
- Das Aufnehmen von Themen, welche die beiden Politiken betreffen, in die Informationsmittel von regiosuisse
- Die Sammlung von Good-Practice-Beispielen
- Die Durchführung von Veranstaltungen und Erfahrungsaustauschen zu Themen den beiden Politiken

Die erste Phase der Zusammenarbeit (2016 bis 2019) ist eine Testphase. Im Rahmen eines Partnerschaftsvertrags zwischen ARE und SECO werden die spezifischen Leistungen festgelegt, die regiosuisse für die Agglomerationspolitik und die Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete erbringen soll. Nach vier Jahren ist Bilanz zu ziehen, ob und, falls ja, in welcher Form und in welcher Intensität die Zusammenarbeit in der Periode 2020 bis 2023 weitergeführt werden soll.

Massnahmen in den Legislaturperioden 2016 bis 2019 und 2020 bis 2023:

M1. Nutzung der Plattform regiosuisse für Themen der Agglomerationspolitik und die Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete

M2. Beteiligung an Forschungsprojekten zu Fragestellungen der beiden Politiken und Valorisierung der Ergebnisse für die Raumentwicklung Schweiz

M3. Aktualisierung des Monitorings des urbanen und des ländlichen Raumes im Rahmen des Monitoringsystems Raumentwicklung Schweiz

M4. Optimierung der bestehenden Informationsmittel und -kanäle

M5. Aktualisierung der Definition für die ländlich geprägten Räume und Berggebiete der Schweiz

Box 15: Beispiel Erfahrungsaustausch (ERFA), Burgdorf: «Sich integrieren, sich engagieren: Partizipation im Projet urbain»

Im Rahmen des Pilotprogramms Projets urbains wurde eine Plattform für den Erfahrungs- und Wissensaustausch lanciert mit dem Ziel, den Dialog zwischen den Vertreterinnen und Vertretern der teilnehmenden Gemeinden und Kantonen sowie den in den Projekten engagierten Akteuren zu fördern und damit die Erkenntnisse aus den vielfältigen Projekten gezielt zu valorisieren. Der Bund ist prädestiniert, um aus einer nationalen Perspektive diesen Erfahrungsaustausch sicherzustellen. Der Bedarf dafür ist riesig. Als Beispiel für einen solchen Erfahrungsaustausch kann die am 17. September 2013 in Burgdorf (BE) stattgefundene Tagung zum Thema «Partizipation in den Projets urbains» genannt werden. Ziel der Tagung war es, den Austausch zwischen den Teilnehmenden über eine gemeinsame Vision von «Partizipation» zu initiieren. Neben Referaten und Arbeitsgruppen kam dabei auch die praktische Übung mit konkreten Partizipationstechniken zum Einsatz. Die Ergebnisse der Tagung zeigen, dass Partizipationsprozesse kein Wunder- oder Allerheilmittel sind. Partizipation kann nur greifen und funktionieren, wenn die Politik ein Stück Einfluss abgibt, wenn das Terrain von den beteiligten Fachpersonen der jeweiligen Behörden und Organisationen gründlich vorbereitet wird und wenn die Motivation der Teilnehmenden hoch ist. Diese müssen spüren, dass sie unterstützt werden und als Expertinnen und Experten für Fragen in Zusammenhang mit dem Projektumfeld Gehör finden. Insgesamt geht es darum, ein von allen Akteuren des Prozesses mitgetragenes «Leitbild» zu erstellen, mit respektierten Spielregeln und transparenter Kommunikation.⁵¹

16 Instrumente und Massnahmen zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit

Über die raumspezifischen und gemeinsamen Instrumente der schweizerischen Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete hinaus existieren weitere grenzübergreifende Instrumente und Massnahmen, die für die Agglomerationspolitik des Bundes von Bedeutung sind.

EU-Kohäsionspolitik und Europäische territoriale Zusammenarbeit (ETZ)

Die Europäische territoriale Zusammenarbeit (ETZ) umfasst grenzübergreifende Programme wie Interreg, URBACT und ESPON und ist Bestandteil der Kohäsionspolitik der EU (siehe Kapitel 7). Schweizer Regionen beteiligen sich seit Anfang der Neunzigerjahre an den grenzüberschreitenden Interreg-Programmen, seit 1995 mit Unterstützung des Bundes. Seit 2008 läuft die Schweizer Teilnahme an den ETZ-Programmen über die NRP. Um vom Bund finanziell unterstützt zu werden, müssen Projekte deshalb den NRP-Zielsetzungen entsprechen. Die Programme sind auch für die Agglomerationspolitik des Bundes von zentraler Bedeutung:

- **URBACT:** URBACT ist ein Programm der Europäischen Union, das den Erfahrungsaustausch zwischen Städten durch die Gründung thematischer Netzwerke unterstützen will. Dabei wird eine Vielzahl von entwicklungspolitischen Aspekten abgedeckt, beispielsweise Wirtschaft, Mobilität, Umwelt, Energie oder soziale Integration. Nebst dem transnationalen Erfahrungsaustausch bildet jede Stadt eine lokale Aktionsgruppe, um die gewonnenen Erkenntnisse anhand eines Aktionsplans an die lokale Situation anzupassen.

Die Teilnahme an diesem Programm steht allen europäischen Städten sowie Städten der Schweiz und Norwegens offen. Auch Regionen und Forschungsinstitute können sich an bestimmten Aktivitäten beteiligen. Der Bund ermutigt die Schweizer Städte zur Teilnahme am Programm URBACT. Der punktuelle Erfahrungsaustausch zu spezifischen Themenfeldern könnte in Zukunft noch intensiver praktiziert werden.

⁵¹ Programm Projets urbains (Hrsg.) (2014): Zusammenfassung zum Erfahrungsaustausch Projets urbains «Sich integrieren, sich engagieren: Partizipation im Projet urbain». Bern.

- **Interreg:** Die 1990 von der Europäischen Kommission lancierten Interreg-Programme zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sind auch heute noch ein wichtiges Instrument der europäischen Raumentwicklung. Sie sollen einen Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit der Regionen leisten und helfen, durch Grenzen entstandene Hindernisse abzubauen. Für grenzüberschreitende Agglomerationen wie die Räume Genf, Basel oder Tessin-Milano stellen die Interreg-Programme ein wichtiges Zusammenarbeitinstrument mit einer bedeutenden ausserpolitischen Dimension dar.

Städte (und insbesondere die in ihnen angesiedelten Hochschulen) sind wichtige Interreg-Partner. Das Potenzial ist aber nicht ausgeschöpft; das Instrument könnte in Zukunft von Städten noch stärker genutzt werden. Dazu bieten sich etwa Themenfelder wie die Mobilität, die Stadt-Land-Beziehungen sowie die Schaffung von Netzwerken zum internationalen Wissensaustausch an.

- **ESPON:** Ziel von ESPON – dem «European Observation Network for Territorial Development and Cohesion» – ist es, ein dauerhaftes System räumlicher Beobachtung des europäischen Territoriums zu etablieren. Das Raubeobachtungsnetzwerk umfasst nicht nur EU-Mitgliedsländer, sondern auch angrenzende Staaten wie die Schweiz. Die Partizipation an ESPON bietet der Schweiz viele Vorteile: Zum einen haben Schweizer Forschungsinstitute Zugang zu den einzelnen Projekten und können so direkt auf Daten, Resultate und Forschungsnetzwerke zugreifen. Zum anderen wird durch die aktive Teilnahme gewährleistet, dass die schweizerischen Daten in die europäischen Berechnungen einfließen und so grossräumige, internationale Vergleiche gemacht werden können.

Viele ESPON-Projekte betreffen Themen, die für die schweizerischen Städte von Bedeutung sind. Der Bund kann relevante Forschungsergebnisse vermehrt in die schweizerische Agglomerationspolitik einfließen lassen.

Massnahmen in den Legislaturperioden 2016 bis 2019 und 2020 bis 2023:

M1. Förderung der Teilnahme von Schweizer Agglomerationen an EU-Programmen (Interreg, URBACT)

M2. Verbesserte Verbreitung von Forschungsergebnissen (ESPON)

Politische Prozesse in grenzüberschreitenden Agglomerationen

Rechtliche Instrumente können für grenzüberschreitende Agglomerationen sowohl zur Erfüllung von gemeinsamen Aufgaben als auch zur Verbesserung und Konsolidierung politischer Prozesse nützlich sein.

- Im Rahmen des Rahmenübereinkommens vom 21. Mai 1980 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften oder Behörden (Madriider Übereinkommen) und des Karlsruher Übereinkommens zur Schaffung von grenzüberschreitenden Gremien wurden zwei Instrumente entwickelt, welche die grenzüberschreitende Zusammenarbeit verbessern sollen: der Grenzüberschreitende örtliche Zweckverband (GöZ) und die Verbände für euroregionale Zusammenarbeit (VEZ).
- Im Rahmen der Kohäsionspolitik unterstützt ausserdem die EU das Einrichten von «Europäischen Verbänden für territoriale Zusammenarbeit» (EVTZ). EVTZ haben zum Ziel, durch die Anwendung eines einheitlichen, an eines der teilnehmenden Länder angelehnten juristischen Rahmens die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu erleichtern. Seit 2014 sind EVTZ zwischen einem EU-Mitgliedstaat und einem Drittstaat möglich, was auch städtischen Grenzregionen wie Genf oder dem Mendrisiotto neue Möglichkeiten bietet.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist in erster Linie Sache der Kantone und Gemeinden. Die Pflege und der Ausbau der Beziehungen der Schweiz zu ihren Nachbarstaaten mit einem besonderen Augenmerk auf den Grenzregionen stellen auch einen strategischen Schwerpunkt der Aussenpolitik des Bundes dar. Der Bund kann insbesondere grenzüberschreitende Agglomerationen unterstützen, indem er über die unterschiedlichen Instrumente informiert und einen Austausch zwischen den Agglomerationen unterstützt. Über die NRP werden grenzüberschreitende Projekte auch finanziell vom Bund unterstützt.

Massnahme in den Legislaturperioden 2016 bis 2019 und 2020 bis 2023:

M3. Unterstützung der grenzüberschreitenden Agglomerationen

Box 16: Rurbance: rural-urbane Beziehungen in alpinen Regionen

Mangelnde Kooperation zwischen unterschiedlichen Politik- und Wirtschaftsbereichen behindern das Wiederherstellen von traditionellen Beziehungen zwischen ruralen und urbanen Räumen, welche die Lebensqualität, Kultur und das typische Erscheinungsbild massgeblich prägen. Rurbance – ein Projekt des Interreg-Alpine-Space-Programms der EU – untersucht diese rural-urbanen Beziehungen in alpinen Regionen in sechs verschiedenen europäischen Ländern in insgesamt 18 Pilotprojekten mit dem Ziel der Entwicklung neuer Governance-Strategien, um politische Grenzen zu überwinden und rural-urbane Netzwerke zu stärken. Die Herangehensweise von Rurbance ist es, laufende lokale Konzepte in der festgelegten Pilotregion zu untersuchen, um das Potenzial für verbesserte Governance-Strategien aufzuzeigen. Dieser Prozess wird von Stakeholder- und Expertenworkshops begleitet, um inkludierte Entscheidungsprozesse zu entwickeln.

Im Rahmen von Rurbance untersucht die Stadt Zürich zusammen mit mehreren Kantonen die Beziehungen mit den an der Gotthardlinie gelegenen Gebieten. Auf der Transitachse zwischen Zürich und Mailand leben über zwei Millionen Einwohnerinnen und Einwohner – also rund ein Viertel der Schweizer Bevölkerung – auf rund 16 Prozent der Fläche der Schweiz. Betrachtet man die Teilgebiete differenzierter, wird eine starke Segmentierung sichtbar. Am Anfang des Korridors (Zürich, Zug) und an dessen Ende (Tessin unterhalb der Leventina bis Mailand) findet sich dicht besiedeltes Gebiet. Dazwischen liegen weniger bis kaum besiedelte Gebiete, insbesondere im Kanton Uri und in der Leventina. Der gesamte Korridor zwischen Zürich und Mailand wird durch die Eröffnung von Gotthard- und Ceneri-Basistunnel wesentlichen Veränderungen ausgesetzt sein. Unter diesem Aspekt werden Möglichkeiten der Zusammenarbeit und einer nachhaltigen Governance angestrebt.

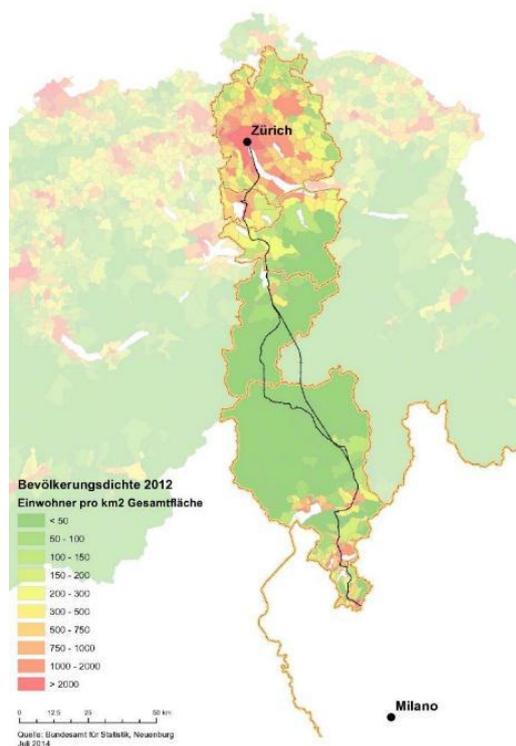


Abbildung 12: Bevölkerungsdichte Transitachse Zürich–Tessin.

17 Ressourcen

Bei der Finanzierung der Aufgaben in der Agglomerationspolitik müssen alle Staatsebenen einen Beitrag leisten. Es gilt das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz: Mitentscheidung, Mitfinanzierung und Nutzen müssen Hand in Hand gehen. Wer mitwirkt, beteiligt sich in der Regel auch finanziell. In erster Priorität sind die verfügbaren Ressourcen optimal einzusetzen und Optimierungen des Mitteleinsatzes in bestehenden Politiken – sowohl bei den Sektoralpolitiken wie auch bei bestehenden sektorübergreifenden Politiken und Programmen – anzustreben, um bestehende agglomerationsrelevante Politiken noch besser auf die Bedürfnisse und Herausforderungen der Agglomerationen auszurichten. Bei ausgewiesenem Bedarf ist auch der Einsatz zusätzlicher Mittel auf allen Staatsebenen zu prüfen. Dabei dient die Tripartite Strategie zur schweizerischen Agglomerationspolitik als Orientierungsrahmen.

Auf Bundesebene hat die Optimierung und Konsolidierung bestehender Instrumente höchste Priorität. Insbesondere weil der Infrastruktur-Fonds zeitlich befristet ist, reichen die Mittel zur Finanzierung der Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung nicht aus, um die Finanzierung der Aufgaben dauerhaft sicherstellen zu können. Dessen langfristige Finanzierung soll mit der Schaffung des NAF sichergestellt werden. Die dazu nötigen finanziellen Ressourcen werden im Rahmen der NAF-Vorlage beantragt.

Zur Umsetzung der Agglomerationspolitik 2016+ sind ergänzende Instrumente und Massnahmen notwendig. Diese resultieren aus der Umsetzung der Aufträge des Bundesrats (vgl. Kapitel 2.2), der Beiträge des Bundes zur Umsetzung der Tripartiten Strategie sowie aus der Abstimmung mit der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete. Ein Teil der dafür notwendigen Ressourcen ist bereits gesichert (Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung, Wissensmanagement Raumentwicklung Schweiz).

Um die zusätzlich notwendigen Ressourcen sicherstellen zu können, werden in erster Priorität Synergien mit bestehenden agglomerationsrelevanten Sektoralpolitiken des Bundes genutzt: Ausländer- und Integrationspolitik (Programm Zusammenhalt in Quartieren), Standortförderungs politik (Pilotprogramm Handlungsräume, Regionale Innovationssysteme, Instrumente und Massnahmen zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit). Der entsprechende finanzielle und personelle Mittelbedarf wird im Rahmen der Weiterentwicklung der einzelnen Sektoralpolitiken und, wo nötig, auf Basis von Anpassungen der Rechtsgrundlagen quantifiziert. Wo nötig, ist dieser mit den Anträgen zur Inkraftsetzung von gesetzlichen Bestimmungen oder der Verabschiedung von Botschaften zu beantragen.

Ein finanzieller und personeller Mehrbedarf, der ebenfalls primär aus vorhandenen Ressourcen zu decken ist, ergibt sich zudem bei Aufgaben zur Verbesserung der Koordinationsarbeiten auf Bundesebene (Fachgruppe Agglomerationspolitik) sowie vertikal zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden (Tripartite Konferenz). Der Bedarf an personellen und finanziellen Mitteln und deren Kompensation ist mit der Überprüfung und Anpassung der KoVo sowie der TAK-Vereinbarung festzulegen.

Abbildung 13 gibt eine Übersicht über Zuständigkeit, Verankerung und Ressourcenbedarf der Instrumente und Massnahmen der Agglomerationspolitik 2016+ sowie der gemeinsam mit der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete umzusetzenden Instrumente und Massnahmen. Daraus wird ersichtlich, wie die zur Umsetzung der Agglomerationspolitik 2016 bis 2023 notwendigen Ressourcen sichergestellt werden.

	Zuständigkeit (Federführendes Amt unterstrichen)	Verankerung	Ressourcen
Instrumente und Massnahmen Agglomerationspolitik			
Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung	<u>ARE</u> , ASTRA	Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds NAF (Arbeiten im Gang)	Ressourcen sind in der Botschaft zum NAF beantragt
Programm Zusammenhalt in Quartieren	<u>ARE</u> , SEM, BWO, EKM, FRB	Raumplanungsgesetz (RPG) im Zusammenhang mit der Revision des Ausländer- und Integrationsgesetz AIG (Arbeiten zur Anpassung im Gang)	Ressourcen werden im Rahmen der Anpassung des RPG im Zusammenhang mit der Inkraftsetzung des AIG beantragt.
Fachgruppe Agglomerationspolitik	<u>ARE</u> , SECO, weitere in Abklärung	KoVo (Auftrag zur Prüfung des Anpassungsbedarfs erteilt)	Ressourcen werden 2015 mit dem BR-Entscheid zur Anpassung der KoVo beantragt; primär mit bestehenden Ressourcen finanziert
Gemeinsame Instrumente und Massnahmen Agglomerationspolitik und Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete			
Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung	<u>ARE</u> , ASTRA, BAFU, BAG, BASPO, BLW, BWO, SECO	Bestehende Politiken der beteiligten Bundesstellen; zweite Teilrevision des RPG (im Gang)	Finanzierung 2014 bis 2018 durch die beteiligten Bundesstellen sichergestellt
Pilotprogramm Handlungsräume (PHR)	<u>SECO</u> , ARE	Bundesgesetz über die Regionalpolitik	Finanzierung primär mit bestehenden Mitteln im Rahmen des NRP-Budgets
Regionale Innovationssysteme (RIS)	SECO	Bundesgesetz über die Regionalpolitik	Finanzierung mit bestehenden Mitteln im Rahmen des NRP-Budgets
Überprüfung und Anpassung der KoVo	<u>ARE</u> , SECO	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG	Finanzierung durch die beteiligten Bundesstellen sichergestellt
Tripartite Konferenz	<u>ARE</u> , SEM, BJ, SECO, Einbezug weiterer Bundesstellen in Abklärung	TAK-Vereinbarung (allenfalls Anpassung aufgrund des Einbezugs der ländlichen Räume und Berggebiete)	Ein allfälliger zusätzlicher Mittelbedarf ist primär über bestehende Ressourcen aufzufangen
Wissensmanagement Raumentwicklung Schweiz	<u>SECO</u> , ARE	Bundesgesetz über die Regionalpolitik, bestehende Politiken der beteiligten Bundesstellen	Finanzierung durch die beteiligten Bundesstellen sichergestellt
Instrumente und Massnahmen zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit			
Interreg, ESPON, URBACT	<u>SECO</u> , ARE	Bundesgesetz über die Regionalpolitik	Finanzierung mit bestehenden Mitteln im Rahmen des NRP-Budgets

Abbildung 13: Zuständigkeiten, Verankerung und Ressourcen der Instrumente und Massnahmen der Agglomerationspolitik des Bundes 2016 bis 2023.

18 Monitoring und Evaluation

Die Umsetzung der Agglomerationspolitik des Bundes ab 2016 erfolgt in den Legislaturperioden 2016 bis 2019 und 2020 bis 2023. Zuständig für die Umsetzung sind ARE und SECO, wobei das ARE die Federführung übernimmt.

In allen Politikfeldern, insbesondere in solchen mit Bezug zur Raumentwicklung, muss die Kohärenz zwischen den durchgeführten Massnahmen und den angestrebten Zielen von Beginn an gewährleistet sein. Die Ausarbeitung eines Wirkungsmodells ist daher unverzichtbar. Für die Agglomerationspolitik ab 2016 lässt sich das Grundschemata wie folgt darstellen:

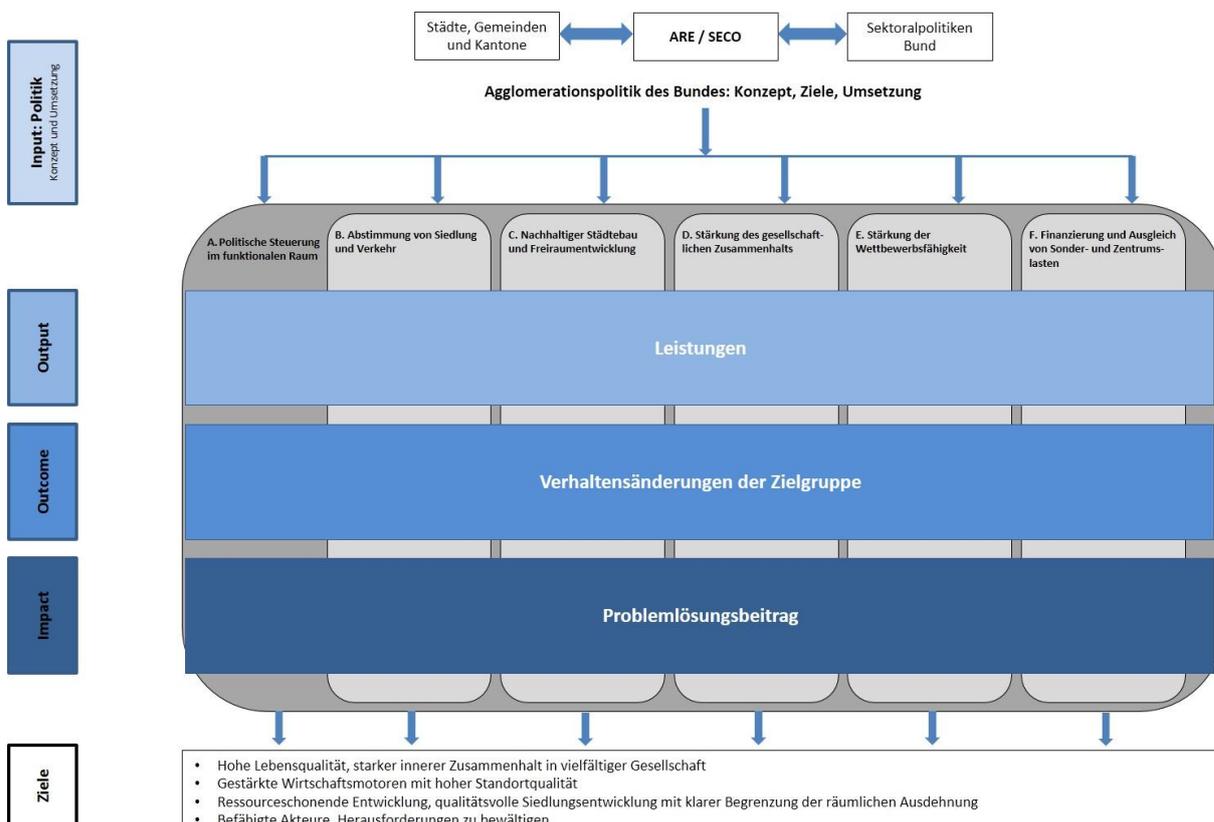


Abbildung 14: Wirkungsmodell.

Gestützt auf das Wirkungsmodell soll am Ende der ersten Vierjahresperiode – also im zweiten Halbjahr 2018 – die Umsetzung der Agglomerationspolitik erstmals evaluiert werden. Dies bietet die Möglichkeit, erforderliche Anpassungen vorzunehmen und die Umsetzung der Politik in der zweiten Periode zu optimieren. Diese Zwischenevaluation kann entweder von ARE und SECO oder aber bei Bedarf von einem externen Auftragnehmer durchgeführt werden.

Im zweiten Halbjahr 2022 wird im Hinblick auf die Vorbereitung des nachfolgenden Zyklus (2024 bis 2031) eine Schlussevaluation durchgeführt. Zur Gewährleistung der Objektivität muss zwingend eine externe Stelle mit der Durchführung dieser Evaluation beauftragt werden. Die Ergebnisse der Schlussevaluation werden zusammen mit einer Stellungnahme von ARE und SECO in einem Bericht an den Bundesrat erläutert.

Auf der Grundlage dieser Ergebnisse lassen sich ferner die Instrumente in den Bereichen Steuerung (Controlling), Berichterstattung (Reporting), Beobachtung (Monitoring) und Evaluation für die Umsetzung dieser Politik definieren (CRME-System). Die Massnahmen in diesen vier Bereichen gewährleisten eine angemessene Erfolgskontrolle und Beurteilung der Agglomerationspolitik des Bundes.

Anhang

Anhang A: Neue Agglomerationsdefinition des BFS

Die im vorliegenden Bericht massgebende Agglomerationsdefinition bezieht sich auf die eidgenössische Volkszählung 2000 und die hierzu vom Bundesamt für Statistik (BFS) 2003 veröffentlichte Abgrenzung⁵² (siehe Glossar). Nach dieser Definition setzt sich der urbane Raum der Schweiz aus 50 Agglomerationen und fünf isolierten Städten zusammen und umfasst knapp 900 Gemeinden (Gemeindestand 2014). Die übrigen Gebiete werden als ländlicher Raum bezeichnet, jedoch nicht weiter typisiert. Die Charakterisierung der ländlichen Räume und Berggebiete orientiert sich an der Typisierung des ARE.⁵³

Unter dem Titel «Agglosuisse» hat das BFS in mehrjähriger Arbeit die Agglomerationsdefinition grundlegend überarbeitet und im Dezember 2014 eine Definition zum Raum mit städtischem Charakter veröffentlicht.⁵⁴ Statistische Messungen in den letzten Jahrzehnten bestätigen, dass sich Agglomerationen über die Zeit dynamisch entwickeln. Die bisherige Definition vermochte diese Entwicklungsphänomene nur noch unzureichend abzubilden und reagierte auf Gemeindefusionen. Ausserdem standen in der früheren Definition benötigte Datensätze nicht mehr in der gleichen Form zur Verfügung. Hingegen konnten aktuellere Datensätze genutzt werden. Die Definition umfasst sowohl morphologische als auch funktionale Kriterien. Der städtisch geprägte Raum der Schweiz wird mit der neuen Definition nach folgenden Grundkategorien unterschieden: Agglomerationskerngemeinden, Agglomerationsgürtelgemeinden, mehrfach orientierte Gemeinden (also Gemeinden, die funktional nicht nur auf eine, sondern auf mehrere Agglomerationskerne ausgerichtet sind) und Kerngemeinden ausserhalb der Agglomerationen (vgl. Abbildung). Die übrigen Gemeinden werden als «ohne städtischen Charakter» bezeichnet.

	Gemeindekategorie				
	Agglomerationskern-gemeinde	Agglomerationsgürtel-gemeinde	Mehrfach orientierte Gemeinde	Kerngemeinde ausserhalb Agglomeration	Ländliche Gemeinde ohne städtischen Charakter
Raumtypologie					
Agglomeration	X	X			
Kern (in- und ausserhalb Agglomeration)	X			X	
Gürtel- und mehrfach orientierte Gemeinden		X	X		
Raum mit städtischem Charakter	X	X	X	X	
Ländlicher Raum ohne städtischen Charakter					X

Quelle: BFS (2014a): Raum mit städtischem Charakter der Schweiz 2012: Eine neue Definition der Agglomerationen und weiteren städtischen Raumkategorien. Neuchâtel.

Die mit der neuen Agglomerationsdefinition berechneten Kenngrössen unterscheiden sich von denjenigen, die auf der Definition 2000 basieren. Die Unterschiede sind teils auf reale Entwicklungen (zunehmende Urbanisierung, Suburbanisierungsphänomene, steigende Mobilität), teils auf methodische Anpassungen (rasterbasierter Ansatz und andere Auswahlkriterien) zurückzuführen.

Mit der neuen Definition werden 49 statt wie bisher 50 Agglomerationen ausgewiesen. Fünf Agglomerationen der Definition 2000 verlieren ihren Status, dafür gewinnen vier andere einen solchen. Die Agglomerationskerngemeinden nehmen einen grösseren Raum in Anspruch als die Kernstädte der Definition 2000. Gemäss der Definition 2000 gab es 63 Kernstädte (eine

⁵² http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/04.html, Zugriff: 14.01.2015.

⁵³ ARE (2012): Monitoring ländlicher Raum: Synthesebericht 2012. Bern.

⁵⁴ BFS (2014b): Raum mit städtischem Charakter 2012. Erläuterungsbericht. Neuchâtel.

bis zwei pro Agglomeration). Mit der neuen Definition sind es 430 Kerngemeinden (im Durchschnitt etwa neun pro Agglomeration). Die Agglomerationen haben an Ausdehnung gewonnen, sodass heute 1099 von insgesamt 2352 Schweizer Gemeinden zu einer Agglomeration gehören, verglichen zu 881 von damals 2899 Gemeinden im Jahr 2000.

Unter anderem aufgrund der neu eingeführten Kategorie der mehrfach orientierten Gemeinden wächst der Anteil der Gemeinden mit städtischem Charakter und der dort angesiedelten Bevölkerung markant: Die Zahl solcher Gemeinden erhöht sich von knapp 900 auf gut 1500, die dort angesiedelte Bevölkerung von knapp 75 Prozent auf 84 Prozent. 350 Gemeinden (7 Prozent der Wohnbevölkerung in der Schweiz) werden dem neu definierten mehrfach orientierten Raum zugeordnet. Davon zählten knapp 300 Gemeinden bisher zum ländlichen Raum. 57 Gemeinden werden den «Kerngemeinden ausserhalb Agglomerationen» zugewiesen. Die neu eingeführte Kategorie der mehrfach orientierten Gemeinden verdeutlicht, dass die im vorliegenden Bericht festgestellten Verflechtungen zwischen Stadt und Land zunehmen und eine klare Abgrenzung schwieriger wird. Dies trifft teilweise auch auf Agglomerationsgürtelgemeinden zu.

Diese Verschiebungen werfen Fragen der zu verwendenden Agglomerationsperimeter auf. ARE und SECO legen das weitere Vorgehen im Zusammenhang mit der Agglomerationspolitik fest. Es ist denkbar, dass ARE und SECO – basierend auf der Definition 2014 des BFS – eine eigene, räumlich restriktivere Eingrenzung der Agglomerationsperimeter vornehmen werden.

Die mit der Umstellung auf eine neue Agglomerationsdefinition notwendigen Anpassungen in Bezug auf die Agglomerationspolitik des Bundes sind vielfältig und erfordern weitergehende Abklärungen und ein schrittweises Vorgehen:

- Die Raubeobachtungsanalysen zur Agglomerationspolitik und zur Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete sind unter Berücksichtigung einer neuen Agglomerationsdefinition zu aktualisieren. Diese Massnahme ist zur Umsetzung der beiden Politikbereiche vorgesehen
- Die in der AggloPol und der P-LRB vorgesehenen Handlungsperimeter sind grundsätzlich flexibel und teilweise überlappend. Sie orientieren sich an den Herausforderungen und den zur Bewältigung der Herausforderungen geeigneten, funktionalen Perimetern. Eine neue Agglomerationsdefinition kann hier eine Hilfestellung bieten, ist aber nicht starr auf die Agglomerationspolitik und zur Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete anzuwenden.
- Gemäss Artikel 17b Absatz 2 des MinVG stützt sich der Bund bei der Vergabe von Beiträgen an Verkehrsinfrastrukturen in Städten und Agglomerationen auf die Agglomerationsdefinition des BFS. Diese Bestimmung gilt es anzupassen, da sie mit einer neuen Agglomerationsdefinition nicht mehr übereinstimmt. Für die derzeit in Ausarbeitung befindliche dritte Generation der Agglomerationsprogramme (2019 bis 2022) wird der «Besitzstand» nach der Agglomerationsdefinition des BFS aus dem Jahr 2000 garantiert. Das UVEK legt das weitere Vorgehen fest.

Anhang B: Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Raumkonzept Schweiz – Strategie 1: Handlungsräume bilden und das polyzentrische Netz von Städten und Gemeinden stärken.	12
Abbildung 2: Schnittstellen zwischen der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete.	14
Abbildung 3: Bevölkerungswachstum in Kernstädten, übrigen Agglomerationsgemeinden und ländlichen Räumen.	21
Abbildung 4: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Beispiel der Agglomeration «Grand-Genève».	23
Abbildung 5: Tagesdistanz pro Person.	25
Abbildung 6: Entwicklung von Siedlungsfläche, Bevölkerung und Beschäftigte im urbanen und ländlichen Raum.	27
Abbildung 7: Entwicklung des Anteils leer stehender Wohnungen am Gesamtwohnungsbestand.	28
Abbildung 8: Beschäftigte in wissensintensiven Dienstleistungsbranchen und Hightech-Bran-chen nach Raumtypen.	30
Abbildung 9: Steuer- und Finanzertrag, Nettobelastung für Gemeinden und Steuerbelastung natürlicher Personen in Zentren und Umland.	31
Abbildung 10: Politikkonzept der Agglomerationspolitik des Bundes 2016+.	42
Abbildung 11: Instrumente und Massnahmen und ihre räumliche und thematische Zuordnung.	51
Abbildung 12: Bevölkerungsdichte Transitachse Zürich–Tessin.	76
Abbildung 13: Zuständigkeiten, Verankerung und Ressourcen der Instrumente und Massnahmen der Agglomerationspolitik des Bundes 2016 bis 2023.	78
Abbildung 14: Wirkungsmodell.	79

Anhang C: Abkürzungsverzeichnis

AggloPol	Agglomerationspolitik
AIG	Ausländer- und Integrationsgesetz
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ASTRA	Bundesamt für Strassen
AuG	Ausländergesetz
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BASPO	Bundesamt für Sport
BAV	Bundesamt für Verkehr
BFE	Bundesamt für Energie
BFM	Bundesamt für Migration (bis 31.12.2014)
BFS	Bundesamt für Statistik
BG	Bundesgesetz
BJ	Bundesamt für Justiz
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft

BNLR	Bundesnetzwerk Ländlicher Raum
BV	Bundesverfassung
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EKM	Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen
ERFA	Erfahrungsaustausch
ETZ	Europäische territoriale Zusammenarbeit
EU	Europäische Union
EUSALP	Makroregionale Strategie Alpenraum
EVTZ	Europäische Verbände für territoriale Zusammenarbeit
GÖZ	Grenzüberschreitender örtlicher Zweckverband
IFG	Infrastrukturfondsgesetz vom 6. Oktober 2006 (SR 725.13)
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KoVo	Verordnung vom 22. Oktober 1997 über die raumordnungspolitische Koordination der Bundesaufgaben (SR 709.17)
LABES	Landschaftsbeobachtung Schweiz
MinVG	Bundesgesetz vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe (SR 725.116.2)
MinVV	Verordnung vom 7. November 2007 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe (SR 725.116.21)
MUR	Monitoring urbaner Raum Schweiz
NAF	Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NRP	Neue Regionalpolitik
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PHR	Pilotprogramm Handlungsräume
P-LRB	Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete
RIS	Regionale Innovationssysteme
ROK	Raumordnungskonferenz
ROR	Rat für Raumordnung
RPG	Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 (SR 700)
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft

SEM	Staatssekretariat für Migration (seit 1.1.2015)
SGV	Schweizerischer Gemeindeverband
SR	Systematische Rechtssammlung
SSV	Schweizerischer Städteverband
TAK	Tripartite Agglomerationskonferenz
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VEZ	Verbünde für euroregionale Zusammenarbeit
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WTT	Wissens- und Technologietransfer

Anhang D: Glossar

Agglomeration (gemäss BFS-Definition basierend auf Volkszählung 2000)⁵⁵

Eine Agglomeration umfasst ein zusammenhängendes Gebiet mehrerer Gemeinden mit insgesamt mindestens 20'000 Einwohnern. Jede Agglomeration hat eine Kernzone, die aus einer Kernstadt (mindestens 10'000 Einwohner) und gegebenenfalls weiteren Gemeinden besteht, die jede mindestens 2'000 Arbeitsplätze und mindestens 85 Arbeitsplätze auf 100 wohnhafte Erwerbstätige aufweist. Gemeinden, die mehr als einen Sechstel ihrer Erwerbstätigen in die Kernzone entsenden oder mit dieser baulich verbunden sind, werden der Agglomeration zugerechnet. Für die exakte Abgrenzung zieht das Bundesamt für Statistik (BFS) weitere Kriterien bei (baulicher Zusammenhang, Einwohner-/Arbeitsplatzdichte pro Hektare, Bevölkerungswachstum, Pendlerströme, Erwerbstätige im ersten Wirtschaftssektor). Knapp drei Viertel der Schweizer Bevölkerung leben in den Städten und Agglomerationen. Über 80 Prozent der Arbeitsplätze sind in Agglomerationen angesiedelt. 1980 existierten in der Schweiz 33 Agglomerationen. Seit dem Jahr 2000 zählt die Schweiz 50 Agglomerationen (vgl. BFS, eidgenössische Volkszählung 2000).

Bauzone

Die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet ist einer der fundamentalen Grundsätze der Raumplanung in der Schweiz. Im Bundesrecht wird zwischen drei Grundnutzungen des Bodens unterschieden: Es gibt Bauzonen, Landwirtschaftszonen und Schutzzonen. Die Bauzone umfasst Land, das sich für die Überbauung eignet, bereits weitgehend überbaut ist oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird (Art. 15 RPG). Bauzonen umfassen in der Regel grössere, zusammenhängende Flächen. Indem das Raumplanungsgesetz das Bauen grundsätzlich nur in den Bauzonen erlaubt, leistet es einen wichtigen Beitrag zur geordneten Besiedlung des Landes. Mit der Beschränkung der Bautätigkeit auf die Bauzonen beziehungsweise mit dem Bauverbot für viele Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen (etwa in der Landwirtschaftszone) wird eine Zweiteilung des Bodenmarktes erreicht, die der Landwirtschaft einen tragbaren Bodenpreis sichert. Die Kantone unterteilen die Bauzonen nach den verschiedenen Nutzungsarten, beispielsweise in Wohn-, Gewerbe- und Industriezonen, Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen, Kernzonen oder Quartiererhaltungszonen.

Bewegungsfreundlicher Raum

In bewegungsfreundlichen Räumen stehen genügend und geeignete attraktive Räume und Infrastrukturen verschiedenster Art für die Bewegung aller Bevölkerungsgruppen zur Verfügung.

⁵⁵ Der vorliegende Bericht stützt sich auf die Agglomerationsdefinition 2000 (vgl. Anhang A).

<p>Biodiversität</p> <p>Die Biodiversität umfasst die Arten (Artenvielfalt), die Vielfalt ihrer Gene (genetische Vielfalt), die Vielfalt der Ökosysteme sowie die Wechselwirkungen innerhalb und zwischen diesen einzelnen Ebenen.</p>
<p>City-Logistik</p> <p>Im engeren Sinne: Kooperationen zur Bündelung der Lieferverkehre (zwischen Speditionen / Transporteuren oder zwischen Verladern). Im weiteren Sinne: Sämtliche Massnahmen im städtischen und regionalen Güterverkehr, die zu einer Verbesserung der Effizienz und Umweltverträglichkeit des Güterverkehrs beitragen.⁵⁶</p>
<p>Durchmischung, soziale und funktionale</p> <p>Wohngebiete mit sozialer Durchmischung bieten Wohngelegenheiten in verschiedenen Preisklassen für Familien mit Kindern, Einzelpersonen, alte Menschen, Migranten etc. Eine soziale Durchmischung der Einwohnerinnen und Einwohner wird als Gewinn für ein Quartier erachtet. Es besteht damit die grössere Wahrscheinlichkeit, dass öffentliche Einrichtungen und Dienstleistungen tatsächlich kontinuierlich über die Jahre hinweg genutzt werden und damit auch bestehen bleiben. Für Haushalte, deren finanzielle Umstände sich ändern (in beide Richtungen), besteht die Möglichkeit, innerhalb des Quartiers neuen Wohnraum zu finden – ein Faktor, der zur Stabilität der Gemeinschaft beiträgt. Von einer funktionalen Durchmischung spricht man, wenn Wohnen, Arbeiten, Einkaufen und Freizeit innerhalb eines Gebiets vorkommen.</p>
<p>Entmischung, soziale und funktionale</p> <p>Soziale Entmischungsprozesse entstehen, wenn sich in gewissen Quartieren oder Gemeinden Bevölkerungsschichten mit vergleichbarem Bildungs- und Einkommensstandard (Villenquartiere, Quartiere mit hohem Ausländeranteil etc.) konzentrieren. Von funktionalen Entmischungsprozessen spricht man, wenn Wohnen, Arbeiten, Einkaufen und Freizeit nicht mehr am selben Ort stattfinden. Dies zeigt sich beispielsweise in einer Konzentration von Dienstleistungsarbeitsplätzen in der Kernstadt oder im Bau von Einkaufszentren in der Peripherie, abseits der Wohngebiete. Mögliche Folgen sind die Gefährdung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und eine starke Zunahme der Mobilität.</p>
<p>Entwicklungsschwerpunkt</p> <p>Ein Entwicklungsschwerpunkt bezeichnet einen Ort, der aufgrund seiner Lage ein grosses Potenzial für bestimmte Entwicklungen aufweist. Die Entwicklungsdynamik einer Region soll deshalb in erster Priorität auf diesen Ort gelenkt werden. In metropolitanen Räumen können Entwicklungsschwerpunkte an Orten innerhalb der urbanen Verdichtungsräume oder auf den zentralen Entwicklungsachsen liegen, die sehr gut mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen sind und zu städtebaulich herausragenden Quartieren entwickelt werden können. Die Planung ist bestrebt, an diesen Orten eine ausgewogene soziale Entwicklung sicherzustellen, den innerstädtischen Natur- und Erholungsraum zu gestalten, bereits überbaute Gebiete zu städtischen Quartieren aufzuwerten und zu verdichten und die Verkehrserschliessung unter Wahrung der Umweltqualität sicherzustellen. Im ländlichen Raum liegen die Entwicklungsschwerpunkte in der Regel in den ländlichen Zentren, den alpinen Tourismuszentren und weiteren Ortskernen.</p>
<p>Freiraum</p> <p>Unter Freiraum wird der nicht überbaute Raum in oder nahe an einer Siedlung verstanden. Freiräume sind beispielsweise Grünanlagen, städtische Plätze, Naherholungsräume, Landwirtschaftsgebiete, Wälder, Naturschutzgebiete oder Gewässer. Freiräume erfüllen vielfältige Funktionen: Sie fördern die Lebensqualität der Bewohnerinnen und Bewohner, das Wohlbefinden der Arbeitenden, das gesellschaftliche Leben, Sport und Bewegung und bieten Ruhe und Erholung. Sie sind für das Klima und die Biodiversität, aber auch für die Land- und Waldwirtschaft bedeutsam.</p>
<p>Funktionaler Raum</p> <p>Ein funktionaler Raum bezeichnet eine Raumeinheit, in der Gemeinden oder Regionen durch häufige soziale, wirtschaftliche und kulturelle Beziehungen verflochten sind. Solche Beziehungen entstehen</p>

⁵⁶ Ruesch, M. et al. (2013): Güterverkehrsplanung in städtischen Gebieten. Planungshandbuch. Zürich.

etwa durch Pendlerströme (Berufs- und Bildungspendler) sowie Freizeitverkehr (Einkaufszentren, Freizeit- und Kulturangebote) und Marktverflechtungen (Beziehungen zwischen Unternehmen). Heute finden Wohnen, Arbeiten und Freizeit immer weniger in derselben Gemeinde statt. Die guten Verkehrsverbindungen erlauben der Bevölkerung, im Alltag immer grössere Distanzen zurückzulegen. Das führt tendenziell zu einer kontinuierlichen Ausdehnung der funktionalen Räume.

Governance

Governance bezeichnet die Gesamtheit aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte. Neben traditioneller hierarchischer Steuerung durch den Staat umfasst der Begriff weitere Formen der Steuerung, wie das partnerschaftliche Zusammenwirken verschiedener Staatsebenen (Multi-Level-Governance), das Zusammenwirken staatlicher, privater und zivilgesellschaftlicher Akteure oder die institutionalisierte zivilgesellschaftliche Selbstregulung.⁵⁷

Handlungsraum (gemäss Raumkonzept Schweiz)

Ein Handlungsraum bezeichnet einen grossflächigen funktionalen Raum, der über kantonale Grenzen, manchmal gar über Landesgrenzen hinausreicht. Er umfasst grössere, zusammenhängende Teilgebiete, die untereinander räumlich und/oder politisch eng verflochten sind. Seine Teilgebiete sind funktional – auf wirtschaftlicher, sozialer oder kultureller Ebene – voneinander abhängig. Eine solche funktionale Abhängigkeit entsteht in der Regel auf der Basis eines guten Verkehrsnetzes, das auf ein Zentrum oder mehrere Zentren ausgerichtet ist (z. B. S-Bahn-System). Eine funktionale Abhängigkeit besteht auch, wenn der Bevölkerung des Handlungsraums ein Teilgebiet als bevorzugter Wohnort, das andere als bevorzugter Arbeitsort dient. Die Teilgebiete weisen vergleichbare Ausgangslagen und Herausforderungen auf. Entsprechend besteht in einem Handlungsraum ein gemeinsamer Handlungsbedarf. Handlungsräume sind heute erst teilweise institutionell verankert (z. B. die Metropolitankonferenz Zürich, Aareland, San Gottardo).

Innere Nutzungsreserven

Die brachliegenden Nutzungspotenziale einer bestehenden Siedlung werden innere Nutzungsreserven genannt. Solche Potenziale befinden sich etwa auf unbebauten Grundstücken wie Baulücken, auf erst teilweise bebauten und unternutzten Arealen sowie auf bereits weitgehend bebauten, aber nicht mehr genutzten Arealen («Siedlungsbrachen»). Die Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven ist eine zentrale Forderung der Siedlungsentwicklung nach innen, um die Zersiedelung einzudämmen und noch freie Flächen und Landschaften vom Siedlungsdruck zu entlasten. Von den inneren Nutzungsreserven zu unterscheiden sind die äusseren Nutzungsreserven, welche die noch weitgehend unbebauten Bauzonen ausserhalb der bestehenden Siedlungen bezeichnen. Zusammen bilden die inneren und die äusseren Nutzungsreserven die gesamten Bauzonenreserven.

Kernstadt

Die Kernstadt ist das (oft auch historische) Zentrum der Agglomeration. Meistens ist sie die bevölkerungsmässig grösste Gemeinde der Agglomeration.

Kohärente Raumentwicklung

Unter kohärenter Raumentwicklung versteht man eine ganzheitliche, inhaltlich abgestimmte und räumlich koordinierte Raumentwicklung, die sich am Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung orientiert. Beispielsweise sind die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung planerisch konsequent aufeinander zu beziehen. Städtische und ländliche Räume sollen umfassend und wechselseitig strategisch weiterentwickelt werden. Für eine kohärente Raumentwicklung ist es auch zentral, dass räumliche Konflikte möglichst frühzeitig erkannt werden. Im Weiteren sind räumliche Synergien zu nutzen und gleichzeitig Nutzungsschwerpunkte zu setzen, weil nicht überall alles erfolgen kann und soll. Eine kohärente Raumentwicklung zielt darauf ab, die Vielfalt, die Solidarität und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz zu erhalten beziehungsweise weiter zu stärken.

⁵⁷ Benz, Arthur und Dose, Nicolai (Hrsg.) (2010): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden.

Kulturland

Als Kulturland werden Böden und Flächen bezeichnet, welche die Landwirtschaft bewirtschaftet und nutzt. Darunter fallen Wies- und Ackerland, Weiden (inklusive Sömmerungsgebiete) sowie Gelände des Obst-, Reb- und Gartenbaus. Die Fruchtfolgeflächen (FFF) sind ein Teil des Kulturlandes. Jede Sekunde verschwindet in der Schweiz rund ein Quadratmeter Kulturland. Im Mittelland ist die Hauptursache dafür die massive Ausdehnung der Siedlungsflächen (Gebäude, Strassen): Rund 90 Prozent aller neuen Siedlungsflächen entstehen auf ehemaligem Landwirtschaftsland. In Bergregionen hingegen führt der Rückgang der Bewirtschaftung zu einer zunehmenden Verbuschung und Verwaldung.

Ländlicher Raum

Unter ländlichem Raum versteht man grundsätzlich den Raum ausserhalb der statistisch definierten Agglomerationsgebiete und Einzelstädte. Die ländlichen Räume umfassen nach dieser Definition rund 31'000 Quadratkilometer oder 77 Prozent der Landesfläche. In ihnen leben rund 2,07 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner oder gut 26 Prozent der Schweizer Wohnbevölkerung (vgl. Bundesamt für Statistik, eidgenössische Volkszählung 2010). Zwei Drittel aller Gemeinden sind Teil des ländlichen Raumes. Der ländliche Raum ist recht heterogen. Im Raumentwicklungsbericht 2005 wird zwischen drei Grundtypen von ländlichen Räumen unterschieden: periurbane ländliche Räume, alpine Tourismuszentren und periphere ländliche Räume. Sie sehen sich teilweise mit sehr unterschiedlichen Herausforderungen konfrontiert.

Landschaft

Landschaft umfasst den gesamten Raum, wie wir ihn wahrnehmen und erleben. Landschaften bilden räumlich die gelebte und erlebte Umwelt des Menschen, die ihm als Individuum sowie der Gesellschaft die Erfüllung physischer und psychischer Bedürfnisse ermöglicht. Landschaften haben dabei als Ressource vielfältige Funktionen. Sie sind Wohn-, Arbeits-, Erholungs- und Identifikationsraum für den Menschen, Lebensraum für Tiere und Pflanzen sowie räumlicher Ausdruck des kulturellen Erbes. Zudem leisten sie einen Beitrag zur Wertschöpfung. Landschaften sind dynamische Wirkungsgefüge und entwickeln sich aufgrund natürlicher Faktoren und durch die menschliche Nutzung und Gestaltung stetig weiter.

Metropolitanraum (gemäss Raumkonzept Schweiz)

Gemäss dem Raumkonzept Schweiz sind Metropolitanräume Handlungsräume mit internationaler Ausstrahlung, die aufgrund ihrer Wirtschafts- und Innovationskraft sowie ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit eine herausragende Bedeutung für den Standort Schweiz haben und die eine sehr enge funktionale Verflechtung der einzelnen Teilräume aufweisen. Diese beruht auf Pendlerbeziehungen, wirtschaftlichen Beziehungsnetzen und dem gegenseitigen Austausch von Dienstleistungen sowie auf einer engen Verflechtung der Freizeitaktivitäten und des kulturellen Angebots. Für die internationale Ausstrahlung wichtig sind die internationale wirtschaftliche Vernetzung und die Bedeutung als Sitz internationaler Unternehmen, die Qualität der Einbindung in das internationale Verkehrsnetz, ihre internationale Position im Bereich Forschung und Bildung sowie die Ausstrahlung des kulturellen Angebots. Die Metropolitanräume im Raumkonzept Schweiz entsprechen nicht den Metropolräumen gemäss Bundesamt für Statistik. Letztere definieren sich ausschliesslich durch Pendlerverflechtungen.

Naherholungsraum

Ein Naherholungsraum ist ein wenig oder nicht überbautes Gebiet am Rande eines Agglomerationsgebietes. Es dient der Bevölkerung zur Erholung sowie für Freizeit und Sport. Naherholungsräume können Landwirtschaftsgebiete, Wälder, Seen und Flüsse umfassen. Sie zeichnen sich durch eine gute Zugänglichkeit sowie besondere Natur- und Landschaftswerte aus.

Nutzen-Lasten-Ausgleich

Der Ausgleich von Nutzen und Lasten in der Raumentwicklung bedeutet, dass die Vor- und Nachteile, die bei überkommunalen räumlichen Abstimmungen entstehen, unter den betroffenen Räumen finanziell oder durch Tauschgeschäfte (z. B. Landumlegungen) abgeglichen werden.

Periurbaner Raum

Der periurbane Raum liegt innerhalb und teils ausserhalb der Agglomerationen. Er grenzt an den suburbanen Raum oder befindet sich entlang der Hauptverkehrsachsen. Viele der Gemeinden im periurbanen Raum haben in den letzten Jahren eine prozentual erhebliche Siedlungsentwicklung erlebt, was ihre Abhängigkeit von den Agglomerationen verstärkt hat. Das Siedlungsgebiet ist vielerorts wenig dicht besiedelt, und die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr ist je nach Region sehr unterschiedlich. Der periurbane Raum ist allerdings der Ausgangspunkt eines wachsenden Pendlerverkehrsflusses, der auf die Agglomerationen ausgerichtet ist. Im periurbanen Raum finden sich noch grössere Landwirtschaftsflächen, die aber einem hohen Siedlungsdruck ausgesetzt sind. Die rasante Siedlungsentwicklung trägt zur Zersiedelung bei.

Polyzentrische Raumentwicklung

Das Konzept der polyzentrischen Raumentwicklung kann aus unterschiedlichen Perspektiven definiert werden. Aus analytisch-funktionaler Perspektive versteht man darunter die Ausrichtung eines Raums auf mehrere Zentren. Auf grossregionaler Ebene beispielsweise ist zunehmend die Entstehung von polyzentrischen Metropolitanräumen mit mehreren intensiv verflochtenen Agglomerationen zu beobachten. Aus politischer Perspektive kann das Konzept als normative Leitvorstellung der Raumentwicklung und -planung gesehen werden. Eine polyzentrische Raumentwicklung soll dabei helfen, die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Regionen zu erhöhen und das wirtschaftliche Wachstum anzukurbeln. Die dabei zugrunde liegende These ist, dass durch ein polyzentrisches Raumentwicklungskonzept ökonomische und funktionale Integration erreicht werden kann, ohne gleichzeitig strukturell ungleiche Räume zu schaffen. Im Raumkonzept Schweiz zum Beispiel ist die Stärkung des polyzentrischen Netzes von Städten und Gemeinden eine zentrale Strategie, und auch im Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK) wird die polyzentrische Raumentwicklung als wichtiges Ziel propagiert.

Siedlungsbrache

Unter Siedlungsbrachen werden Areale innerhalb des Siedlungsgebietes verstanden, die nicht mehr vollständig genutzt werden. Zu den Siedlungsbrachen zählen eingeebnete Fabrikgelände, stillgelegte Gebäudeteile, technische Einrichtungen, Bahnareale oder Schieneninfrastrukturen wie auch ehemals militärisch genutzte Areale. Siedlungsbrachen können für die Siedlungsentwicklung nach innen von strategischer Bedeutung sein. Nicht als Brache gilt gänzlich unbebautes Land, auch wenn sich dieses in einer Industriezone befindet.

Siedlungsdruck

Der Begriff bezieht sich generell auf Standorte, die (bei einem beschränkten Angebot an Bauzonen) einer zunehmenden Nachfrage und damit einem wachsenden Druck ausgesetzt sind, dichter überbaut zu werden, oder deren Bauzonen in der Fläche ausgedehnt werden sollen. Unter Siedlungsdruck stehen können ebenso unbebaute Flächen in attraktiven Lagen ausserhalb einer Siedlung wie zentrale Standorte innerhalb einer Siedlung, wenn beispielsweise deren Erschliessung mit Verkehrswegen verbessert worden ist oder in absehbarer Zeit verbessert wird. Siedlungsdruck kann in diesem Fall zu einem Anstieg der Immobilienpreise und zu Verdrängungseffekten (z. B. die Verdrängung von Wohnraum durch Büroraum) führen.

Siedlungsentwicklung nach innen

Innenentwicklung vor Aussenentwicklung heisst die raumplanerische Devise, um haushälterischer mit dem Boden umzugehen. Siedlungen sollen Boden sparend «nach innen» wachsen, statt sich weiter in der Fläche auszudehnen. Dabei sollen schlecht genutzte und unternutzte Bauzonen sowie Baulücken und Siedlungsbrachen baulich genutzt und verdichtet werden, bevor neues Bauland erschlossen wird oder Land gar neu eingezont wird. Obwohl viele Kantone das verdichtete Bauen in ihre Richtpläne und Planungs- und Baugesetze aufgenommen haben, liegt die Ortsplanung, und damit die konkrete Umsetzung der Verdichtung, in den Händen der Gemeinden.

Siedlungsfläche

Gemäss Arealstatistik zählen zur Siedlungsfläche Wohn- und Industriegebäude, Verkehrsflächen, Erholungs- und Grünanlagen sowie besondere Siedlungsflächen wie Ver- und Entsorgungsanlagen, Deponien und Baustellen. Die gesamte Fläche der Schweiz beträgt 41'284 Quadratkilometer. Davon

ist rund ein Viertel unproduktive Fläche (vor allem Seen, Gletscher, Fels und Geröll) und ein Drittel sogenannte «bestockte» Fläche (Wald, Gebüsche und Gehölze). Mehr als die Hälfte des Landes kann also nicht besiedelt werden. Das bedeutet, dass die Nutzungsbedürfnisse der Menschen auf etwa 18'000 Quadratkilometern befriedigt werden müssen. Davon beanspruchen die Siedlungsflächen mit fast 2'800 Quadratkilometern etwa einen Sechstel.

Siedlungsqualität

Unter Siedlungsqualität werden die Vorzüge einer Siedlung verstanden, welche die Lebensqualität der Bewohnerinnen und Bewohner positiv beeinflussen: gute Verkehrserschliessung (auch mit dem öffentlichen Verkehr und dem Langsamverkehr), geringe Lärm- und Luftbelastungen, gute Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, Grün- und Freiräume, eine hochwertige und Identität stiftende Architektur sowie eine Siedlungsstruktur, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördert und Möglichkeiten der Beteiligung am Gemeinschaftsleben bietet.

Sonderlasten/Zentrumslasten

Zentren weisen oft einen überdurchschnittlich hohen Anteil an älteren und armen Personen sowie verhältnismässig viele Ausländerinnen und Ausländer auf. Diese Gruppen können überdurchschnittlich hohe Ausgaben verursachen, zum Beispiel in den Bereichen Gesundheit, soziale Wohlfahrt und Integration (= Sonderlasten). Hinzu kommen überproportionale Kosten, die Kernstädte aufgrund ihrer Funktion als Zentren der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Aktivität zu tragen haben. Dabei handelt es sich zum Beispiel um höhere Ausgaben für die öffentliche Sicherheit oder um Kosten, die mit einer hohen Arbeitsplatz- und Siedlungsdichte im Zusammenhang stehen (Kosten der Enge, = Zentrumslasten). Die Lasten des Berggebiets sind bereits im früheren Finanzausgleich berücksichtigt worden, die Lasten der Zentren nicht. Sie werden neu mit der NFA ausgeglichen. Mittel dazu ist der neue soziodemografische Lastenausgleich.⁵⁸

Spillover-Effekt

Ökonomisch gesehen sind Zentrumslasten und -nutzen räumliche externe Effekte, sogenannte Spillovers. Spillovers können als positive oder negative Auswirkungen einer Gebietskörperschaft auf Unternehmen, private oder öffentliche Haushalte anderer Gebietskörperschaften definiert werden, für die keine Abgeltung bezahlt wird. Spillovers haben zwei unerwünschte Konsequenzen. Erstens Allokationsprobleme/Wohlfahrtsverluste: Das Angebot an zentralörtlichen Leistungen ist tendenziell zu gering, weil die Bewohnerinnen und Bewohner der Kernstadt, welche die zentralörtlichen Leistungen finanzieren, nicht unentgeltlich Dritte mitversorgen wollen. Auf der anderen Seite können die Bewohnerinnen und Bewohner der Aussengemeinden ihre Präferenzen nicht äussern, weil sie keine Mitentscheidungsmöglichkeiten haben. Zweitens Verteilungsprobleme: Spillovers erzeugen Gefühle der Ungerechtigkeit bei den Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, welche die zentralörtlichen Leistungen finanzieren. Sie tragen Kosten für Leistungen, von denen andere unentgeltlich profitieren.⁵⁹

Städtenetz

Städtenetze setzen sich aus mehreren Kernstädten und den dazugehörigen Agglomerationen zusammen. Städtenetze schliessen eine Konkurrenz zwischen den beteiligten Städten nicht aus. Die Akteure versuchen aber, die Konkurrenz auf diejenigen Bereiche zu konzentrieren, in denen sie stimulierend wirkt und zweckmässig ist.

Standortfaktoren, harte und weiche

Im Zusammenhang mit der Wettbewerbsfähigkeit von Staaten, Kantonen, Regionen, Städten und Gemeinden wird oft zwischen harten und weichen Standortfaktoren unterschieden. Als harte Standortfaktoren werden zum Beispiel Flächenverfügbarkeit, Verkehrsanbindung, Nähe zu Zulieferern, Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitnehmer, regionale Absatzmärkte, Kooperationsmöglichkeiten, Steuern und Abgaben bezeichnet. Sie sind in der Regel quantifizierbar und stellen eine wichtige Voraussetzung zur Errichtung oder zum Verbleib eines Unternehmens an einem Standort dar. Als weiche

⁵⁸ Eidgenössisches Finanzdepartement EFD und Konferenz der Kantonsregierungen KdK (2007): Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – NFA. Bern.

⁵⁹ Frey, R. L. (1990): Städtewachstum – Städtewandel. Basel und Frankfurt am Main.

Standortfaktoren gelten zum Beispiel Image, soziales Klima, Bildungs- und Kulturangebot, Wohnqualität und Freizeitmöglichkeiten. Diese Faktoren sind schwierig quantifizierbar, spielen aber dennoch eine wichtige Rolle für die Betriebs- und Unternehmenstätigkeit.

Strategische Teilgebiete

Strategische Teilgebiete in Agglomerationen bezeichnen Gebiete, die aufgrund ihrer Lage, ihrer Grösse oder ihrer sozialen Situation zu einem Brennpunkt der Entwicklung der jeweiligen Agglomeration werden. Sie können eine Dynamik auslösen, die über den eigentlichen Perimeter des Gebiets ausstrahlt. Ihre Entwicklung kann die Entwicklung der gesamten Agglomeration in erheblichem Ausmass positiv oder negativ beeinflussen. Strategische Teilgebiete zeichnen sich durch eine hohe inhaltliche und institutionelle Komplexität und eine grosse Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit und Lebensqualität einer Agglomeration aus. Die strategische Bedeutung kann sich aufgrund der Grösse, des Entwicklungspotenzials, der Lage, der Erschliessungsqualität, der sozialen Dynamik oder der symbolischen Ausstrahlung ergeben.

Suburbaner Raum

Der suburbane Raum umgibt ein Zentrum und grenzt an den urbanen Raum. Zwischen suburbanem Raum und Zentrum bestehen enge funktionale Beziehungen. Der suburbane Raum ist an gewissen Orten sehr dicht, anderen Orten wenig dicht besiedelt. Er zeichnet sich durch eine Vielfalt an Funktionen aus und präsentiert sich oftmals als ein Mosaik aus Siedlungen, Infrastrukturen, Erholungsgebieten, Landwirtschaftsgebieten und Wald. Dank seiner Zentrumsnähe ist er an einzelnen Orten oder entlang einzelner Achsen sehr gut für den Verkehr erschlossen. In den letzten Jahren hat der suburbane Raum eine rasante, teilweise auch chaotische Entwicklung erlebt.

Umlandgemeinden

Die Gemeinden der Agglomeration, die die Kernstadt umgeben, werden Umlandgemeinden genannt.

Urbaner Raum

Der urbane Raum umfasst den Kern einer Agglomeration sowie die dicht bebauten, an den Kern angrenzende Quartiere und Vororte. Er weist eine hohe Siedlungsdichte auf. Der grösste Teil der Bevölkerung einer Agglomeration lebt hier. Der urbane Raum dient vor allem als Wohn- und Arbeitsort und bietet ein breites Angebot an Gütern, Dienstleistungen, kulturellen Einrichtungen und Parkanlagen. Er liegt zentral, gilt als Hauptverkehrsknoten – insbesondere für den öffentlichen Verkehr – und ist Zielort eines erheblichen Pendlerverkehrs.

Urbanisierung

Mit Urbanisierung wird die Verstädterung umschrieben. Die Agglomerationen in der Schweiz haben sich in den letzten Jahrzehnten sehr dynamisch entwickelt. Dank immer besserer Verkehrsverbindungen haben sie sich in der Fläche ausgebreitet. Der Lebensstile in den ländlichen Räumen und Berggebieten haben sich in vielen Bereichen den urbanen Lebensstilen angenähert.

Verdichtung

Verdichtung meint grundsätzlich eine effizientere Nutzung von bereits bebauten Arealen, von Baulücken und von vorhandenen Infrastrukturen (z. B. durch Aufstockungen oder Ergänzungsbauten), um freie Flächen ausserhalb des weitgehend überbauten Gebiets zu schonen. Die Forderung nach der Nutzung der inneren Ausbaureserven in einer bestehenden Siedlung beinhaltet gleichzeitig quantitative und qualitative Ansprüche: Mit zunehmender Nutzungsintensität der bebauten Flächen steigt die Bedeutung der Freiräume (wie Parks und öffentliche Plätze), die innerhalb der Siedlung wichtigste Ausgleichsflächen für vielfältige Bedürfnisse sind.

Wissensökonomie

Unter der Wissensökonomie wird ein System von Aktivitäten verstanden, das in besonderem Mass von Wissen abhängig ist. Neben wissensintensiven Dienstleistungsunternehmen und Hightech-Firmen gehören auch Forschungseinrichtungen sowie Teile des tertiären Hochschulwesens und der Kreativwirtschaft zur Wissensökonomie. Wissen wird dabei einerseits als wichtiger Inputfaktor verwendet, beispielsweise durch die Anstellung von hoch qualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern oder durch die Kombination von wissenschaftlichen Erkenntnissen und konkreten Praxiserfahrungen.

Andererseits wird Wissen als Output generiert, beispielsweise in Form von neuen Patenten, innovativen Produkten oder kulturellen Artefakten.

Zersiedelung

Aus raumplanerischer Sicht wird unter Zersiedelung in der Regel ein rasches und ungeordnetes Siedlungsflächenwachstum von geringer Dichte verstanden. Damit verbunden ist ein Bündel von negativen Begleiterscheinungen, etwa bezüglich Siedlungsqualität (Versorgung, Ästhetik, Wohnlichkeit und Vielfalt der Siedlungen). Weitere problematische Auswirkungen ergeben sich im Bereich Verkehr (hohes Verkehrsaufkommen, Staus, Lärm) oder durch die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes. Eine nicht haushälterische Bodennutzung bringt einen hohen Energieverbrauch mit sich, führt zum Verlust guter Ackerböden, setzt die Räume mit hohen Natur- und Landschaftswerten unter Druck und gefährdet durch Zerschneidungseffekte die Artenvielfalt. Dazu kommen hohe wirtschaftliche Kosten für Bau, Betrieb und Unterhalt von Infrastrukturen. Auch die generellen volkswirtschaftlichen Kosten der Raumnutzung sind bei höherer Siedlungsdichte geringer. In allen industrialisierten Staaten hat die Zersiedelung grundsätzlich mit dem Aufkommen der Massenmotorisierung begonnen, verbunden mit einem starken Bevölkerungs- und Wohlstandswachstum.

Anhang E: Literatur

- ARE (2014): Bericht für die Erarbeitung einer Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete. Bern.
- ARE (2013a): Zentrums- und Sonderlasten in Agglomerationen. Grundlagenstudie im Rahmen des Monitorings urbaner Raum Schweiz. Bern.
- ARE (2013b): Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung. Regionale Zusammenarbeit im Stadt-Land-Kontext. Bern.
- ARE (2013c): Valorisierung Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung: Zusammenarbeit auf grossregionaler Ebene. Bern.
- ARE (2012): Monitoring ländlicher Raum: Synthesebericht 2012. Bern.
- ARE (2009): Monitoring urbaner Raum Schweiz – Analysen zu Städten und Agglomerationen. Bern.
- ARE und BFS (2012): Mobilität in der Schweiz – Ergebnisse des Mikrozensus Mobilität und Verkehr 2010. Neuenburg, Bern.
- ARE und SECO (2011): Evaluation und Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik des Bundes. Bericht zuhanden des Bundesrats. Bern.
- ASTRA: Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF), <http://www.astra.admin.ch/themen/06035/06041/index.html?lang=de>, Zugriff: 09.01.2015.
- Benz, A. und Dose, N. (Hrsg.) (2010): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden.
- BFS (2014a): Raum mit städtischem Charakter der Schweiz 2012: Eine neue Definition der Agglomerationen und weiteren städtischen Raumkategorien. Neuchâtel.
- BFS (2014b): Raum mit städtischem Charakter 2012. Erläuterungsbericht. Neuchâtel.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2007): Auf dem Weg zu einer nationalen Stadtentwicklungspolitik, Memorandum. Bonn.
- CEAT, EBP und Infrac (2010): Evaluation der Agglomerationspolitik des Bundes 2002–2009: Schlussbericht. Bern.

- Ecoplan (2014): Kurzevaluation des Rats für Raumordnung (ROR): Schlussbericht zuhanden des SECO und des ARE. Bern.
- Ecoplan (2012): Urbane Herausforderungen aus Bundessicht – Ein Diskussionsbeitrag zur Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik. Bern.
- Eidgenössisches Finanzdepartement EFD und Konferenz der Kantonsregierungen KdK (2007): Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – NFA. Bern.
- EU (2011): Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020. Für ein integratives, intelligentes und nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen. Gemäss Übereinkunft auf dem informellen Treffen der für Raumordnung und territoriale Entwicklung zuständigen Ministerinnen und Minister am 19. Mai 2011 in Gödöllo, Ungarn.
- EU (2007a): LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt. Angenommen anlässlich des informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007.
- EU (2007b): Territoriale Agenda der Europäischen Union. Für ein wettbewerbsfähiges nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen. Ministertreffen zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt, 25. Mai 2007. Leipzig.
- Europäische Kommission (2010): EUROPA 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Brüssel.
- European Commission (2013): Towards an EU Strategy for the Alpine Region, http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/alpine/index_en.cfm, Zugriff: 19.11.2014.
- Frey, R. L. (1990): Städtewachstum – Städtewandel. Basel und Frankfurt am Main.
- Keller, H. und Hauser, M. (2006): Verfassungsgrundlagen des Langsamverkehrs. Teil 1. Bundesamt für Strassen (Hrsg.): Materialien Langsamverkehr Nr. 111. Bern.
- Ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports (2014): Tout sur la politique de la ville, <http://www.ville.gouv.fr/?tout-sur-la-politique-de-la-ville>, Zugriff: 19.11.2014.
- Ministère du Logement et de l'égalité des territoires (2014): Ville durable et urbanisme, <http://www.territoires.gouv.fr/ville-durable-et-urbanisme-10>, Zugriff: 19.11.2014.
- Ministerkonferenz für Raumordnung (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklungspolitik in Deutschland. Bonn.
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2013): Piano Città, <http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=2404>, Zugriff: 19.11.2014.
- Ministero dello sviluppo Economico (2007): Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007–2013. Roma.
- OECD (2013): Rural-Urban Partnerships. An integrated approach to economic development. Paris.
- OECD (2011): Territorialexamen Schweiz. OECD Publishing. Paris.
- OECD (2010): Trends in Urbanisation and Urban Policies in OECD Countries: What Lessons for China? Paris.
- Österreichische Raumordnungskonferenz (2011): Österreichisches Raumentwicklungskonzept ÖREK 2011. Beschluss vom 4. August 2011. Wien.

- Programme Projets urbains (Hrsg.) (2014): Zusammenfassung zum Erfahrungsaustausch Projets urbains «Sich integrieren, sich engagieren: Partizipation im Projet urbain». Bern.
- Programme Projets urbains (Hrsg.) (2013): Quartiere im Brennpunkt: gemeinsam entwickeln, vielfältig gestalten. Bern.
- Ruesch, M., Petz, C., Hegi, P., Haefeli, U. und Rütsche, P. (2013): Güterverkehrsplanung in städtischen Gebieten. Planungshandbuch. Zürich.
- Schweizerische Bundeskanzlei (2012): Perspektiven 2025. Lage- und Umfeldanalyse sowie Herausforderungen für die Bundespolitik. Bern.
- Schweizerischer Bundesrat (2012): Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012–2015. Bern.
- Schweizerischer Bundesrat (2001): Agglomerationspolitik des Bundes – Bericht des Bundesrats vom 19. Dezember 2001. Bern.
- Schweizerischer Bundesrat, KdK, BPUK, SSV, SGV (2012): Raumkonzept Schweiz. Überarbeitete Fassung. Bern.
- SECO (2014): Expertenbericht zur Bundesstrategie Berggebiete und ländliche Räume. Bern.
- TAK (2014): Einbezug der ländlichen Räume in die tripartite Zusammenarbeit. Unveröffentlichter Berichtsentwurf der Projektleitung zuhanden der TAK.
- TAK (2013): Tripartite Strategie zur schweizerischen Agglomerationspolitik, Bern.
- TAK (2009): Abstimmung der Agglomerationspolitik mit der Politik des ländlichen Raums. Bern.
- UN HABITAT (2010): State of the World's Cities 2010/2011. Nairobi.
- United Nations (2012): World Population Prospects: The 2012 Revision, http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_population.htm, Zugriff: 11.09.2014.
- United Nations (2011): Are we building competitive and liveable cities? Guidelines for developing eco-efficient and socially inclusive infrastructure. Bangkok.