

Kantonale Governance der Agglomerationen

Übersicht, Vergleich und Analyse der kantonalen Governance der Agglomerationen

Tendenzen und Trends

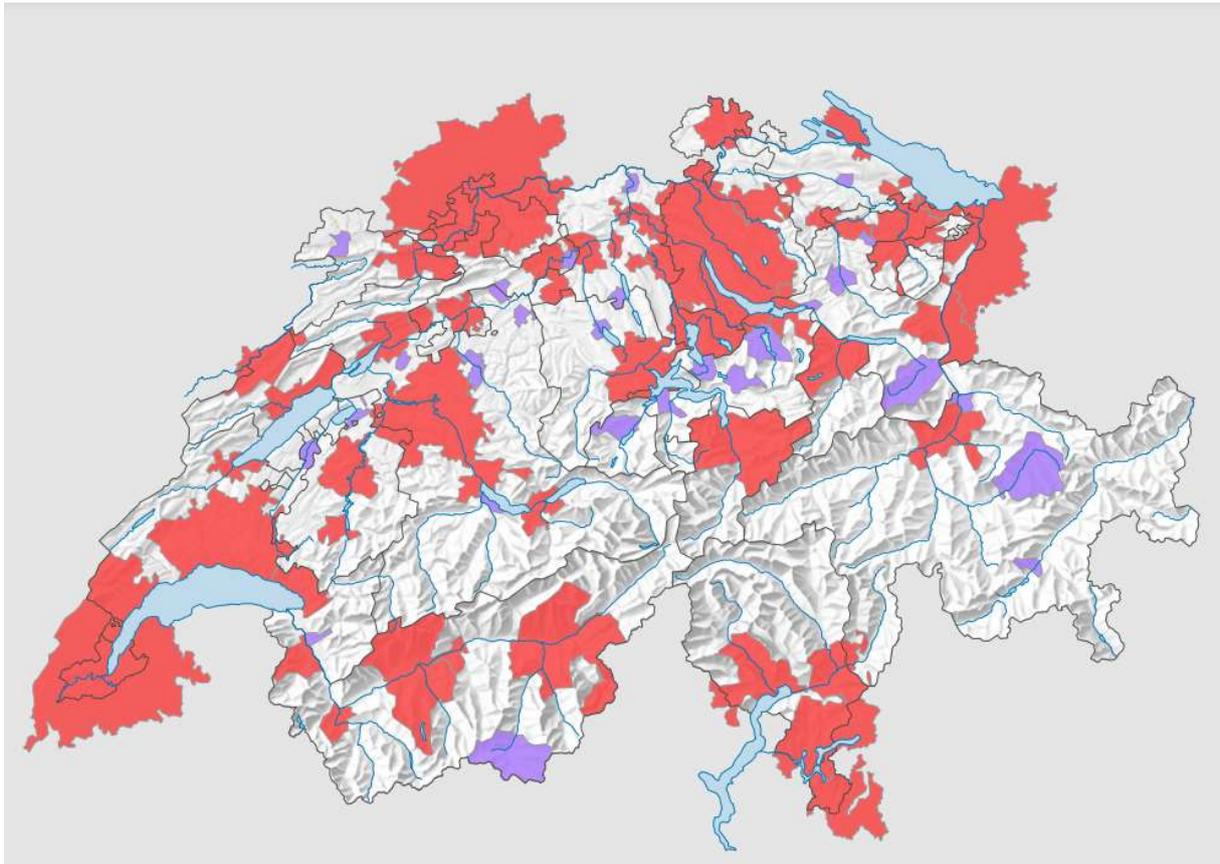


Abbildung 1 BFS, Die 49 Agglomerationen und 28 Kerne ausserhalb von Agglomerationen in der Schweiz am 18.12.2014

Michael Blanchard

MAS-Thesis in Public Management

ZHAW School of Management and Law

Institut für Verwaltungs-Management

Dozent: Dr. Achim Lang

Co-Referentin: Prof. Dr. Caroline Brüesch

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	5
Abkürzungsverzeichnis	7
Erklärung	8
Dank	8
1 Management Summary	9
1.1 Darstellung des Themas	9
1.2 Fragestellung	9
1.3 Methodisches Vorgehen	10
1.4 Relevante Ergebnisse	10
2 Einleitung	14
2.1 Begründung Themenwahl und Problemstellung	14
2.2 Ziele und Forschungsfragen	15
2.3 Aufbau	16
2.4 Methodik	16
3 Grundlagen/Theorie	18
3.1 Definition der funktionalen Räume	19
3.2 Definition von Agglomerationen	21
3.3 Kurze Übersicht Agglomerationspolitik des Bundes: Herausforderungen, Ziele und Instrumente	22
3.4 Programm Agglomerationsverkehr PAV – Agglomerationsprogramme	24
3.4.1 <i>Grundlagen Programm Agglomerationsverkehr PAV</i>	24
3.4.2 <i>Ziele und Grundanforderungen der Agglomerationsprogramme</i>	28
3.5 Tripartite Konferenz und schweizerische Agglomerationspolitik	29
3.5.1 <i>Ansatzpunkte der Tripartiten Konferenz zur Steuerung der unteren Staatsebene und zur Zusammenarbeit im subsidiären Staatsgefüge</i>	29
3.5.2 <i>Tripartite Strategie zur Agglomerationspolitik</i>	30
3.5.3 <i>Empfehlungen der Tripartiten Konferenz an den Bund</i>	32
3.5.4 <i>Empfehlungen der Tripartiten Konferenz an die Kantone</i>	33
3.5.5 <i>Empfehlungen der Tripartiten Konferenz an die Gemeinden und Städte</i>	34
3.5.6 <i>Empfehlungen der Tripartiten Konferenz zum Prozess</i>	35

3.5.7	<i>Bestandesaufnahme der Tripartiten Konferenz zur Zusammenarbeit in den Agglomerationen 2016</i>	35
3.5.8	<i>Thesen der Tripartiten Konferenz zur Zukunft der Agglomerationszusammenarbeit</i>	37
3.6	Multilevel Governance	38
3.7	Regional Governance	39
3.8	Local Governance	41
3.9	Modelle von Zusammenarbeit in Agglomerationen	44
3.9.1	<i>Eingemeindungen bzw. Gemeindefusionen</i>	45
3.9.2	<i>Massnahmen der übergeordneten Politik</i>	45
3.9.3	<i>Regionalmodelle</i>	46
3.9.4	<i>Technische Verbandslösungen (funktionaler / aufgabenorientierter Ansatz)</i>	47
3.9.5	<i>Vertragslösungen (funktionaler / aufgabenorientierter Ansatz)</i>	47
3.9.6	<i>Netzwerklösungen</i>	47
3.9.7	<i>FOCJ</i>	48
3.10	Public Governance und staatliche Gewährleistungsmodelle nach Schedler ..	48
3.10.1	<i>Eigenerstellungsmodell</i>	50
3.10.2	<i>Subventionsmodell</i>	51
3.10.3	<i>Kontraktmodell</i>	51
3.10.4	<i>Beteiligungsmodell</i>	53
4	Befragungen - Datenerhebung	54
4.1.1	<i>Online Befragung Agglomerationen</i>	54
4.1.2	<i>Online Befragung Kantone</i>	57
5	Bestandesaufnahme der Agglomerationsorganisationen	59
5.1	Rechtsgrundlagen der Agglomerationen	60
5.1.1	<i>Rechtsformen der Agglomerationen</i>	60
5.1.2	<i>Kantonale Rechtsgrundlagen zu den Agglomerationen</i>	62
5.1.3	<i>Behördenverbindlichkeit der Agglomerationsprogramme</i>	63
5.2	Trägermodelle der Agglomerationen	64
5.2.1	<i>Trägerschaft</i>	64
5.2.2	<i>Beteiligung der Kantone</i>	65
5.2.3	<i>Organe mit kantonaler Beteiligung und Geschäftsstellenmodelle</i>	66
5.3	Finanzielle Beteiligung der Kantone an den Agglomerationen	67
5.3.1	<i>Kantonale Beteiligungen</i>	67
5.3.2	<i>Finanzielle Ausgleichsmechanismen</i>	70
6	Governance der kantonalen Agglomerationspolitik	71

6.1	Ausgearbeitete Strategien von Agglomerationspolitiken der Kantone – Übersicht und Vergleich	71
6.2	Kantonale Steuerung sowie Rollen in der Agglomerationspolitik	72
6.2.1	<i>Rahmenbedingungen an die Agglomerationen durch den Kanton</i>	72
6.2.2	<i>Entscheidfindung innerhalb der Agglomeration</i>	74
6.2.3	<i>Lead in der kantonalen Agglomerationspolitik</i>	76
6.2.4	<i>Rolle bei Erarbeitung der Agglomerationsprogramme</i>	78
6.2.5	<i>Rolle bei der Umsetzung der Agglomerationsprogramme</i>	80
6.3	Kategorisierung der Governance-Modelle der Kantone	82
6.3.1	<i>Modell 1a - Eigenerstellermodell</i>	84
6.3.2	<i>Modell 1b – Beteiligungsmodell Typ «Leader»</i>	84
6.3.3	<i>Modell 1c – Beteiligungsmodell Typ «Beteiligter»</i>	85
6.3.4	<i>Modell 2a – Kontraktmodell</i>	86
6.3.5	<i>Modell 2b – Subventionsmodell</i>	87
6.4	Analyse der Effektivität der Modelle der kantonalen Governance der Agglomerationen	88
6.4.1	<i>Analyse gemäss Lead in der Agglomerationspolitik</i>	91
6.4.2	<i>Analyse gemäss Lead der Erarbeitung der Agglomerationsprogramme</i>	93
6.4.3	<i>Analyse gemäss Lead Umsetzung der Agglomerationsprogramme</i>	96
6.4.4	<i>Analyse gemäss kantonaler Beteiligung an Betriebskosten</i>	99
6.5	Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken der Governance-Modelle	100
6.5.1	<i>Gegenüberstellung der wichtigsten Eigenschaften der Modelle</i>	101
6.5.2	<i>SWOT der Modelle 1a und 1b</i>	102
6.5.3	<i>SWOT der Modelle 2a und 2b</i>	104
6.5.4	<i>Modell 1c Beteiligungsmodell Typ Beteiligter</i>	105
6.5.5	<i>Einschätzung der Kantone zu häufig formulierten Problemfeldern</i>	105
6.6	Veränderung der kantonalen Agglomerationspolitik über die Zeit und Tendenzen zur Steuerung	108
6.6.1	<i>Hauptgründe zur Entstehung von Agglomerationen</i>	108
6.6.2	<i>Anpassungen/Veränderungen in der kantonalen Agglomerationspolitik</i>	110
6.6.3	<i>Tendenzen der Veränderung der kantonalen Agglomerationspolitiken</i>	111
6.6.4	<i>Fragen zur Institutionalisierung</i>	112
7	Schlussfolgerungen, Fazit	115
7.1	Erkenntnisse, Hindernisse, Problemfelder	115
7.1.1	<i>Kantonaler Lead in der Agglomerationspolitik</i>	116
7.1.2	<i>Modelle der kantonalen Governance der Agglomerationen</i>	117

7.1.3	<i>Beurteilung der Modelle</i>	117
7.2	Umsetzung der Empfehlungen und Thesen der Tripartiten Konferenz	119
7.2.1	<i>Umsetzung der Empfehlungen der TK an die Kantone</i>	119
7.2.2	<i>Eintreffen der formulierten Thesen der TK</i>	120
7.3	Tendenzen, Trends und Thesen	122
8	Literatur und Quellenverzeichnis	126

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	BFS, Die 49 Agglomerationen und 28 Kerne ausserhalb von Agglomerationen in der Schweiz am 18.12.2014.....	1
Abbildung 2:	Die 49 Agglomerationen der Schweiz und die 28 Kerne ausserhalb von Agglomerationen der Schweiz 2014 gemäss BFS	22
Abbildung 3:	Beitragsberechtigte Städte und Agglomerationen (BeSA-Perimeter) des PAV	26
Abbildung 4:	Ansatzpunkte für die Steuerung bei Verbundaufgaben, gemäss Ecoplan (2010 resp. 2016).....	30
Abbildung 5:	Zentrale Elemente der tripartiten Strategie zur schweizerischen Agglomerationspolitik, TAK, 2013.....	31
Abbildung 6:	Modelle der staatlichen Gewährleistung nach Schedler, aus Benz/Schütz/Schimank, S. 258.....	49
Abbildung 7:	Teilnehmende bei der Befragung der Agglomerationen	56
Abbildung 8:	Teilnehmende bei der Befragung der Kantone.....	58
Abbildung 9:	Rechtsformen der Agglomerationen	61
Abbildung 10:	Beurteilung der rechtlichen Verankerung gemäss den befragten Agglomerationen....	62
Abbildung 11:	<i>Beurteilung der rechtlichen Verankerung gemäss den befragten Kantonen</i>	63
Abbildung 12:	Behördenverbindlichkeit der Agglomerationsprogramme.....	63
Abbildung 13:	Trägerschaften der Agglomerationen.....	64
Abbildung 14:	Beteiligung der Kantone bei den Agglomerationen.....	65
Abbildung 15:	Organe von Agglomerationen mit kantonaler Beteiligung.....	66
Abbildung 16:	Angliederung der Geschäftsstellen der Agglomerationen.....	67
Abbildung 17:	Finanzielle kantonale Beteiligung an den Agglomerationen	68
Abbildung 18:	Finanzielle Ausgleichsmechanismen in den Agglomerationen.....	71
Abbildung 19:	Rahmenbedingungen der Kantone an die Agglomerationen	73
Abbildung 20:	Welche Rolle spielt der Kanton bei der Entscheidungsfindung innerhalb der Agglomerationen.....	75
Abbildung 21:	Zwei grundsätzliche Modelle der kantonalen Steuerung der Agglomerationen.....	76
Abbildung 22:	Lead in der kantonalen Agglomerationspolitik.....	77
Abbildung 23:	Lead bei der Erarbeitung der Agglomerationsprogramme aus Sicht der Kantone.....	78
Abbildung 24:	Rollen bei der Erarbeitung der Agglomerationsprogramme	79
Abbildung 25:	Rollen bei der Umsetzung der Agglomerationsprogramme aus Sicht der Kantone.....	81
Abbildung 26:	Rollen bei der Umsetzung der AP aus Sicht der Agglomerationen.....	82
Abbildung 27:	Modelle der kantonalen Governance von Agglomerationen	83

Abbildung 28: Einschätzungen der Kantone zur gewählten Governance der Agglomerationen. Gemäss Frage 26, Befragung Kantone	90
Abbildung 29: Auswertung Modelle gemäss Lead Agglomerationspolitik (links «Lead Kanton», rechts «Lead Agglomeration»)	91
Abbildung 30: Auswertung Modelle gemäss Lead bei der Erarbeitung der Agglomerationsprogramme (links «Lead Kanton», rechts «Lead Agglomeration»).....	93
Abbildung 31: Auswertung der Erfolgsfaktoren der Befragung der Agglomerationen. Linkes Bild «Lead Kanton», rechts «Lead Agglomeration» bei der Erarbeitung der Agglomerationsprogramme.....	95
Abbildung 32: Auswertung gemäss Lead in der Umsetzung der Agglomerationsprogramme. Links Lead Kantone (12), rechts Lead Agglomeration (5).....	97
Abbildung 33: Auswertung Lead Umsetzung der AP gemäss Befragung der Agglomerationen. Links Lead Kanton, rechts Lead Agglomeration.	98
Abbildung 34: Auswertung nach kantonaler finanzieller Beteiligung an den Betriebskosten der Agglomerationen. Links mit Beteiligung, rechts ohne Beteiligung.....	100
Abbildung 35: Einschätzung von Szenarien zur Agglomerationspolitik durch die Kantone.....	106
Abbildung 36: Problemfelder ausgewertet hinsichtlich des Leads	106
Abbildung 37: Vergleich Überlastung und Ressourcenknappheit gemäss dem Kriterium Aufgabenübertragung und reine Austauschplattform.....	107
Abbildung 38: Hauptgründe für die Entstehung der Agglomerationen.....	109
Abbildung 39: Wesentliche Anpassung/Veränderung der kantonalen Agglomerationspolitik	110
Abbildung 40: Tendenzen in der kantonalen Agglomerationspolitik.....	111
Abbildung 41: Tendenzen zu den Agglomerationsstrukturen	113
Abbildung 42: Agglomerationspolitik als Mittel für weitere Reformen von Institutionen	114
Tabelle 1: Übersicht über alle Agglomerationsprogramme der ersten bis dritten Generation.....	27
Tabelle 2: Modelle der Zusammenarbeit in Agglomerationen, nach Interface (2003).....	45
Tabelle 3: Eigenschaften von Regionalmodellen gemäss Interface 2003	46
Tabelle 4 : Stichprobe der Befragung bei den Agglomerationen	57
Tabelle 5: Finanzielle Unterstützung der Agglomerationen durch die Kantone	68
Tabelle 6: Vorgaben der Kantone an die Agglomerationen.....	72
Tabelle 7: Rolle bei der Erarbeitung der Agglomerationsprogramme aus Sicht der Agglomerationen	79
Tabelle 8: Rolle bei der Umsetzung der Agglomerationsprogramme.....	80
Tabelle 9: Frage 26 Befragung Kantone. Bewerten Sie ihre Governance der Agglomerationen.	89
Tabelle 10: Erfolgsfaktoren ihrer Agglomeration, Befragung Agglomerationen, Frage 22.....	95
Tabelle 11: Vergleich der Einschätzungen der Kantone und Agglomerationen zur Umsetzung der Agglomerationsprogramme	98
Tabelle 12: Übersicht wichtigste Eigenschaften der kantonalen Governance Modelle der Agglomerationen (Auswertung Befragungen)	101
Tabelle 13: SWOT-Analyse der Modelle 1a Eigenersteller- und 1b Beteiligungsmodell Typ Leader..	103
Tabelle 14: SWOT Modelle 2a Kontrakt und 2b Subvention.....	104
Tabelle 15: Fragen zur Institutionalisierung (Frage 30 Befragung Kantone).....	113

Abkürzungsverzeichnis

AggloPol	Agglomerationspolitik des Bundes
AP	Agglomerationsprogramm
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ASTRA	Bundesamt für Strasse
BeSa	Perimeter der beitragsberechtigten Städte und Agglomerationen
BFS	Bundesamt für Statistik
BV	Bundesverfassung
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
LV	Langsamverkehr
MIV	Motorisierter Individualverkehr
MOBUL	Agglomeration von Bulle, 5 Gemeinden
NAF	Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds
NRP	Neue Regionalpolitik
öV	öffentlicher Verkehr
PAV	Programm Agglomerationsverkehr
RPBG	Raumplanungs- und Baugesetz des Kantons Freiburg
RPBR	Ausführungsreglement zum RPBG des Kantons Freiburg
RPG	Raumplanungsgesetz
RPG1	Raumplanungsgesetz 1. Etappe der Revision
SGV	Schweizerischer Gemeindeverband
TAK/TK	Tripartite Konferenz
TPF	Transports Publics Fribourgeois SA - Verkehrsbetriebe Kanton Freiburg
UVEK	Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

Erklärung

Mit der Abgabe dieser Masterarbeit versichert der Verfasser, dass er die Arbeit selbständig und ohne fremde Hilfe verfasst hat. Der unterzeichnende Verfasser erklärt, dass alle verwendeten Quellen (auch Internetseiten) im Text oder Anhang korrekt ausgewiesen sind, d.h. dass die Masterarbeit keine Plagiate enthält, also keine Teile, die teilweise oder vollständig aus einem fremden Text oder einer fremden Arbeit unter Vorgabe der eigenen Urheberschaft bzw. ohne Quellenangabe übernommen worden sind.

Ort, Datum: Düdingen, 17. Juli 2022

Unterschrift:

Dank

Einen grossen Dank gebührt allen Personen, die mich bei dieser Masterarbeit unterstützt haben. Dies sind in erster Linie mein Dozent Dr. Achim Lang und die Co-Referentin Frau Prof. Caroline Brüesch. Einen grossen Dank geht auch an Nadine Eckert, Projektleiterin der Tripartiten Konferenz und an Isabel Scherrer, Leiterin des Programms Agglomerationsverkehrs, sowie an Gisela Kürsteiner für die Inputs zur Befragung. Einen grossen Dank gebührt auch meinen Korrektorinnen Béatrice Vonlanthen, Sarah Schöpfer und Gaby Waeber-Blanchard. Und nicht zuletzt möchte ich meinem Arbeitgeber, dem Generalsekretariat der Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU) des Kantons Freiburg, danken für die finanzielle Unterstützung für dieses Mastermodul.

1 Management Summary

1.1 Darstellung des Themas

Agglomerationen sind funktionale Räume mit grossen Herausforderungen besonders im Bereich der Mobilität und der Raumplanung. Nur im Verbund sind die besten Lösungen möglich und dies bedingt einer Zusammenarbeit über die territorialen Grenzen hinweg. Die Agglomerationspolitik des Bundes und insbesondere deren wichtigstes Instrument, das Programm Agglomerationsverkehr (PAV), hat sich etabliert und die Agglomerationsprogramme (AP) gehen bereits in die vierte Runde. Haben sich viele technischen Vorgaben und Prozesse eingespielt, bleibt die Governance der Agglomerationen ein Dauerthema. Die Kantone steuern die Agglomerationen sehr unterschiedlich und der Bund lässt ihnen dabei gemäss dem Subsidiaritätsprinzip bewusst grosse Freiheiten. Die Tripartite Konferenz (TK) hat bereits mehrfach Empfehlungen abgegeben und 2016 auch erstmals eine Erfassung der Funktionsweisen der Agglomerationen veranlasst. Dabei traten grosse Unterschiede bei den Funktionsweisen der Agglomerationen zutage. Rund sechs Jahre später geht es darum zu erfassen, ob sich seither eine gewisse Konsolidierung dieser Funktionsweisen der Agglomerationen ergeben haben. Dabei soll insbesondere untersucht werden, wie die Kantone ihre Agglomerationen steuern und ob sich gewisse Grundmodelle von Governance-Formen in den Kantonen ausgebildet haben. Ziel dabei ist auch herauszufinden, als wie effektiv diese Modelle beurteilt werden. Daraus sollen mögliche Tendenzen, Trends und allenfalls auch Thesen für die Zukunft abgeleitet werden.

1.2 Fragestellung

Stark zusammengefasst kann die Fragestellung wie folgt formuliert werden: Wie sieht die Governance der Agglomerationen in den Kantonen aus? Welche Rolle spielen die Kantone dabei und wie steuern sie die Agglomerationen?

Nach einer Bestandesaufnahme der kantonalen Governance der Agglomerationen konnten unterschiedliche Governance-Modelle erarbeitet werden. Im Anschluss darauf werden diese unterschiedlichen Modelle hinsichtlich ihrer Effektivität untersucht und zum Schluss werden Tendenzen, Trends oder Thesen für eine Weiterentwicklung dieser kantonalen Governance der Agglomerationen abgeleitet.

1.3 Methodisches Vorgehen

Nach einem Grundlagenstudium zur Agglomerationspolitik in der Schweiz sowie zur wichtigsten Grundlagenliteratur im Bereich der horizontalen und vertikalen Governance, der Governance in funktionalen Räumen und zu Modellen der staatlichen Gewährleistung wird insbesondere mit standardisierten Befragungen gearbeitet. Dazu werden einerseits die kantonalen Verantwortlichen hauptsächlich zur Governance der Agglomerationen in ihrem Kanton befragt und andererseits wurde eine zweite Befragung direkt bei den Verantwortlichen der einzelnen Agglomerationen vorgenommen, um die Funktionsweisen der Agglomerationen zu erfassen und auch gewisse Einschätzungsfragen zur Governance einzuholen. Diese beiden Sichten können teilweise auch verglichen werden. Die Rücklaufquoten der Befragungen waren sehr gut, so dass trotz der gegebenen kleinen Stichprobe auswertbare Resultate eingeholt werden konnten.

1.4 Relevante Ergebnisse

Funktionsweisen der Agglomerationen

Die Perimeter der Agglomerationen werden aufgrund regionalpolitischer Gegebenheiten gebildet und entsprechen selten genau den technischen Ansätzen des Bundes. Die Formen der Zusammenarbeit und der Trägerschaften bleiben sehr vielseitig. Am häufigsten sind Vertragslösungen oder Vereine. Nur zu einem Drittel sind die Kantone direkt Träger der AP, in einer Mehrheit jedoch an der Agglomerationsstruktur direkt beteiligt. Die Kantone beteiligen sich finanziell bei den Agglomerationen, oft sogar bei den Betriebskosten, wobei die Ausprägungen der finanziellen Beteiligung der Kantone sehr unterschiedlich bleiben.

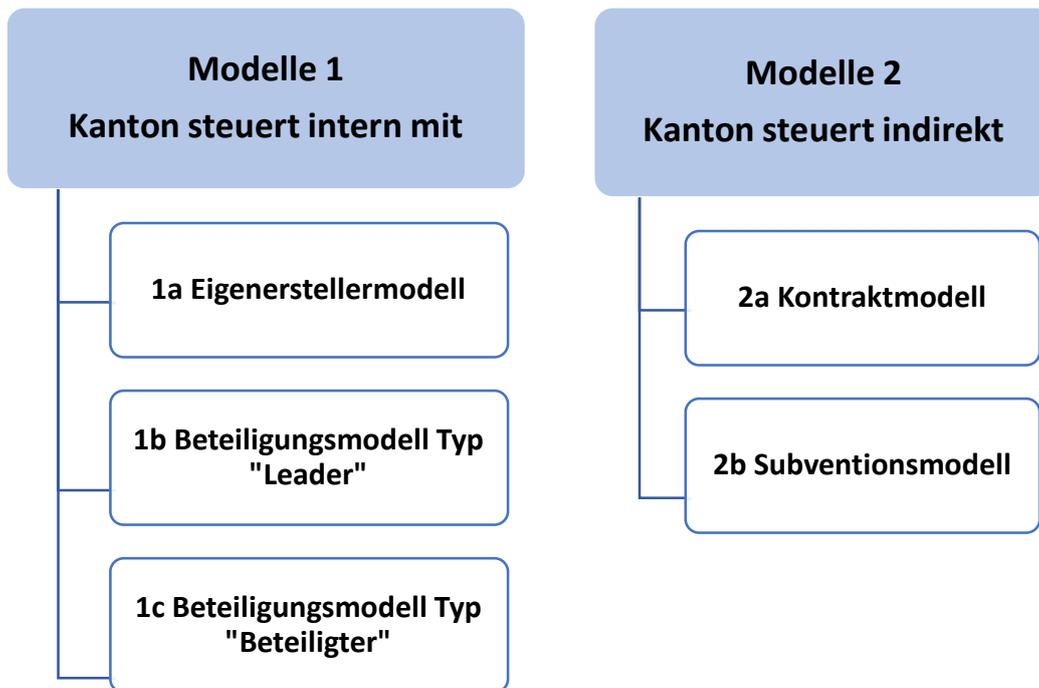
Agglomerationsstrategien und Rolle des Kantons

Nur sehr wenige Kantone verfügen über eine explizite Agglomerationsstrategie. Die kantonale Governance der Agglomerationen hat sich über die Zeit dynamisch entwickelt und ist unterschiedlich ausgestaltet. Der Lead in der Agglomerationspolitik ist somit auch nicht in allen Kantonen gleich. Zu rund Zweidrittel sehen sich die Kantone im Lead, in rund einem Drittel wird diese Politik hingegen mehrheitlich in eine Region oder speziell dafür gebildete Agglomeration-Organisationen delegiert. Die Kantone bringen sich unterschiedlich stark bei den Agglomerationen ein. Sehr oft werden Vorgaben bei Themeninhalten und Leistungen gemacht, diese entsprechen aber grösstenteils den Vorgaben des Bundes des Programms PAV. Selbst wenn ein Kanton Vorgaben macht, bedeutet dies nicht automatisch, dass er sich im Lead sieht. Die Rolle der Agglomeration ist in erster Linie eine koordinierende oder steuernde. Sie sind auch hauptsächlich zuständig für die Erarbeitung der AP. Die Kantone bringen sich ein und steuern i.d.R. stark mit. Massnahmenträger und somit konkret zuständig

für die Umsetzung von Infrastrukturmassnahmen der AP bleiben die Gemeinden und die Kantone, die Agglomerationen werden somit nicht zu einer vierten Ebene ausgebaut.

Modelle der kantonalen Governance der Agglomerationen

Die Modelle der kantonalen Governance der Agglomerationen können in folgende fünf Grundmodelle eingeteilt werden:



In den Modellen 1 bestimmt und steuert der Kanton direkt innerhalb der eigentlichen Agglomeration. Bei den Modellen 2 agiert die Agglomeration selbständiger und unabhängiger vom Kanton. Der Kanton gibt Vorgaben, ist teilweise nur in einer beratenden Funktion bei der Entscheidungsfindung dabei. Der Kanton fungiert so mehrheitlich als Überwachungs-, Kontroll- und Genehmigungsorgan, das zuletzt das AP freigeben muss (gemäss den Vorgaben des Bundes zum PAV) und die Kohärenz zur übrigen übergeordneten kantonalen Planung sicherstellt.

Die Modelle 1a und 1b entsprechen einem klaren kantonalen Lead. Beim Modell 1c steht ein gemeinsamer, geteilter Lead im Vordergrund. Bei den Modellen 2 delegiert der Kanton den Lead hauptsächlich an eine Agglomerations-Organisation, bleibt aber meistens mitbestimmend innerhalb dieser Organisation.

Die Modelle 1 werden von den Kantonen und auch teilweise von den Agglomerationen grundsätzlich positiver beurteilt. Der Vorteil der Modelle 2 liegt aber insbesondere in deren Akzeptanz und in ihrer Flexibilität. Das Modell 1c ist ein Mittelweg zwischen den beiden Grundansätzen. Es kann aber nicht in einer verkürzten Interpretation als automatisch das beste Modell bezeichnet werden, dafür müssten vertiefte Analysen vorgenommen werden.

Da die Voraussetzungen der Kantone und Agglomerationen sehr unterschiedlich sind (von kleinen, wenig grenzüberschreitenden bis sehr grossen internationalen Metropolitanräumen), kann keine eindeutige Empfehlung für ein Modell an die Kantone abgegeben werden.

Umsetzung der Empfehlungen der Tripartiten Konferenz

Zu weiten Teilen wurden die Empfehlungen der TK in den Kantonen übernommen. Die Zusammenarbeit über die territorialen Grenzen hinweg funktioniert mehrheitlich gut, auch wenn sie unterschiedlich gehandhabt wird. Eine Reduktion oder ein Zusammenlegen der Anzahl Akteure wurde aber in den Kantonen bisher fast immer von der Agglomerationspolitik getrennt. Das Zusammenführen von parallelen Organisationen wird von den Kantonen dennoch als richtig anerkannt. Auch wenn die TK eine Empfehlung abgab, dass weitere Themenfelder in die Agglomerationen aufgenommen werden sollten, wurde dieser Empfehlung nicht nachgekommen. Die Rahmenbedingungen und Anreize der Kantone für die Agglomerationen bleiben sehr unterschiedlich, so dass doch Unterschiede in der Effizienz der verschiedenen Strukturen zu vermuten sind.

Trends, Tendenzen und Thesen zur Weiterentwicklung

Die Tendenzen der kantonalen Steuerung der Agglomerationen gehen momentan noch in unterschiedliche Richtungen und weder ein klarer Trend zu mehr Steuerung von oben noch umgekehrt zu mehr Subsidiaritätsprinzip wird sichtbar. Die Kantone und die Agglomerationen haben sich in ihren Modellen eingelebt und sind grossmehrheitlich zufrieden damit. Die Zusammenarbeitsformen in den funktionalen Räumen funktionieren weitgehend und haben sich etabliert. Eine weitere Zusammenführung von Synergien zwischen den Agglomerationen und den übrigen regionalen Strukturen ist in einigen Kantonen zumindest als sinnvoll angedacht. Die grosse Herausforderung bleibt bei der Komplexität der Materie und der damit verbundenen Verankerung in der Bevölkerung bestehen. Die Agglomerationen schaffen es noch nicht, sich eine eigene Identität zu verschaffen und werden gemäss den Befragten Kantonen und Agglomerationen von der Bevölkerung zu wenig wahrgenommen und verstanden, was langfristig der Legitimität schaden könnte. Hierbei besteht ein gewisser Handlungsbedarf. Die Agglomerationspolitik wird von den Kantonen zudem als zusätzliche Aufgabe betrachtet, für die teilweise die Ressourcen fehlen. Ein Teil der Kantone lagert die Verantwortlichkeiten aus diesen Gründen aus und nicht aufgrund eines strategischen Entscheids. Nicht in allen Kantonen wird der Agglomerationspolitik gleich grosse Aufmerksamkeit geschenkt. Die Zusammenarbeit in diesen funktionalen Räumen wurde in erster Linie durch die Impulse des Bundes – genauer des PAV – ausgelöst. Die Kantone haben aber auch aus ihrer Perspektive ein grosses Interesse an einer kohärenten Raumentwicklung, die mit der Agglomerationspolitik gesteuert werden kann.

Die kantonale Governance der Agglomerationen oder die Agglomerationspolitik der Kantone an sich hat sich in den letzten zwanzig Jahren zwar schon stetig weiterentwickelt, aber es waren eher kleine Entwicklungsschritte. Grössere Strategiewechsel wurden nicht sichtbar – ausser teilweise im Kanton Freiburg – und sind aktuell nicht in Sicht. Vermieden wird bei der Agglomerationspolitik – ausser im Kanton Tessin – eine Koppelung mit institutionellen, territorialen Fragestellungen, sprich Gemeindefusionen. Auch wenn die Agglomerationen teilweise das Terrain dafür vorbereiten können, indem Synergien sichtbar und gegenseitiges Vertrauen aufgebaut werden kann, wird dies von den Kantonen nicht aktiv miteinander verknüpft. Durch die positiven Erfahrungen in der Zusammenarbeit in den Agglomerationen wird der Trend nach mehr Regionalisierung allerdings langfristig unterstützt und die Agglomerationen können Formen von innovativer Zusammenarbeit auslösen und fördern.

Die Agglomerationspolitik wird ein dynamisches Umfeld bleiben, denn funktionale Räume sind nicht klar einzugrenzen und die Grenzen können sich zudem über die Zeit verschieben. Es sieht momentan nicht nach einer Vereinheitlichung der Politiken der Kantone aus. Möglicherweise braucht es dazu ein paar weitere Generationen von AP oder sonstige Impulse beispielsweise seitens vom Bund. Die Agglomerationspolitik verdient aber die höchste Aufmerksamkeit der Kantone und sollte in ihrer Bedeutung für die gesamte kohärente Raumentwicklung und allen damit verbundenen Sektoralpolitiken bewusst aktiv wahrgenommen werden, egal für welches Governance-Modell der Agglomerationen der Kanton sich nun entscheidet.

2 Einleitung

2.1 Begründung Themenwahl und Problemstellung

Die Städte, Agglomerationen und Metropolitanregionen sind die Motoren der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Entwicklung und ihre wachsende Bedeutung kommt nicht nur ihnen, sondern auch ihrem ganzen Umland zugute. Gemäss Bundesamt für Statistik besteht die Schweiz aus 49 Agglomerationen. Rund 78%¹ der gesamten Bevölkerung lebt in diesen Räumen und hier konzentrieren sich die grossen Herausforderungen, insbesondere im Bereich der Siedlung und der Mobilität, die nicht an den politischen Grenzen Halt machen.

Aufgrund dieser wachsenden Herausforderungen, die meist nur sinnvollerweise im Verbund gelöst werden können, begann der Bund ab 2001 Jahren eine «Agglomerationspolitik» zu formulieren. Eine Diskussion über die sogenannten «funktionalen Räume» begann jedoch schon in den 1990er Jahren. Notwendig wurde dies, weil Beziehungsräume nicht mehr mit den politischen Grenzen oder Räumen übereinstimmen. Dies ist beispielsweise sehr gut an den Pendlerbewegungen zu sehen, die sich über Gemeinde- Kantons- und sogar Landesgrenzen hinaus erstrecken. Um diese funktionalen Räume besser in den Griff zu bekommen und eine gemeinsame horizontale wie vertikale Zusammenarbeit über die politischen Grenzen hinaus zu erreichen, startete der Bund anfänglich befristete Programme, Instrumente und Massnahmen, die dann im Laufe der Zeit konsolidiert und ausgebaut wurden.

Das wichtigste Instrument der schweizerischen Agglomerationspolitik ist das «Programm Agglomerationsverkehr» (PAV), das 2007 ins Leben gerufen wurde. Das Hauptziel des Programmes ist eine bessere Abstimmung von Siedlung und Verkehr, um einer weiteren Zersiedlung Einhalt zu gebieten, eine Siedlungsentwicklung nach innen und eine qualitätsvolle Verdichtung an gut erschlossenen Orten zu erreichen. Für die Verbesserung der dafür notwendigen Infrastrukturen wurde ein Förderprogramm ins Leben gerufen, mit dem der Bund Massnahmen zur besseren und nachhaltigen Steuerung des Agglomerationsverkehrs massgeblich mitfinanziert. Der Bund stellt dabei technische und inhaltliche Anforderungen an die sogenannten «Agglomerationsprogramme» (AP). Das PAV besitzt eine grosse Hebelwirkung und löst nebst jährlichen Bundessubventionen von rund 250-300 Mio. CHF ein Vielfaches an Investitionen im Verkehrsinfrastrukturbereich in den Agglomerationen aus. Seit 2009/2010 wurden bereits drei Generationen von sogenannten Agglomerationsprogrammen (AP) gutgeheissen und mittlerweile sind bereits die AP der 4. Generation in der Evaluation. Der Bund setzt so Anreize für Kantone und Gemeinden, gesamtheitliche Planungen zu erstellen, bindet diese an gewisse Spielregeln und wirkt so steuernd ein. Basierend auf dem Subsidiaritätsprinzip lässt der Bund im Bereich der Governance den Agglomerationen und Kantonen bewusst Spielraum,

¹ BFS, STATPOP 2020 und STATENT 2019

er verlangt nur gewisse Grundanforderungen an die AP. Beispielsweise bindet er die Kantone vertraglich in die Genehmigung der AP ein und verlangt von ihnen, dass sie die AP vorgängig prüfen (auf die Kohärenz zur kantonalen Richtplanung beispielsweise) und formell genehmigen. Er zahlt auch seine Subventionen nur direkt den Kantonen aus. Es obliegt den Kantonen, die Verteilung dieser Gelder an die Agglomerationen vorzunehmen. Einige Kantone ergänzen diese Unterstützung noch mit weiteren kantonalen Geldern, wobei es hier grosse Unterschiede gibt. Die Kantone ihrerseits steuern die Agglomerationen, insbesondere die AP, insgesamt sehr unterschiedlich. Von totalen Top-down-Ansätzen (sie verfassen die AP gleich selbst) bis hin zu fast vollständigem bottom-up (sie delegieren diese AP quasi komplett an eine Trägerschaft) existieren zahlreiche Zwischenformen.

Diese Agglomerationspolitik läuft seit gut 20 Jahren in den Kantonen und hat sich je nach Kanton unterschiedlich ausgebildet. Insbesondere im Bereich der Governance steuern die Kantone die Agglomerationen sehr unterschiedlich.

2.2 Ziele und Forschungsfragen

Der Bund setzt sich mit seiner Agglomerationspolitik langfristige Ziele, mit verschiedenen Handlungsansätzen, Handlungssperimetern, Themenfelder sowie diversen Instrumenten und Massnahmen zur Umsetzung, auf die in dieser Arbeit nicht ausführlich eingegangen werden kann. Das Fernziel des Bundes ist es, eine umfassende und vollständige Agglomerationspolitik mit diversen Instrumenten und Programmen auszuarbeiten. Der Fokus in dieser Arbeit wird auf das bisher wichtigste und mächtigste Instrument der schweizerischen Agglomerationspolitik – das Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung (PAV) – gelegt, auch wenn es zahlreiche weitere Programme gibt. Dieses und insbesondere die Governance der Kantone im Umgang damit soll Gegenstand der vorliegenden Analyse sein.

Wie sehen diese unterschiedlichen Ausprägungen der kantonalen Agglomerationspolitiken aus? Inwieweit und wie steuern die Kantone ihre Agglomerationen und wie zufrieden sind die Kantone mit ihren Systemen? Welches sind die Schwächen und Stärken dieser kantonalen Governancen und gibt es Tendenzen, in welche Richtung sich diese kantonale Agglomerationspolitik verändert hat und verändern wird?

Das Hauptziel dieser Arbeit ist es, eine Übersicht zu erlangen, wie die Kantone ihre kantonale Governance der Agglomerationen ausgestalten. Dabei soll in einem ersten Schritt eine **Bestandesaufnahme über die kantonale Governance** (die Rechtsformen, den Einbezug in die Trägerschaft, die kantonale finanzielle Beteiligung etc.) zu den Agglomerationen erstellt werden. Haben die Kantone eine kantonale Agglomerationsstrategie entwickelt? Wie steuern die Kantone die Agglomerationen? Wie binden sich die Kantone selbst in die Agglomerationen

ein, welche Gefässe, Organe bestehen? Welche Vorgaben gibt und wie kontrolliert der Kanton die Agglomerationen? Lassen sich dabei **Modelle oder Kategorien von Governance-Strukturen** erstellen?

In einem zweiten Schritt sollen die **Erfahrungen der Kantone und die Effektivität dieser Governance** erfasst werden. Welches sind die Erfolgsfaktoren? Gibt es Stolpersteine? Sind die Kantone mit ihren gewählten Modellen zufrieden und wie schätzen sie deren Stärken und Schwächen ein?

Nachdem das Programm PAV nun bereits in der 4. Generation läuft, ist es interessant herauszufinden, welche Erfahrungen dabei gemacht wurden und ob es allenfalls Tendenzen gibt, diese kantonale Governance verändern zu wollen, und wenn ja, in welche Richtung? Hat sich beispielsweise die Governance über die Zeit verändert? Haben sich die eingesetzten Mittel, Gefässe, Organe, Controlling und (finanzielle) Anreize bewährt oder verändert?

Zum Schluss sollen aus dieser Analyse und Evaluation der Funktionsweisen und der Effektivität **Tendenzen, Trends oder Thesen** für die Zukunft abgeleitet werden.

2.3 Aufbau

Nach der Einleitung, Problem- und Fragestellung sowie Methodenklärung wird zuerst ein grober Überblick zu vertikaler und horizontaler Governance-Theorie und zur Governance in funktionalen Räumen geschaffen. Insbesondere werden die Modelle der staatlichen Gewährleistung nach Schedler erläutert. Des Weiteren wird die Agglomerationspolitik des Bundes und funktionale Räume als Ausgangslage grob dargelegt mit Fokus auf das Programm Agglomerationsverkehr (PAV). Anschliessend folgt die Bestandesaufnahme der kantonalen Agglomerationspolitiken und Steuerungsmodelle, die insbesondere durch die Befragung der kantonalen Stellen erfasst wurde. Daraus werden Modelle der kantonalen Governance der Agglomerationen erstellt. Diese Modelle, Strategien und Politiken der Kantone werden anschliessend analysiert und evaluiert, insbesondere im Hinblick auf die Effektivität dieser Modelle. Als Schlussfolgerungen sollen Trends, Tendenzen und Thesen dieser kantonalen Politiken abgeleitet werden, die den Kantonen beispielsweise als Entscheidungshilfe dienen kann.

2.4 Methodik

Für die theoretischen Grundlagen sowie die Agglomerationspolitik des Bundes und teilweise der Kantone erfolgt zunächst ein Studium der wichtigsten Grundlagenliteratur, insbesondere zu vertikaler und horizontaler Governance allgemein, zur Governance in funktionalen Räumen und zu den Modellen der staatlichen Gewährleistung nach Schedler.

Im Gegensatz zur Grundlagestudie von Ecoplan aus dem Jahr 2016, die im Auftrag der Tripartiten Konferenz in erster Linie die Funktionsweise der Agglomeration untersuchte und diese direkt befragte, sollen hier die Einschätzungen und Erfahrungen der Kantone erfasst werden. Der Fokus der vorliegenden Studie liegt darin, nebst der Erfassung der verschiedenen Funktionsweisen der Agglomerationen insbesondere die Einschätzung und Erfahrungen der Kantone zur gewählten Governance zu erhalten und daraus möglichst Erkenntnisse und Schlüsse zu ziehen, die wiederum als Trends oder Tendenzen für die Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik genutzt werden können.

Für die Erfassung der kantonalen Governance der Agglomerationen ist eine Dokument- und Literaturrecherche nicht zielführend und wäre viel zu umständlich. Aus diesem Grund wird eine Befragung der kantonalen Kontaktpersonen durchgeführt. Grundlage dafür ist eine Liste von Kontaktpersonen des ARE. Die darauf aufgeführten Personen sind geeignet, um Details zur kantonalen Steuerung und Politik der Agglomerationen zu liefern und Einschätzungsfragen zu beantworten.

Im Lauf der Vorbereitung dieser Arbeit hat sich gezeigt, dass eine Erfassung der Funktionsweisen der Agglomerationen mit einer zusätzlicher Erfassung der kantonalen Governance die Befragung überladen würde. Aus diesem Grund wurde entschieden, die Befragung in zwei Teile aufzuteilen. Eine erste Befragung, die in erster Linie die jeweiligen Funktionsweisen der Agglomerationen erfasst, wurde bei den Agglomerationen durchgeführt. In einer zweiten Befragung wurden die kantonalen Verantwortlichen insbesondere zur kantonalen Governance befragt. Die zwei verschiedenen Befragungen haben zudem den Vorteil, dass insbesondere die Einschätzungsfragen aus zwei verschiedenen Perspektiven beleuchtet werden können, aus der Sicht der Agglomerationen und aus der Sicht der Kantone. Um den Rahmen dieser Arbeit nicht zu sprengen, wird allerdings nur bei einem kleinen Teil der Fragen eine solche komparative Analyse möglich sein. Der Fokus liegt bei der Einschätzung der kantonalen Verantwortlichen.

Für die Befragungen wird die Methodik einer standardisierten quantitativen Online-Befragung bei Experten angewendet. Aufgrund der Standardisierung der Fragen kann der Auswertungsaufwand im Rahmen gehalten werden. Jedoch enthält die Befragung auch offene Fragen und lässt Platz für eigene Ergänzungen, insbesondere mit der Kommentarfunktionen. Damit kann eine gewisse Vertiefung erreicht werden.

Ursprünglich war noch angedacht, dass bei Bedarf einzelne mündliche, qualitative Nachbefragungen in Form von Experteninterviews durchgeführt werden könnten. Es hat sich gezeigt, dass die Befragungen ergiebig genug waren, um Resultate zu erhalten und diese hätten den Rahmen dieser Arbeit gesprengt.

Die Auswertung dieser Befragungen ermöglicht zuerst eine Übersicht zur kantonalen Governance der Agglomerationen. Anschliessend werden die verschiedenen Systeme mit den Modellen von Schedler verglichen und versucht in unterschiedliche Modelle zu klassifizieren. In einem weiteren Schritt werden diese unterschiedlichen Modelle mit SWOT-Analysen evaluiert. Als Fazit werden Erkenntnisse, Tendenzen und Trends abgeleitet.

Zusammenfasst kann die Methodik folgendermassen zusammengefasst werden:

- Grundlagenliteraturstudium zu vertikaler- und horizontaler Governance, Governance in funktionalen Räumen, Modelle der staatlichen Gewährleistung nach Schedler
- Standardisierte Befragung der kantonalen Verantwortlichen und der Agglomerationen über die Funktionsweise der Agglomerationen und die kantonale Governance
- Vergleich, Einstufung und Analyse dieser Politiken. Herausarbeitung von Modellen der kantonalen Governance.
- Analyse und Evaluation der Resultate.
- Herausarbeitung Tendenzen, Trends und Thesen.

3 Grundlagen/Theorie

Die urbane Schweiz hat sich im letzten Jahrhundert stark verändert. Bereits im späten 19. Jahrhundert begannen sich die Städte durch die Industrialisierung auszudehnen. Durch das Wirtschaftswachstum in der Zwischenkriegszeit wuchsen die ersten Städte über ihre Grenzen hinaus, erste «Agglomerationen» entstanden. Ein starkes Bevölkerungswachstum nach dem 2. Weltkrieg heizte diese sogenannte Suburbanisierung weiter an und durch den motorisierten Individualverkehr wurden immer mehr ehemals ländliche Gebiete erschlossen. Seit den 1960er Jahren stieg auch die Nachfrage nach Wohneigentum auf dem Lande und zusammen mit dem Ausbau der Verkehrsinfrastruktur führte die bauliche Erschliessung sogar über den suburbanen Gürtel hinaus. Die Zersiedelung schritt voran. Die Folge davon ist, dass die politischen Grenzen heute kaum mehr mit den Siedlungsstrukturen und wirtschaftlichen Realitäten übereinstimmen. Aus dieser Inkongruenz ergeben sich zahlreiche Probleme, beispielsweise organisatorischer Art, aber teilweise auch politische Spannungen zwischen den Gebietskörperschaften.²

Das Gemeinwesen steht heute vor grossen Herausforderungen in Bezug auf die Koordination und Zusammenarbeit über traditionelle Grenzen hinweg. Auch die zunehmende Mobilität der Bevölkerung wirkt sich immer stärker auf den Raum und die Umwelt aus. Die Raumplanung wurde bisher entlang der traditionellen politischen Grenzen vollzogen, diese stimmen aber

² TAK (2007), S. 9

immer häufiger nicht mehr mit den Realitäten des Alltags überein. Um die politischen Ziele eines haushälterischen Umgangs mit dem Boden zu erreichen und die Landschaft gemäss Art. 1 des RPG zu schützen, braucht es zunehmend Ansätze von übergreifender Raumplanung und eine Stärkung der Zusammenarbeit über die traditionellen Grenzen hinweg.³

3.1 Definition der funktionalen Räume

Die Definition der funktionalen Räume gilt als «*schwierig oder gar unmöglich*»⁴, dennoch haben in der Zwischenzeit verschiedene Entwicklungen in diesem Bereich stattgefunden. Es geht dabei nicht nur um urbane Räume, sondern auch um ländliche oder touristische sowie weitere Arten von Verflechtungen über die traditionellen politischen Grenzen hinweg. Oftmals wird von «funktionalen Beziehungen» zwischen zwei Räumen gesprochen. Das BFS spricht von «*Strukturen und Zusammenhängen*» und stellt verschiedene auf Gemeindegrenzen basierende Raumgliederungen zur Verfügung, die sich wie folgt einteilen lassen⁵:

- [Institutionelle Gliederungen](#) (Gemeinden, Bezirke und Kantone)
- [Analyseregionen](#) (z.B. Sprachregionen, Agglomerationen, Arbeitsmarktregionen)
- [Räumliche Typologien](#) (z.B. Gemeindetypologie, Raum mit städtischem Charakter)
- [Regionalpolitischen Gliederungen](#) (z.B. Raumplanungsregionen)
- [Internationale Definitionen | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#) (z.B. DEGURBA, Funktionale städtische Gebiete)

Das BFS bildet Analyseregionen, «*um bestimmte Phänomene in einem Land zu verdeutlichen, die mittels institutioneller und regionalpolitischer Gliederungen nicht oder nur ungenügend zum Ausdruck gebracht werden können*»⁶. Darunter fallen insbesondere auch die Agglomerationen. «*Strukturell verwandte geographische Einheiten (z.B. Gemeinden oder Regionen) werden in einer Raumtypologie nach bestimmten Kriterien bzw. Eigenschaften zusammengefasst*»⁷. Des Weiteren gibt es regionalpolitische Gliederungen entlang bestehender Planungsregionen und insbesondere bei den internationalen Definitionen werden räumlichen Einheiten definiert. Dazu gehören die DEGURBA (Urbanisierungsgrad) und diejenige der erweiterten Städte und FUA (Functional Urban Areas – funktionale städtische Gebiete). «*Die funktionalen städtischen Gebiete (Functional Urban Areas; FUA) basieren auf einer von*

³ Jeanneret, in VLS-ASPAN, 2012. S. 2

⁴ Jeanneret, in VLS-ASPAN, 2012, S. 13

⁵ [Räumliche Gliederungen | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#)

⁶ [Analyseregionen | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#)

⁷ [Räumliche Typologien | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#)

Eurostat entwickelten Methodik. Sie bestehen aus einer dicht besiedelten Stadt (die sogenannte erweiterte Stadt) und einem weniger dicht besiedelten Pendlergebiet (oder Gürtel), dessen Arbeitsmarkt stark in die Stadt integriert ist»⁸.

All diesen Typologisierungen ist gemeinsam, dass in einem oder mehreren Bereichen grenzüberschreitend geplant und koordiniert werden muss und gegenseitige Abhängigkeiten bestehen. Die Abgrenzung dieser Räume kann auf verschiedenen Kriterien beruhen, diese können sozioökonomischer, geografischer, kultureller oder auch politischer Natur sein. Nicht zuletzt spielen die Akzeptanz und der gemeinsame Wille zur Schaffung eines gemeinsamen Raumes eine Rolle.⁹

Die Planung in funktionalen Räumen hat viele Vorteile. Jeanneret fasst die wichtigsten folgendermassen zusammen:¹⁰

- Mit einer frühzeitigen und koordinierten Planung kann der **Nutzen der Investitionen** optimiert oder unnötige **Doppelspurigkeiten** oder Ausgaben vermieden werden.
- Die Gerichtshöfe können besser beurteilen, ob ein Projekt regional ausreichend koordiniert ist und ob Interessen abgewogen wurden. Dies kann die Umsetzung von Einzelvorhaben beschleunigen, insbesondere bei **Rechtsstreitigkeiten**.
- Sie stärkt die **Wettbewerbsfähigkeit** des Gemeinwesens, weil eine bessere Koordination optimalere Rahmenbedingungen für die Ansiedlung von Unternehmen schafft, indem beispielsweise klare Entwicklungsschwerpunkte geschaffen werden.
- Sie geniesst eine verstärkte **politische Legitimation**, indem das Gemeinwesen und die Bevölkerung sich zu (regionalen) Planungsmassnahmen äussern kann, die sie möglicherweise nur indirekt betreffen in ihrer Gemeinde.
- Die **Stellung des Bundes und der Kantone** wird durch die Koordination grundsätzlich gestärkt. Durch eine Planung «von unten» können allerdings unter Umständen auch Vorgaben «von oben» verhindert werden, wenn eine Region geschlossen dahintersteht und so gute Ansätze entwickelt.
- Die Planung in funktionalen Räumen kann ein Anstoss zu tiefgreifenden **territorialen Reformen** sein. Dies können nebst Gemeindefusionen auch innovative Formen von überkommunaler Zusammenarbeit sein. Eine regionale Planung kann ein **Zugehörigkeitsgefühl** schaffen, indem ein gemeinsames Zukunftsbild geschaffen wird. Umgekehrt kann es auch sein, dass aufgrund der guten regionalen Zusammenarbeit Fusionen als nicht mehr notwendig erachtet werden.

⁸ [Internationale Definitionen | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#)

⁹ Jeanneret, in VLP-ASPAN, 2012, S. 14

¹⁰ Jeanneret, in VLP-ASPAN, 2012, S. 8f

- Die Planung in funktionalen Räumen bietet Voraussetzungen, um beim Bund oder bei den Kantonen **Finanzhilfen** beantragen zu können. Die Agglomerationsprogramme sind ein gutes Beispiel dafür.

Mit der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes der Schweiz von 2014 (RPG)¹¹ wurden verbindliche Grundlagen für eine vermehrte Zusammenarbeit geschaffen. So muss gemäss Art. 7 die Zusammenarbeit der Behörden über die institutionellen Grenzen hinaus besser koordiniert werden, gemäss Art. 8a die Siedlungsentwicklung regional abgestimmt werden und gemäss Art. 15 müssen die Kantone und nicht mehr nur die Gemeinden den Nachweis liefern, dass die Bauzonen den Bedürfnissen der nächsten 15 Jahre Rechnung tragen und nicht überdimensioniert sind. Dies verpflichtet die Kantone somit, über die Gemeindegrenzen hinaus die Planungen zu koordinieren. So haben die Kantone seither auch mit ihren kantonalen Gesetzgebungen obligatorische regionale Richtplanungen eingeführt, die eine solche Zusammenarbeit und Koordination in Räumen sicherstellen sollen. Darunter fallen auch die sogenannten Agglomerationen.

3.2 Definition von Agglomerationen

Agglomerationen sind Ballungsräume, «*Strukturen aus funktional zusammenhängenden grossen Siedlungsgebieten im Umland einer Stadt*».¹² Das Bundesamt für Statistik BFS erfasst in der Schweiz diese funktionalen Räume und legt dafür die Basis für die Agglomerationspolitik des Bundes. Das BFS definiert die Agglomerationen hauptsächlich nach statistischen Kriterien, damit ein räumlicher Vergleich zwischen städtischen Gebieten ermöglicht wird. Methodisch werden dabei zunächst die Dichten von Einwohner/innen, Beschäftigten und Logiernächten untersucht, um sogenannte Agglomerationskerne zu identifizieren. Auf diese Weise werden nicht nur historisch gewachsene institutionelle Grenzen berücksichtigt. Anschliessend werden sogenannte Agglomerationsgürtel abgegrenzt, wobei v.a. auf die Pendlerbewegungen Rücksicht genommen wird. Schliesslich müssen der Kernbereich und der Gürtel zusammen eine gewisse Grösse aufweisen, um als Agglomeration zu gelten.¹³

Das BFS hat so in der Schweiz 49 Agglomerationen und 28 Kerne ausserhalb von Agglomerationen definiert. Zahlreiche Agglomerationen sind grenzüberschreitend, sei dies über Kantone oder sogar über die Landesgrenzen hinaus. Insgesamt leben in der Schweiz rund 78% aller Menschen in Agglomerationen und rund 84% aller Arbeitsplätze sind hier angesiedelt.

¹¹ [SR 700 - Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung \(Raumplanungsgesetz, RPG\) \(admin.ch\)](#)

¹² Definition, gemäss DWDS, <https://www.dwds.de/wb/Agglomeration>

¹³ [Analyseregionen | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#)

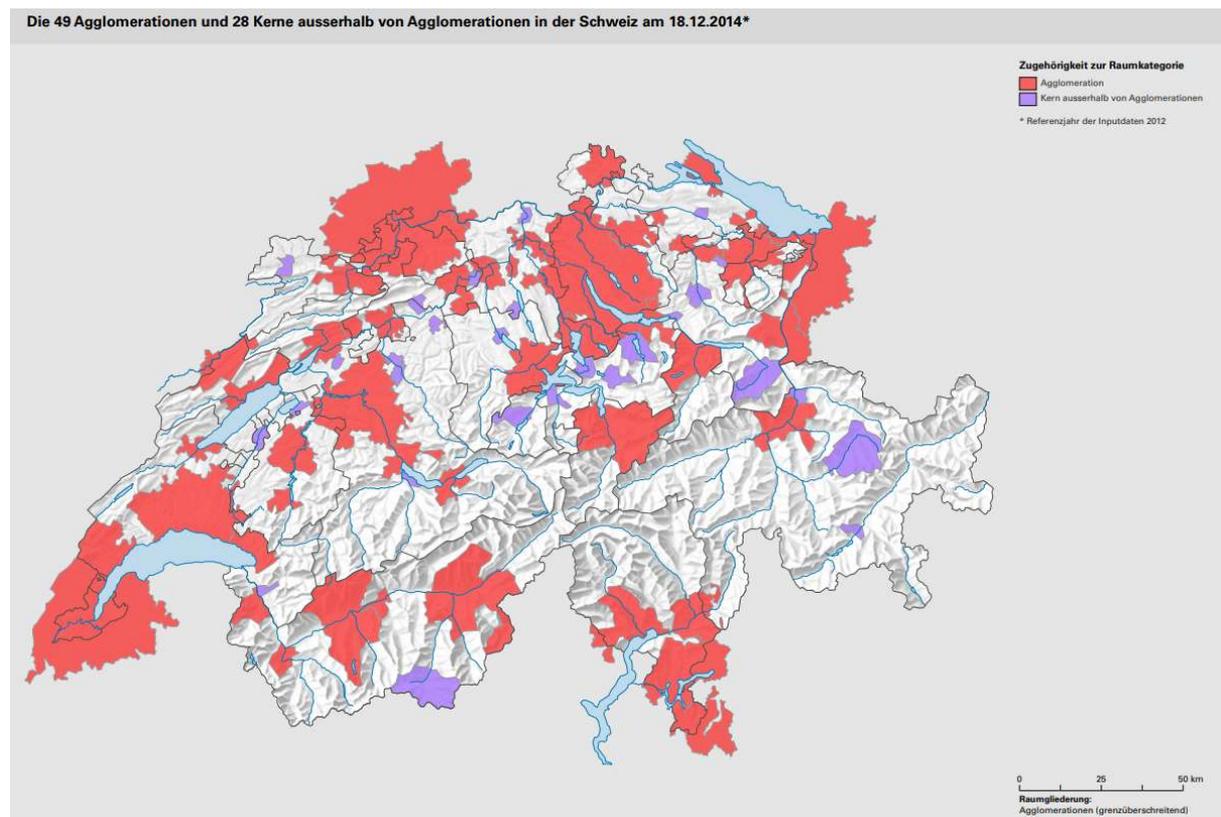


Abbildung 2: Die 49 Agglomerationen der Schweiz und die 28 Kerne ausserhalb von Agglomerationen der Schweiz 2014 gemäss BFS

3.3 Kurze Übersicht Agglomerationspolitik des Bundes: Herausforderungen, Ziele und Instrumente

Der Bund und einzelne Kantone haben in den 1990er Jahren den Handlungsbedarf in den Agglomerationen erkannt und hielten fest, dass die einzelnen Gemeinden und Städte diese Herausforderungen kaum mehr allein meistern können und sich solche Probleme nur regional oder in Zusammenarbeit bewältigen lassen. Mit den «Grundzügen der Raumordnung Schweiz»¹⁴ und der «Botschaft über die Neuorientierung der Regionalpolitik»¹⁵, sowie dem «Bericht über die Kernstädte»¹⁶ wurde die Basis dieser Politik gelegt. Mit Art. 50 der Bundesverfassung verpflichtet sich der Bund besonders auf die Städte und Agglomerationen Rücksicht zu nehmen. 2001 formulierte der Bund erstmals politische Ziele, Vorgaben und Strategien für die Entwicklung einer schweizerischen Agglomerationspolitik (AggloPol).¹⁷ Er will diese Zusammenarbeit in sogenannten funktionalen Räumen fördern und hat dafür Anreizsysteme und Programme entwickelt.

¹⁴ ARE (1996): Bericht Grundzüge der Raumordnung Schweiz.

¹⁵ Bundesrat (1996): Botschaft über die Neuorientierung der Regionalpolitik.

¹⁶ SECO (1999): Bericht über die Kernstädte.

¹⁷ Bundesrat (2001): Agglomerationspolitik der Bundes.

Der Bund versucht eine kohärente Raumentwicklung der Schweiz voranzutreiben.¹⁸ Bereits heute kennt der Bund unterschiedliche Arten von Handlungsansätzen in verschiedenen Themenbereichen. Anschliessend eine kurze Übersicht dazu¹⁹:

a) **Impulsprogramme** und spezifische Umsetzungsprojekte

Der Bund setzt mit gezielten finanziellen Anreizen Impulse für eine nachhaltige Entwicklung des urbanen Raumes. Er unterstützt innovative Projekte und integrale Ansätze. Wichtigste Beispiele:

- Impulsprogramme wie «Impuls Siedlungsentwicklung nach innen»
- Innovative Vorhaben zur Umsetzung der Nachhaltige Raumentwicklung wie Modellvorhaben
- Pilot-Projekte, um den Zusammenhalt in Quartieren zu fördern wie "Programm Projets urbains 2008-2015"

b) **Finanzierungsprogramme**

Mit thematischen Finanzierungsprogramme koordiniert der Bund die Herausforderungen der Agglomerationen über einen längeren Zeitraum hinaus:

- Agglomerationsprogramme «Verkehr und Siedlung» (**Programm Agglomerationsverkehr (PAV)**)

c) **Austausch-Plattformen** / Information

Der Bund fördert den Erfahrungsaustausch sowie Diskussionen, mit dem Ziel, die gemeinsame Wissens- und Informationsbasis zu erweitern. Die Umsetzung der AggloPol auf lokaler Ebene soll so gefördert werden. Wichtigste Beispiele:

- Austauschplattformen und thematische Netzwerke wie z.B. das «Netzwerk lebendige Quartiere».
- Sensibilisierungsaktivitäten
- Studien und Best-Practices-Berichte z.B. Konzept zur Siedlungsentwicklung nach innen

d) **Zusammenarbeit und Governance**

Der Bund fördert die horizontale, vertikale und multisektorale 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. Wichtigste Beispiele:

- Zusammenarbeit zwischen Bund und z.B. Städteverband

¹⁸ [Agglomerationspolitik des Bundes 2016+ \(admin.ch\)](#)

¹⁹ ARE / SECO und regionsuisse. Inputpapier für das 2. AggloLab. 2022

- Politische Plattform von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Ebenen und zwischen urbanen und ländlichen Räumen: **Tripartite Konferenz (TK)** (siehe Kap. 3.5)
- Unterstützung bei der Ausarbeitung von Regionalen Entwicklungsstrategien (RES) oder mit dem Pilotprogramm Handlungsräume Wirtschaft (PHR)
- Förderung einer engeren interkantonalen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit z.B. Interreg oder ESPON

e) **Forschung und Monitoring**

Der Bund unterstützt Aktivitäten im Bereich der Forschung, um Lücken in der Raumentwicklung zu schliessen, Vernetzung von Forschungsinstituten zu vereinfachen oder die Erstellung von statistischen oder quantitativen Daten zu gewährleisten.

- Begleitung und Überwachung der Entwicklung z.B. über die Lebensqualität in den Städten (City Statistics)
- Forschung zu spezifischen Agglomerationsthemen, um Wissenslücken zu schliessen und Lösungen auf nationaler Ebene zu finden

f) Berücksichtigung der **Agglomerationen in den Sektoralpolitiken**

Massnahmen in verschiedenen sektoralen Politiken, welche dazu beitragen, die Ziele und Schwerpunktthemen der AggloPol umzusetzen. Zum Beispiel:

- Klima: Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz: Aktionsplan 2020-2025
- Mobilität: Koordinationsstelle für nachhaltige Mobilität (KOMO)
- Siedlung: Prüfung von kantonalen Richtplänen
- Verkehr: Optimierung von sektoralen Plänen (z.B. Sachplan Verkehr)
- Integration: Kantonale Integrationsprogramme (KIP)
- Tourismus: Innotour

3.4 Programm Agglomerationsverkehr PAV – Agglomerationsprogramme

3.4.1 Grundlagen Programm Agglomerationsverkehr PAV

Das wichtigste und mächtigste Programm des Bundes für die regionale Zusammenarbeit in urbanen Räumen ist das sogenannte Programm Agglomerationsverkehr (PAV). Mittels dieses Programms beteiligt sich der Bund finanziell an Verkehrsinfrastrukturen in Städten und Agglomerationen. Agglomerationen profitieren von Bundesbeiträgen, wenn sie sogenannte Agglomerationsprogramme (AP) ausarbeiten, die die Verkehr- und Siedlungsentwicklung wirkungsvoll aufeinander abstimmen.

Verkehr und Siedlung sind eng miteinander verknüpft und beeinflussen sich gegenseitig. Der Bund will mit dem PAV eine kohärente Verkehrs- und Siedlungsplanung in den Agglomerationen fördern, um insbesondere die Siedlungsentwicklung nach innen über institutionelle

Grenzen hinweg besser zu koordinieren und das Verkehrsangebot dort auszubauen, wo tatsächlich Bedarf besteht. Die grössten Herausforderungen im Verkehr sind denn auch in den Agglomerationen zu situieren, ausgelöst durch die grosse Konzentration der Bevölkerung und der Arbeitsplätze. Um das Verkehrsaufkommen auch in Zukunft bewältigen zu können, soll das PAV helfen, gezielt optimale Verkehrsinfrastrukturen mitzufinanzieren. Die Agglomerationen müssen dafür gesamtheitliche Agglomerationsprojekte entwickeln, die eine möglichst gute Wirkung in den definierten Zielen entfalten (Verkehrsverlagerung, mehr Sicherheit, weniger Emissionen etc.). Es werden zwei Instrumente bzw. Verfahren auf unterschiedlichen Staatsebenen unterschieden.²⁰

- Das PAV ist auf Bundesebene angesiedelt und hat die Verteilung der Mittel des Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF)²¹ auf die verschiedenen Agglomerationsprogramme und Massnahmen zum Ziel.
- Das Agglomerationsprogramm (AP) ist auf Ebene der Agglomeration (Gemeinden, Regionen, Kantone) angesiedelt. Es legt die Strategien zur Entwicklung der Agglomeration fest, koordiniert die beteiligten Akteure und definiert konkrete Massnahmen zur Umsetzung der Strategien.

Seit 2006 finanziert der Bund dringliche Verkehrsprojekte in Agglomerationen und seit 2007 reichen die Agglomerationen alle vier Jahre ein Agglomerationsprogramm ein, das vom Bund überprüft und gegebenenfalls mitfinanziert wird. Aktuell sind so schon drei Generationen von Agglomerationsprogrammen in der Umsetzung und eine vierte wird aktuell geprüft. Der Bund definiert die Agglomerationen im sogenannten Perimeter der beitragsberechtigten Städte und Agglomerationen (BeSA):

²⁰ ARE: Richtlinien Programm Agglomerationsverkehr, 2020, S. 5

²¹ [Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds \(NAF\) / Agglomerationsprogramme \(admin.ch\)](#)

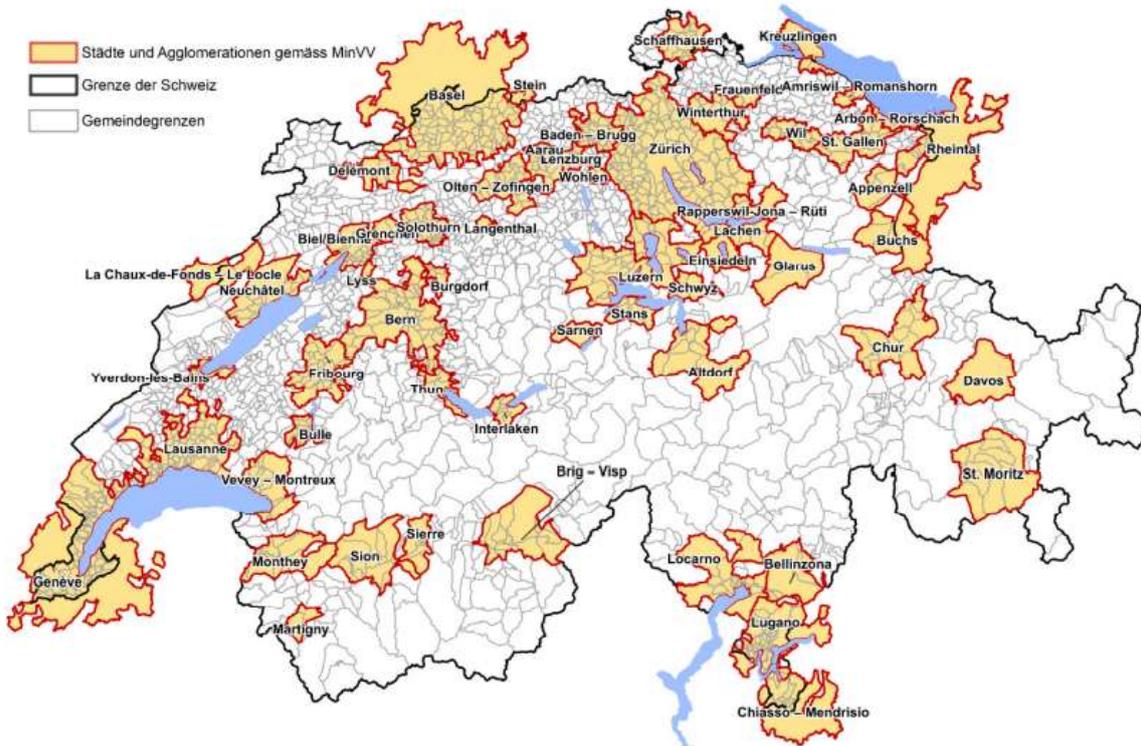


Abbildung 3: Beitragsberechtigte Städte und Agglomerationen (BeSA-Perimeter) des PAV²²

Mehr als 80% der vom Bund definierten Agglomerationen erhielten so in den letzten 10 Jahren eine Unterstützung des Bundes mittels des PAV.²³ Von den total 49 beitragsberechtigten Agglomerationen haben bisher nur 5 nicht teilgenommen.²⁴ Pro Generation wurden rund 1.4 bis 1.7 Mia. Bundesgelder gesprochen. Das PAV hat sich mehrfach bewährt und konnte so 2017 durch eine Volksabstimmung langfristig gesichert werden mit der Schaffung des sogenannten Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF). Anschliessend eine Übersicht über alle bisherigen erarbeiteten Agglomerationsprogramme:

²² ARE, Richtlinien Programm Agglomerationsverkehr, S. 5

²³ [Programm Agglomerationsverkehr \(admin.ch\)](http://www.admin.ch)

²⁴ Agglomerationen Appenzell, Glarus, Sarnen, St. Moritz und Einsiedeln

MAS Public Management – Kantonale Governance der Agglomerationen

Sortierung	Statistische Agglomeration	Agglomerationsprogramm
1	Aarau	Aareland
1	Olten-Zofingen	Aareland
2	Amriswil-Romanshorn	ab 3. Generation Agglo St. Gallen-Bodensee
2	Arbon-Rorschach	St. Gallen Arbon Rorschach (ab 3. Generation Agglo St. Gallen-Bodensee)
2	St. Gallen	St. Gallen Arbon Rorschach (ab 3. Generation Agglo St. Gallen-Bodensee)
3	Baden-Brugg	Aargau-Ost
3	Lenzburg	Aargau-Ost
3	Wohlen	Aargau-Ost
4	Basel	Basel
5	Bellinzona	Bellinzonese
6	Bern	Bern
7	Biel/Bienne	Biel/Bienne (ab 2. Generation Biel/Bienne-Lyss)
7	Lyss	ab 2. Generation bei Biel/Bienne-Lyss
8	Brig-Visp	Brig-Visp-Naters
9	Buchs	Werdenberg-Liechtenstein
10	Bulle	Mobul
11	Burgdorf	Burgdorf
12	Chiasso-Mendrisio	Mendrisiotto
13	Chur	Chur
14	Delémont	Delémont
15	Frauenfeld	Frauenfeld
16	Fribourg	Fribourg
17	Genève	Grand Genève
18	Grenchen	Grenchen
19	Heerbrugg-Altstätten	Rheintal
20	Interlaken	Interlaken
21	Kreuzlingen	Kreuzlingen-Konstanz
22	La-Chaux-de-Fonds-Le Locle	RUN
22	Neuchâtel	RUN
23	Lachen	Obersee
23	Rapperswil-Jona-Rüti	Obersee
24	Lausanne	PA Lausanne-Morges (PALM)
25	Locarno	Locarnese
26	Lugano	Luganese
27	Luzern	Luzern
28	Monthey-Aigle	Chablais
30	Schaffhausen	Schaffhausen
31	Schwyz	Talkessel Schwyz
32	Sierre-Montana	Sierre ab 3. Generation Valais central
32	Sion	Sédunoise (ab 3. Generation Valais central)
33	Solothurn	Solothurn
34	St. Moritz	St. Moritz
35	Stans	Nidwalden
36	Thun	Thun
37	Vevey-Montreux	Rivelac
38	Wetzikon - Pfäffikon	Zürich Oberland, Hinwil bei Obersee
38	Winterthur	Zürich (ab 2. Generation Winterthur)
38	Zürich	Zürich und Aargau-Ost (ab 2. Generation Zürich Glattal und Limmattal)
39	Wil	Wil
40	Yverdon-les-Bains	Agglo Y
41	Zug	Zug
42	Glarus Nord	-
43	Altdorf	Unteres Reusstal
44	Langenthal	Langenthal
45	Einsiedeln	Einsiedeln
46	Davos	Davos
47	Martigny	Coude du Rhône
48	Sarnen	Obwalden
49	Appenzell	Appenzell
50	Stein	ab 4. Generation Basel

Tabelle 1: Übersicht über alle Agglomerationsprogramme der ersten bis dritten Generation²⁵

²⁵ Tabelle zur Verfügung gestellt vom ARE

44 verschiedene Agglomerationen haben bereits mindestens einmal ein AP eingereicht. In einigen eher seltenen Fällen wurden die AP vom Bund nicht berücksichtigt. Es kann also schweizweit von 44 zustande gekommenen AP gesprochen werden. Einige Agglomerationen haben auch nicht bei jeder Generation ein AP eingereicht und teilweise ein Programm ausgelassen. Im AP4 haben 2021 32 Agglomerationen ein AP eingereicht, davon zum ersten Mal Grenchen.²⁶

3.4.2 Ziele und Grundanforderungen der Agglomerationsprogramme

Das PAV verfolgt mit den Agglomerationsprogrammen folgende Hauptziele.²⁷

1. Verkehr und Siedlung abstimmen
2. Verkehrslösungen mitfinanzieren
3. Massnahmen mit relevanten Planungen der Schweiz und des Auslands abstimmen
4. Siedlung nach innen entwickeln
5. Verkehr vermeiden, verlagern, verträglich gestalten und vernetzen
6. Handlungsbedarf über die Generationen hinweg abstimmen (Kohärenz über die Generation der AP hinweg und rollende Planung)
7. Umsetzung der beschlossenen Massnahmen
8. Regional zusammenarbeiten und verbesserte Abstimmung mit dem Bund

Ein AP muss aus 6 Bausteinen bestehen. Es sind dies ein Umsetzungsbericht, eine Situations- und Trendanalyse, ein Zukunftsbild, der Handlungsbedarf, Teilstrategien sowie (priorisierte) Massnahmen. Alle Bausteine müssen kohärent aufeinander abgestimmt sein und der Logik eines «roten Fadens» genügen. So soll aus der Analyse der aktuellen Situation ein Zielzustand definiert werden und all die Strategien und Handlungen sollen dieser Logik folgen.

Es gibt vier Grundanforderungen an ein AP:

1. Eine Trägerschaft und Partizipation
2. Vollständigkeit und Roter Faden
3. Herleitung priorisierter Massnahmen
4. Umsetzung und Controlling

Besonders die erste Anforderung interessiert in dieser Arbeit: Sämtliche Akteure (Kantone, Gemeinden, regionale Körperschaften) treten gegenüber dem Bund mit einer Stimme auf und bezeichnen eine gemeinsame Stelle als Ansprechpartnerin für den Bund, die sogenannte *Trägerschaft*. Diese koordiniert die Erarbeitung des AP und bringt den Nachweis, dass alle

²⁶ [Agglomerationsprogramme der vierten Generation: Zweite Tranche eingereicht \(admin.ch\)](#)

²⁷ ARE: Richtlinien Programm Agglomerationsverkehr, 2020, S, 13-14

Partner sich der Umsetzung des AP verpflichtet haben. Die diversen Akteure müssen auf angemessene Weise an der Erarbeitung und der Umsetzung des AP beteiligt werden und die betroffene Bevölkerung muss in geeigneter Weise über das AP informiert sein und sich dazu äussern können. Die Trägerschaft ist also zuständig, sie muss aber nicht zwingend über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen. Die kantonalen Fachstellen müssen an der Erarbeitung und Umsetzung des AP mitwirken. Die zuständigen Behörden (i.d.R. der Regierungsrat) müssen die zentralen Bestandteile des AP freigeben. Die konkreten Massnahmen müssen von den zuständigen Gemeindeorganen beschlossen und genehmigt werden.²⁸

Die meisten AP werden in die kantonalen Richtpläne überführt und sind zumindest für die Behörden verbindlich. Teilweise werden die AP auch regionalen Richtplänen gleichgestellt, was die raumrelevanten Aspekte betrifft.

3.5 Tripartite Konferenz und schweizerische Agglomerationspolitik

Die Tripartite Konferenz (TK)²⁹ ist eine politische Plattform der drei Staatsebenen und fördert die Zusammenarbeit zwischen ihnen, insbesondere in raumrelevanten Themen. Die TK gibt regelmässig Studien zu diesen Themen in Auftrag und formuliert Empfehlungen und Thesen für ihre Mitglieder, die im Anschluss genauer erörtert werden.

3.5.1 Ansatzpunkte der Tripartiten Konferenz zur Steuerung der unteren Staatsebene und zur Zusammenarbeit im subsidiären Staatsgefüge

Wie kann der Bund gegenüber den Kantonen und die letzteren gegenüber den Gemeinden Verbundaufgaben steuern und die interkantonale und interkommunale Zusammenarbeit fördern? Das Subsidiaritätsprinzip spricht eigentlich grundsätzlich gegen eine solche Steuerung und geht davon aus, dass die Zusammenarbeit aus eigenem Antrieb zustande kommt, wenn es darum geht, möglichst gute und kostengünstige Dienstleistungen zu erbringen. Der Druck aus der Bevölkerung verstärkt dies, denn die «Kunden» verlangen nach koordinierten und effizienten Leistungen.

Falls dieses Subsidiaritätsprinzip allerdings nicht ausreichen sollte, dann können die übergeordneten Stellen weitere Instrumente einsetzen, insbesondere auch dann, wenn sie eigene

²⁸ ARE; Richtlinien Programm Agglomerationsverkehr, 2020, S, 28

²⁹ TK: «Die Tripartite Konferenz ist die politische Plattform von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden. Sie fördert die Zusammenarbeit zwischen den Staatsebenen und zwischen städtischen und ländlichen Räumen. Dabei befasst sie sich mit raumrelevanten Themen von gesamtschweizerischem Interesse, die alle drei staatlichen Ebenen betreffen. Sie wurde am 20. Februar 2001 als Tripartite Agglomerationskonferenz vom Bundesrat, der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), dem Schweizerischen Städteverband (SSV) und dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) gegründet und ab Anfang 2017 unter Einbezug der ländlichen Räume als Tripartite Konferenz fortgesetzt». [Über die TK - Tripartite Konferenz \(TK\)](#)

Ziele verfolgen. Die Organisationshoheit der untergeordneten Stellen (gemäss Subsidiaritätsprinzip) ist aber zu beachten und es sollen somit Instrumente gewählt werden, die Anreize schaffen und Ziele vorgeben aber wie diese Ziele erreicht werden, soll den untergeordneten Stellen überlassen werden. Es gibt dazu grundsätzlich vier Ansatzpunkte:

1. **Koordination und Information**; indem Erfahrungsaustausche gefördert und Grundlagen erarbeitet werden.
2. **Finanzielle Beiträge**; sowohl für die Aufgaben wie auch Zusammenarbeitsaktivitäten und/ oder -Institutionen.
3. **Anforderungen**; wie beispielsweise an regionale Richtpläne oder das PAV auf Stufe Bund
4. **Regionen oder Institutionen fördern**; indem Perimeter der Zusammenarbeit festgelegt werden

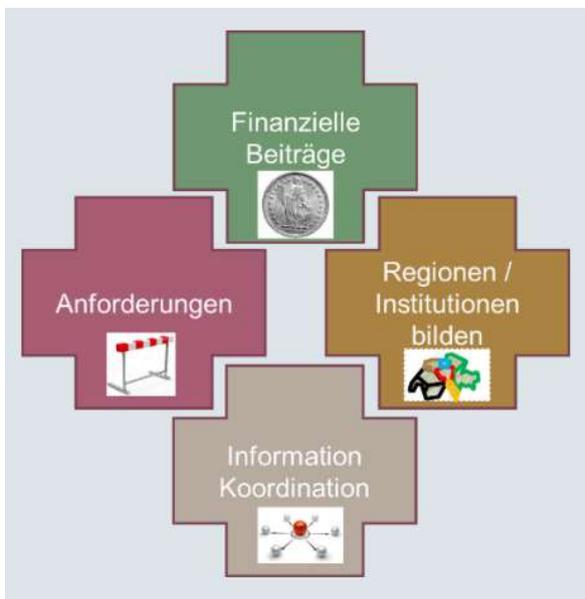


Abbildung 4: Ansatzpunkte für die Steuerung bei Verbundaufgaben, gemäss Ecoplan (2010 resp. 2016)

Die Ansätze können auch kombiniert werden, beispielsweise indem Beiträge mit Auflagen verbunden (typisch PA) oder Zusatzfinanzierungen geschaffen werden, wenn Projekte regional koordiniert erarbeitet wurden.³⁰

3.5.2 Tripartite Strategie zur Agglomerationspolitik

Die TK hat 2013 eine Strategie zur schweizerischen Agglomerationspolitik verabschiedet, die von allen Teilnehmern in einem partizipativen Prozess erarbeitet wurde. Nebst einer Formulierung von Zielen und einer Priorisierung der Herausforderungen wurden zwanzig konkrete

³⁰ Ecoplan (2016), S. 62-63

Handlungsansätze auf allen Staatsebenen formuliert.³¹ Die anschliessende Grafik zeigt eine Übersicht über diese Strategie, auf die hier nicht im Detail eingegangen werden kann. Nur zum Themenfeld **politische Steuerung im funktionalen Raum (A)** an dieser Stelle ein paar Ausführungen:

Die Herausforderungen bestehen einerseits in der Vielfalt der Aufgabengebiete, Prozesse, Institutionen, Zuständigkeitsordnungen und gesetzlichen Grundlagen sowie andererseits in der Vielfalt der Perimeter, der sogenannten «variablen Geometrie», wobei der Raum politische Grenzen (Regionen, Kantone, Länder) überschreitet. Das Ziel ist eine möglichst verbindliche und langfristige vertikale, horizontale und multisektorielle Zusammenarbeit in funktionalen Räumen. Dabei sollen Entwicklungsstrategien und zweckmässige Strukturen, die eine Mitwirkung der betroffenen staatlichen Akteure ermöglicht erarbeitet werden. Nicht-staatliche Akteure sollen angemessen beigezogen werden.

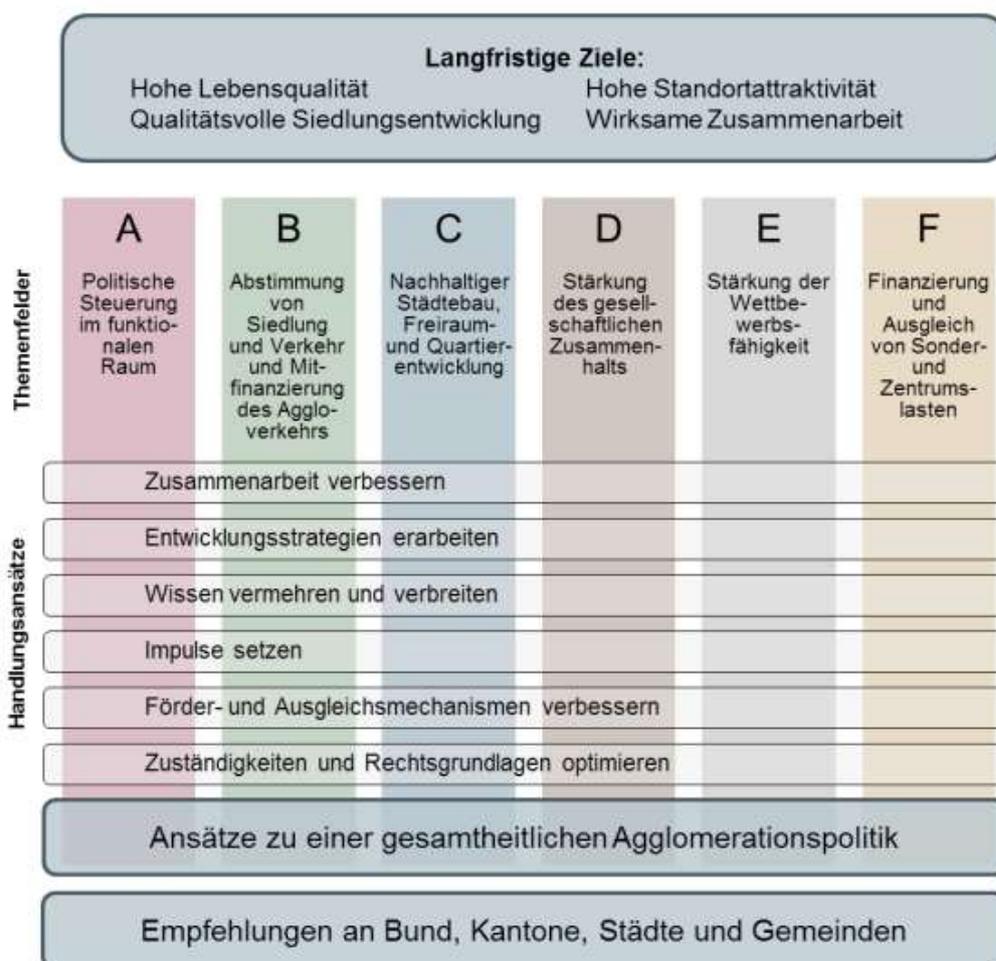


Abbildung 5: Zentrale Elemente der tripartiten Strategie zur schweizerischen Agglomerationspolitik, TAK, 2013

³¹ TAK (2013), S. 3f

Der **erste Handlungsansatz** besteht darin, die *bestehenden Zusammenarbeitsformen weiterzuentwickeln und zu unterstützen*. Der Bund und die Kantone sollen *finanzielle Anreize* schaffen und so die Vernetzung von Fachleuten und Politikern sicherstellen. Dazu sollen insbesondere die Kantone Grundlagen schaffen für eine *verbesserte Kooperation und eine erhöhte Verbindlichkeit*. Städte und Gemeinden sollen so *auf regionaler Ebene zusammenarbeiten* und gemeinsam die erforderlichen *institutionellen Strukturen* schaffen. Dafür sollen die Kantone *verbesserte Rechtsgrundlagen* schaffen und auch *Aufgabenübertragungen ins Auge fassen*³².

Beim **zweiten Handlungsansatz** soll der Bund die Voraussetzungen schaffen für eine engere Zusammenarbeit *über die Kantons- und Landesgrenzen hinaus* und so die Kantone, Städte und Gemeinden unterstützen. Die Kantone sollen die Initiative ergreifen, überregionale Probleme proaktiv anzugehen, die Zusammenarbeit und Koordination fördern und dafür die notwendigen Grundlagen erarbeiten.

Im **dritten Ansatz** geht es darum *Entwicklungsstrategien* zu erarbeiten. Der Bund soll dafür *günstige Rahmenbedingungen* schaffen, die Kantone kantonale, bzw. überregionale Strategien und die Städte und Gemeinden die regionalen Entwicklungsstrategien inklusive der daraus abgeleiteten Projekte und Massnahmen erarbeiten.

Im **vierten Ansatz** soll vor allem der *Erfahrungsaustausch* unter Fachleuten und Politikern gefördert werden sowie die Forschung in diesem Bereich verstärkt werden.³³

Die Handlungsansätze zum Themenfeld politische Steuerung im funktionalen Raum basieren auf den Empfehlungen der TAK aus dem Jahr 2004.³⁴ Die Empfehlungen für den Bund und die Gemeinden werden im Folgenden in stark gekürzter Form wiedergeben, die für die Kantone fast vollständig und nur leicht gekürzt:

3.5.3 Empfehlungen der Tripartiten Konferenz an den Bund

Der Bund unterstützt namentlich mit Anreizen und sorgt dafür, dass seine Partner möglichst früh in die Weiterentwicklung einbezogen werden. Er nutzt die bestehenden Instrumente (Sachpläne, kantonale Richtpläne) verstärkt für die interkantonale Koordination. Er unterstützt die Zusammenarbeit auf internationaler Ebene über die Landesgrenzen hinaus und schafft gesetzliche Grundlagen für Finanzhilfen und weitere Voraussetzungen. Die Agglomerationspolitik ist auf hoher Stufe anzusiedeln und ergänzt sich mit der neuen Regionalpolitik. Das Engagement des Bundes im Rahmen der TAK ist zu verstärken. Er setzt sich zusammen mit

³² TAK (2013), S. 23f

³³ TAK (2013), S. 23f

³⁴ TAK (2004), Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in den Agglomerationen, S. 82ff

Kantonen, Gemeinden und Städten für eine Verstärkung der horizontalen wie vertikalen Zusammenarbeit ein³⁵.

3.5.4 Empfehlungen der Tripartiten Konferenz an die Kantone

Gemäss der Studie vom Büro Arn/Strecker (TAK, 2004) wurden den Kantonen folgende Empfehlungen abgegeben³⁶:

- Die Kantone setzen sich **aktiv** für die Zusammenarbeit in den Agglomerationen ein.
- Sie schaffen v.a. **Anreize und günstige Rahmenbedingungen** (Gesetzgebung, Richtpläne).
- Sie stellen sicher, dass **strukturelle Vorgaben** und Bedürfnisse aufeinander abgestimmt sind und sorgen so für eine wirkungsvolle **Gesamtsteuerung**.
- Sie berücksichtigen die **unterschiedlichen Ausgangslagen** der Agglomerationen.
- Sie unterstützen und erleichtern die **Zusammenarbeit** in den Agglomerationen (interkantonal wie international).
- Die Zusammenarbeit kann insbesondere auf **vertraglicher Basis** erfolgen. Die Kantone ändern ihre **Rechtsgrundlagen** und fördern die vertraglichen Zusammenarbeitsvereinbarungen.
- Die Kantone prüfen Mechanismen zur **Konfliktlösung**.
- Die **verwaltungsinterne Vernetzung** ist sowohl auf der Stufe Direktion wie auch auf der Stufe Ämter durch institutionelle und organisatorische Vorkehrungen sicher zu stellen.
- Die Kantone gewährleisten in den Agglomerationen eine koordinierte, verbindliche und rasche **Entscheidfindung**.
- Die Kantone stellen sicher, dass **ein einziger Träger** gewährleistet, dass Raum- und Verkehrsplanung koordiniert und Projekte aufeinander abgestimmt sind.
- Die Agglomerationspolitik geht von einem **partnerschaftlichen Ansatz** aus (Kombination von top-down und bottom-up-Ansatz).
- Die Kantone **gleichen Interessengegensätze** zwischen Gemeinden/Städten **aus** und betätigen sich gegebenenfalls als **Schiedsrichter**.
- Agglomerationsstrategien sind in **gesamtkantonale Konzeptionen** (Aufgabenteilung, Finanzausgleich, Vernetzung, Richtplan etc.) einzubetten.
- Die kantonale Organisation soll sich nach den Bedürfnissen einer **koordinierten und wirkungsvollen** Agglomerationspolitik ausrichten.
- Soweit der Kanton die Agglomerationsstrukturen nicht kantonal verordnet, schafft er die nötigen Rechtsgrundlagen um diesbezügliche horizontale Prozesse zielführend zu unterstützen.
- Verbindliche politische **Agglomerationsstrukturen sind im kantonalen Recht zu verankern**.
- Die bestehenden Strukturen werden auf einer Plattform vernetzt, die multifunktional ist.
- Die politischen Strukturen stellen sicher, dass die **Gemeinden und Städte ihren Einfluss wahrnehmen können**.

³⁵ TAK (2004), S. 82

³⁶ TAK (2004), S. 83ff

- Die Gemeinden und Städte entsenden **Personen mit möglichst grosser Legitimation** in die Entscheidungsgremien der Agglomerationen.
- Die Rolle der kommunalen Exekutiven und Parlamente ist zu klären. Insbesondere die Möglichkeit der Stimmbindung der Gemeindevertretungen durch die Exekutiven sowie **Initialisierungs- und Referendumsmöglichkeiten** durch die Parlamente.
- **Fachkommissionen** bereiten die Geschäfte der Entscheidungsträger vor. Die Aktivitäten der Kommissionen sind zu vernetzen.
- Die Zuständigkeiten sind auf der jeweils **«richtigen» Ebene** zuzuweisen (Subsidiaritätsprinzip). Verschiebungen auf eine höhere Ebene sind zu rechtfertigen.
- Die Grösse der **Perimeter** soll sich (im Rahmen des politisch Machbaren) vorab nach funktionalen Gesichtspunkten richten.
- Ein fixer Organisationsperimeter gewährleistet Kontinuität und stellt die koordinierte Erfüllung der Kernaufgaben sicher. Für bestimmte Geschäfte können (**variable**) **Bearbeitungsperimeter** gebildet werden.
- Soweit der Agglomeration Zuständigkeiten zugewiesen werden, sind **politische Rechte und direktdemokratische Mitsprache** zu gewährleisten.
- Die Möglichkeit der Einflussnahme mittels **Behördenreferenden und -initiativen** ist zur Diskussion zu stellen.
- Agglomerationsaufgaben können als **Verbundsaufgaben** von Kanton – Gemeinden mit Kostenschlüsseln ohne weiteres erfüllt werden. Auf die **Bildung neuer Gebietskörperschaften mit eigener Steuerhoheit** ist zu verzichten.
- Soweit regionale Entscheide Gewinner und Verlierer zeitigen, sollen die entsprechenden Vorteile resp. **Lasten ausgeglichen** werden.
- Die Kantone stellen den **Rechtsschutz** sicher.
- Die Kantone unterstützen alle Bestrebungen, die **Anzahl Akteure** in der interkommunalen Zusammenarbeit **zu reduzieren und wenn möglich zusammenzulegen**.
- Der **institutionalisierte Einfluss der Gemeinden und Städte** auf die kantonale Agglomerationspolitik ist zu stärken.
- Gemeinden und Städte sind **partnerschaftlich am Prozess** der kantonalen Agglomerationspolitik zu beteiligen.

3.5.5 Empfehlungen der Tripartiten Konferenz an die Gemeinden und Städte

Die Gemeinden und Städte fördern und unterstützen die Integration und streben die Bildung von verbindlichen Agglomerationsstrukturen an. Die Gemeindeautonomie muss differenziert weiterentwickelt werden, ein Festhalten am alten Verständnis der Gemeindeautonomie führt nicht weiter. Die Gemeinden nehmen eine aktive Rolle ein, ergreifen die Initiative und fordern beim Kanton die notwendige Unterstützung ein. Sie nehmen massgeblich Einfluss auf den Inhalt, die Form und Prozess und stellen Ressourcen zur Verfügung. Die Vertretungen müssen

einen unmittelbaren Bezug zur kommunalen Alltagspolitik haben. Die Strategie muss politisches Primat bleiben.³⁷

3.5.6 Empfehlungen der Tripartiten Konferenz zum Prozess

Jede Agglomeration muss den Prozess zur Schaffung verbesserter Zusammenarbeitsstrukturen selbst durchlaufen, es gibt keine Patentlösungen. Die Formulierung von Tabuthemen kann hilfreich sein (z.B. Fusion, Steuerharmonisierung, Bildung einer vierten staatlichen Ebene...). Bestehende Organisationen, Gemeinde und Städte sind möglichst früh einzubeziehen. Die Bevölkerung ist möglichst früh für die Agglomerationsproblematik zu sensibilisieren. Der Vorteil von Reformen (Reformnutzen) muss klar gemacht werden.³⁸

3.5.7 Bestandesaufnahme der Tripartiten Konferenz zur Zusammenarbeit in den Agglomerationen 2016

Im Auftrag der TK hat Ecoplan 2016 eine Bestandesaufnahme zur Zusammenarbeit in den Agglomerationen erstellt und Perspektiven daraus abgeleitet.³⁹ Zusammengefasst kann gesagt werden, dass die Empfehlungen der TK aus dem 2004 grösstenteils weiterhin ihre Gültigkeit haben (vgl. Kap.3.5.4). Für den Bund wird empfohlen, weitere sektorielle Fördermittel aus anderen Politikbereichen an ein Agglomerationsprogramm zu knüpfen. Zum Beispiel ist oft die Rede von einem AP für die Biodiversität und weiter wird die bereits ausgesprochene Empfehlung bekräftigt, dass die Agglomerationspolitik unbedingt eng zu koordinieren sei mit der Neuen Regionalpolitik.

Die Empfehlungen an die Kantone aus dem 2004 sind ebenfalls weiterhin gültig. Die Studie stellt fest, dass die Kantone unterschiedlich organisiert sind, was die innerkantonale Aufgabenteilung innerhalb der Verwaltung wie auch zwischen Kantonen und Gemeinden betrifft. Häufig reichen Agglomerationen auch über Kantonsgrenzen hinaus. Die Studie stellt jedoch die Frage, ob diese Vielfalt an Zusammenarbeitsformen erwünscht oder sinnvoll sei. Die Kantone können via Anreize oder Anforderungen steuern, nicht nur über die Institutionenbildung, Information oder Koordination. Der Bund handhabt dies ebenfalls ähnlich mit dem PAV, das an klare Anforderungen gebunden ist und mit starken finanziellen Anreizen funktioniert, gleichzeitig lässt er aber die Organisationsautonomie weitgehend offen. Gesamtschweizerisch mag also diese Vielfalt sinnvoll sein, dennoch stellt sich nach einer gewissen «Pionierphase» die Frage, ob und inwiefern eine **Konsolidierung der Organisationsformen** notwendig ist. Besonders innerhalb von Kantonen kann eine (zu) grosse Vielfalt Herausforderungen mit sich

³⁷ TAK (2004), S. 86f

³⁸ TAK (2004), S. 87

³⁹ Ecoplan (2016), S. 58ff

bringen in Bezug auf die Komplexität oder einer Ungleichbehandlung von Gemeinden zwischen unterschiedlich organisierten Agglomerationen. Insofern wäre eine Harmonisierung prüfenswert, was aber gleichzeitig im Kontrast steht zu massgeschneiderten Lösungen in unterschiedlichen Räumen.⁴⁰

Zwar regeln die Kantone oft die interkommunale Zusammenarbeit rechtlich und beteiligen sich auch finanziell am Betrieb der interkommunalen Organisationen, in aller Regel setzen sie allerdings **keine klaren Anreize und Anforderungen an die Zusammenarbeit** in den Agglomerationen. Es gibt weder flächendeckende Agglomerationsstrategien, noch eine rechtliche Verankerung der Agglomerationen über die AP hinaus, noch top-down verpflichtende Zusammenarbeits-Vorschriften. Kantonale Rechtsgrundlagen und finanzielle Anreize wären aber gemäss Ecoplan wichtig zur Überwindung von Blockaden, insbesondere da der Bedarf oder die konkrete Absicht der Agglomerationen zu vertiefter Zusammenarbeit da sei. Ein Mangel an zeitlichen Ressourcen der Entscheidungsträger wird als häufigster erschwerender Faktor für eine bessere Zusammenarbeit in Agglomerationen genannt. Gemäss Ecoplan wären Gemeindefusionen eine Möglichkeit zur Vereinfachung.⁴¹

Die Erhebung von Ecoplan zeigte auch, dass die Agglomerationen insbesondere eine planerische und koordinative Funktion übernehmen, eine sogenannte «Vermittlerrolle» zwischen der kantonalen und kommunalen Ebene, und so einen Beitrag an die Aufgabenerfüllung leisten. Die Umsetzung der konkreten Massnahmen bleibt aber in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden, was demokratietheoretisch auch richtig sei, da keine 4. Ebene geschaffen werden soll. Ohne übergeordnete kantonale Strategie würden sich Agglomerationen auf diese Planungsstellen-Funktionen beschränken und benötigten so auch nicht unbedingt demokratische Mitspracherechte, da die Finanzierungsentscheide beim Kanton und den Gemeinden blieben. Aus juristischer Sicht gibt es kein besonderes Set an Agglomerationsaufgaben, aber aus funktionaler Sicht machen regelmässige Aufgaben in den Bereichen Siedlung und Verkehr, Kultur- und Freizeit, Umwelt, Wirtschaftsförderung und Tourismus Sinn. Diese Thematiken stehen gemäss Ecoplan im Vordergrund für die Bearbeitung in Agglomerationen.⁴²

⁴⁰ Ecoplan (2016), S. 60

⁴¹ Ecoplan (2016), S. 61

⁴² Ecoplan (2016), S. 62

3.5.8 *Thesen der Tripartiten Konferenz zur Zukunft der Agglomerations-zusammenarbeit*

Aufgrund der Bestandsaufnahme 2016 hat Ecoplan im Auftrag der TK Thesen zur zukünftigen Zusammenarbeit in Agglomerationen aufgestellt. Anschliessend werden die wichtigsten zusammengefasst⁴³:

- Die Agglomerationszusammenarbeit soll in der aktuellen Form der *Rollenteilung* bestehen bleiben. Damit ist die *Planungs- und Koordinationsaufgabe* der Agglomeration einerseits und andererseits die Umsetzungsorganisation in den Gemeinden und beim Kanton gemeint. Dies mache Sinn, da der Mehrwert von der Agglomeration insbesondere in der effizienten Koordination liegt, hingegen die Finanzierungsverantwortung weiterhin bei den Gemeinden und Kantonen.
- Gewisse Aufgaben werden sinnvollerweise regional wahrgenommen. Die Kantone sorgen für die entsprechenden *Rahmenbedingungen und Anreize*.
- Ob *parallele Organisationen*, die sich mit ähnlichen Thematiken befassen, sinnvoll sind oder nicht, ist im Einzelfall zu prüfen. Eine Zusammenlegung ist vor allem dann sinnvoll, wenn in gleichen oder vergleichbaren Themen (z.B. Raumplanung, Verkehr, Regionalentwicklung) gearbeitet wird. So könnten Synergien gewonnen und Doppelspurigkeiten vermieden werden. Es ist deshalb zu prüfen, ob die Agglomerationen mit den regionalen Organisationen *zusammengelegt* werden sollen, wie dies beispielsweise Bern getan hat mit seinen Regierungskonferenzen, die auch gleichzeitig die AP ausarbeiten.
- Eine gewisse *Institutionalisierung* ist bereits erreicht und damit auch eine Verbindlichkeit. Ideal dafür ist die Form von Vereinen oder auch Gemeindezweckverbänden. Eine vierte Staatsebene ist nicht anzustreben. Wichtig dabei sind Systeme mit Mehrheitsentscheiden und nicht Einstimmigkeit, um unnötige Blockaden zu vermeiden. Abschliessend Entscheidbefugt bleiben weiterhin die traditionellen Körperschaften (Kantone und Gemeinden), besonders was die Finanzen betrifft.
- Die *Aufnahme von weiteren Aufgabenbereichen* in die Agglomerationen mit Übertragung von Kompetenzen macht Sinn, insbesondere im Bereich der Kultur, Wirtschaftsförderung und Tourismus.
- Der Ausbau von formalisierten demokratischen Mitbestimmungsrechten ist nicht vorrangig, da keine 4. Ebene angestrebt wird. Die *Partizipation* wichtiger Akteure soll aber hoch gewichtet werden und die geeigneten Formen dazu gefunden werden.

⁴³ Ecoplan (2016), S. 64ff

- Zum *Einbezug der Kantone in die Agglomerationsstruktur gibt es keine eindeutige Empfehlung*, die Kantone müssten im Einzelfall prüfen, ob eine stärkere Einbindung oder eine klarere Rollenteilung mehr Nutzen bringt. Die Kantone sollen allerdings insgesamt die Zusammenarbeit fördern und dafür auch eigentliche kantonale Strategien der interkommunalen Zusammenarbeit entwickeln.
- Für die *interkantonale Zusammenarbeit bietet sich der Verein* als gute Rechtsform an. Die Kantone müssen dafür sorgen, dass auch in diesen Formen verbindliche Entscheide gewährleistet werden können.

3.6 Multilevel Governance

Der Begriff der Multilevel Governace umfasst politische Systeme oder Organisationen, bei denen Kompetenzen und Ressourcen auf mehreren Ebenen aufgeteilt sind. Die Ebenen bilden dann staatliche oder staatsähnliche Institutionen oder entstehen auch, wenn mehr oder weniger lose Zusammenschlüsse von in einem Gebiet interagierende kooperative Akteure zusammen handeln. Eine Mehrebenenstruktur liegt dann vor, wenn verbindliche Entscheide auf eine territorial abgegrenzte Organisation aufgeteilt werden. Mit dem Begriff Multilevel Governance sind nicht nur diese Strukturmerkmale gemeint, sondern auch politische Prozesse und Koordinationsmechanismen zwischen Ebenen. Es geht um Teilung oder Trennung von Kompetenzen, der sogenannten «Politikverflechtung».⁴⁴

Die Gefahr besteht dabei in einer «Überverflechtung» zwischen diesen Ebenen und Akteuren, die zu Blockaden und Ineffizienzen führt, einer sogenannten «Politikverflechtungsfalle». Gleichzeitig werden die Gebilde aufgrund ihrer institutionellen Bedingungen unfähig ihre Entscheidungslogiken zu verändern, weder in Richtung mehr Integration noch in Richtung Desintegration. Es kommt zum Reformstau aufgrund der zahlreichen Akteure mit unterschiedlichen Interessen.⁴⁵

Gleichzeitig sind diese Regelsysteme oft ständigen Veränderungen unterworfen, die sich zum Teil aus strategischen Interaktionen der Akteure ergeben, sich zum Teil ohne bewusste Steuerung ergeben. «*Eine Erklärung für diese Dynamik aus blockierten Reformen und laufender Anpassung liefert die Theorie des dynamischen Föderalismus (Benz, 1984)*»⁴⁶ Die Akteure befinden sich in einem ständigen Spannungsverhältnis aufgrund der Machtansprüche und mit einer Tendenz zu Politikblockade. Die Machtgleichgewichte müssen immer neu austariert werden und lassen die Akteure tendenziell zu strategischem Verhalten verleiten.

⁴⁴ Benz, S. 298f

⁴⁵ Benz, S. 304

⁴⁶ Benz, S. 308

Die Strukturen der Agglomerationen oder der funktionalen Räume befinden sich genauso in einem Spannungsfeld von diversen Akteuren auf verschiedenen Ebenen (Bund, Kantone, Regionen, Gemeinden, Dritte). Die Agglomerationen sind dabei häufig ein neuer Player, der sich in diesem Feld behaupten muss. Gleichzeitig befürchten die etablierten Ebenen Kompetenzverluste. Die Regelsysteme der Agglomerationen sind auch deshalb oft kompliziert, weil viele Akteure reinspielen. Sie entsprechen gut dem Bild dieser beschriebenen Dynamik von blockierten Reformen und gleichzeitig laufender Anpassungen des dynamischen Föderalismus.

3.7 Regional Governance

Die Thematik von Regionaler Governance ist relativ alt und kommt v.a. aus Grossbritannien, wo es um die Frage der Selbststeuerungsfähigkeit von Regionen ging. Alle relevanten Akteure sollen sich zusammenfinden, um gemeinsam die Entwicklung der Region zu planen. Dabei sind auch Vertreter der Wirtschaft und Zivilgesellschaft inbegriffen. Die Region wird so als gesellschaftlich relevante Handlungsebene aufgewertet resp. neu entdeckt.⁴⁷

Das Thema der Governance der Regionen wird kontrovers diskutiert. Es lässt sich feststellen, dass die Governance wesentlich *vom Kontext bestimmt* wird. Ausserdem setzt kollektives Handeln voraus, dass die Akteure einen entsprechenden *gemeinsamen Handlungsbedarf erkennen*.⁴⁸ Dieser kann durch spezifische Anreize ausgelöst werden, wie beispielsweise das PAV des Bundes. Die *Mitwirkung* der Akteure ist ebenfalls ein zentrales Element. Vertreter der Wirtschaft sind eher an konkreten Projekten interessiert, währenddessen Politiker und Vertreter der Zivilgesellschaft auch gerne allgemeinere Diskussionen über Leitbilder, Visionen, Zielbilder auf der Metaebene führen. Dies kann bei den ersteren den Eindruck hinterlassen, dass das Kosten-Nutzen-Verhältnis des kollektiven Handelns ungünstig ist und nur langsam Ergebnisse erzielt werden können. Das kollektive Handeln ist also auf *Vermittlung* durch eine Führungsinstanz angewiesen, die den Governance-Prozess in Gang setzt, den Zweck definiert, das Handeln präzisiert, Mehrheiten sucht, Foren bereitstellt und logistische Vorarbeiten übernimmt.⁴⁹ Diese Vermittler können aber wenig ausrichten, wenn sie auf zu wenig *Resonanz* stossen, sprich wenig Bereitschaft der Akteure zum Engagement für gemeinsame Aufgaben besteht. Diese Bereitschaft ist dort grösser, wo es bereits Kooperationsformen oder Netzwerke gibt und positive Erfahrungen gesammelt wurden. Das kollektive Handeln braucht ebenfalls ein Mindestmass an *Regeln*, beispielsweise zur Mitgliedschaft, zu Entscheidungsfindungen, Konflikten, Sanktionen oder Kontroll- und Evaluationsregeln. Zentral ist, ob

⁴⁷ Fürst, aus Benz S. 354

⁴⁸ Fürst, aus Benz, S. 355

⁴⁹ Fürst, aus Benz, S. 359

Mehrheitsentscheide oder zwingend Konsense erforderlich sind, ob die Informationen frei zugänglich sind oder gefiltert werden und ob eine allgemeine Partizipation ermöglicht wird⁵⁰.

Bezüglich des Prozessmanagements der Governance ist vor allem eine gute *Inszenierung* der kollektiven Lernprozesse nötig. Sie schafft die nötige Aufmerksamkeit, hebt die Gemeinschaftsaufgabe hervor und mobilisiert die wichtigen Akteure. Dazu ist das Vertrauen der Akteure zentral. Die sogenannten «*sozio-emotionalen Bindungen*» der Akteure untereinander sind nicht zu unterschätzen. Governance-Prozesse tendieren dabei zu einer Institutionalisierung. Damit können die Prozesse verlässlicher gemacht werden und die Akteure können auf Aushandlungsergebnisse vertrauen. Dazu erhöht es tendenziell die Effizienz, denn reine Projektorganisationen verlangen komplexere Managementmethoden u.a. auch Vertrags-, Finanz-, Kosten- und Zeitmanagement. Allerdings wirft die stärkere Institutionalisierung auch Legitimationsfragen auf und tendiert dazu, dass die Gremien repräsentativ besetzt werden, was ihrer Handlungsfähigkeit oft mindert.⁵¹

Diese «*regionalen Governance-Arrangements sind kein Ersatz für feste Institutionen, sondern ergänzen sie*». ⁵² Sogenannt «*weiche Governance-Arrangements*» können Widerstände der Gemeinden auslösen, wenn diese Autonomie- oder Kompetenzeinbussen befürchten. Dies kann das Tempo der Kooperation verlangsamen oder sogar ganz zum Ausstieg von Akteuren führen. Spannungen können auch bei Verteilungsfragen auftreten. Diese hängen aber vom Kooperationswillen, vom Thema, vom Verhandlungsgeschick der Moderatoren und schliesslich vom institutionellen Rahmen ab.

Die Legitimationsfrage oder Demokratieverträglichkeit von regionaler Governance ist ebenfalls mit gewissen Risiken verbunden. Regionalkonferenzen, runde Tische etc. können Vorentscheidungsgefässe bilden, die häufig Interesse und Informationen selektiv behandeln. Ähnlich wie bei Mehrebenensystemen (Multilevel Governance, vgl. Kap. 3.6) können die Vertreter nur bedingt gesteuert werden. Ein gefundener Konsens kann von einem Gemeinderat im Nachhinein schlecht wieder in Frage gestellt werden, ohne dass er als Spielverderber dasteht. Es kann also von einer faktischen Bindungswirkung der Verhandlungsergebnissen gesprochen werden.⁵³ Grundsätzlich gefährden solche Vorentscheidungsgefässe die Demokratie allerdings nicht, sondern führen oft zu einer besseren Qualität der politischen Entscheidungen, zumindest wenn sich die Vertreter verantwortungsvoll benehmen.

⁵⁰ Fürst, aus Benz, S. 360

⁵¹ Fürst, aus Benz, S. 361

⁵² Fürst, aus Benz, S. 361

⁵³ Fürst, in Benz, S. 362

Eine funktionierende Governance der Regionen verlangt aber auch eine gewisse Arbeitsteilung zwischen den Akteuren, die zu Machtungleichheiten führen können. Aus diesem Grund müssen besonders Leitungsfunktionen sensibel gewählt werden.

Der Raumbezug stellt ein Risiko dar. Oft werden in regionaler Governance auch Themen behandelt, die sich nicht an den traditionellen politischen Grenzen bearbeiten lassen, sondern eben in funktionalen Räumen. Für die gewählten lokalen Politikvertreter ist das ein Problem, da dies teilweise nicht ihre Wählerschaft betrifft und solches Zusammenarbeiten oft als Vorstufe einer freiwilligen Gebietsreform betrachtet wird. Gerade wenn Subventionen von solchen regionalen Körperschaften im Spiel sind – wie z.B. bei den AP – kann diese Diskussion in Gang gesetzt werden, die dann zu Verweigerungen auf kommunaler Ebene führen kann.

Ein weiteres Problem von regionalen Governancestrukturen ist die oft fehlende Dauerhaftigkeit. Prozesse der regionalen Governance müssen über einen längeren Zeitraum laufen können, damit sie wirksame Resultate hervorbringen können.

Nicht zuletzt fehlt es vielfach an Verbindlichkeit der Verhandlungsergebnisse und die Akteure können oft nicht sanktioniert werden, wenn sie die Abmachungen nicht einhalten.⁵⁴

Die Agglomerationen sind solche regionale Governancestrukturen. Die geschilderten Probleme der Theorie dürften in den meisten Strukturen bekannt sein, wie die anschliessende Analyse aufzeigen wird. In einigen Kantonen wurden bewusst die institutionellen Fragen (Gemeindefusionen) von der Agglomerationspolitik getrennt, während in einigen wenigen dieser Diskussion durchaus Raum gelassen wurde (vgl. Kap. 6.6.4).

3.8 Local Governance

Der Begriff Local Governance wird von drei Dimensionen her betrachtet.⁵⁵

- Erstens mit einer *analytischen* Perspektive, bei der es um das Zusammenspiel von Hierarchie, Politiknetzwerken und Markt geht.
- Zweitens mit einer *deskriptiven* Perspektive, bei der die inhaltlichen Veränderungen der politischen Steuerung betrachtet werden.
- Drittens mit einer *normativen* Sicht, die untersucht, wie sich die politische Koordinierung verändern sollte.

⁵⁴ Fürst, in Benz, S. 363

⁵⁵ Holtkamp, in Benz, S. 366

Die kommunale Ebene zeichnet sich durch ein breites Aufgabenprofil mit oft wesentlichen Kompetenzen und Autonomien aus. In vielen Industriestaaten wurden immer mehr Kompetenzen den Kommunen delegiert. Diese Ebene zeichnet sich auch über ihre Nähe, ein Kleinklima des Vertrauens und grosser Identifikationsbereitschaft der Bürger aus. Parteien und Verbände spielen eine kleinere Rolle und grundsätzliche Konflikte werden aufgrund der Nähe lieber vermieden. Der direkte Einbezug der Bürger in die Willensbildungs- und Planungsprozesse ist fast nur auf der kommunalen Ebene möglich, allerdings nimmt diese mit zunehmender Gemeindegrösse ab.

Lokale Governance in einem umfassenden Sinne umfasst alle Formen der sozialen Koordination, unabhängig davon, ob sie im staatlichen, ökonomischen oder zivilgesellschaftlichen Sektor stattfindet. Der Staat als Institution (Government) unterscheidet sich so nicht mehr klar vom Markt und der Gesellschaft, sondern Hierarchie, Markt und Politiknetzwerke gelten als Governance-Typen, bei denen alle relevanten Akteure eingeschlossen werden. Im Fokus stehen dabei die Tendenzen einer stärkeren gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Selbststeuerung und die damit verbundene Zunahme von interorganisatorischer Kooperation und Koordination.

Trends verlangen nach mehr Effizienz, Effektivität und Inputlegitimität dieser Strukturen mit dem Ziel, die staatliche Leistungsproduktion zu steigern. Durch frühzeitiges und direktes Einbinden von solchen Akteuren in die Politiknetzwerke sollen Vetopositionen von Anwohnern und Bürgern besser antizipiert und vermindert werden. Damit sollen auch Probleme von Legitimitätsdefiziten des politischen Systems, die zunehmende Distanz der Bürger zu den Parteien als Bindeglieder und das Verlangen nach grösseren Mitspracherechten gelöst werden.

Neue Steuerungsmodelle sollen auch quasimarktliche Elemente einbringen und so zu einem interkommunalen Leistungswettbewerb führen, der sich aber in der Praxis kaum verwirklicht hat. Dazu gehören auch Privatisierungsmassnahmen oder Public Private Partnerships, die oft nur in bestimmten Themenbereichen umgesetzt wurden (z.B. Stromsektor).

Auch der Trend nach politisch begrenzter Politiknetzwerke, sogenannte Bürgerforen, als Antwort auf die vermehrten Partizipationswünsche, erwies sich als schwierig. Diese Foren sollen problemadäquatere Lösungen und neue Ideen bringen, die oft bescheidenen staatlichen Ressourcen ergänzen, mittels einer frühzeitigen Beteiligung Implementationswiderstände abbauen und Realisierungszeiten beschleunigen. All die Erwartungen in solche Elemente der kooperativen Demokratie konnten gemäss Holtkamp selten erfüllt werden. So hat es kaum zum Abbau der Politikverdrossenheit der Bürger geführt. Zudem sind solche Foren oft sehr selektiv zusammengesetzt, was zu mangelnder Transparenz führen kann. Auch hat sich die erhoffte erhöhte Output-Legitimation oft nicht erfüllt. Weder konnten grundsätzliche Konflikte

besser konsensual gelöst werden, noch Planungsvorhaben rascher vorangetrieben werden. In Bürgerforen entstehen häufig einseitige Sichtweisen.

Durch ein «*aktives Interdependenzenmanagement*»⁵⁶ kann die Leistungsbilanz von Bürgerforen allerdings verbessert werden. Wichtig ist dabei, klare Themen vorzugeben und auf eine plurale Zusammensetzung dieser Foren zu achten. Ausserdem sind unterschiedliche Beteiligungsforen sinnvoll, deren Ergebnisse dann zusammengetragen werden können. Als wichtig erscheint auch die Androhung von autoritären Entscheidungen durch die Hierarchiestufe, um so die Konsensbereitschaft der Akteure zu erhöhen.

In der lokalen Politikforschung geht aktuell der Trend weg von der «*normativen Überhöhung eines Governance-Typs hin zu einer Empfehlung eines ausgewogenen Governance-Mix, indem Government durchaus noch eine zentrale Rolle spielen sollte*».⁵⁷

Die Agglomerationen haben meist verschiedene Gemeinden als Mitglieder. Da es um sehr konkrete Verkehrsmassnahmen geht oder um Strategien, die die Bevölkerung direkt betreffen, sind Aspekte und Erkenntnisse der Local Governance hilfreich. Es geht um Fragen, wie die Bevölkerung oder weitere Akteure sowie die betroffenen Gemeinden sinnvollerweise partizipieren können, wie die Gemeinden in den AP überhaupt vertreten sind, wie eine gemeinsame Identität (ein «Agglogefühl») geschaffen werden kann, mit einem dazu einhergehenden Vertrauensklima. Ansätze von Bürgerforen bestehen auch oft im Umfeld von Agglomerationen, um so möglichst eine Nähe und bessere Partizipation zu erreichen. Es ist wichtig zu wissen, dass dabei die Erwartungen in diese kooperativen Demokratieformen nicht zu hochgesteckt werden dürfen. Auch das Thema Leistungswettbewerb unter den Gemeinden ist interessant, denn ein gesunder Wettbewerb der Gemeinden in der Umsetzung von Massnahmen könnte besonders effizient organisierte Gemeinden belohnen, da sie allenfalls so mehr Massnahmen mit finanzieller Hilfe von extern umsetzen können. Nicht zuletzt ist der Einbezug von allen relevanten Akteuren (auch aus dem privaten Bereich oder der Wirtschaft) natürlich auch in der Agglomerationen Herausforderung wie Erfolgsfaktor zugleich.

⁵⁶ Holtkamp, in Benz, S. 375

⁵⁷ Holtkamp, in Benz, S. 375

3.9 Modelle von Zusammenarbeit in Agglomerationen

Um Antworten auf die Herausforderungen bei der Zusammenarbeit in den Agglomerationen zu finden, hat Interface (2003) in Anlehnung an Lowery (1999, 2001) eine Übersicht von verschiedenen Ansätze erstellt. Dabei gehen sie von einem «Kontinuum zwischen fraktalen und integrativen Ansätzen»⁵⁸ aus.

Auf der einen Seite des Spektrums befinden sich die *integrativen Bestrebungen*, die nach institutionellen Lösungen suchen. Die Maximalvariante dabei ist eine Gemeindefusion (Eingemeindung). So können Schnittstellenprobleme von bestehenden Strukturen am Radikalsten gelöst werden. Gemäss Lowery erhalten integrative Ansätze ihre Legitimität aus Problemen von «Marktversagen» (Allokationsineffizienzen), der Notwendigkeit der betrieblichen Effizienzsteigerung bei der Bewältigung der Agglomerationsproblematiken und bei der Etablierung von gerechten Strukturen (Verteilungsgerechtigkeit).⁵⁹

Auf der anderen Seite des Spektrums befindet sich der *fraktale Ansatz*. Durch eine radikale Liberalisierung der Dienstleistungen, die auf der Theorie des Public Choice⁶⁰ basiert, werden im Extremfall quasi alle staatlichen Strukturen abgebaut. Sie werden ersetzt durch «Quasi-Märkte» (Zertifikate, Kontrakte, Konkurrenz der Gemeinden), die so die Herausforderungen (der Agglomeration) lösen sollen. Begründet wird dieser Ansatz mit dem Versagen der Demokratie, die nur zu suboptimalen Lösungen führe und mit dem Selbstinteresse der Verwaltungen, die angemessene Lösungen verhindern.⁶¹ Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die möglichen Modelle zwischen diesen beiden Polen.

⁵⁸ Interface 2003, S. 25

⁵⁹ Lowery (1999), S. 31ff

⁶⁰ [Public-Choice-Theorie | bpb.de](http://bpb.de)

⁶¹ Lowery (1999), S. 34-35

Ebene	Modelle	Typische Eigenschaften	Beispiele
Integrativ	<ul style="list-style-type: none"> Eingemeindungen Gemeindezusammenschlüsse Regionalstadt 	<ul style="list-style-type: none"> Zusammenlegung von politischen und administrativen Institutionen Evtl. Kompetenzerweiterung auf Quartierebene 	<ul style="list-style-type: none"> Eingemeindungen Zürich Fusionen Deutschland, Schweden, Dänemark Projekt Halle, Projekt Magdeburg
	<ul style="list-style-type: none"> Massnahmen der übergeordneten Politik 	<ul style="list-style-type: none"> Anreize für Zusammenschlüsse und –arbeit Vertikale Zusammenarbeit, subsidiär 	<ul style="list-style-type: none"> Anreize durch Neuen Finanzausgleich Tripartite Agglomerationskonferenz
	<ul style="list-style-type: none"> Regionalmodelle 	<ul style="list-style-type: none"> Gebietskörperschaft hat verschiedene Aufgaben Direkt gewählte Legislative und Exekutive Klare Aussenvertretung Finanzkompetenz bzw. Steuerhoheit Leistungsfähige Gemeinden bleiben erhalten 	<ul style="list-style-type: none"> Stadtprovinzen Niederlande Communauté d'Agglomération in Frankreich Deutsches Regionalmodell: Hannover, Stuttgart Agglomeration Freiburg i. Ue.
	<ul style="list-style-type: none"> Technische Verbandslösungen 	<ul style="list-style-type: none"> Erfüllen explizit übertragene Aufgabe(n) Strukturen teilweise mit Demokratiedefizit Fragmentierung 	<ul style="list-style-type: none"> Umlandverband Frankfurt Zweckverbände in Bereichen Abfall, Verkehr Mehrzweckverbände
	<ul style="list-style-type: none"> Vertragslösungen 	<ul style="list-style-type: none"> privat- oder öffentlich-rechtliche Verträge 	<ul style="list-style-type: none"> Stiftung Theater Luzern
	<ul style="list-style-type: none"> Netzwerklösungen 	<ul style="list-style-type: none"> Lose, teilweise nicht rechtlich abgesicherte Formen der Zusammenarbeit Städtenetzwerke: Städte ergänzen sich funktional (z.B. Wirtschaftsförderung) 	<ul style="list-style-type: none"> Lausanne Région, Agglo-Strategie Bern Städtenetzwerke: Flämischer Diamant etc. Regionalkonferenzen Public-Private-Partnership: Greater Zurich Area Fördervereinigungen: Stadtunion Baden; Basel
Fraktal	<ul style="list-style-type: none"> FOCJ 	<ul style="list-style-type: none"> Funktional bzw. aufgabenorientiert Überlappend (Bürger in mehreren FOCJ) Wettbewerb (FOCJ in Konkurrenzsituation) Jurisdiktionen (Steuerhoheit, Mitgliedschaftszwang) 	<ul style="list-style-type: none"> Kirchgemeinden (teilweise) Schulgemeinden (teilweise)

Tabelle 2: Modelle der Zusammenarbeit in Agglomerationen, nach Interface (2003)

Anschliessend eine grobe Übersicht über die wichtigsten Modelle⁶²:

3.9.1 Eingemeindungen bzw. Gemeindefusionen

Obwohl Gemeindefusionen keine kurzfristig realistischen Lösungen sind, sind sie mittel- und längerfristig möglich, insbesondere für Teilgebiete einer Agglomeration. Realisiert wurde das in den letzten Jahren in Bellinzona und Lugano. Die Fragmentierung der Kooperationsformen wurde offenbar für die Gemeinden zu aufwendig. Eine Eingemeindung ist hier die einfachste und radikalste Lösung.

3.9.2 Massnahmen der übergeordneten Politik

Massnahmen der übergeordneten Politik betreffen den Bund und die Kantone und sind vor allem bei kantonsübergreifenden Agglomerationen wichtig. Dies wird beispielsweise umgesetzt mit der Agglomerationspolitik des Bundes oder der Tripartiten Konferenz. Der Föderalismus setzt der Agglomerationspolitik des Bundes Grenzen. Bessere Rahmenbedingungen wie etwa der Neue Finanzausgleich können günstige Voraussetzungen zur Lösung von Agglomerationsproblemen schaffen.

⁶² Interface (2003), S. 12ff

3.9.3 Regionalmodelle

Regionalmodelle sind *regionale Strukturen* bis hin zu *neuen politischen Ebenen* zur Bewältigung mehrerer regionaler Aufgaben unter einem Dach. Regionalmodelle haben folgende Eigenschaften⁶³:

- Die Region ist eine neue Gebietskörperschaft (im Unterschied zu den rein funktional ausgerichteten Zweckverbänden) mit optimalem Perimeter.
- Die Region erhält ausschliesslich ihr zugewiesene Kompetenzen und Aufgaben, bei denen sich eine Zusammenarbeit unter den Gemeinden aufdrängt.
- Die Region übernimmt in ihren Aufgabenbereichen mit eigenen Vollzugsstrukturen die Trägerschaft.
- Die Region hat eigene Finanzkompetenzen (Steuerhoheit).
- Die Region unterhält eigene politische Organe mit einem hohen Demokratisierungsgrad, insbesondere Direktwahl der Vertreter.
- Die Region vertritt die Gemeinden in den regionalen Aufgabenbereichen nach aussen.
- Die Region besteht aus leistungsfähigen Gemeinden

Tabelle 3: Eigenschaften von Regionalmodellen gemäss Interface 2003

Solche Modelle erfordern allerdings eine hohe Akzeptanz bei der Bevölkerung und Kantonen und gerade die Erstellung einer vierten Staatsebene wurde in der Zwischenzeit vielerorts als unerwünscht eingestuft (vgl. die Thesen der TK Kap. 3.5.8). Auch die eigene Steuerhoheit oder Direktwahl der Vertreter hat sich zumindest in der Schweiz bisher kaum durchgesetzt.

Die Agglomeration Freiburg ging teilweise diesen Weg. Auf politischen Willen hin wurde im Kanton ein explizites Agglomerationsgesetz geschaffen, das die Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft mit Gemeinden als Mitglieder vorsah. Die Agglomeration Freiburg⁶⁴ wurde so 2002 konstituiert, auf eine eigene Steuerhoheit und auf die Direktwahl der Vertreter wurde allerdings verzichtet. Die Agglomeration Freiburg kennt demokratische Volksrechte wie Initiativen und Referenden.⁶⁵ In der letzten Zeit hat sich der politische Wille allerdings gewendet und der Grosse Rat hat 2020 entschieden, dass diese besondere *institutionelle Form* der Agglomeration abgeschafft werden soll und hat entsprechend das Agglomerationsgesetz⁶⁶ abgeändert. Die Agglomeration Freiburg muss neu die Form eines «normalen» Gemeindezweckverbands nach dem kantonalen Gesetz der Gemeinden einnehmen. Das neue Agglomerationsgesetz trat 2021 in Kraft. Aktuell laufen immer noch Beschwerden von sechs Mitgliedergemeinden der Agglomeration gegen dieses Gesetz. Der Entscheid war aber mit

⁶³ Interface (2003), S. 35

⁶⁴ [Die Agglo in Kürze - Agglomeration Freiburg \(agglo-fr.ch\)](#)

⁶⁵ [SKM_C45819062712180 \(agglo-fr.ch\)](#)

⁶⁶ [SGF 140.2 - Gesetz über die Agglomerationen - Etat de Fribourg - Erlass-Sammlung](#)

grosser Mehrheit gefallen und es sieht ganz danach aus, dass diese Umwandlung kommen wird.

3.9.4 Technische Verbandslösungen (funktionaler / aufgabenorientierter Ansatz)

Zweckverbände und Mehrzweckverbände sind juristische Personen des öffentlichen Rechts, deren Mitglieder ausschliesslich Gemeinden sind. Es handelt sich um keine Gebietskörperschaft, sondern die Zusammenarbeit wird mit einem Vertrag (Reglement, Statuten oder Vereinbarung) geregelt. Einbandverbände sind sehr häufig, Mehrzweckverbände bilden auch heute immer noch die Ausnahme und sind nicht in allen Kantonen vorgesehen.

In vielen Agglomerationen hat sich die Form von Zweckverbänden allerdings bewährt. Je nach Ausgestaltung leiden diese Lösungen jedoch unter einem Demokratiedefizit und die Gebilde können zu einem komplizierten Geflecht werden, wenn verschiedene Verbände parallel bestehen.

3.9.5 Vertraglösungen (funktionaler / aufgabenorientierter Ansatz)

Ebenfalls zur Kategorie des funktionalen bzw. aufgabenorientierten Ansatzes gehören die weit verbreiteten privat- oder öffentlich-rechtlichen Vertraglösungen oder Vereinbarungen. Dazu gehören Stiftungen, Trägerschaften und Verträge für Punktinfrastrukturleistungen, etwa im Kulturbereich. Wie die Zweckverbände ermöglichen sie eine fokussierte Zusammenarbeit. Sie können jedoch leicht zur Fragmentierung und damit zu einem hohen Koordinationsaufwand für die Gemeinden führen.

3.9.6 Netzwerklösungen

Netzwerklösungen sind lose, wenig verbindliche, teilweise nicht rechtlich abgestützte Formen der Zusammenarbeit. Dazu gehören etwa Städtenetzwerke, Regionalkonferenzen, Public-Private-Partnerships oder Fördervereinigungen. Häufig geht es hier um die Koordination der Wirtschaftsförderung im Rahmen des Standortwettbewerbs. Ein Beispiel dafür wären der Verein Hauptstadtregion Schweiz⁶⁷, Greater Zurich Area⁶⁸ oder ähnliche Netzwerke.

Die Regionalkonferenzen haben sich in der Zwischenzeit gewandelt und sind häufig mehr als nur lose Netzwerklösungen. Gerade das Berner Modell⁶⁹ geht beispielsweise deutlich weiter. Sie sind gemeinderechtliche Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit und für die regionale Richt-, Gesamtverkehrs- und Siedlungsplanung sowie deren gegenseitige Abstimmung, die regionale Kulturförderung sowie die regionalen Aufgaben im Bereich der

⁶⁷ [Hauptstadtregion Schweiz: Home](#)

⁶⁸ [Über uns / GZA | Greater Zurich \(greaterzuricharea.com\)](#)

⁶⁹ [Regionalkonferenzen \(be.ch\)](#)

Regionalpolitik zuständig. Die Einführung einer Regionalkonferenz bedarf der Zustimmung der Mehrheit der Gemeinden und der Mehrheit der Stimmberechtigten der betreffenden Region. Die Perimeter der sechs Regionalkonferenzen hat der Regierungsrat in der Verordnung über die Regionalkonferenzen festgelegt. Es sind somit eher Regionalmodelle (vgl. 3.9.3).

3.9.7 FOCJ

Der Ansatz der FOCJ bedeutet funktionale, überlappende, miteinander im Wettbewerb stehende Jurisdiktionen (*functional overlapping, competitive jurisdictions*). Funktional bedeutet nur auf eine oder wenige Leistungen konzentriert. Überlappend, da sich diese FOCJ räumlich überschneiden und teilweise mit den gleichen Aufgaben betreut sind und so für Konkurrenz sorgen, da sie im Wettbewerb zueinanderstehen. Und sie sind Jurisdiktionen, was bedeutet, dass sie bei ihren Mitgliedern Steuern erheben und Zwang ausführen können. Die Bürger sind so gleichzeitig Mitglied in mehreren FOCJ, bestimmen über deren Leistungen und Kosten und wählen deren Organe.

Dieser Ansatz würde zu einer grossen Fragmentierung der Agglomerationsstrukturen führen und kann aufgrund der Ortsgebundenheit der Agglomerationen nicht angewendet werden.

3.10 Public Governance und staatliche Gewährleistungsmodelle nach Schedler

Public Governance definiert Schedler als die «*Organisation der Willensbildung zu, Entscheidungsfindung über und Erfüllung von öffentlichen Aufgaben*». ⁷⁰ Unter Organisation versteht Schedler einerseits die Strukturen und Institutionen wie auch die Zusammenarbeitsformen und -prozesse. Unter öffentlichen Aufgaben sind gesellschaftliche Bereiche gemeint, in denen der Staat mittels eigener oder ausgelöster Aktionen eine bestimmte Versorgung gewährleisten muss. ⁷¹

Es geht somit um die verschiedenen Rollen, der Partizipation und Arten von Steuerung, die sich nach einer Auffassung des New Public Management an der Wirkung (Output-Outcome) orientiert («wirkungsorientierte Verwaltungsführung»). Ziel ist eine möglichst effiziente Leistungserbringung. Dafür müssen sich die Verwaltungen auch öffnen, Anliegen von verschiedenen Stakeholdern einbeziehen und vermehrt kundenorientiert arbeiten. Der Effizienz-

⁷⁰ Schedler, in Benz/Lutz/Schimank, S. 246

⁷¹ Schedler, S. 246

druck auf die öffentliche Leistungserstellung steigt (Wettbewerbsmechanismen, Pflicht zu Ausschreibung etc.). Die beiden Konzepte New Public Management und Public Governance fließen ineinander.⁷²

Die staatlichen Organisationen erbringen diverse Leistungen für die einzelnen Bürgerinnen und Bürger sowie für die gesamte Gesellschaft. Aus einer ökonomisch-managementorientierten Perspektive macht es nicht immer Sinn, wenn der Staat öffentliche Leistungen selbst - d.h. durch die eigene öffentliche Verwaltung - erbringt. Andererseits ist eine zu weitgehende Privatisierung der öffentlichen Leistungserbringung oftmals auch problematisch. Es geht darum den richtigen Mix zu finden, nur da sinnvollerweise Leistungen auszulagern, wo diese erfolgsversprechender sind. Mit Erfolg ist damit nicht vordergründig der monetäre Gewinn gemeint wie in der Privatwirtschaft, sondern der gesellschaftliche Nutzen gemeint. In der modernen Verwaltungswissenschaft spricht man von «Wirkungsorientierung», in der neueren Verwaltungswirtschaft von einer «Gewährleistungsverantwortung» des Staates oder auch vom «Gewährleistungsstaat»⁷³.

Kuno Schedler gibt in der nachfolgenden Abbildung eine Übersicht über sein Konzept und die Modelle der staatlichen Gewährleistung. Diese reichen von Eigenerstellungsmodell, bei dem der Staat die Leistung selbst erstellt, bis hin zu einem Kontraktmodell, bei dem er die Dienstleistung extern auf dem Markt beschafft.⁷⁴

Modelle der staatlichen Gewährleistung

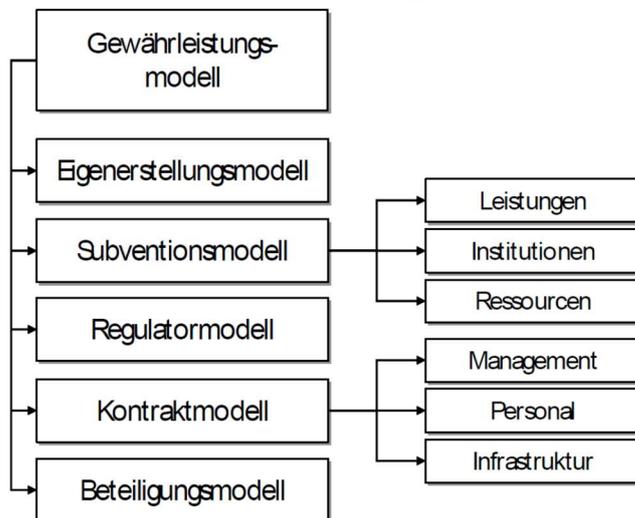


Abbildung 6: Modelle der staatlichen Gewährleistung nach Schedler, aus Benz/Schütz/Schimank, S. 258

⁷² Schedler, S. 264ff

⁷³ Schedler, S. 257

⁷⁴ Schedler, in Benz/Lutz/Schimank, S. 257f

Agglomerationen sind klassische Strukturen von Zusammenarbeitsformen- und -prozessen. Ein Agglomerationsprogramm ist eine staatliche Leistung. Es geht schlussendlich darum, konkrete Verkehrsinfrastrukturen zu realisieren, die der gesamten Gesellschaft zugutekommen. Die Agglomeration ist i.d.R. keine offizielle institutionelle Ebene, sondern eine Institution, bei denen die drei verschiedenen Hierarchiestufen, insbesondere die Gemeinden und Kantone, zusammenarbeiten und so Leistungen erfüllen. Anschliessend werden die staatlichen Gewährleistungsmodelle, die für die Agglomerationspolitik relevant sind, kurz erläutert und in den Kontext mit den Agglomerationen gebracht.⁷⁵

3.10.1 Eigenerstellungsmodell

Im klassischen Eigenerstellungsmodell «produziert» die öffentliche Verwaltung ihren Output eigenständig. Dabei wird sie hierarchisch gesteuert mittels Budgetplänen u.ä. Meistens wird dabei nicht vorgegeben, welche Leistungen für eine bestimmte Summe zu erbringen sind, sondern welche Arten von Ressourcen zu beschaffen sind. Im Zentrum steht die Input-Steuerung.

Aus der Sicht der Public Governance ist dies das unkomplizierteste Modell. Die Verantwortlichkeiten sind – zumindest theoretisch – eindeutig geregelt. Ökonomische Anreize von aussen spielen eine kleine Rolle, die hierarchische Führung wird durch die Politik und Administration wahrgenommen.⁷⁶

Am Beispiel der Agglomerationen erarbeitet der Kanton bei diesem Modell selbständig AP und ist gleichzeitig auch deren Träger. In diesem Top-down-Ansatz bestimmt der Kanton somit auch alle weiteren wichtigen Aspekte wie der Perimeter, die Finanzierungsschlüssel und die einzelnen Massnahmen. Er ist zusammen mit den Gemeinden Massnahmenträger (die Ausführung der Bauprojekte).

Die Gemeinden verlieren durch diesen Top-down-Ansatz teilweise an Autonomie und er steht grundsätzlich in Konflikt mit dem Subsidiaritätsprinzip, was der Akzeptanz des Modells abträglich sein kann. Durch diesen Top-down-Ansatz besteht zudem die Gefahr, dass die eigentlich erwünschte regionale Kooperation nur schlecht oder ansatzweise zustande kommt und wenn, dann unter der starken Lenkung des Kantons. Für den Kanton hingegen bedeutet dieser Ansatz mehr Planungssicherheit, allenfalls Effizienz und eine einfachere und direktere Steuerung. Er kann die AP mit seinen weiteren kantonalen Planungen top down koordinieren

⁷⁵ Beim Regulatormodell versucht der Staat, marktähnliche Situationen zu erschaffen zwischen Konkurrenten in einem «natürlichen Monopol» (beispielsweise bei einem Eisenbahnnetz). Es geht um eine Wettbewerbssituation, die so im Zusammenhang mit Agglomerationen nicht anwendbar ist. Eine Gemeinde kann sich die Leistung nicht von einer anderen Agglomeration beziehen, die sich anderswo befindet. In diesem Sinne stehen die Agglomerationen nicht in Konkurrenz zueinander. Das Regulatormodell ist somit für diese Arbeit nicht relevant.

⁷⁶ Schedler, S. 259

und möglicherweise können dadurch Projekte schneller umgesetzt werden. Auf der anderen Seite muss der Kanton die Ressourcen für die Ausarbeitung und Begleitung der AP (insbesondere personelle) selbst zur Verfügung stellen. In allen anderen Modellen gibt der Kanton zumindest einen Teil der Verantwortung und der Last ab.

3.10.2 Subventionsmodell

Wenn der Staat selbst nicht in der Lage ist oder eine Aufgabe aus bestimmten Gründen nicht selbst erledigen will, wird oft ein «Subventionsmodell» angewendet. Der Staat kann Dritte beauftragen, diese Aufgaben für sich zu übernehmen und unterstützt sie dafür finanziell. Dies kommt immer noch sehr häufig vor und es wird eher als Relikt eines «alten» staatlichen Systems der Steuerung betrachtet. Die finanziellen Zuwendungen sind dabei klar an eine bestimmte Institution gerichtet, die mittels eines politischen Prozesses ausgewählt wurden. Die spätere Überwachung der beauftragten Institution wird durch die Administration erledigt. Typisch ist für dieses System, dass erstens der beauftragten Institution genügend Kompetenz zugesprochen wird. Zweitens wird eine Kontrolle über die Ausgaben geführt und die Institution eng überwacht. Drittens werden die Subventionen häufig an gewisse Bedingungen geknüpft.⁷⁷

Nicht selten betrauen die Kantone eine Institution mit der Erstellung und Umsetzung des AP. Dies muss nicht zwingend wegen mangelndem Know-how oder personellen Ressourcen geschehen. Die beauftragten Institutionen können sehr unterschiedlich sein; ein Verein, ein Zweckverband, eine Region usw. Der Kanton unterstützt diese Institution insbesondere finanziell und kann auch weitere Vorgaben machen. Der Kanton behält sich so weiterhin gewisse Steuerungsmöglichkeiten. Der Lead der ganzen Erarbeitung und Umsetzung des AP wird allerdings mehrheitlich einer Institution übergeben.

Mit dieser Kompetenzzendelegation besteht grundsätzlich ein Konfliktpotential oder zumindest ein grösserer Aufwand, das AP mit den übrigen übergeordneten Planungen des Kantons zu synchronisieren, dies insbesondere im Falle einer eher «losen» Begleitung und Implikation seitens des Kantons.

3.10.3 Kontraktmodell

Beim Kontraktmodell steht eine Leistungs-Austauschbeziehung zwischen dem Staat und eines Dritten im Vordergrund. In der Theorie ist die Legislative der Auftraggeber und bestellt eine bestimmte Leistung. Die Exekutive beschafft sich diese Leistung am Markt- und die Leistungserbringer konkurrenzieren sich gegenseitig. Im Gegensatz zum Subventionsmodell zielt das

⁷⁷ Schedler, S. 259f

Kontraktmodell auf Vordefinitionen und Leistungserfüllung anstatt auf Ressourcenvorgaben. Gemäss Modell geschieht die Wahl des Kontraktpartners in einem Wettbewerb.

Leistungsaufträge (oder eben Kontrakte) sind in der modernen Verwaltungsführung nicht mehr wegzudenken. Heutzutage lösen sie oft reine Subventionsmodelle ab. Selbst Verwaltungen, die nicht explizit New Public Management betreiben, setzen oft Leistungsaufträge als Steuerungsinstrument ein, ohne sich dem Kern der wirkungsorientierten Verwaltungsführung bewusst zu sein.

Ein Defizit des Kontraktmodells ist die Koordination und die Politikgestaltung. Es besteht die Gefahr, dass das Know-how nur noch extern verfügbar ist und verwaltungsintern das Personal gar nicht mehr in der Lage ist, die Thematik zu erfassen und somit die Kontrakte zu bewerten. Der Staat muss sich somit mindestens befähigen ein «smart buyer» zu werden, um so die abgeschlossenen Kontrakte kompetent überwachen zu können. Ausserdem ist es wichtig für den Erfolg, dass Sanktionen bei Schlechterfüllung vorgesehen sind und diese nicht wegen politischen Gründen nicht durchgesetzt werden können.⁷⁸

Der Kanton tritt als Auftraggeber auf, der einem Träger (meist in Form Leistungsaufträgen) einen Auftrag vergibt ein AP zu erstellen. Oft sind diese Trägerstrukturen die «Agglomerationen», in welcher Form diese auch ausgebildet sein mögen. Wichtig ist, wie dieser Leistungsauftrag aussieht, wieviel Steuerungsmöglichkeiten eingebaut sind und schlussendlich, wie eng und kompetent der Kanton die Beauftragten begleiten kann.

Am Beispiel der Agglomerationen trifft ein Element des theoretischen Modells nicht zu, nämlich die Wettbewerbssituation. Es gibt potenziell nicht mehrere Leistungserfüller, die in gegenseitiger Konkurrenz stehen, um eine Agglomeration an einem Ort zu betreiben.

Grundsätzlich könnte der Kanton auch direkt bei spezialisierten Planungsbüros die Erarbeitung von AP in Auftrag geben. Das wäre eine Beschaffung direkt am Markt, bei dem diverse private Planungsbüros in direkter Konkurrenz zueinanderstehen würden. Ein solches Modell mit einer direkten Beauftragung eines privaten Planungsbüros würde grundsätzlich gegen ein Eigenerstellungsmodell tendieren.

Insgesamt besteht beim Kontraktmodell die Gefahr, dass die mandatierte Trägerschaft losgelöst - oder zumindest wenig koordiniert mit den übergeordneten kantonalen Planungen – ein AP auf dem «Reissbrett» entwerfen, das zwar möglicherweise ambitioniert ist, aber schlussendlich nicht den Vorgaben oder politischen Realitäten entspricht. Eine enge Begleitung durch die Behörden ist somit wichtig, um unnötige Leerläufe zu vermeiden, was wiederum mit Aufwänden verbunden ist. Die mandatierten Trägerschaften führen die Kantone (und Gemeinden) tendenziell in eine gewisse Abhängigkeit, da sie so die fachliche Expertise bei sich behalten. Eine Nachkorrektur von bereits erstellten Arbeiten und Planungen ist mit

⁷⁸ Schedler, S. 262f

grossen Aufwand verbunden und die kantonalen Behörden laufen so Gefahr, als ständige Spielverderber auftreten zu müssen, was wiederum der Dynamik des ganzen AP abträglich sein könnte.

Damit das System funktionieren kann, müssen die mandatierten Trägerschaften mit den notwendigen Kompetenzen und Verbindlichkeiten ausgestattet werden, damit die gewünschte regionale Koordination und Steuerung auch effektiv wird. Dabei ist es wichtig, dass der Kanton diese Aufträge eng begleitet und sich möglichst Mitspracherechte ausbedingt. Je stärker diese Mitsprache jedoch ist, desto näher rückt man an das nächste Modell, das Beteiligungsmodell.

3.10.4 Beteiligungsmodell

Bei einem Beteiligungsmodell steht eine finanzielle Beteiligung oder eine andere direkte Beteiligung an der Struktur mit einem direkten Einfluss auf die Leistungserbringung oder sogar einer Co-Planung des Staates im Vordergrund. Traditionellerweise werden dabei Delegierte (oder Verwaltungsräte) entsandt, um den Einfluss zu garantieren oder zu steuern. Dieser direkte Einfluss ist v.a. für die politische Komponente wichtig, um allfällige Probleme zu vermeiden. Das Risiko ist dabei nicht zu unterschätzen, denn es braucht bei den Delegierten grosses Knowhow und Professionalität, um erfolgreich zu sein. Die grosse Frage ist also, wie werden solche Delegationen bestimmt, wie werden die Steuerungsgremien organisiert und wie stellt der Staat seinen Einfluss auf die Organisation sicher?⁷⁹

Bei diesem Modell beteiligt sich der Kanton direkt an der Organisation der Agglomeration. Er finanziert so direkt die AP mit und nimmt auch im Übrigen direkt Einfluss auf die ganze Planung und Organisation, indem er seine Vertreter entsendet. Es gibt dabei meist zwei Formen von Beteiligungen: Entweder entsendet der Kanton politische Vertreter direkt in das Leitungsorgan der Struktur (mit entsprechend ausgestatteten Mitspracherechten) oder er entsendet fachliche (technische) Delegierte aus den betroffenen Ämtern.

Dieses Modell erlaubt dem Kanton die AP von Anfang an eng zu begleiten und zu steuern, ohne aber es selbst erarbeiten zu müssen. Dies bedeutet somit einen mittleren Weg zwischen dem Eigenerstellungsmodell und dem Subventions- oder Kontraktmodell, zwischen Bottom-up und Top-down-Ansatz. Die Kantone können direkter steuern und beeinflussen und so möglicherweise unnötige Leerläufe vermeiden. Sich beteiligen bedeutet aber i.d.R. auch eine starke Mitfinanzierung und zwar nicht nur bei der Erarbeitung und Umsetzung sondern möglicherweise auch bei den Betriebskosten. Von den Aufwänden her ist diese «Beteiligung» – insbesondere auch was die personellen Ressourcen betrifft - nicht zu unterschätzen.

⁷⁹ Schedler, S. 263f

In der Befragung von Ecoplan⁸⁰ hat sich gezeigt, dass eine zu starke politische Steuerung und Mitarbeit der Kantone in den Agglomerationsstrukturen eher als hinderlich und weniger effizient angesehen wird. Erfolgsversprechender scheint der Ansatz der technischen Partizipation zu sein. Die Empfehlungen der TK (vgl. Kap. 3.5.4) gehen aber grundsätzlich in Richtung eines Beteiligungsmodells.

4 Befragungen - Datenerhebung

Wie im Kapitel 1.3 beschrieben, wurden die Daten zu den Agglomerationen und zur kantonalen Governance mittels Online-Befragungen erhoben. Es wurden zwei verschiedene Befragungen durchgeführt. Dabei wurde das Tool «findmind»⁸¹ benutzt. Die Befragungen fanden vom 22. März 2022 bis zum 25. April 2022 statt.

Eine Befragung richtete sich direkt an die Agglomerationen und deren Verantwortlichen. Dabei ging es in erster Linie darum, eine Bestandsaufnahme der Funktionsweisen der Agglomerationen zu erhalten. Eine zweite Befragung wurde bei den Kantonen / kantonalen Verantwortlichen durchgeführt, bei der insbesondere Fragen zur kantonalen Governance der Agglomerationen gestellt wurden. Diese beiden Befragungen wurden getrennt, da sich herausgestellt hatte, dass eine einzige Befragung der kantonalen Verantwortlichen zu lange ausgefallen und insbesondere in Kantonen mit mehreren Agglomerationen sehr aufwendig geworden wäre. Ausserdem ergeben sich durch zwei verschiedene Befragungen potenziell zwei unterschiedliche Sichtweisen für gewisse Einschätzungsfragen.

Die Bestandsaufnahme direkt bei den Agglomerationen dient vorab dazu, ein aktuelles Bild der Organisationsformen zu erhalten und lehnt sich deshalb stark an die Befragung von Ecoplan von 2016 an.

Der Aufbau, der Inhalt und die Resultate der beiden Befragungen werden in der Folge erläutert. Die beiden Fragekataloge befinden sich im Anhang in deutscher Version. Sie wurden zudem beide auf Französisch übersetzt.

4.1.1 Online Befragung Agglomerationen

Der Fragebogen für die Agglomerationen umfasst total 25 Fragen (ohne Unterfragen) und folgende Fragenkategorien:

- Fragen zum Aufbau, Organisation und Funktionsweise der Agglomeration
- Fragen zur Beteiligung, Vertretung sowie zur Entscheidungsfindung

⁸⁰ Ecoplan 2016

⁸¹ [Findmind - Online Surveys](#)

- Fragen zur Rollenverteilung der Akteure
- Fragen zur finanziellen Funktionsweise
- Fragen zu Erfolgsfaktoren
- Fragen zur Institutionalisierung

Der Fragebogen wurde per E-Mail an alle Agglomerationen in der Schweiz verschickt. Als Grundlage diente eine Liste des ARE, die allerdings erweitert werden musste, da das ARE nur die ihm gemeldeten «Kontaktpersonen» erfasst. Einige Kantone geben dabei direkt die verschiedenen Agglomerationen an, andere Kantone nur eine kantonale Stelle. In den Kantonen, bei denen nur eine kantonale Stelle gemeldet ist, aber mehrere Agglomerationen bestehen (wie BE, SG, ZH, AG, SO, TI), wurden die kantonalen Kontaktpersonen kontaktiert und gebeten die Befragung an die verschiedenen Agglomerationen weiterzuleiten. Die mittlere Dauer der Befragung lag bei rund 15 Minuten pro Teilnehmer.

An der Befragung haben folgende Agglomerationen teilgenommen:

1	Syndicat d'agglomération de Delémont	Erard Henri	Secrétaire général
2	Aggloprogramm AareLand	Lukas Lauper	Programmleiter Agglomerationsprogramme
3	Agglo Basel	Patrick Leypoldt	Direktor
4	REGIO Appenzell AR - St.Gallen - Bodensee	Tobias Winiger	Projektleiter Aggloprogramm St.Gallen - Bodensee
5	Agglo Valais central	Arnaud Buchard	Coordinateur
6	objectif.ne	Daniel Grassi Pirrone	Directeur
7	AggloY	Ronei Falvino	Responsable du bureau d'agglomération
8	Amt für Raumentwicklung	Pirmin Scheuber	Projektleiter
9	chablais agglo	Maire Pierrick	Responsable projet Chablais Agglo
10	Agglomération Rivelac	Margalhan-Ferrat Corinne	Responsable du bureau technique d'agglomération
11	Verein Agglomeration Schaffhausen	Nadine Frei	Geschäftsstellenleiterin
12	Agglomération de Fribourg	Félicien Frossard	Secrétaire général
13	Direction générale du territoire et du logement ; Etat de Vaud	Adriana Rabinovich	Responsable agglomérations et régions
14	Amt für Raum und Verkehr des Kantons Zug	Stefan Bürgler	Projektleiter

15	Agglo Coude du Rhône	Romain Fournier	Coordinateur
16	Dienststelle rawi	Mike Siegrist	Kantonsplaner
17	RW Oberwallis AG	Evelyn Zenklusen Mutter	Projektleiterin, u.a. Geschäftsleiterin der Agglomeration Brig-Visp-Naters
18	Regio Wil	Rombach-Jung Anne	Geschäftsführerin
19	Verein seeland.biel/bienne	Thomas Berz	Geschäftsleiter
20	objectif.ne	Charles-Guillaume Held	Membre du comité de gestion, coordinateur du Projet d'agglomération
21	MOBUL	Jungo Cédric	Chef de projet MOBUL
22	Regionalkonferenz Oberland-Ost	Boss Mathias	Bereichsleiter ÖV/Verkehr&Siedlung
23	Amt für Mobilität, Kanton Zürich	Wilfried Anreiter	Abteilungsleiter
24	Agglomeration Aargau-Ost	Annette Ramp	Fachbereichsleiterin Agglomerationsprogramme
25	Verein Agglomeration Rheintal	Sabina Saggiolo	Geschäftsleiterin
26	Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein	Lenherr-Fend René	Leitung Geschäftsstelle
27	Entwicklungsraum Thun	Emanuel Buchs	Projektleiter
28	Agglo Werdenberg Liechtenstein	Romy Gaug	Massnahmenmanagement
29	Amt für Raumplanung, Kanton Solothurn	Andrea Buchs	Raumplanerin
30	Agglo Obersee	Peter Göldi	Geschäftsführer

Abbildung 7: Teilnehmende bei der Befragung der Agglomerationen

Bei zwei Agglomerationen haben zwei Personen teilgenommen, es sind dies Werdenberg-Liechtenstein und objectif:ne. In Kantonen, bei denen der Kanton selbst die AP verfasst oder stark im Lead ist, haben teilweise kantonale Vertreter an der Befragung teilgenommen. Es sind dies Tessin, Zürich (für die Agglomerationen Zürich sowie Winterthur), Luzern, Uri, Waadt (für PALM) und Zug. Insgesamt haben 30 verschiedene Organisationen teilgenommen von 49 definierten Agglomerationen gemäss dem PAV des Bundes.

Von den 49 vom BFS definierten Agglomerationen der Schweiz, haben bisher erst 44 ein AP eingereicht (vgl. Kap. 3.4.1). Andere Agglomerationen haben ein gemeinsames AP eingereicht oder haben sich im Laufe der Zeit zusammengeschlossen. Insgesamt ist das Bild also sehr

vollständig. Es fehlen lediglich die Rückmeldungen von Genf und Bern als grosse Agglomerationen. Insgesamt wurden bisher von 44 unterschiedliche Agglomerationen ein AP vom Bund gutgeheissen, davon haben 28 an dieser Befragung teilgenommen, was einer guten Rücklaufquote von 64% entspricht. Auch wenn nicht alle Agglomerationen teilgenommen haben, sind genügend Rückmeldungen vorhanden, um aussagekräftige Analysen und Evaluationen zu ermöglichen.

Übersicht der Stichprobe:

- 44 Agglomerationsprogramme nach PAV
- 30 Teilnehmende an der Befragung
- 28 verschiedene teilnehmende Agglomerationen
- 64% aller Agglomerationen haben an der Befragung teilgenommen

Table 4 : Stichprobe der Befragung bei den Agglomerationen

4.1.2 Online Befragung Kantone

Der Fragebogen für die Kantone umfasst total 31 Fragen (ohne Unterfragen) und folgende Fragekategorien:

- Fragen zur Bestandsaufnahme der Agglomeration und Agglomerationspolitik
- Fragen zur kantonalen Beteiligung, Vertretung sowie zur Entscheidungsfindung
- Fragen zur finanziellen Funktionsweise
- Fragen zur Rollenverteilung der Akteure
- Fragen zur Veränderung und Entwicklung der Agglomerationspolitik
- Fragen zu Erfolgsfaktoren der kantonalen Agglomerationspolitik
- Fragen zur Institutionalisierung und Steuerung

Der Fragebogen wurde per E-Mail an alle Kantone verschickt. Als Grundlage diente eine Liste des ARE mit den kantonalen Kontaktpersonen. Der Fragebogen wurde zweisprachig zur Verfügung gestellt. Die mittlere Dauer der Befragung lag bei rund 25 Minuten pro Teilnehmer.

Bei der Befragung der kantonalen Verantwortlichen haben folgende Kantone teilgenommen:

1	Kanton Aargau, Abteilung Verkehr	Annette Ramp	Fachbereichsleiterin Agglomerationsprogramme
2	Amt für Raumentwicklung	Pirmin Scheuber	Projektleiter Agglomeration Unteres Reusstal
3	Kanton Solothurn ARP	Stefan Zemp	Projektleiter Agglomerationsprogramme

4	Kanton Schaffhausen	Dr. Christian Ordon	Leiter Agglomerationsprogramme
5	Divisione dello sviluppo territoriale, Cantone Ticino	Giacomazzi Maurizio	Capo Ufficio della pianificazione della mobilità
6	Amt für Raumentwicklung - Kanton Schwyz	Betschart Ueli	Projektleiter Agglo-Programme / Leiter ESP-Koordinationsstelle
7	Baudepartement Kanton St.Gallen, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation	Jesse Mägli	Projektleiter Agglomerationsprogramme
8	AREG St. Gallen	Eve Studer	Beauftragte Mobilität
9	Kanton Basel-Landschaft	Thomas Waltert	Kantonsplaner
10	Kanton Nidwalden	Simon Fontana	Projektleiter
11	Service du développement territorial du Canton du Jura	Jaquet Sabine	urbaniste-aménagiste
12	Kanton Bern - Amt für öffentlichen Verkehr und Verkehrskoordination	Katja Bessire	Abteilungsleiterin Verkehrskoordination
13	Dienststelle rawi – Kanton Luzern	Mike Siegrist	Kantonsplaner
14	Etat du Valais, Service du développement territorial	Aurélie Défago	Aménagiste
15	association objectif.ne	Charles-Guillaume Held	Membre du comité de gestion
16	Mobilität Basel-Stadt	Alain Groff	Amtsleiter
17	Kanton Freiburg	Michael Blanchard	Koordinator der Agglomerationen
18	Kanton Basel-Stadt, Bau- und Verkehrsdepartement	Martin Sandtner	Kantonsplaner, Abteilungsleiter Raumplanung
19	Amt für Mobilität, Kanton Zürich	Wilfried Anreiter	Abteilungsleiter
20	Direction générale du territoire et du logement, Direction des projets territoriaux, Etat de Vaud	Sylvie Cornut	Urbaniste, cheffe de projet
21	Direction générale du territoire et du logement - Canton de Vaud	Delphine Négrier	Cheffe de projet - Urbaniste
22	Kanton Graubünden, Amt für Raumentwicklung	Boris Spycher	Projektleiter Agglomerationsprogramm Chur

Abbildung 8: Teilnehmende bei der Befragung der Kantone

Der Kanton Obwalden hat sich schriftlich gemeldet und mitgeteilt, dass er keine Agglomerationen hat oder Agglomerationspolitik betreibt. Bei drei Kantonen haben je zwei Personen teil-

genommen, es sind dies SG, VD und BS. Die Kantone AI und GL verfügen über keine Agglomerationen. AR partizipiert bei St. Gallen. Es fehlen also lediglich die Rückmeldungen der Kantone GE, ZG und TG. Somit haben von 23 Kantonen mit AP insgesamt 20 Kantone teilgenommen, was einer sehr hohen Quote von 87% entspricht. Auch wenn nicht ganz alle Kantone teilgenommen haben, sind genügend Rückmeldungen vorhanden, um aussagekräftige Analysen und Evaluationen zu ermöglichen.

5 Bestandsaufnahme der Agglomerationsorganisationen

Von den 28 Agglomerationen, die an der Befragung teilgenommen haben, die wichtigsten Eckdaten zur Übersicht:

16 Agglomerationen umfassen nur einen Kanton, 5 erstrecken sich über zwei Kantone, 5 über mehr als 2 Kantone und 5 greifen sogar über die Landesgrenzen hinaus⁸². Die Tendenz geht dahin, dass die (kantons-)grenzübergreifende Zusammenarbeit weiter ausgebaut wird. Kantonsübergreifende Zusammenarbeiten, die im Aufbau sind, finden sich beispielsweise bei Rivelac.

➤ Tendenziell weitet sich die Zusammenarbeit in funktionalen Räumen aus.

In insgesamt 6 Kantonen sind Agglomerationen im Aufbau begriffen. Es sind dies NW mit Stans & Engelberg, LU mit Sursee, VS mit Agglo Coude du Rhône, VD/FR/VS mit Rivelac und zwei in ZH, die aber noch nicht kommunizierbar sind.⁸³ Umgekehrt gibt es gemäss der Befragung eine einzige Agglomeration, die aufgelöst wurde (Davos), da das einzig eingereichte AP2 vom Bund abgelehnt wurde. Daraufhin wurde kein weiteres AP eingereicht. Es laufen aber aktuell Vorabklärungen für ein allfälliges AP5. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass keine stark etablierte Agglomerationsstruktur verschwunden ist.

Nur 8% (3) der Agglomerationen entsprechen exakt dem Bundesperimeter (BeSA).⁸⁴ Rund ein Drittel (12) ist kleiner als der BeSa-Perimeter. Rund ein Viertel der Agglomerationen (9) sind grösser gefasst als der BeSa-Perimeter und rund 14% (5) sind insgesamt zwar etwas kleiner als der BeSa-Perimeter, umfassen gleichzeitig aber auch Gemeinden ausserhalb dieses Perimeters. Der Anteil der Gemeinden, die genau dem Bundesperimeter entsprechen, hat also seit der Ecoplan-Befragung von 2016 weiter abgenommen. Die Kantone und Agglomerationen

⁸² Dies ergibt zwar zusammen 33 Antworten bei 28 teilnehmenden Agglomerationen. Es waren allerdings Mehrfachantworten möglich.

⁸³ Diese im Aufbau begriffenen Agglomerationen haben an diesen Befragungen nicht teilgenommen.

⁸⁴ Die BeSA-Perimeter werden vom Bund definiert und haben keine behördenverbindliche Wirkung ausser, dass sie grundsätzlich diesen Gemeinden die Beitragsberechtigung für Mitfinanzierungen von Massnahmen im Rahmen von AP ermöglichen.

verfolgen somit tendenziell eigene Strategien bezüglich der Perimeterwahl, die möglicherweise eher der territorialen Logik oder der realpolitischen Gegebenheiten vor Ort entsprechen. Aus diesem Hintergrund ist auch die Umsetzung der Motion 20.3008 «Anpassung der Perimeter für die Agglomerationsprojekte»⁸⁵ zu verstehen, bei dem das UVEK den Kantonen und Agglomerationen neu leichte Mitspracherechte bei der Definition der Bundesperimeter gewährt. Die Kantone und Agglomerationen können aber nur Vorschläge von punktuellen Anpassungen formulieren, der Endentscheid bleibt weiterhin beim Bund (UVEK). Die Kompetenz ist neu stärker beim Departement und nicht mehr beim Bundesrat.

- Die Perimeter entsprechen i.d.R. nicht dem BeSA-Bundesperimeter. Sie werden meist gemäss realpolitischen Gegebenheiten definiert.
- Die Agglomerationsstrukturen haben dauerhaften Bestand.

Zu den Aufgabengebieten einer Agglomeration gehören in erster Linie die drei vorgegebenen Themen des Bundes (PAV): Mobilität, Siedlung und Landschaft. Dies hat sich gegenüber der Befragung von 2016 nicht verändert. Als weitere Themen wurden Wirtschaftsförderung und Regionalpolitik mit je fünfmal am zweithäufigsten erwähnt. Tourismus und Kultur jedoch nur zwei- resp. dreimal, gleichviel wie das Thema Ver- und Entsorgung, was gegenüber der Ecoplan-Befragung von 2016 eine deutliche Abnahme ist. Insgesamt zeichnet sich ab, dass die Agglomerationen sich zunehmend auf die drei vom Bund vorgegebenen Hauptthemen konzentrieren und die anderen Themen in anderen Gefässen oder Strukturen angegangen werden.

- Die These der TK weitere Themenbereiche einzubeziehen (vgl. 3.5.8) ist nicht eingetroffen. Die Zusammenarbeit konzentriert sich im Gegenteil eher auf die drei vorgegebenen Bereiche des Bundes.

5.1 Rechtsgrundlagen der Agglomerationen

5.1.1 Rechtsformen der Agglomerationen

Die Vielfalt der Rechtsformen der Agglomerationen bleibt seit der Erfassung von Ecoplan 2016 bestehen. Rund 30% (9) der Agglomerationen arbeiten vertraglich zusammen und ähnlich viele (8) sind als privatrechtlicher Verein aufgestellt. Darauf folgen bereits die «übrigen Formen» (6), wobei in 4 Fällen angegeben wird, dass die Agglomeration keine Rechtsform besitzt. Sie sind in diesen Fällen direkt beim Kanton oder bei einer Regionsorganisation angesiedelt. Bei einer Agglomeration geht die Entwicklung in Richtung einer öffentlich-rechtlichen Trägerschaft, eine Art Gemeinde-Zweckverband, wie es bei 4 weiteren

⁸⁵ [20.3008 | Anpassung der Perimeter für die Agglomerationsprojekte | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#)

Agglomerationen bereits der Fall ist. Zwei weitere Agglomerationen haben eine besondere Form gemäss kantonalrechtlichen Vorgaben. Eine davon im Kanton FR, die allerdings gemäss der Reform im Kanton FR die übliche Form der Gemeinde-Zweckverbände übernehmen muss.

Die Form von Gemeinde-Zweckverbänden oder sonstige kantonale Formen existieren nur bei Agglomerationen, die sich auf einen einzigen Kanton beschränken. Überall dort, wo über Kantonsgrenzen hinaus zusammengearbeitet wird, wird eine vertragliche Zusammenarbeit gewählt, da diese einfacher zu handhaben scheint. Bei internationaler Zusammenarbeit ist die Vereinsform die häufigste. Sowohl die vertragliche Zusammenarbeit sowie die Vereinsform erlauben eine grössere Flexibilität. Rund 60% der Agglomerationen wählen diese Formen. Dies entspricht auch den Empfehlungen der TK (vgl. Kap. 3.5.8).

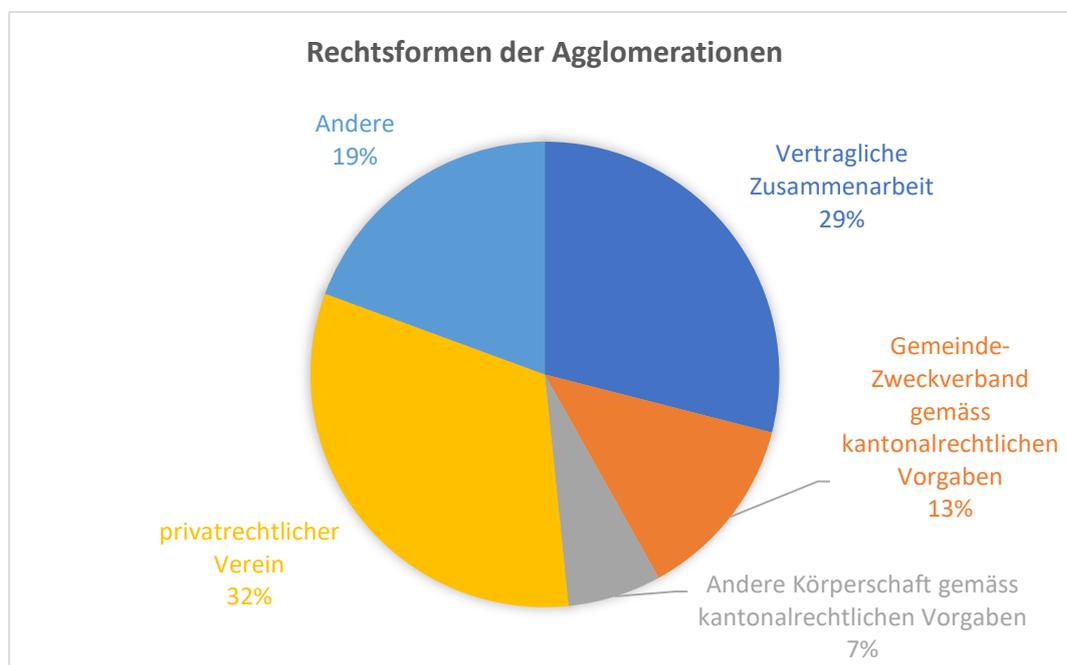


Abbildung 9: Rechtsformen der Agglomerationen

Grundsätzlich entspricht diese Vielfalt dem Subsidiaritätsprinzip. Auch gemäss den Empfehlungen der TK soll eher mit Anreizen und Zielvorgaben gearbeitet werden, anstatt mit starren Vorgaben zur Organisationsform. So kann auch besser auf die unterschiedlichen Ausgangslagen in den verschiedenen Regionen eingegangen werden (vgl. Kap. 3.5.4, 3.5.8 und 3.5.1).

- Vertraglösungen und Vereine sind die häufigste Form der Zusammenarbeit in den Agglomerationen.
- Interkantonale Agglomerationen funktionieren mit Verträgen.
- Internationale Agglomerationen wählen meist die Form eines Vereins.

5.1.2 Kantonale Rechtsgrundlagen zu den Agglomerationen

Die Empfehlungen der Tripartiten Konferenz (vgl. Kap. 3.5) raten den Kantonen, gute Rechtsgrundlagen und Rahmenbedingungen insbesondere für die vertraglichen Zusammenarbeitsformen zu schaffen.

Nur ganz wenige Kantone verfügen über spezifische Rechtsgrundlagen für die Agglomerationen. Fast überall sind Bestimmungen zu Agglomerationen in den (Raum-) Planungs- und Baugesetzen, in Richtplänen, in den Gesetzen zu den Gemeinden oder in Gesetzen zur Verkehrsinfrastruktur geregelt. Der Kanton Freiburg ist hier ein Einzelfall mit seinem spezifischen Agglomerationsgesetz.⁸⁶ Dieses wurde aber 2021 stark abgeändert und die spezifischen Vorgaben zur Rechtsform «institutionelle Agglomeration» abgeschafft (vgl. Kap. 3.9.3). Neu müssen die Agglomerationen die Rechtsform eines Gemeindezweckverbands gemäss dem kantonalen Gemeindegesetz annehmen, was beim Fall der Agglomeration Freiburg zu einer grösseren Umstellung führen wird. Bei der Agglomeration um Bulle (Mobul) ist dies nicht der Fall, da sie bereits die Form eines Gemeindezweckverbands kennt.

Aus den Kommentarfeldern der Befragung lässt sich nicht erkennen, dass die Kantone spezifische Agglomerationsgesetze entwickeln wollen. Dies vermutlich deshalb, weil die meisten Themen bereits in anderen Gesetzen geregelt werden. Aufgrund der vorliegenden Befragung kann nicht direkt evaluiert werden, ob die Kantone effektiv zwischenzeitlich ihre Rechtsgrundlagen abgeändert haben, aber offensichtlich funktioniert in einer Mehrheit der Fälle die Zusammenarbeit in den Agglomerationen und diese scheinen rechtlich genügend verankert zu sein. Dies bestätigen auch die Agglomerationen in der Befragung. Eine deutliche Mehrheit der Agglomerationen beurteilt die Situation zur rechtlichen Verankerung positiv (Frage 22a).

∅	++	+	-	--	N/A
	1	2	3	4	N/A
∅: 2	10	10	6	2	1
Σ: 29	34.48%	34.48%	20.69%	6.9%	3.45%

Abbildung 10: Beurteilung der rechtlichen Verankerung gemäss den befragten Agglomerationen

Auch die befragten Kantone bestätigen dieses Bild, wobei es leicht weniger positiv ausfällt (Frage 26g):

⁸⁶ [SGF 140.2 - Gesetz über die Agglomerationen - Etat de Fribourg - Erlass-Sammlung](#)

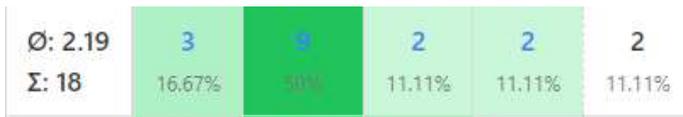


Abbildung 11: Beurteilung der rechtlichen Verankerung gemäss den befragten Kantonen

Gemäss den Thesen der TK (vgl. Kap. 3.5.1) bietet sich insbesondere die Form des Vereins als gute Rechtsform an. Die Kantone müssten dafür sorgen, dass auch in diesen losen Formen verbindliche Entscheide getroffen oder umgesetzt werden können. Immerhin fast ein Drittel der Agglomerationen sind bereits als Verein organisiert.

- Nur wenige Kantone verfügen über eine explizite Agglomerationsstrategie und spezifische Gesetzesgrundlagen dafür.
- Die meisten Kantone regeln die rechtlichen Grundlagen über andere grundlegende Gesetze wie das Raumplanungsgesetz oder die Verkehrsgesetzgebung.

5.1.3 Behördenverbindlichkeit der Agglomerationsprogramme

Bezüglich der Behördenverbindlichkeit der Agglomerationsprogramme ergibt sich folgendes Bild aus der Befragung der Kantone (Frage 9).

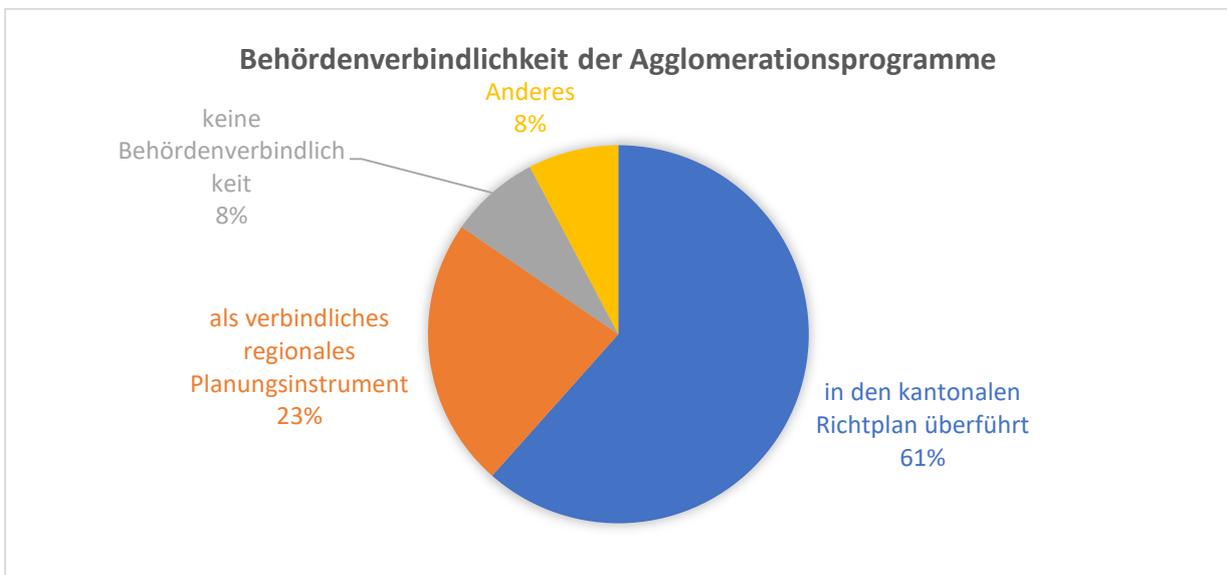


Abbildung 12: Behördenverbindlichkeit der Agglomerationsprogramme

Die AP erwirken fast überall gewisse Behördenverbindlichkeiten. Nur zwei Rückmeldungen ergaben, dass es keine Verbindlichkeiten gibt. Bei den zwei Rückmeldungen «Andere» wird einmal erwähnt, dass die «Gemeinderatsbeschlüsse der Agglomerationsgemeinden» verbindlich seien, also gibt es auch hier eine gewisse Verbindlichkeit. Dass ein AP überhaupt keine Behördenverbindlichkeit auswirkt, ist zudem grundsätzlich nicht im Sinne des Bundes (PAV). Vielleicht handelt es sich bei diesen Antworten auch um ein Missverständnis.

Gemäss dem Ansatz der Regional Governance (vgl. Kap. 3.7) tendieren Governance-Prozesse wie die Agglomerationsbildung zu mehr Institutionalisierung, da so die Prozesse verlässlicher und effizienter gestaltet werden können. Aufgrund der Befragung kann festgehalten werden, dass sich diese «Institutionalisierung» bei den Agglomerationen grundsätzlich etabliert hat (vgl. auch Kap. 6.6.4). Fast alle Strukturen haben eine Rechtsform, ausser diejenigen, die direkt beim Kanton oder einer Region angegliedert sind und sich diese somit erübrigt. Die nötige Dauerhaftigkeit und Verbindlichkeit der Prozesse ist damit ebenfalls gewährleistet, wie auch die Teilnahme der meisten Agglomerationen an mehreren Generationen von AP bestätigt. Fast alle Agglomerationen haben mehrere AP eingereicht.⁸⁷ Die Aspekte von weiteren Institutionellen Fragen wie Gemeindefusionen werden in Kapitel 6.6 analysiert.

➤ Die Agglomerationsprogramme generieren behördenverbindliche Wirkungen.

5.2 Trägermodelle der Agglomerationen

5.2.1 Trägerschaft

Eine der Grundanforderungen beim PAV ist eine eindeutige Trägerschaft zu bilden (vgl. Kap. 3.4.2). Sämtliche betroffenen Akteure sollen so gegenüber dem Bund mit einer gemeinsamen Stelle auftreten. Die Befragung der Agglomerationen ergab folgendes Bild zur Struktur der Trägerschaften (Frage 5):

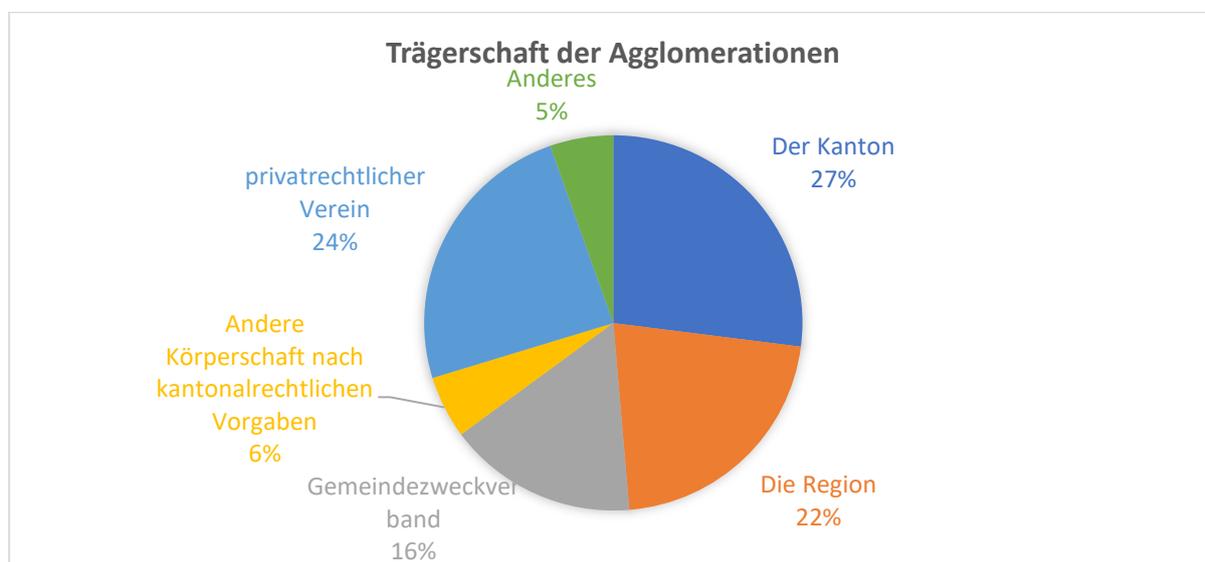


Abbildung 13: Trägerschaften der Agglomerationen

⁸⁷ Ausser Davos und Martigny. Bei beiden wurde das einzige bisher eingereichte AP vom Bund abgelehnt. Martigny (Coude du Rhône) hat aber seither bereits wieder ein AP4 eingereicht und bei Davos gibt es Bestrebungen in Zukunft wieder ein AP zu erarbeiten.

In 10 Fällen ist der Kanton direkt der Träger des AP, in 7 Fällen ist es die Region. Achtmal ist es ein privatrechtlicher Verein und in 6 Fällen ein Gemeindezweckverband. Nur in je zwei Fällen sind es andere Formen oder spezielle Körperschaften nach kantonalem Recht. In mehreren Fällen werden auch gemeinsame Trägerschaften angegeben. Beispielsweise zweimal Kanton und Region gemeinsam und dreimal Region und Gemeindezweckverband zusammen. Zweimal wird auch eine gemeinsame Trägerschaft als privatrechtlicher Verein mit der Region angegeben. Wenn die Region als Träger angegeben wird, dann wurde fast auch immer gleichzeitig die Form des Gemeindezweckverbands angegeben.

Bei internationalen Agglomerationen wurde ausschliesslich ein privatrechtlicher Verein angegeben (vgl. auch Kap. 5.1.1). Wenn der Kanton oder die Region Träger ist, dann sind die Agglomerationen rechtlich als vertragliche Zusammenarbeit oder privatrechtliche Vereine organisiert oder verfügen über keine eigene Rechtsform.

➤ Die Formen der Trägerschaften sind vielfältig.

5.2.2 Beteiligung der Kantone

Bei der Frage 7 in der Befragung der Agglomerationen wird befragt, inwiefern der Kanton bei der Agglomeration beteiligt ist. Es ergibt sich folgendes Bild:

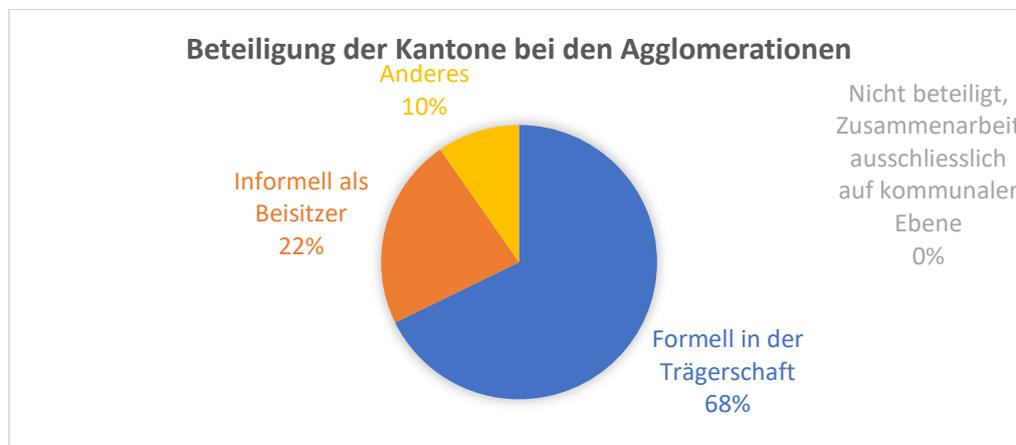


Abbildung 14: Beteiligung der Kantone bei den Agglomerationen

Die Kantone sind in der grossen Mehrheit direkt in der Trägerschaft der Agglomeration vertreten (21). In 7 Fällen zusätzlich mindestens in einer Form von Beisitzer, wobei eine Agglomeration explizit darauf hingewiesen hat, dass der Kanton «formell» ein Beisitzer sei. Bei den verbleibenden 3 anderen Antworten wird dem Kanton die Rolle als Verbindungsstück zwischen dem Bund und der Agglomeration oder als «Pilot» der politischen und technischen Gefässe zugeordnet. Keine der Agglomerationen vermerkte, dass der Kanton überhaupt nicht beteiligt sei und es sich nur um eine Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene handelt. Dies ist ein Unterschied zur Befragung von Ecoplan 2016, wo noch 8 Agglomerationen (oder 23%) dies

so angaben. Gegenüber dieser Befragung scheint sich also zumindest das Bewusstsein bei den Agglomerationen geschärft zu haben, dass die Kantone von den Bundesvorgaben des PAV her für die AP zumindest eine Vermittler- und Genehmigungsrolle spielen sollen. Ob in der Zwischenzeit explizite, neue Gefässe geschaffen wurden mit kantonaler Beteiligung, lässt sich aus dieser Befragung nicht mit Sicherheit feststellen. In allen Agglomerationen spielt der Kanton jedoch zumindest eine gewisse Rolle. Die Ausprägung geht dabei von alleiniger Trägerschaft bis hin zu einem reinen Kontrollorgan.

➤ Die Kantone sind mehrheitlich bei den Agglomerationen direkt beteiligt.

5.2.3 Organe mit kantonaler Beteiligung und Geschäftsstellenmodelle

Alle Agglomerationen kennen Organe mit kantonaler Beteiligung. Es sind dies mindestens ad hoc-Gefässe, mehrheitlich jedoch ständige Organe. In den drei geäusserten Nein-Antworten befinden sich ausschliesslich Kantone, bei denen der Kanton selbst die AP ausarbeitet oder zumindest Träger ist, insofern traf dort die Fragestellung nicht zu.

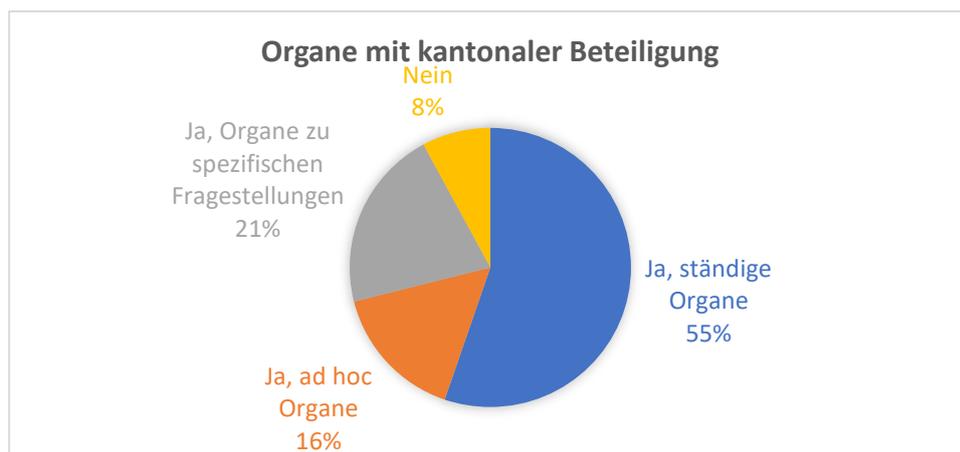


Abbildung 15: Organe von Agglomerationen mit kantonaler Beteiligung

Über 70% der befragten Agglomerationen verfügen über eine Geschäftsstelle. Bei den übrigen Fällen ist das Büro entweder bei der Region oder beim Kanton angegliedert.

In rund einem Drittel der Fälle gibt es eine spezifische Geschäftsstelle exklusiv für die Agglomeration. Fast so oft ist die Geschäftsstelle bei der Regionsorganisation angegliedert. In vier Fällen steht sie in einem Mandatsverhältnis. Das ist meistens dann der Fall, wenn ein Verein der Träger ist. Nur in zwei Fällen wird die Geschäftsstelle an eine Gemeindeverwaltung angegliedert. In beiden Fällen besteht die Agglomeration aus einer grossen Zentrumsgemeinde mit wenigen deutlich kleineren Gürtelgemeinden darum. In vier Fällen ist die Geschäftsstelle beim Kanton angegliedert, interessanterweise aber nicht nur in Fällen, bei denen der Kanton selbst Träger des AP ist.

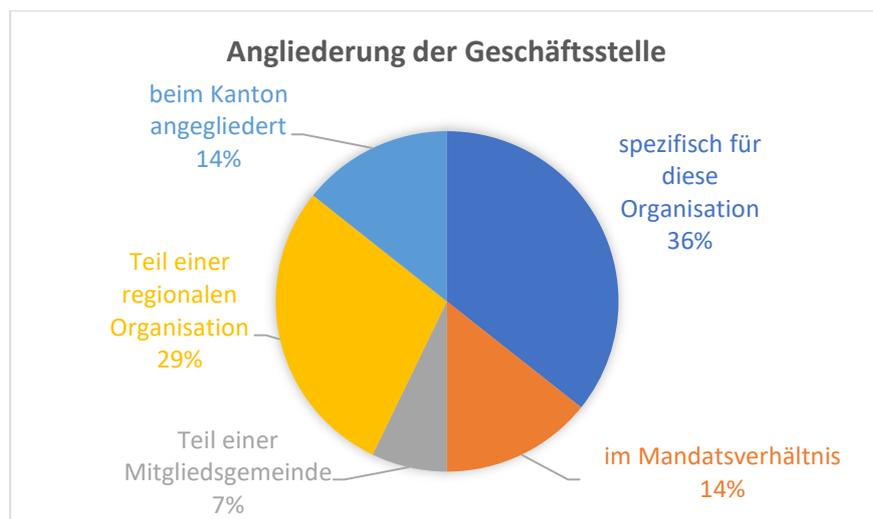


Abbildung 16. Angliederung der Geschäftsstellen der Agglomerationen

Gegenüber der Befragung von Ecoplan 2016 hat der Anteil der Geschäftsstellen mit Angliederung bei einzelnen Gemeinden sowie auch diejenigen von Mandatsverhältnissen abgenommen (beispielsweise bei einem Planungsbüro, damals betrug diese noch 30% der Fälle). Es zeichnet sich somit ab, dass die Bewegung eher in Richtung mehr Institutionalisierung der Agglomerationsstrukturen oder hin zu einer Zusammenlegung mit anderen bestehenden Strukturen, meist in Regionalorganisationen, geht (vgl. auch Kap. 6.6.4).

- Die Kantone sind fast immer in Organen der Agglomerationen vertreten.
- Die meisten Agglomerationen verfügen über spezifische Geschäftsstellen.

5.3 Finanzielle Beteiligung der Kantone an den Agglomerationen

5.3.1 Kantonale Beteiligungen

Ein wichtiges Element für die Steuerung wie auch als Anreiz zur Zusammenarbeit in Agglomerationen sind die finanziellen Aspekte. In dieser Befragung geht es nicht darum zu erfassen, wie die Finanzierung innerhalb der Agglomeration organisiert wird, sondern Ziel ist es, eine Übersicht über die verschiedenen kantonalen finanziellen Beteiligungen zu erstellen. Hier ist die Bandbreite beträchtlich:

Kategorie	Mit kantonaler Beteiligung	Ohne kantonale Beteiligung	Bandbreite
Betriebskosten	13	4	Von 0, über unterschiedliche Beträge je nach Agglo, z.B. Sockelbeiträge, Fixbeiträge pro Jahr, 20-50% bis hin zu 100%
Erarbeitung der Agglomerationsprogramme	19	0	Von Beiträgen an Studien, über unterschiedliche Beiträge je nach Agglo, von 20-75% bis hin zu 100%
Umsetzung der Massnahmen	15	2	Von 0, über «wird im Einzelfall festgelegt», 58-68% bis zu 100% bei kantonalen Massnahmen
Weitere kantonale Unterstützungen	4	6	Von 0 bis max. 50'000 pro Jahr für Gebietsmanagement

Tabella 5: Finanzielle Unterstützung der Agglomerationen durch die Kantone⁸⁸

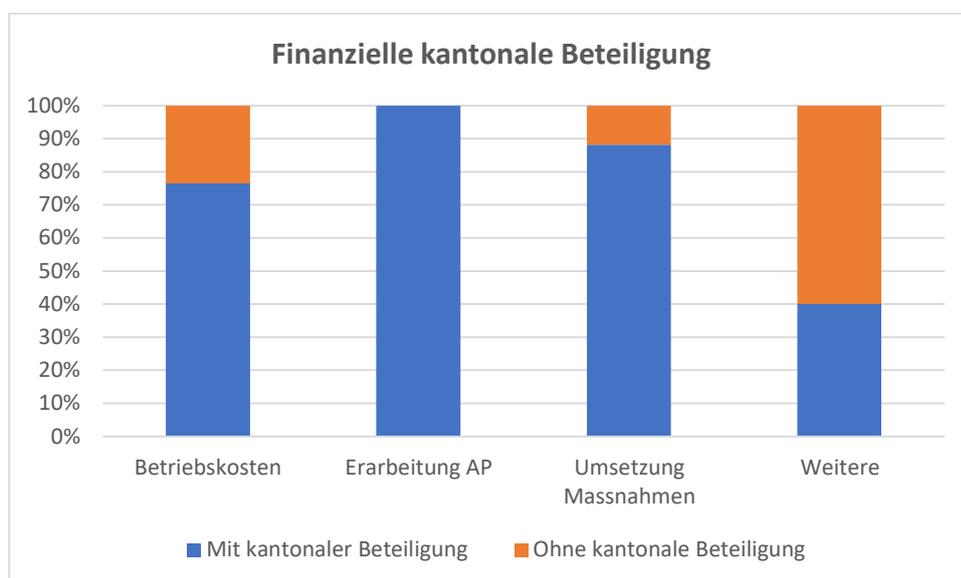


Abbildung 17: Finanzielle kantonale Beteiligung an den Agglomerationen

Bei den **Betriebskosten** beteiligt sich mehr als zwei Drittel der Kantone an den Kosten. Dabei sind die Kantone miteinbezogen, die selber sehr aktiv an der Trägerschaft beteiligt sind oder diese selbst darstellen. Wenn man bedenkt, dass nur in rund einem Drittel der Fälle die Kantone direkt die Träger sind, ist doch bei zahlreichen anderen Kantonen eine finanzielle Beteiligung auf der Ebene Betriebskosten vorhanden. Wie hoch diese im Einzelfall ist, kann hier nicht in der Tiefe analysiert werden, sie variiert aber stark, wie die unterschiedlichen Rückmeldungen aus der Befragung ergeben.

⁸⁸ Nicht alle befragten Kantone haben die Fragen beantwortet. Die Differenz zu den total 22 teilnehmenden Kantone sind leere Antworten.

Ein Kanton kommentierte in der Befragung, dass sich der Kanton je nach Agglomeration unterschiedlich beteiligt. Dies ist sehr wahrscheinlich mit der Art der Grenzüberschreitung der Agglomeration zu verstehen. In diesem Kanton gibt es mehrere Agglomerationen mit unterschiedlichen Trägerschaften und auch solche, die auch international sind.

Bei den **Erarbeitungskosten** ist das Bild eindeutig. Alle Kantone beteiligen sich zumindest teilweise bei den Erarbeitungskosten der AP. Unklar bleibt es bei den zwei Kantonen ohne Antwort (SG, NW) auf diese Frage. Die Art der Beteiligung schwankt aber auch hier beträchtlich. Von eher bescheidenen 20-30% an die Studienkosten bis hin zu 100% ist die Bandbreite gross. Dort wo die Kantone alles bezahlen, sind sie auch die Träger der AP und haben die Federführung inne.

Bei der **Umsetzung der Massnahmen**, also der eigentlichen Leistungserfüllung der AP, beteiligt sich ebenfalls eine grosse Mehrheit der Kantone an den Kosten. Hier sind besonders viele Kommentare eingegangen, dass sich dies auf die einzelnen Massnahmen oder auf die unterschiedliche Verantwortlichkeit des Massnahmenträgers bezieht. Die Massnahmenträger sind eigentlich fast immer die Gemeinden und Kantone. Die Bandbreite bewegt sich von 10% (für nur ein AP notabene) bis zu Beteiligungen von 58-65% über alle Massnahmen. Man muss sich in Erinnerung rufen, dass die Kantone von Gesetzes wegen für gewisse Massnahmen zumindest teilweise zuständig sind, beispielsweise wenn es um Projekte an Kantonalstrassen handelt. Andererseits dürfen die grossen Investitionsvolumen dieser AP nicht ausser Acht gelassen werden. In den meisten AP sind grössere zwei bis dreistellige Millionensummen an Investitionen vorgesehen. Auch bei kleinen Prozentsätzen handelt sich also rasch um gewichtige Beiträge der Kantone. In zahlreichen Kantonen werden mit der Genehmigung der AP durch die Regierungen auch gleichzeitig Kreditanträge ans kantonale Parlament verabschiedet, so dass diese Gelder gesichert und ins Budget aufgenommen werden können (vgl. Kap. 3.5.8).

Weitere finanzielle Zustüpfen sind hingegen eher die Ausnahme und meist Sockelbeiträge aufgrund gewisser Leistungsvereinbarungen zwischen Kanton und der Agglomeration.

Insgesamt sind die finanziellen Beiträge der Kantone an die Agglomerationen meistens an Bedingungen geknüpft, wie das Zweidrittel der befragten Kantone bestätigen. Dabei wird oft auf Statuten, Vereinbarungen oder Leistungsaufträge hingewiesen, bei denen sich der Kanton gewisse Pflichten absichert.

Die Frage, ob es zusätzlich nicht-monetäre Anreizsysteme für die Agglomerationen gibt, wurde von Zweidrittel der Befragten verneint. Was dabei genannt wurde, war das Bereitstellen von Grundlagendaten, Arbeitshilfen oder fachliche Beratungen. Weiter die zur Verfügungstellung

von Austauschplattformen für Gemeinden und Regionen bis hin zu Verknüpfungen an Einzonierungen, die nur dann genehmigt werden können, wenn gemeinsam in der Region dazu ein Konsens gefunden wird. Eine weitere Rückmeldung war, dass gewisse Infrastrukturprojekte vom Kanton prioritär behandelt werden können, wenn diese gemeinsam in der Agglomeration behandelt werden und besonders gut auf die Abstimmung zwischen Siedlungs- und Verkehrsentwicklung geachtet wird. Gerade die beiden letzten Elemente können doch starke Vorteile und Anreize für eine Gemeinde sein, einer Agglomeration beizutreten.

- Eine finanzielle Beteiligung der Kantone an den Agglomerationen ist die Regel, sogar bei den Betriebskosten. Die Anteile variieren sehr stark.
- Nicht-monetäre Anreize sind eher die Ausnahme. Meisten handelt es sich dabei um gewisse Privilegien an Agglomerationen.

5.3.2 *Finanzielle Ausgleichsmechanismen*

Eine Mehrheit der befragten Agglomerationen kennt keine finanziellen Ausgleichsmechanismen, beispielsweise eine solidarische Finanzierung von gewissen Infrastrukturen unter den Mitgliedsgemeinden. Bei immerhin rund 40% der Agglomerationen gibt es allerdings solche Mechanismen. Dies kann als Zeichen einer fortgeschrittenen Zusammenarbeit und von einem Vertrauensverhältnis (vgl. Kap. 3.8 Ansatz Vertrauensklima und Kap. 3.6 Politikverflechtungsfälle und Spannungsverhältnisse) innerhalb des funktionalen Raumes gewertet werden, was ja auch eines der Ziele dieser Zusammenarbeit ist. Zahlreiche Infrastrukturen sind nicht nur für die Standortgemeinde nützlich, sondern dienen oftmals dem ganzen Verkehrssystem der gesamten Agglomeration. Eine Solidarität hierzu ist von einem territorialen Ansatz der funktionalen Räume her zu begrüssen. Politisch und für die Entscheidungsfindung sind solche Mechanismen aber eher als Risiko einzustufen. Aufgrund dieser Befragung kann nicht im Detail herausgefunden werden, in welchen Bereichen die Solidarität spielt, ob es bei Investitionen ist, bei Betriebskosten oder in anderen Bereichen. Es kann jedoch gesagt werden, dass diese Lastenausgleichssysteme zu einem deutlich grösseren Teil aufgrund von Dynamiken innerhalb der Agglomerationen (bottom-up) entstanden sind und nicht von aussen oder von oben von den Kantonen vorgeschrieben wurden. Dies ist als positiv und als Zeichen einer gut funktionierenden Zusammenarbeit zu bewerten.

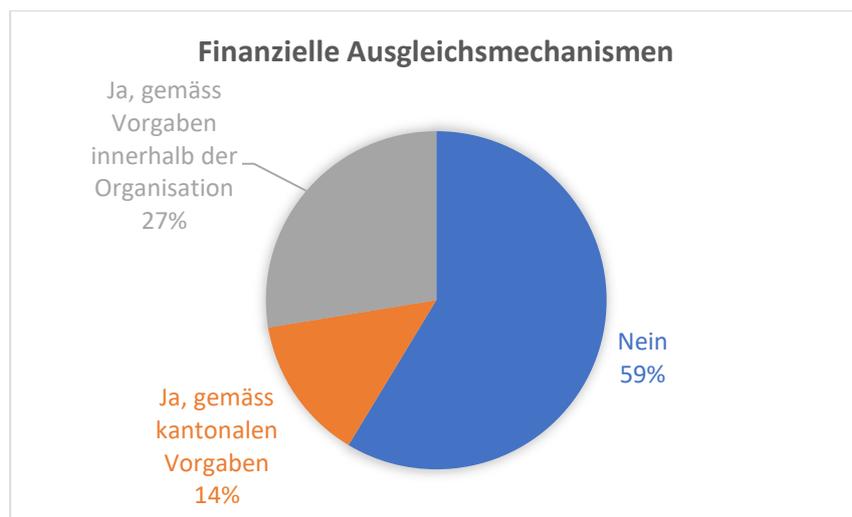


Abbildung 18: Finanzielle Ausgleichsmechanismen in den Agglomerationen

Die Auswertung der Befragung gibt auch keine eindeutigen Hinweise, welche Form von Trägerschaften diese Solidarität besser entfalten lässt. Bei den Rückmeldungen mit «*Vorgaben innerhalb der Organisation*» sind alle Formen vertreten, solche mit Träger von Kantonen, Vereine und auch Gemeindezweckverbände.

- Finanzielle Ausgleichsmechanismen oder Solidaritätsprinzipie sind die Ausnahme in Agglomerationen.
- Wenn solchen Prinzipien eingeführt wurden, dann meistens in Bottom-up Prozessen.

6 Governance der kantonalen Agglomerationspolitik

In den folgenden Unterkapiteln werden die Strategien, die Steuerung und die Rolle der Kantone in der kantonalen Agglomerationspolitik untersucht. Anschliessend wird versucht, die unterschiedlichen Systeme in Kategorien oder verschiedene Modelle der kantonalen Governance der Agglomerationen einzuteilen. Diese Modelle werden anschliessend auf ihre Effektivität hin untersucht und es werden SWOT-Analysen durchgeführt. Zum Schluss werden noch Veränderungen dieser Governance über die Zeit untersucht und Tendenzen zur zukünftigen Weiterentwicklung erarbeitet.

6.1 Ausgearbeitete Strategien von Agglomerationspolitiken der Kantone – Übersicht und Vergleich

Ähnlich wie bei den Rechtsformen und Rechtgrundlagen im Kap. 5.1 gibt es nur eine kleine Minderheit der Kantone mit spezifisch-formalisierten Strategien oder Grundlagenpapiere für die Agglomerationspolitik oder der AP. Seit der Befragung von Ecoplan 2016 (vgl. 3.5.7) hat sich dieses Bild somit nicht verändert. In der Rückmeldung der Kantone haben nur 3 Kantone

angegeben, über eine kantonale Strategie oder eine Gesamtkonzeption für die Agglomerationen zu verfügen. Eine weitere Strategie existiert im Kanton TG, der allerdings nicht bei der Befragung teilnahm.⁸⁹ Die allermeisten Kantone regeln strategische Grundsätze aber über ihre Richtpläne und Raum- und/oder Mobilitätsstrategien. Vielerorts mögen Grundkonzepte oder Ideen zur Agglomerationspolitik bei den verantwortlichen kantonalen Stellen und Personen existieren, sie sind aber selten formalisiert festgehalten, vielleicht auch weil sie rasch in institutionelle Fragestellungen eingreifen können, die politisch heikel sein können und deshalb vermieden werden.

➤ Explizite kantonale Agglomerationsstrategien und -politiken sind die Ausnahme.

6.2 Kantonale Steuerung sowie Rollen in der Agglomerationspolitik

In den nächsten Unterkapiteln werden die Rahmenbedingungen untersucht, welche die Kantone den Agglomerationen vorgeben. Anschliessend wird analysiert, wie Entscheide in den Agglomerationen gefällt werden und wie die Kantone dabei einbezogen werden. Zum Schluss werden die Rollen der Kantone in der Agglomerationspolitik sowie innerhalb der Agglomerationen selbst untersucht.

6.2.1 Rahmenbedingungen an die Agglomerationen durch den Kanton

Mit der Frage 19 bei der Befragung der Kantone wurden die Verantwortlichen gefragt, inwiefern der Kanton den Agglomerationen Rahmenbedingungen vorgibt. Dabei wurden 8 Kategorien vorgegeben, bei denen mit Ja oder Nein geantwortet werden konnte. Zudem gab es die Möglichkeit, Kommentare zu hinterlassen. Nicht alle Befragten haben auf diese Fragen geantwortet, durchschnittlich sind es 17-18 Antworten pro Frage.

	Kategorie: Vorgaben	Ja	Nein
1	Zum Perimeter der Agglomeration	9	8
2	Zu den behandelnden Themen	13	5
3	Zu den erbringenden Leistungen	11	7
4	Vorgaben an die Organisationsform der Agglomeration	9	9
5	Vorgaben an die Rechtsform der Agglomeration	7	11
6	Vorgaben an die demokratischen Mitspracherechte in der Agglomeration	7	11
7	Zur Zusammenarbeit mit dem (angrenzenden) ländlichen Raum	5	12
8	Andere	2	7

Tabella 6: Vorgaben der Kantone an die Agglomerationen

⁸⁹ [Bericht_AgglstrategieTG_20160616_RRB](#)

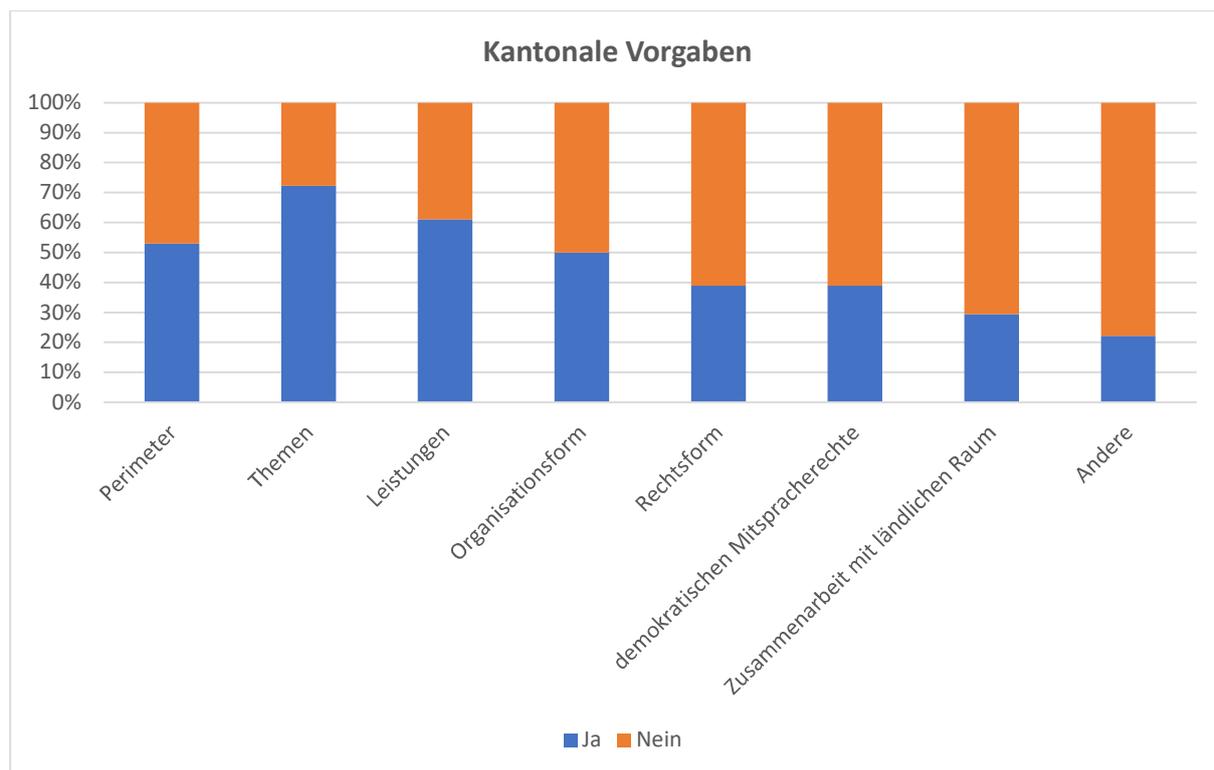


Abbildung 19: Rahmenbedingungen der Kantone an die Agglomerationen

Etwas mehr als die Hälfte der Kantone gibt den Agglomerationen Vorgaben zu den **Perimetern**. Werden diese Antworten gefiltert mit anderen Fragen ergeben sich folgende Erkenntnisse: Alle Kantone, die diese Vorgaben aufstellen, beteiligen sich nicht nur finanziell an der Erarbeitung sondern alle bis auf einen an der Umsetzung der AP. 6 von 9 oder Zweidrittel beteiligen sich sogar an den Betriebskosten der Agglomerationen. 7 von diesen Kantonen sagen, dass der Lead der Agglomerationspolitik beim Kanton liege und gleichzeitig sagen 6 von diesen Kantonen, dass der Lead bei der Erarbeitung der AP bei den Agglomerationen liegt, nur zwei sehen hier den Kanton federführend.

- Wenn es Vorgaben gibt zu den Perimetern, dann ist das meist stark mit einer hohen finanziellen Beteiligung der Kantone verbunden.
- Vorgaben an die Perimeter bedeutet nicht automatisch, dass der Lead bei der Agglomerationspolitik beim Kanton gesehen wird.
- Die Kantone sehen sich mehrheitlich im Lead der Agglomerationspolitik aber nicht bei der Erarbeitung der Agglomerationsprogramme.

Eine klare Mehrheit der Kantone gibt die **Themen** vor, die in der Agglomeration zu bearbeiten sind. In der Regel sind dies aber nur die Themen, die der Bund vorschreibt (Raumplanung, Verkehr und Landschaft). Andere Themen werden selten bearbeitet in den Agglomerationen, wie das die Befragung der Agglomerationen gezeigt hat (vgl. Kap. 5).

- Oft geben die Kantone Vorgaben zu den Themeninhalten der AP, die aber meistens den Vorgaben des Bundes (PAV) entsprechen.

Bei den zu erbringenden **Leistungen** gibt es bei rund 60% der Kantone Vorgaben. Was damit im Detail gemeint ist, kann aufgrund dieser Befragung nicht beantwortet werden. Vermutlich sind es Vorgaben zur Erarbeitung des AP aber auch zu Richtplänen oder Angeboten und Strategien im Bereich der Mobilität und Umwelt.

Bei den Vorgaben an die **Organisationsform** sind die Kantone in zwei Lager aufgeteilt, die Hälfte gibt Vorgaben vor, die andere lässt sie offen. Vorgaben an die **Rechtsform** sowie zu **demokratischen Mitspracherechten**, werden nur von rund 40% der Kantone vorgegeben. Noch seltener sind Vorgaben an die **Zusammenarbeit mit dem ländlichen Raum**.

Einige Kommentare der Kantone gingen in die Richtung, dass weniger die Kantone Vorgaben machen, sondern dass es ein gemeinsames, gleichberechtigtes oder partnerschaftliches Vorgehen sei mit der «Region». Dies entspricht dem Ansatz des PAV und auch der Empfehlung der TK (vgl. Kap. 3.5.4). Andere sagten, die Frage sei nicht relevant, da der Kanton selbst die Trägerschaft bildet oder in der Trägerschaft stimmberechtigt ist. Dreimal wurde auch erwähnt, dass sich die Vorgaben insbesondere auf die Vorgaben des Bundes (PAV) beziehen würden.

- Vorgaben seitens der Kantone an die Agglomerationen gibt es in erster Linie beim Perimeter und bei den zu behandelnden Themen und Leistungen.

6.2.2 *Entscheidfindung innerhalb der Agglomeration*

Insgesamt werden in den meisten Agglomerationen die Entscheide mit Mehrheitsbeschlüssen gefasst, nur in 5 Organisationen oder rund 12% wird eine Einstimmigkeit gefordert. In rund 40% der Fälle haben dabei alle Mitglieder die gleiche Stimmkraft. In rund einem Fünftel der befragten Agglomerationen wird die Stimmkraft entsprechend der Bevölkerungszahl gewichtet. Dazu gibt es weitere Fälle von unterschiedlichen Stimmgewichtungen. Solche gemäss der finanziellen Beteiligung oder Finanzkraft sind allerdings eine grosse Ausnahme. Hier hat sich gegenüber der Erhebung von Ecoplan 2016 kaum etwas verändert.

- Die meisten Agglomerationen funktionieren mit Mehrheitsbeschlüssen.

Hinsichtlich der Gemeindevertretungen in den Agglomerationen bestätigt sich ebenfalls das Bild der Erhebung von 2016. In etwas mehr als einem Drittel der Fälle werden die Gemeinden durch die Gemeindevertreter repräsentiert, in einem weiteren Drittel werden Delegierte von der Exekutive bestimmt. Bei den anderen sind es weitere unterschiedliche Formen. In einzelnen Agglomerationen gibt es auch keine Gemeindevertreter, sondern nur regionale oder

kantonale. Was weiterhin nirgends geläufig ist, sind direkt durch Volkswahl gewählte Vertreter. Damit wird verhindert, dass eine Art 4. Niveau zwischen Gemeinden und Kanton geschaffen wird (vgl. die Thesen der TK Kap. 3.5.8).

- Die Gemeinden entsenden ihre Vertreter. Direkte Volkswahlen sind bei Agglomerationen nicht verbreitet.

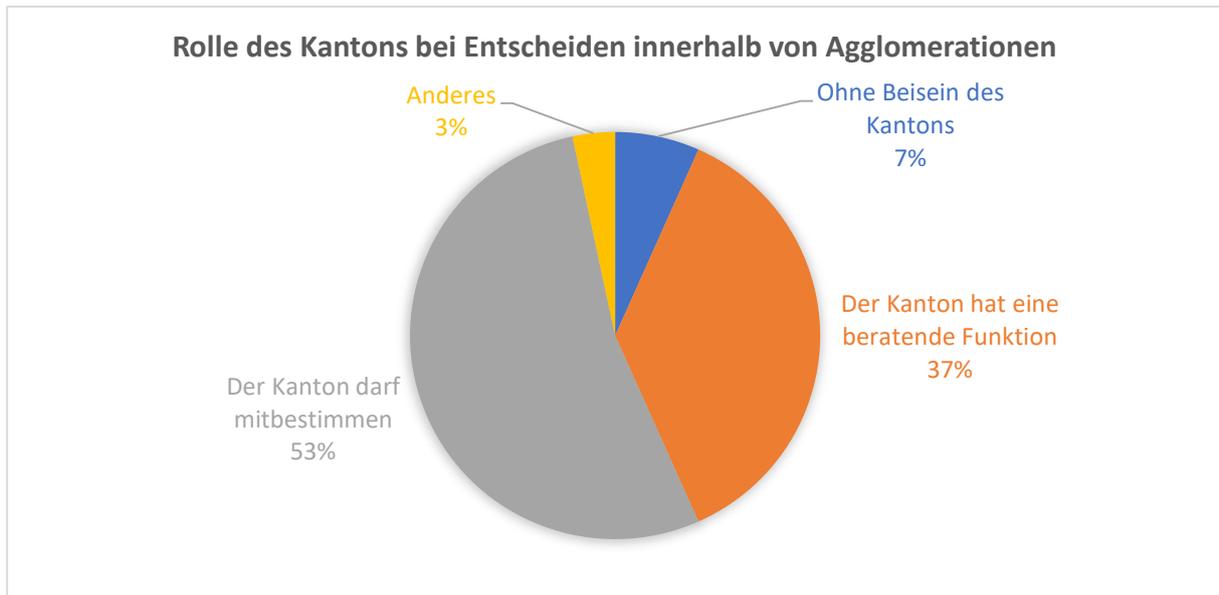


Abbildung 20: Welche Rolle spielt der Kanton bei der Entscheidungsfindung innerhalb der Agglomerationen

Zur Rolle des Kantons bei der Entscheidungsfindung innerhalb der Agglomerationen kann festgehalten werden, dass der Kanton fast immer eine Rolle spielt. In über der Hälfte der Fälle darf er mitbestimmen, bei rund 40% weiteren Fällen hat er zumindest eine beratende Funktion und kann so direkt die Entscheide innerhalb der Agglomeration mitbeeinflussen. In einem Fall wird sogar gesagt, dass der Kanton alles allein bestimme. Die Kantone haben zumindest bei der Schlussgenehmigung der AP eine gewichtige Mitbestimmungsmöglichkeit, denn sie müssen offiziell gegenüber dem Bund die AP genehmigen. Spätestens zu diesem Zeitpunkt können sie eingreifen. Es gibt aber zwei grundsätzlich unterschiedliche Modelle der kantonalen Steuerung der Agglomerationen:

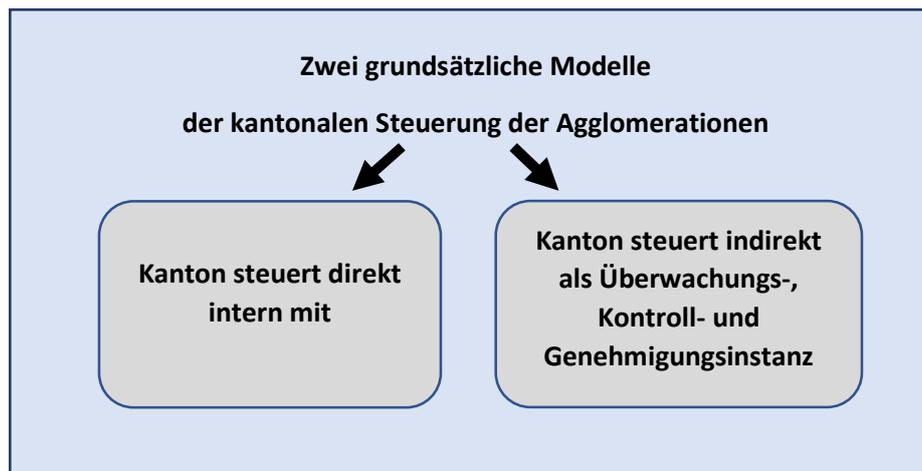


Abbildung 21: Zwei grundsätzliche Modelle der kantonalen Steuerung der Agglomerationen

Im ersten Modell bestimmt und steuert der Kanton auch innerhalb der eigentlichen Agglomeration und gestaltet so direkt mit. Beim zweiten Modell agiert die Agglomeration selbständiger und unabhängiger vom Kanton. Der Kanton gibt Vorgaben, ist aber nur in einer – teilweise - beratenden Funktion bei der Entscheidungsfindung dabei. Der Kanton fungiert so mehrheitlich als Genehmigungsorgan, das zuletzt das AP freigeben muss (gemäss den Vorgaben des Bundes zum PAV) und die Kohärenz zur übrigen übergeordneten kantonalen Planung sicherstellt.

- Die Kantone wirken bei der Entscheidungsfindung in den Agglomerationen mit. Es gibt allerdings zwei grundsätzlich unterschiedliche Modelle, eine direkte, interne und eine indirekte Einflussnahme.

6.2.3 Lead in der kantonalen Agglomerationspolitik

Wenn die Kantone befragt werden: «Wer trägt den Lead bei der kantonalen Agglomerationspolitik» (Frage 20), ergibt sich folgendes Bild:

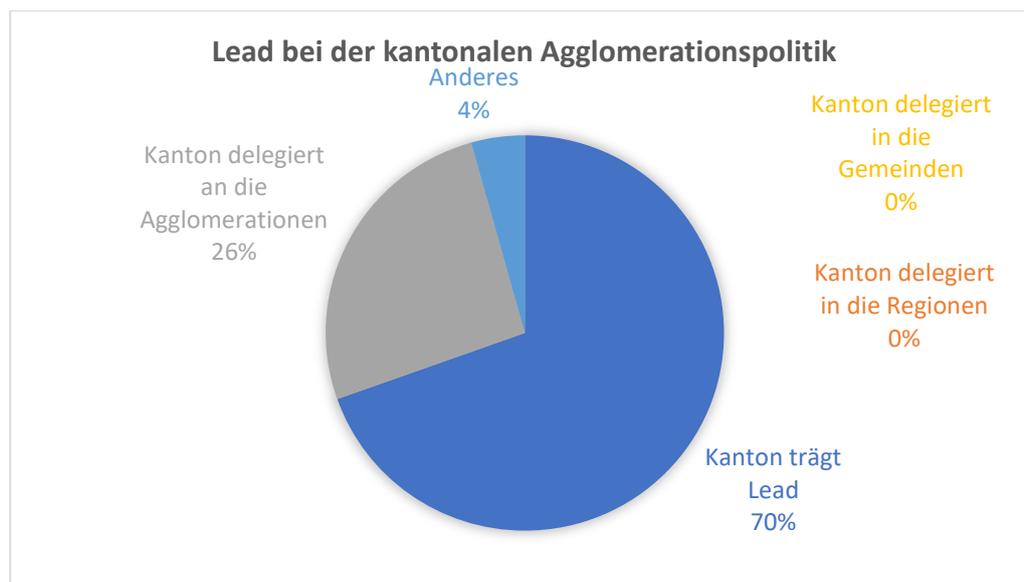


Abbildung 22: Lead in der kantonalen Agglomerationspolitik

70% oder 16 Kantone geben an, dass sie den Lead in der kantonalen Agglomerationspolitik tragen. In rund einem Drittel (6 Kantone) wird angegeben, dass die Agglomerationen den Lead tragen. Keiner der Kantone ordnet den Lead der Region oder den Gemeinden zu. In drei Kantonen wurde angegeben, dass sowohl der Kanton wie die Agglomerationen im Lead sind. Dies passt zu den Kommentaren, es handle sich um eine «*Verbundaufgabe*» oder, wie jemand schreibt: «*gemeinsam mit den anderen Mitgliedern*» (der Trägerschaft). In dieser Hinsicht, ist auch dieser Kommentar zu verstehen: «*Es gibt keine Agglomerationspolitik als solche. Die Erarbeitung der Agglomerationsprogramme – und damit die politische Konsensfindung – erfolgt in den Organisationsstrukturen des jeweiligen Agglomerationsprogramms*». Hier wird zwar vordergründig der Lead eher in die Agglomeration verschoben, doch da der Kanton bei der Trägerschaft ebenfalls beteiligt ist, kann man von einem gemeinsamen Lead sprechen.

Eine weitere interessante Aussage war auch folgende: «*A travers le soutien du canton aux structures d'agglomération, le canton a défini des règles. Chaque agglomération s'organise comme elle le souhaite (diversité)*». Der Kanton gibt die Rahmenbedingungen vor, die Agglomerationen tragen die Verantwortung, müssen sich aber im vorgegebenen Spielraum bewegen. Der Kanton beobachtet und begleitet sie dabei. Dieser Ansatz erlaubt es, in jeder Region die passende Struktur entstehen zu lassen, die am besten passt.

Bei sehr grossen oder stark grenzüberschreitenden (internationalen) Agglomerationen kann sich die Frage anders stellen. Nicht ein einzelner Kanton, sondern mehrere Kantone oder Länder zusammen können sich den Lead teilen: «*Da die Agglomeration grösser als der Kanton ist, stellt sich die Frage anders als bei Flächenkantonen mit mehreren Agglos*». Entweder wird

hier der Lead gemeinsam getragen oder grundsätzlich ist auch eine Delegation der Kompetenz an eine Agglomerationsstruktur möglich.

Vergleicht man die Frage des Leads mit den Modellen von Schedler (vgl. Kapitel 3.10), kann festgehalten werden, dass bei einem Lead des Kantons von einem Eigenerstellungs- oder zumindest Beteiligungsmodell gesprochen werden kann. Wenn der Kanton seinen Lead hauptsächlich delegiert, dann ist von einem Subventions- oder Kontraktmodell auszugehen. Gibt es einen gemeinsamen oder geteilten Lead, dann kann von einem Beteiligungsmodell gesprochen werden.

- Zweidrittel der Kantone sehen sich im Lead der Agglomerationspolitik.
- Bei stark grenzüberschreitenden Agglomerationen teilen sich die Kantone i.d.R. den Lead.

6.2.4 Rolle bei Erarbeitung der Agglomerationsprogramme

Bei der Frage 21 nach dem Lead bei der Erarbeitung der Agglomerationsprogramme, sprich bei der Erarbeitung der notwendigen Studien, Vorarbeiten, Entwicklung von Strategien und konkreten Massnahmen sowie dem AP, das beim Bund eingereicht werden muss, antworteten die Kantone wie in folgender Grafik dargestellt:

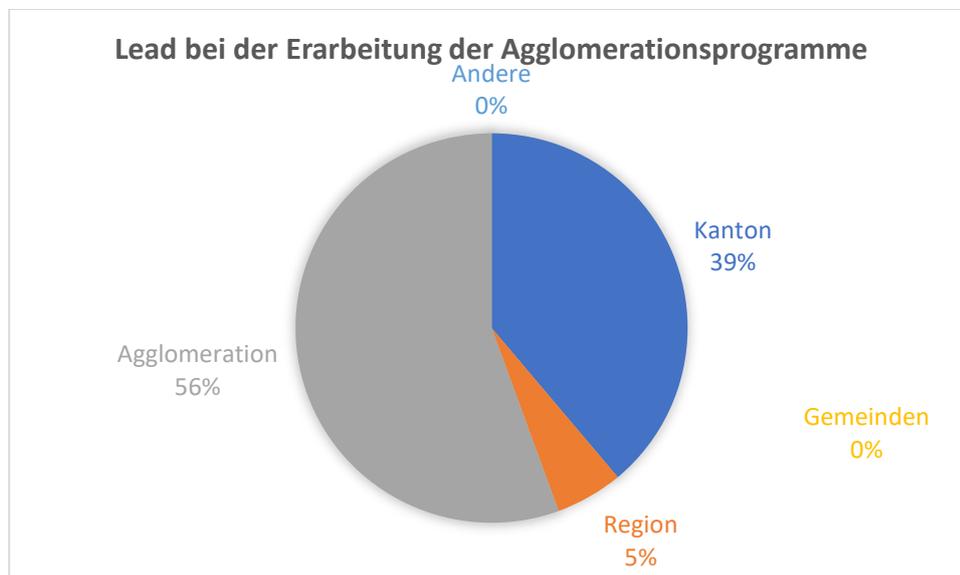


Abbildung 23: Lead bei der Erarbeitung der Agglomerationsprogramme aus Sicht der Kantone

Kein Kanton verortete den Lead bei der Erarbeitung der AP bei den Gemeinden und nur einmal wurde die Region genannt. Dies war der Kanton BE, der effektiv die Erarbeitung der AP in die Regionalkonferenzen delegiert hat, aber den Regionen klare Vorgaben macht und auch aktiv daran beteiligt und involviert ist. In 10 Kantonen oder etwas mehr als der Hälfte wurde gesagt,

dass der Lead bei den Agglomerationen liegt. Bei fast 40% der Kantone (oder 7 in absoluten Zahlen) wird der Lead beim Kanton angesiedelt.

Aus Sicht der befragten Agglomerationen haben die verschiedenen Stakeholder folgende Rollen bei Erarbeitung der Agglomerationsprogramme (Frage 15 Befragung Agglomerationen). Es standen «Lead» – «mitbestimmen» – «beratende Funktion» und «keine» zur Auswahl. Mehrfache Antworten waren möglich.

Ebene	Lead	Mitbestimmen	Beratende Funktion	Keine
Kanton	10	13	6	0
Region	5	7	8	9
Agglomeration	15	5	0	9
Gemeinde	4	19	6	0
Andere	0	3	5	21

Tabella 7: Rolle bei der Erarbeitung der Agglomerationsprogramme aus Sicht der Agglomerationen

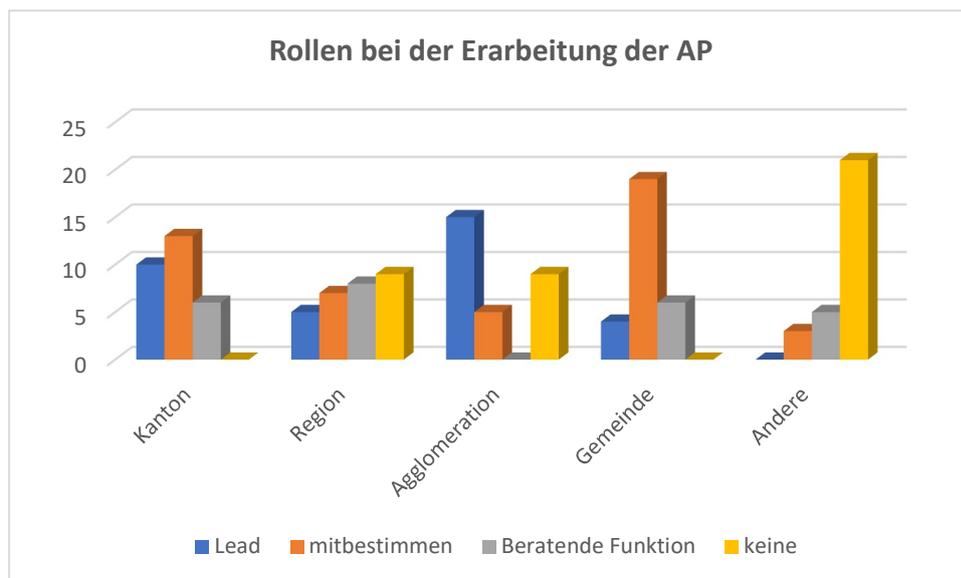


Abbildung 24: Rollen bei der Erarbeitung der Agglomerationsprogramme

Rund die Hälfte der Agglomerationen sieht sich selbst im Lead, gefolgt von den Kantonen mit rund 35%. Dies entspricht auch den Resultaten aus der Befragung der Kantone, bei der sehr ähnliche Werte zustande kamen. In immerhin 17% der Fälle sehen sich die Regionen im Lead und in 4 Fällen sogar die Gemeinden, was ein Unterschied zur Befragung bei den Kantonen ist. Dort hat kein einziger Kanton die Gemeinden im Lead gesehen und nur einer bei der Region. Die Gemeinden haben zweifellos eine Mitbestimmung, wie sich das aus der Befragung ergibt, indem sie beispielsweise die konkreten Massnahmen vorschlagen und als Massnahmenträger mitentwickeln. Rund ein Drittel der Agglomerationen sieht auch die Rolle des Kantons ähnlich.

Nur bei rund je einem Fünftel der Antworten wird dem Kanton und der Gemeinde eine beratende Funktion zugeteilt. Interessanterweise geben sich 9 Ansprechpartner der Agglomerationen keine Rolle bei der Erarbeitung der AP. Es sind in 4 Fällen Agglomerationen, bei denen der Kanton mehr oder weniger inhouse die AP erstellt, und in anderen Fällen sind es Stimmen von Gebieten, bei denen die Agglomeration keine eigentliche Institution ist, sondern in eine Region eingegliedert ist. Bei mindestens zwei Fällen ist die Antwort aber erstaunlich, da eine Agglomerationsstruktur separat zur Region besteht.

Bei der Rollenverteilung für die Erarbeitung der AP kommt es auch auf den Grad an Partizipation und auf die Vertrauensverhältnisse an (vgl. Theorie Regional und Local Governance Kap. 3.7 und 3.8).

- Die Agglomerationen sind mehrheitlich im Lead bei der Erarbeitung der Agglomerationsprogramme.
- Die Kantone und Gemeinden bestimmen in der Regel die Erarbeitung der Agglomerationsprogramme massgeblich mit.

6.2.5 Rolle bei der Umsetzung der Agglomerationsprogramme

Mit der Frage 22 in der Befragung der Kantone wurden die verschiedenen Rollen bei der Umsetzung der Agglomerationsprogramme erfragt. Mit der Umsetzung ist insbesondere die Realisierung der geplanten Massnahmen gemeint. Als Auswahl standen «Lead» – «mitbestimmen» – «beratende Funktion» und «keine» zur Auswahl. Mehrfache Antworten waren möglich. In der nachfolgenden Tabelle ist die Übersicht zu den Antworten ersichtlich.

Ebene	Lead	Mitbestimmen	Beratende Funktion	Keine
Kanton	12	6	1	0
Region	2	4	3	5
Agglomeration	5	2	3	5
Gemeinde	8	7	2	0
Andere	1	0	0	1

Tabelle 8: Rolle bei der Umsetzung der Agglomerationsprogramme

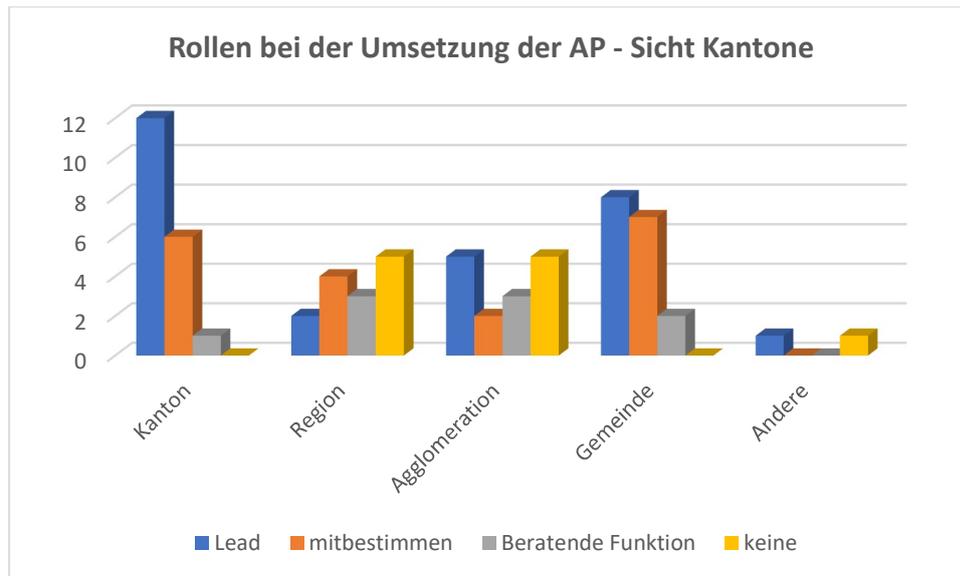


Abbildung 25: Rollen bei der Umsetzung der Agglomerationsprogramme aus Sicht der Kantone

12 Kantone, sprich gut Zweidrittel sehen sich auch in der Umsetzung der AP im Lead. Am zweithäufigsten werden die Gemeinden genannt und an dritter Stelle folgen die Agglomerationen. Nur selten wird der Region eine bestimmende Rolle zugeteilt, noch eher der «Agglomeration».

Diese Antworten überraschen nicht, denn in den meisten Fällen sind die zuständigen Gemeinden oder teilweise der Kanton die Massnahmenträger. Sprich sie sind auch für die Umsetzung der Massnahmen zuständig und treten als Bauherren auf. Die Agglomerationen oder Regionen haben oftmals nicht die notwendige Budgethoheit und Strukturen, um selbst als Bauherren aufzutreten. Sie übernehmen vielmehr eine koordinierende Funktion.

Der hohe Anteil der Kantone, die sich in der Umsetzung im Lead sehen, ist überraschend. Es korreliert aber mit der Frage 20, bei der sich die gleichen Kantone zu 75% im Lead sehen bei der Agglomerationspolitik. In zwei oder drei Fällen sind es auch Kantone, die die AP mehr oder weniger inhouse erarbeiten, aber knapp mehr als Hälfte dieser Kantone sieht den Lead bei der Erarbeitung der AP in den Agglomerationen oder Region (in einem Fall), sprich sie delegieren zumindest einen Teil. Dass schlussendlich wiederum die Kantone sich selbst so stark in der Umsetzerrolle sehen, könnte damit zu tun haben, dass diese Kantone grossen Einfluss auf die Auswahl der Massnahmen nehmen. Beispielsweise indem vorwiegend (grosse) Massnahmen in AP aufgenommen werden, bei denen der Kanton Bauherr ist. Es könnte auch dahingehend interpretiert werden, dass die Kantone nicht zwingend selbst Bauherr sind, sich aber durch ihre stark steuernde Rolle schlussendlich in der Verantwortung fühlen, dass die Massnahmen umgesetzt werden, für die man sich gemeinsam beim Bund mittels des AP verpflichtet hat (Leistungsvereinbarung zwischen Bund, Kanton und Träger des AP).

Befragt man die Agglomerationen direkt zu den Rollen bei der Umsetzung der Agglomerationsprogramme (Frage 16) ergibt sich ein ähnliches Bild:

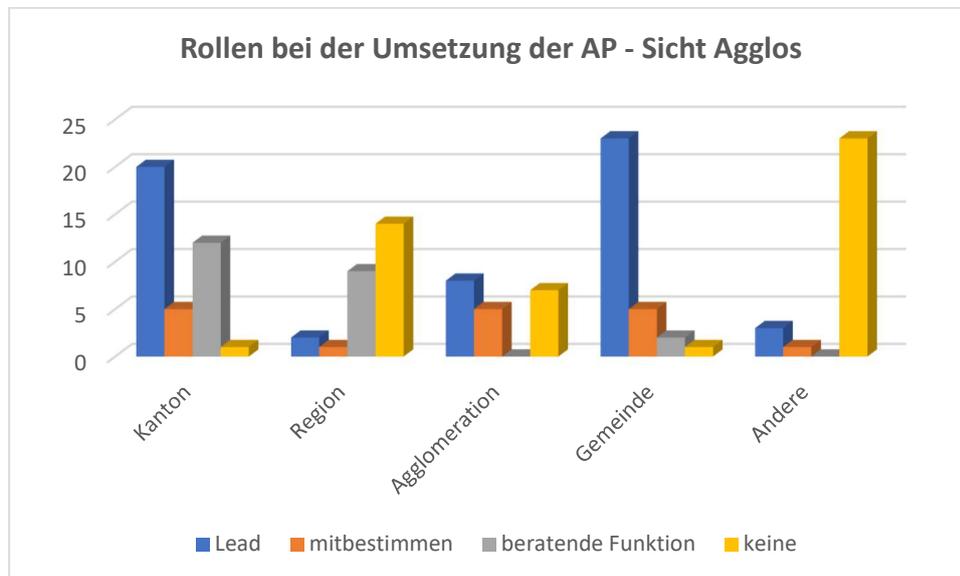


Abbildung 26: Rollen bei der Umsetzung der AP aus Sicht der Agglomerationen

20 von 29 Befragten oder knapp 70% sehen den Lead beim Kanton und 23 von 29 oder 80% bei den Gemeinden. Nur 8 Agglomerationen sehen sich selbst im Lead bei der Umsetzung. Der Agglomeration und der Region werden meistens eine beratende Funktion zugeteilt (12 resp. 9 Nennungen oder rund 40% resp. 30%). Der Region wird sehr oft keine Rolle zugeteilt (14 Nennungen oder fast 50% und 7 bei der Agglomeration oder knapp 25%). Weitere Akteure sind nur selten involviert, weniger als 20%. Dies ist oft bei Projekten der Fall, bei der beispielsweise grosse Transportunternehmen involviert oder gar Bauherr sind.

- Die Massnahmenträger und somit die Zuständigkeit für die Umsetzung der AP sind mehrheitlich bei den Gemeinden und beim Kanton anzusiedeln.
- Die Agglomerationen spielen eine koordinierende Rolle in der Umsetzung der AP.

6.3 Kategorisierung der Governance-Modelle der Kantone

Die verschiedenen Funktionsweisen der Kantone und die kantonale Steuerung der Agglomerationen sollen nun in Modelle eingeteilt werden. Dabei wird insbesondere angelehnt an die Modelle der staatlichen Gewährleistung nach Schedler (vgl. Kap 3.10).

Aufgrund der Erkenntnisse aus den vorangehenden Kapiteln sowie auf der Basis des Ansatzes der staatlichen Gewährleistungsmodelle nach Schedler können folgende Modelle der kantonalen Governance der Agglomerationen unterschieden werden:

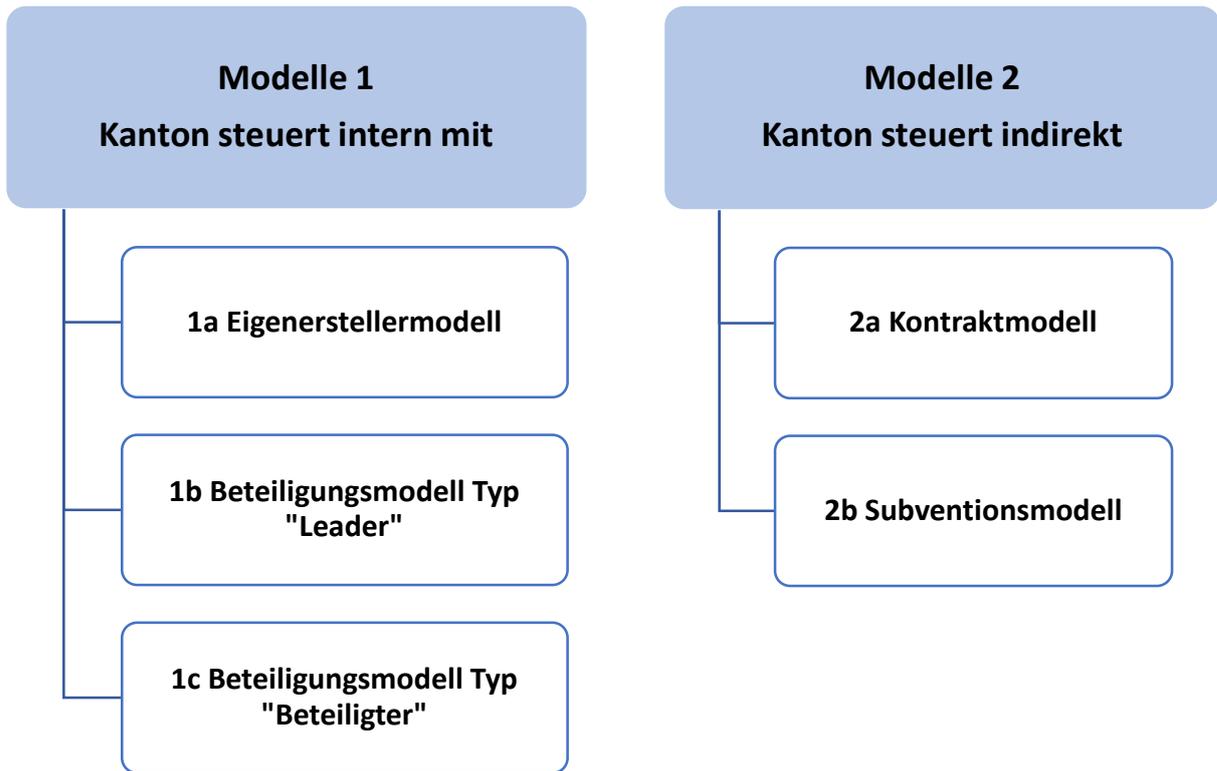


Abbildung 27: Modelle der kantonalen Governance von Agglomerationen

Wie bereits im Kap. 6.2.2 zur Entscheidungsfindung innerhalb der Agglomerationen herausgearbeitet, gibt es grundsätzlich zwei unterschiedliche Modelle, wie die Kantone die Agglomerationen steuern. Die Modelle 1 entsprechen einer Steuerung «von innen» heraus, d.h. der Kanton ist direkt in der Agglomeration vertreten, kann dort mitbestimmen und Einfluss nehmen oder steuern. Es können drei Unterkategorien unterschieden werden, die in der Folge noch einzeln genauer erläutert werden. Das Modell 1a ist eine Inhouse-Selbsterstellung der AP, die es in dieser Form nur in ganz wenigen Ausnahmefällen gibt. Öfter wird das Modell 1b angewendet, bei dem der Kanton zwar «nur» an der Agglomerationsstruktur beteiligt ist, aber dort in einer führenden Funktion und deshalb als Leader bezeichnet werden kann. Eine weitere Form ist das Modell 1c, bei dem der Kanton ebenfalls Beteiligter ist, direkt intern in der Agglomerationsstruktur mitbestimmen darf, aber in einer Rolle eines Mitgestalters in einem partnerschaftlichen Ansatz.

Bei den Modellen der Kategorie 2 hat der Kanton nur eine überwachende, kontrollierende und v.a. eine genehmigende Rolle und steuert so indirekt. Er ist sowohl beim Modell 2a wie 2b nicht formell in der Agglomerationsstruktur beteiligt, sondern delegiert diese Aufgabe an eine andere Organisation und begleitet die Agglomeration. Dies kann eine Region oder auch eine eigens geschaffene Agglomerationsstruktur sein. Beim Modell 2a steht eine Leistungsaustauschbeziehung im Vordergrund, der Kanton vergibt einen «Leistungsauftrag» oder über-

lässt es in einem bottom-up Ansatz den Gemeinden oder Regionen eine Agglomerationsstruktur bilden, gibt die Rahmenbedingungen vor, aber behält sich als Leistungs-Auftraggeber trotzdem eine gewisse Steuerung vor. Beim Modell 2b delegiert der Kanton die Aufgabe, ein AP zu erstellen, an eine dritte Struktur und unterstützt diese finanziell. Die Steuerung und Überwachung werden dabei noch etwas loser. Oftmals handelt es sich dabei um eine darunter liegende Ebene oder die geschaffene Agglomerationsstruktur, die diese Aufgabe übernimmt. Im Folgenden werden die Modelle ausführlicher diskutiert.

6.3.1 Modell 1a - Eigenerstellermodell

Reine Eigenerstellermodelle, sprich wenn ein Kanton seine AP gleich selbst verfasst und das intern oder inhouse in seiner Administration erledigt, sind selten. Es gibt diese Form teilweise in grossen Kantonen wie ZH (im Falle von Zürich und Winterthur) oder VD (PALM). Aber selbst in diesen Kantonen werden nicht alle Agglomerationen nach diesem System gesteuert, sondern es gibt auch andere Modelle. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn es sich um kantonsübergreifende Agglomerationen handelt

In 4 Fällen werden die Geschäftsstellen der Agglomerationen beim Kanton angegliedert (SH, LU, ZG und NE). Damit wird eine gewisse Nähe zur kantonalen Verwaltung geschaffen, es kann aber auch nicht von einem Eigenerstellermodell gesprochen werden, insbesondere bei NE, wo der Kanton doch eher ein Modell 2 fährt, die Geschäftsstelle ist aber trotzdem beim Kanton angegliedert.

Es ginge in dieser Arbeit zu weit, um im Detail abzuklären, ob und in welcher Form welche Kosten und welche Arbeiten direkt vom Kanton getragen werden und welche an die Region, einen Verein oder Verband delegiert werden. Die Befragung zeigt, dass der Kanton in diesen Fällen den Lead bei den AP innehat. In allen vier Fällen mit der Geschäftsstelle beim Kanton wird aber auch bestätigt, dass die Gemeinden mitbestimmen dürfen und in der Hälfte der Fälle sogar auch die Regionen. Es kann also eher von einem partnerschaftlichen Ansatz gesprochen werden. Es entspricht also effektiv bereits mehrheitlich dem Modell 1b.

6.3.2 Modell 1b – Beteiligungsmodell Typ «Leader»

Gemäss diesem Modell ist der Kanton bei der Agglomeration direkt in den Strukturen beteiligt und gestaltet diese aktiv mit. Er hat dabei beim AP die Federführung oder den Lead inne. Der Kanton stellt dafür entsprechend Ressourcen zur Verfügung (finanziell wie auch personell), um diese Aufgaben wahrnehmen zu können.

Gemäss der Befragung der Agglomerationen liegt in insgesamt 10 Fällen der Lead bei der Erarbeitung der AP beim Kanton (Frage 15, vgl. Kap. 6.2.3). In knapp mehr als 50% der Fälle

ist der Kanton direkt offizieller Träger der Agglomeration. Der Rest sind andere Formen von privatrechtlichen Vereinen, der Region oder Gemeindezweckverbänden. Viele dieser Agglomerationen haben keine eigentliche Rechtsform (über 40%). Die anderen Rechtsformen sind gleichmässig verteilt, von vertraglicher Zusammenarbeit über Zweckverbände bis hin zu privatrechtlichen Vereinen. In 50% der Fälle ist die Geschäftsstelle direkt beim Kanton angegliedert, die anderen beiden Viertel sind im Mandatsverhältnis oder spezifische Geschäftsstellen für die Organisation.

Auffällig ist hier, dass in diesem Modell besonders häufig erwähnt wird, dass keine der üblichen Organe der Agglomeration bestehen. Sehr oft sind es Fachgruppen des Kantons, Projektleitungen oder gar Exekutiv-Ausschüsse, zumindest in den Fällen, wo die Agglomerationen keine Rechtsform besitzt. Die Region und die Gemeinden dürfen meist mitbestimmen, die Agglomeration als solches gibt es entweder nicht oder sie hat keine mitbestimmende Funktion.

Wertet man diesen «Lead Kanton» (Frage 22 Umsetzung AP, Befragung Kantone, insgesamt 12 Kantone) aus, ergeben sich folgende Resultate:

- In rund 60% der Fälle werden den Agglomerationen gewisse Kompetenzen übertragen, in 40% aber kaum.
- In allen – ausser einem Fall – beteiligt sich der Kanton sogar an den Betriebskosten der Agglomeration, alle an der Erarbeitung der AP und nur einer nicht an der Umsetzung der Massnahmen.
- Die Vorgaben der Kantone beschränken sich weitgehend auf die Themen und Leistungen. Zum Perimeter und zur Organisationform sind die Rückmeldungen zweigeteilt.
- Trotz Lead Kanton ist der Ansatz weitgehend partnerschaftlich. Diese Kantone geben zur Hälfte an, dass die Agglomerationen ebenfalls den «Lead bei der Erarbeitung» tragen und auch die Gemeinden, insbesondere natürlich bei der Umsetzung.

6.3.3 Modell 1c – Beteiligungsmodell Typ «Beteiligter»

In diesem Modell ist der Kanton direkt formell an der Agglomeration beteiligt und bestimmt mit, hat aber nicht die Federführung wie im Modell 1b. Hier wird der partnerschaftliche Ansatz zusammen mit den Gemeinden und den Regionen stärker gewichtet. Natürlich muss gemäss PAV-Verordnung des Bundes der Kanton schlussendlich ein AP genehmigen, doch dies ist eher als formeller Akt einer langfristigen Zusammenarbeit zu verstehen oder vielleicht in der Funktion eines Schiedsrichters, falls es zu keiner Einigung unter den Beteiligten kommt.

Rund 50% der Fälle sind rechtlich als privatrechtliche Vereine organisiert. Zu knapp einem Drittel sind es vertragliche Zusammenarbeitsformen und der Rest sind andere Formen. Als

Träger wird meist der Verein (rund 40%) angegeben. Häufig sind auch noch die Region oder ein Gemeindezweckverband. Die Geschäftsstelle ist zu einem Drittel spezifisch für diese Organisation geschaffen worden, fast so häufig ist sie bei einer regionalen Organisation angegliedert, in wenigen Fällen auch im Mandat beim Kanton oder sogar einer Gemeinde. Der Kanton ist in über 50% der Fälle in ständigen Organen dabei oder sonst wenigstens in ad hoc oder spezifischen Organen vertreten. In diesem Modell wird der Lead bei der Erarbeitung der AP in einer Mehrheit der Fälle der Agglomeration zugeteilt. Der Kanton sowie die Gemeinden dürfen mitbestimmen. Die Region hat meist eine beratende Funktion.

Die Befragung der Kantone (Frage 22 Umsetzung der AP gefiltert nach «Mitbestimmen Kanton», insgesamt 6 Rückmeldungen), ergeben sich folgende Resultate:

- Der Agglomeration werden in Zweidrittel (4 von 6) der Fälle Kompetenzen übertragen.
- Die Kantone beteiligen sich nur in einem Drittel (2 von 6) der Fälle an den Betriebskosten der Agglomeration, ansonsten sind die Beteiligungen vergleichbar mit dem Modell 1b.
- Der Kanton gibt weniger Vorgaben als beim Modell 1b. Nur in der Hälfte der Fälle (Kategorien gemäss Kap. 6.2.1) erlässt der Kanton Vorgaben, während es im Modell 1b doch in gewissen Kategorien deutlich mehr ist.
- Die Agglomeration ist zu Zweidrittel (4 von 6) im Lead der Erarbeitung der AP. Die Gemeinden und der Kanton sind v.a. in der Rolle des Mitbestimmers.

6.3.4 Modell 2a – Kontraktmodell

Beim Kontraktmodell handelt es sich in erster Linie um eine Leistungs-Austauschbeziehung. Der Kanton erteilt einer Organisation den Auftrag ein AP zu erarbeiten. Diese Organisationen sind sehr vielschichtig. Es kann eine Region sein, ein Verein oder eine vertragliche Zusammenarbeit zwischen Gemeinden. Der Kanton gibt hierbei grundsätzlich nur die Rahmenbedingungen zur Leistungserfüllung vor, muss aber (gemäss den Vorgaben des Bundes) das AP freigeben.

15 Agglomerationen geben an, selbst im Lead zu sein bei der Erarbeitung der AP (vgl. Frage 15 Befragung Agglomerationen), was diesem Modell zugeordnet werden kann. Aus dieser Befragung kommen folgende Resultate hervor:

- Unter diesen Agglomerationen befinden sich sehr unterschiedliche Rechtsformen, quasi alles ist dabei.
- Die Trägerschaft der Agglomerationen ist zu 30% ein Verein, zu 20% ein Zweckverband und zu 40% sind es andere Kooperationen zwischen den verschiedenen Organen oder politischen Ebenen.

- Die Organisationsformen der Geschäftsstelle sind ebenfalls sehr vielfältig.
- Der Kanton ist trotzdem in über 50% der Agglomerationen an gewissen Organen beteiligt. In 60% der Agglomerationen darf er mitbestimmen, in weiteren 20% hat er eine beratende Funktion.

Bei der Befragung der Kantone geben 6 Kantone oder rund ein Viertel an, dass der Lead bei den Agglomerationen liegt (Frage 20), was diesem Modell zugeordnet werden kann. Diese Angaben sind deshalb höchstens als Tendenzen auszulegen:

- In Zweidrittel (4 von 6) der Kantone werden den Agglomerationen Kompetenzen übertragen.
- Der Kanton darf in der Mehrheit der Fälle trotzdem mitbestimmen. Nur je einmal wurde ihm eine beratende Funktion resp. kein Mitspracherecht attestiert.
- Die Mehrheit der Kantone beteiligt sich an den Kosten. Die Hälfte der Kantone (3 von 6) beteiligen sich nicht an den Betriebskosten.
- In 5 von 6 der Fälle sind die finanziellen Beiträge an Auflagen gebunden, diese betreffen aber nur in der Hälfte der Fälle die finanziellen Ausgleichsmechanismen innerhalb der Agglomeration. Die Mehrheit der Kantone gibt Vorgaben zu den Rahmenbedingungen (Perimeter, Themen, Leistungen, Organisationsform). Zur Rechtsform sind die Angaben zweigeteilt. Zu den demokratischen Mitspracherechten sowie der Zusammenarbeit mit dem angrenzenden ländlichen Raum gibt es selten Vorgaben.
- Kein Kanton gibt an, weitere nicht-monetäre Anreizsysteme zu kennen.
- Die Agglomerationen tragen eindeutig den Lead in der AP. Die Kantone dürfen aber in der Mehrheit der Fälle mitbestimmen.
- In einer knappen Mehrheit der Fälle wurde Agglomerationspolitik im Laufe der Zeit angepasst oder verändert, was überdurchschnittlich ist im Vergleich mit den anderen Modellen.

6.3.5 Modell 2b – Subventionsmodell

Beim Subventionsmodell delegiert der Kanton die AP an «Dritte». Er überlässt es den Gemeinden, den Regionen oder sonst einem Träger in einem Bottom-up-Ansatz ein AP zu entwickeln. Die Gemeinden schliessen sich in diesem Fall oft zu Gemeindef Zweckverbänden zusammen, bilden einen Verein oder gehen Vereinbarungen ein, mit dem Ziel zusammen ein AP zu erarbeiten. Der Kanton beteiligt sich finanziell, indem er diese Strukturen fördert und unterstützt. Er bedingt sich i.d.R. auch weitere Steuerungsbedingungen oder Ressourcenvorgaben aus, nach dem Motto «wer zahlt, befiehlt».

Insgesamt sehen nur 4 Agglomerationen den Lead bei der Erarbeitung des AP bei den Gemeinden, was diesem Modell am nächsten kommt.

Bei der Befragung der Kantone geben 8 Teilnehmende an, dass der Lead bei der Umsetzung der AP bei den Gemeinden liege (Frage 22 Kantone). Es ergeben sich folgende Resultate, die aufgrund der tiefen Fallzahlen vorsichtig zu betrachten sind:

- In rund 60% der Fälle werden den Agglomerationen Kompetenzen übertragen.
- In 60% der Fälle darf der Kanton mitbestimmen.
- Der Kanton beteiligt sich in 5 Fällen finanziell an den Betriebskosten, in 2 Fällen nicht. An den anderen Kosten beteiligen sich die Kantone.
- Bei einer leichten Mehrheit der Fälle sind die finanziellen Beiträge nicht an bestimmte Auflagen gebunden und es werden auch keine finanziellen Ausgleichsmechanismen vorgesehen.
- In fast Zweidrittel der Fälle gibt es keine nicht-monetären Anreize.
- Vorgaben gibt es in erster Linie zu den Themen, ansonsten geben die Kantone mehrheitlich keine spezifischen Vorgaben an.
- Bei 75% der Fälle tragen die Agglomerationen den Lead der Erarbeitung der AP.
- Zu Zweidrittel der Fälle sind die Agglomerationen wegen dem PAV des Bundes entstanden. Beim Rest der Fälle waren es strategische Entscheide des Kantons.
- In 5 Fällen gab keine wesentlichen Anpassungen der Strukturen, in drei schon.

6.4 Analyse der Effektivität der Modelle der kantonalen Governance der Agglomerationen

In diesem Kapitel sollen die verschiedenen Agglomerations-Governance-Modelle gemäss Kapitel 6.3 bezüglich ihrer Effektivität überprüft werden. Den Kantonen wurde dabei Fragen zum gewählten «Modell der kantonalen Governance» gestellt (vgl. Frage 26 Befragung Kantone). Die Antworten konnten in eine Skala von (++) (+) (-) (--) eingeteilt werden. Die Fragen wurden teilweise aus den Erkenntnissen und Thesen der Studien der TK abgeleitet (vgl. Kap. 3.5.7 und 3.5.8). Folgende Fragen wurden gestellt:

Die kantonale Governance der Agglomerationen....

- a) Problemlösungsfähigkeit/Relevanz (.... hilft regionale Herausforderungen besser zu lösen)
- b) Konsensfähigkeit (erleichtert den Konsens zu finden mit den Agglomerationen und Gemeinden)
- c) Flexibilität (ermöglicht eine flexible Zusammenarbeit mit den Agglomerationen und es kann gut auf regionale Herausforderungen reagiert werden)
- d) Kompetenzen (verteilt die Kompetenzen sinnvoll)
- e) Aufgabenbereiche (bewerkstelligt, dass die Agglomeration in den richtigen, relevanten Thematiken aktiv sind)
- f) Aufgabenverteilung (trägt zu einer sinnvollen Aufgabenverteilung zwischen den Ebenen bei)
- g) Rechtliche Verankerung (ist rechtlich gut verankert)
- h) Fördergelder (funktioniert mit einem guten finanziellen Anreizsystem)
- i) Entscheidungsfindung (trägt zu einer raschen und effizienten Entscheidungsfindung bei)
- j) Engagement (sorgt dafür, dass sich die betroffenen Stellen/Vertreter stark engagieren)
- k) Partizipation (sorgt dafür, dass der Einbezug der Bevölkerung gut funktioniert)
- l) Identität (sorgt dafür, dass die Agglomerationen sich eine Identität verschaffen konnten, die gegen aussen wahrgenommen und gelebt wird)
- m) Akzeptanz (wird von den Gemeinden anerkannt und akzeptiert)
- n) Akzeptanz (wird von den Agglomerationen als zielführend und effizient anerkannt)

Tabelle 9: Frage 26 Befragung Kantone. Bewerten Sie ihre Governance der Agglomerationen.

Insgesamt zeigt sich, dass die Kantone grundsätzlich zufrieden sind mit ihren gewählten Modellen. Der folgende Ausschnitt zeigt die Rohdaten dieser Frage direkt aus dem Auswertungstool. Je dunkler das Grün, desto häufiger ist die Antwort:

	∅	++ 1	+ 2	- 3	-- 4	N/A N/A
a) Problemlösungsfähigkeit/Relevanz	∅: 1.65 Σ: 19	6 31.58%	10 52.63%			2 10.53%
b) Konsensfähigkeit	∅: 1.76 Σ: 19	6 31.58%	8 42.11%	2 10.53%		2 10.53%
c) Flexibilität	∅: 1.81 Σ: 19	5 26.32%	8 42.11%	2 10.53%		3 15.79%
d) Kompetenzen	∅: 2 Σ: 19	3 15.79%	7 36.84%	3 15.79%		6 31.58%
e) Aufgabenbereiche	∅: 1.94 Σ: 19	2 10.53%	10 52.63%	1 5.26%		2 10.53%
f) Aufgabenverteilung	∅: 2.13 Σ: 19	2 10.53%	10 52.63%	2 10.53%	1 5.26%	3 15.79%
g) Rechtliche Verankerung	∅: 2.19 Σ: 19	3 15.79%	8 42.11%	2 10.53%	2 10.53%	3 15.79%
h) Fördergelder	∅: 2.13 Σ: 19	3 15.79%	8 42.11%	3 15.79%	1 5.26%	4 21.05%
i) Entscheidungsfindung	∅: 2.19 Σ: 19	3 15.79%	8 42.11%	4 21.05%	1 5.26%	3 15.79%
j) Engagement	∅: 1.94 Σ: 19	2 10.53%	10 52.63%	1 5.26%		1 5.26%
k) Partizipation	∅: 2.6 Σ: 19	1 5.26%	8 42.11%	9 47.37%	2 10.53%	4 21.05%
l) Identität	∅: 2.18 Σ: 19	4 21.05%	7 36.84%	5 26.32%	1 5.26%	2 10.53%
m) Akzeptanz (Gemeinden)	∅: 1.65 Σ: 19	7 36.84%	8 42.11%	1 5.26%		2 10.53%
n) Akzeptanz (Agglomeration)	∅: 1.92 Σ: 19	4 21.05%	7 36.84%	1 5.26%	1 5.26%	6 31.58%
	Σ: 266	Σ: 51	Σ: 130	Σ: 33	Σ: 9	Σ: 43

Abbildung 28: Einschätzungen der Kantone zur gewählten Governance der Agglomerationen. Gemäss Frage 26, Befragung Kantone

Es zeigt sich, dass alle 20 befragten Kantone die Fragen mehrheitlich mit (+) eingestuft haben. Einzig bei der Frage «Partizipation» zeigt sich, dass die Kantone mehrheitlich nicht ganz zufrieden sind mit dem Einbezug der Bevölkerung. Bei «Identität» findet nur eine knappe Mehrheit der Kantone, dass sich die «Agglomeration» eine Identität verschaffen konnte, die gegen aussen wahrgenommen wird.

Diese Ergebnisse werden nun in Verbindung gebracht mit den verschiedenen erarbeiteten Modellen. Aufgrund der kleinen Stichprobe bietet sich ein visuell-optischer Vergleich der Ergebnisse an. Auf eine multivariate statistische Analyse mit Signifikanz-Tests wird verzichtet, weil letztere mit einem sehr grossen Aufwand verbunden wären und bei einer so kleinen Stichprobe, wie sie hier vorliegt, nur ganz grosse, signifikante Unterschiede anzeigen würde. Aussagekräftige Unterschiede sind bereits bei der optischen Betrachtung der Rohdaten mit der Darstellung von oben sichtbar und reichen aus, um Tendenzen abzuleiten.

Die Stichprobe soll nun mit verschiedenen anderen Fragen gefiltert und damit sollen Unterschiede herausgearbeitet werden.

6.4.1 Analyse gemäss Lead in der Agglomerationspolitik

Gemäss der Frage 20 (Fragebogen Befragung Kantone) «Wer trägt den Lead in der Agglomerationspolitik» wurde in 16 Fällen der Lead dem Kanton und in 6 Fällen der Agglomeration zugeschrieben. Die Einschätzungsfragen (Frage 26) werden in der Folge aufgrund dieser zwei Kategorien gefiltert und verglichen. Auf der nachfolgenden Darstellung sieht man die Einschätzungen auf dem linken Bild «Lead Kanton» und auf dem rechten Bild «Lead Agglomeration».

Lead Kanton						Lead Agglomeration					
Ø	++ 1	+ 2	- 3	-- 4	N/A N/A	Ø	++ 1	+ 2	- 3	-- 4	N/A N/A
Ø: 1.71 Σ: 16	4 25%	0 0%			2 12.5%	Ø: 1.67 Σ: 6	2 33.33%	4 66.67%			0 0%
Ø: 1.71 Σ: 16	5 31.25%	8 50%	1 6.25%		2 12.5%	Ø: 2 Σ: 6	2 33.33%	2 33.33%	2 33.33%		0 0%
Ø: 1.86 Σ: 16	4 25%	8 50%	2 12.5%		2 12.5%	Ø: 1.8 Σ: 6	2 33.33%	2 33.33%	1 16.67%		1 16.67%
Ø: 2 Σ: 16	2 12.5%	8 50%	2 12.5%		6 37.5%	Ø: 2.17 Σ: 6	1 16.67%	3 50%	2 33.33%		0 0%
Ø: 2 Σ: 16	1 6.25%	10 62.5%	1 6.25%		2 12.5%	Ø: 1.83 Σ: 6	1 16.67%	5 83.33%			0 0%
Ø: 2.15 Σ: 16	1 6.25%	10 62.5%	1 6.25%	1 6.25%	3 18.75%	Ø: 2.33 Σ: 6	1 16.67%	2 33.33%	1 16.67%	1 16.67%	0 0%
Ø: 2.31 Σ: 16	2 12.5%	7 43.75%	2 12.5%	2 12.5%	3 18.75%	Ø: 2 Σ: 6	1 16.67%	4 66.67%	1 16.67%		0 0%
Ø: 2.08 Σ: 16	3 18.75%	7 43.75%	2 12.5%	1 6.25%	3 18.75%	Ø: 2.4 Σ: 6	1 16.67%	1 16.67%	3 50%		1 16.67%
Ø: 2.08 Σ: 16	3 18.75%	7 43.75%	2 12.5%	1 6.25%	3 18.75%	Ø: 2.5 Σ: 6	1 16.67%	2 33.33%	2 33.33%	1 16.67%	0 0%
Ø: 1.87 Σ: 16	2 12.5%	10 62.5%			1 6.25%	Ø: 2 Σ: 6	1 16.67%	4 66.67%	1 16.67%		0 0%
Ø: 2.62 Σ: 16	1 6.25%	8 50%	5 31.25%	2 12.5%	3 18.75%	Ø: 2.8 Σ: 6		3 50%	2 33.33%	1 16.67%	1 16.67%
Ø: 2.21 Σ: 16	3 18.75%	8 50%	4 25%	1 6.25%	2 12.5%	Ø: 2 Σ: 6	1 16.67%	4 66.67%	1 16.67%		0 0%
Ø: 1.57 Σ: 16	6 37.5%	8 50%			2 12.5%	Ø: 1.67 Σ: 6	2 33.33%	2 33.33%	1 16.67%		0 0%
Ø: 1.91 Σ: 16	3 18.75%	7 43.75%		1 6.25%	5 31.25%	Ø: 1.6 Σ: 6	3 50%	1 16.67%	1 16.67%		1 16.67%
Σ: 224	Σ: 40	Σ: 114	Σ: 22	Σ: 9	Σ: 39	Σ: 84	Σ: 20	Σ: 39	Σ: 18	Σ: 3	Σ: 4

Abbildung 29: Auswertung Modelle gemäss Lead Agglomerationspolitik (links «Lead Kanton», rechts «Lead Agglomeration»)

Beim Lead «Kantone» ist das Bild einheitlicher und tendenziell positiver. Beim Lead «Agglomeration» sind die Resultate bei fast allen Fragen stärker gestreut. Die Unterschiede sind besonders bei folgenden Aspekten sichtbar:

- b) Konsensfähigkeit: Die Streuung ist bei Kantonen mit Lead Agglomeration grösser. Insgesamt wird bei rund einem Drittel dort eine tendenziell negative Beurteilung abgegeben. Während es beim Lead Kanton nur ganz wenige sind, dafür 50% (+).
- c) Flexibilität: Diese schneidet beim Modell Lead Agglomeration tendenziell leicht besser ab.
- h) Fördergelder: Schneidet beim Lead Agglomeration mit 50% Stimmen im Minus negativer ab.
- i) Entscheidungsfindung: Ist tendenziell negativer bei Lead Agglomerationen. Insgesamt fast die Hälfte der Befragten gibt negative Antworten, während es beim Lead Kanton nur knapp 20% sind.
- m) Akzeptanz der Gemeinden: Schneidet beim Lead Agglomerationen tendenziell besser ab, 50% der Antworten sind (++).
- n) Akzeptanz der Agglomerationen: Schneidet beim Lead Agglomerationen besser ab.

Die Resultate lassen sich einfach erklären. Wenn der Kanton stärker steuert, dann gibt es tendenziell auch weniger Diskussionen, um einen Konsens zu finden, der Kanton bestimmt einfach. Es muss vermutlich weniger partizipativ entschieden werden. Dies erklärt auch die «bessere» Entscheidungsfindung aus Sicht der Kantone. Aus Sicht der Kantone wird wohl auch bevorzugt, wenn der Kanton die Fördergelder stärker selbst steuern kann. Das Modell mit dem Lead bei den Agglomerationen schneidet aber hinsichtlich der Flexibilität und der Akzeptanz besser ab. Auch dies ist verständlich, denn die Agglomerationen sind tendenziell näher bei den Gemeinden und der Bevölkerung als die übergeordnete Ebene des Kantons.

- Die Kantone beurteilen den «Lead Kanton» und somit die Modelle 1 (insbesondere 1a und 1b) positiver als Modelle mit «Lead Agglomeration» - Modelle 2 und teilweise 1c.
- Positiv beim Lead Kanton wird insbesondere die Konsens- und die Entscheidungsfindung hervorgehoben. Diese Modelle werden aber etwas weniger gut akzeptiert von den Gemeinden und den Agglomerationen.
- Der «Lead Agglomeration» spricht für die Modelle 2 oder teilweise 1c. Bei diesen Modellen liegen die Vorteile bei der Akzeptanz der Governance.

6.4.2 Analyse gemäss Lead der Erarbeitung der Agglomerationsprogramme

Gemäss der Frage 21 (Befragung Fragebogen Kantone) Wer trägt den Lead bei der Erarbeitung der AP wurde in 7 Fällen der Lead dem Kanton und in 10 Fällen der Agglomeration zugeschrieben. Nur in einem weiteren Fall wurde die Region angegeben. Die Einschätzungsfrage (Frage 26) wird in der Folge aufgrund dieser zwei meistgenannten Kategorien ausgewertet und verglichen.

Lead Kanton						Lead Agglomeration					
Ø	++ 1	+ 2	- 3	-- 4	N/A N/A	Ø	++ 1	+ 2	- 3	-- 4	N/A N/A
Ø: 1.86 Σ: 7	1 14.29%	5 71.43%			0 0%	Ø: 1.5 Σ: 10	5 50%	3 30%			2 20%
Ø: 1.86 Σ: 7	1 14.29%	5 71.43%			0 0%	Ø: 1.75 Σ: 10	5 50%	2 20%	2 20%		2 20%
Ø: 2 Σ: 7	1 14.29%	5 71.43%	1 14.29%		0 0%	Ø: 1.71 Σ: 10	5 50%	3 30%	1 10%		3 30%
Ø: 2 Σ: 7		3 42.86%			4 57.14%	Ø: 2.13 Σ: 10	2 20%	5 50%	3 30%		2 20%
Ø: 2 Σ: 7		5 71.43%			1 14.29%	Ø: 2 Σ: 10	1 10%	7 70%	1 10%		1 10%
Ø: 2 Σ: 7		5 71.43%			2 28.57%	Ø: 2.33 Σ: 10	1 10%	5 50%	2 20%	1 10%	1 10%
Ø: 2.2 Σ: 7		5 71.43%	1 14.29%		2 28.57%	Ø: 2.33 Σ: 10	2 20%	4 40%	1 10%	2 20%	1 10%
Ø: 1.8 Σ: 7	1 14.29%	5 71.43%			2 28.57%	Ø: 2.38 Σ: 10	1 10%	4 40%	2 20%	1 10%	2 20%
Ø: 2 Σ: 7	1 14.29%	5 71.43%	1 14.29%		2 28.57%	Ø: 2.44 Σ: 10	1 10%	3 30%	3 30%	1 10%	1 10%
Ø: 2 Σ: 7		7 100%			0 0%	Ø: 2 Σ: 10	1 10%	7 70%	1 10%		1 10%
Ø: 2.4 Σ: 7		5 71.43%	2 28.57%		2 28.57%	Ø: 3 Σ: 10		2 20%	5 50%	2 20%	2 20%
Ø: 2.5 Σ: 7		5 71.43%	2 28.57%		1 14.29%	Ø: 2.11 Σ: 10	5 50%	3 30%	2 20%	1 10%	1 10%
Ø: 1.83 Σ: 7	1 14.29%	5 71.43%			1 14.29%	Ø: 1.56 Σ: 10	5 50%	3 30%	1 10%		1 10%
Ø: 2 Σ: 7		5 71.43%			2 28.57%	Ø: 2 Σ: 10	3 30%	1 10%	1 10%	1 10%	4 40%
Σ: 98	Σ: 6	Σ: 65	Σ: 8	Σ: 0	Σ: 19	Σ: 140	Σ: 31	Σ: 52	Σ: 24	Σ: 9	Σ: 24

Abbildung 30: Auswertung Modelle gemäss Lead bei der Erarbeitung der Agglomerationsprogramme (links «Lead Kanton», rechts «Lead Agglomeration»)

Bei Lead «Erarbeitung der Agglomerationsprogramme» sind Unterschiede zwischen Lead «Kanton» und Lead «Agglomeration» ebenfalls auf den ersten Blick sichtbar. Wo die Kantone den Lead bei sich sehen, sind die Rückmeldungen fast durchs Band positiv (+). Nur bei der Identität sind die Einschätzungen geteilt und bei der Partizipation etwas durchzogen, jedoch

immer noch positiver als bei «Lead Agglomeration». Insgesamt ist die Streuung der Antworten bei «Lead Agglomeration» breiter. Folgende Aspekte sind hervorzuheben.

- a) Problemlösungsfähigkeit/Relevanz: Beim Lead Agglomeration finden 40% der Kantone, dass diese sehr positiv ist, während es beim Lead Kantone nur 14% sind, also deutlich schwächer.
- b) Konsensfähigkeit: Beim Lead Agglomerationen gibt es wie bei a) deutlich mehr sehr positive Rückmeldungen, dafür aber auch einige negative.
- c) Flexibilität: Beim Lead Agglomerationen gibt es mehr sehr positive Einschätzungen.
- d) Kompetenzen: Die Streuung ist bei Lead Agglomeration breiter und es gibt auch 30% negative Antworten, während es bei Lead Kanton nur positive sind.
- e) bis j) Aufgabenbereiche, Aufgabenverteilung, rechtliche Verankerung, Fördergelder, Entscheidfindung, Engagement: Die Streuung ist bei Lead Agglomeration überall breiter und es werden mehr negative Einschätzungen abgegeben als beim Lead Kanton.
- l) Identität: Beim Lead Kanton sind die Einschätzungen zweigeteilt, beim Lead Agglomeration 60% positiv.
- m) Akzeptanz (Gemeinden): Die Streuung der Antworten bei Lead Agglomeration ist grösser aber insgesamt auch positiver mit 50% «sehr positiv».
- n) Akzeptanz (Agglomerationen): Ähnlich ist das Bild hier, die Streuung ist breiter bei Lead Agglomerationen, jedoch mehr «sehr positive» Antworten.

Vergleicht man diese Resultate mit der Befragung bei den Agglomerationen «Beurteilen Sie die Erfolgsfaktoren ihrer Agglomeration» (Frage 22), bei der ähnliche Fragen gestellt wurden,⁹⁰ ergibt sich ein vergleichbares Bild. Gefiltert mit den Angaben zur Rolle bei der Erarbeitung (Frage 15; Welche Rolle spielen die verschiedenen Akteure bei der Erarbeitung der AP?) zeigt sich, dass insgesamt die Agglomerationen die Aspekte Aufgabenteilung, Engagement, Einbezug der Bevölkerung und Identität positiver beurteilen, wenn der Lead beim Kanton liegt (Rolle «Lead bei der Erarbeitung Kanton» wurde 15x angegeben, siehe Bild links). Die Streuung der Antworten beim Lead «Agglomeration» ist grösser (wurde 15x angegeben von den Agglomerationen, siehe Bild rechts). Hier wurden folgende Aspekte positiver bewertet von den Agglomerationen: Anreizsystem, Entscheidfindung und Akzeptanz.

⁹⁰ insgesamt aber nur 9, vgl. Fragebogen Agglomeration im Anhang

Die Agglomeration....
a) Rechtliche Verankerung (ist rechtlich gut verankert)
b) Konkrete Aufgaben (trägt zu einer sinnvollen Aufgabenverteilung zwischen den Ebenen bei)
c) Anreize (funktioniert mit einem guten Anreizsystem für die Mitglieder)
d) Entscheidungsfindung (trägt zu einer raschen und effizienten Entscheidungsfindung bei)
e) Umsetzung (trägt dazu bei, dass die Massnahmen fristgerecht umgesetzt werden)
f) Engagement (sorgt dafür, dass sich die betroffenen Stellen/Vertreter stark engagieren)
g) Bevölkerung (sorgt dafür, dass der Einbezug der Bevölkerung gut funktioniert)
h) Identität (sorgt dafür, dass die Agglomerationen sich eine Identität verschaffen konnten, die gegen aussen wahrgenommen und gelebt wird)
i) Akzeptanz (wird von den Betroffenen anerkannt und akzeptiert)

Tabelle 10: Erfolgsfaktoren ihrer Agglomeration, Befragung Agglomerationen, Frage 22

Lead Kanton						Lead Agglomeration					
Ø	++ 1	+ 2	- 3	-- 4	N/A N/A	Ø	++ 1	+ 2	- 3	-- 4	N/A N/A
Ø: 2.11 Σ: 10	2 20%	5 50%	3 30%		1 10%	Ø: 1.8 Σ: 15	6 40%	7 46.67%	1 6.67%	1 6.67%	0 0%
Ø: 1.67 Σ: 10	3 30%	5 50%			1 10%	Ø: 1.67 Σ: 15	6 40%	5 33.33%	1 6.67%		0 0%
Ø: 2.17 Σ: 10	1 10%	3 30%	2 20%		4 40%	Ø: 1.82 Σ: 15	5 33.33%	3 20%	3 20%		4 26.67%
Ø: 2 Σ: 10	2 20%	5 50%		1 10%	2 20%	Ø: 1.79 Σ: 15	5 33.33%	7 46.67%	2 13.33%		1 6.67%
Ø: 2.3 Σ: 10	2 20%	5 50%	1 10%	2 20%	0 0%	Ø: 2.15 Σ: 15	2 13.33%	7 46.67%	4 26.67%		2 13.33%
Ø: 2 Σ: 10	3 30%	5 50%	3 30%		0 0%	Ø: 2.07 Σ: 15	3 20%	8 53.33%	4 26.67%		0 0%
Ø: 2.57 Σ: 10		4 40%	2 20%	1 10%	3 30%	Ø: 2.85 Σ: 15		4 26.67%	7 46.67%	2 13.33%	2 13.33%
Ø: 2.6 Σ: 10	1 10%	5 50%	3 30%	2 20%	0 0%	Ø: 2.36 Σ: 15	3 20%	5 33.33%	4 26.67%	2 13.33%	1 6.67%
Ø: 1.6 Σ: 10	4 40%	5 50%			0 0%	Ø: 1.43 Σ: 15	5 33.33%	6 40%			1 6.67%
Σ: 90	Σ: 18	Σ: 41	Σ: 14	Σ: 6	Σ: 11	Σ: 135	Σ: 38	Σ: 55	Σ: 26	Σ: 5	Σ: 11

Abbildung 31: Auswertung der Erfolgsfaktoren der Befragung der Agglomerationen. Linkes Bild «Lead Kanton», rechts «Lead Agglomeration» bei der Erarbeitung der Agglomerationsprogramme.

- Kantone im Lead in der Erarbeitung der AP oder die Modelle 1 werden als stabiler/einheitlicher positiv bewertet sowohl von den Kantonen wie von den Agglomerationen. Die Streuung der Antworten bei «Lead Agglomeration» oder Modelle 2, allenfalls Modell 1c ist breiter.
- Modelle 2 (ev. 1c) haben gemäss den Kantonen tendenziell Vorteile in den Aspekten Problemlösungsfähigkeit, Konsensfähigkeit, Flexibilität, Identität und Akzeptanz.
- Die Agglomerationen sehen die Vorteile bei den Modellen 1 (Lead Kanton) bei der Aufgabenteilung, beim Engagement, beim Einbezug der Bevölkerung sowie bei der Identität.
- Die Agglomerationen sehen Vorteile bei den Modellen 2 (ev. 1c) «Lead Agglomeration» beim Anreizsystem, bei der Entscheidungsfindung und bei der Akzeptanz.

6.4.3 Analyse gemäss Lead Umsetzung der Agglomerationsprogramme

Bei der Umsetzung der AP sind insbesondere die Kantone und Gemeinden im Lead, da sie oftmals die Massnahmenträger sind. Dennoch sehen gemäss der Frage 22 (Lead Umsetzung der AP) total 5 Kantone den Lead bei den Agglomerationen. Dies ist davon abzuleiten, da die Agglomerationen in erster Linie die Koordination zwischen all den betroffenen Akteuren gewährleisten, auch wenn die Agglomerationen selbst nicht Bauherr sind. Dieser unterschiedliche Lead angewendet auf die Frage 26 (Governance) ergibt folgendes Bild:

Lead Kanton						Lead Agglomeration					
Ø: 1.64 Σ: 12	4 33.33%	7 58.33%			1 8.33%	Ø: 1.8 Σ: 5	1 20%	4 80%			0 0%
Ø: 1.82 Σ: 12	3 25%	7 58.33%	1 8.33%		1 8.33%	Ø: 1.8 Σ: 5	2 40%	2 40%	1 20%		0 0%
Ø: 1.6 Σ: 12	4 33.33%	6 50%			2 16.67%	Ø: 2.5 Σ: 5		2 40%	2 40%		1 20%
Ø: 2 Σ: 12	1 8.33%	5 41.67%	1 8.33%		5 41.67%	Ø: 2 Σ: 5	1 20%	2 40%	1 20%		1 20%
Ø: 1.91 Σ: 12	1 8.33%	10 83.33%			1 8.33%	Ø: 2 Σ: 5		4 80%			1 20%
Ø: 2.1 Σ: 12	1 8.33%	6 50%		1 8.33%	2 16.67%	Ø: 2.25 Σ: 5		3 60%	1 20%		1 20%
Ø: 2.11 Σ: 12	2 16.67%	5 41.67%	1 8.33%	1 8.33%	3 25%	Ø: 2 Σ: 5	1 20%	3 60%	1 20%		0 0%
Ø: 1.88 Σ: 12	2 16.67%	5 41.67%	1 8.33%		4 33.33%	Ø: 2.2 Σ: 5	1 20%	2 40%	2 40%		0 0%
Ø: 1.9 Σ: 12	3 25%	5 41.67%	2 16.67%		2 16.67%	Ø: 2.75 Σ: 5		2 40%	1 20%	1 20%	1 20%
Ø: 1.91 Σ: 12	1 8.33%	10 83.33%			1 8.33%	Ø: 2 Σ: 5	1 20%	3 60%	1 20%		0 0%
Ø: 2.4 Σ: 12	1 8.33%	5 41.67%	3 25%	1 8.33%	2 16.67%	Ø: 2.75 Σ: 5		1 20%	2 40%		1 20%
Ø: 2 Σ: 12	3 25%	4 33.33%	3 25%		2 16.67%	Ø: 2.2 Σ: 5	1 20%	2 40%	2 40%		0 0%
Ø: 1.64 Σ: 12	4 33.33%	7 58.33%			1 8.33%	Ø: 1.75 Σ: 5	2 40%	1 20%	1 20%		1 20%
Ø: 1.67 Σ: 12	3 25%	6 50%			3 25%	Ø: 2 Σ: 5	1 20%	1 20%	1 20%		2 40%
Σ: 168	Σ: 33	Σ: 90	Σ: 12	Σ: 3	Σ: 30	Σ: 70	Σ: 11	Σ: 32	Σ: 17	Σ: 1	Σ: 9

Abbildung 32: Auswertung gemäss Lead in der Umsetzung der Agglomerationsprogramme. Links Lead Kantone (12), rechts Lead Agglomeration (5)

Kantone, die selbst den Lead in der Umsetzung der AP haben (Abbildung links), stufen die Bewertungsfragen (Frage 26) insgesamt positiver ein als die Kantone, die den Lead bei der Umsetzung der AP den Agglomerationen zuteilen (rechts). Folgende Aspekte werden von den Kantonen mit Lead Agglomeration negativer beurteilt: l) Identität, k) Partizipation, i) Entscheidungsfindung, h) Fördergelder und c) Flexibilität. Leicht positiver beim Lead Agglomeration fallen die Aspekte b) Konsensfähigkeit und m) und n) Akzeptanz (Gemeinden) aus.

Ein ähnliches Bild ergibt sich bei der Auswertung der Befragung der Agglomerationen. Die Frage 22 (Erfolgsfaktoren) wird gemäss dem Lead der Umsetzung gefiltert (Frage 16, 20x Lead Kanton und 8x Lead Agglomeration). Auch hier werden die Erfolgsfaktoren beim Lead Kanton positiver bewertet, insbesondere bei den Aspekten rechtliche Verankerung, Aufgabenverteilung, Umsetzung und Einbezug der Bevölkerung. Vorteile beim Lead Agglomeration ist bei der Entscheidungsfindung auszumachen.

Lead Kanton						Lead Agglomeration					
Ø	++ 1	+ 2	- 3	-- 4	N/A N/A	Ø	++ 1	+ 2	- 3	-- 4	N/A N/A
Ø: 1.74 Σ: 20	6 30%	7 35%	2 10%	1 5%	1 5%	Ø: 2 Σ: 8	2 25%	3 37.5%		1 12.5%	0 0%
Ø: 1.58 Σ: 20	6 30%	8 40%	1 5%		1 5%	Ø: 1.75 Σ: 8	3 37.5%	4 50%	1 12.5%		0 0%
Ø: 1.93 Σ: 20	4 20%	7 35%	3 15%		6 30%	Ø: 1.83 Σ: 8	2 25%	3 37.5%	1 12.5%		2 25%
Ø: 1.76 Σ: 20	4 20%	10 50%			3 15%	Ø: 1.63 Σ: 8	3 37.5%	3 37.5%	1 12.5%		0 0%
Ø: 2.16 Σ: 20	3 15%	11 55%	4 20%	1 5%	1 5%	Ø: 2 Σ: 8	1 12.5%	3 37.5%	1 12.5%		1 12.5%
Ø: 1.95 Σ: 20	5 25%	11 55%	4 20%		0 0%	Ø: 1.88 Σ: 8	2 25%	4 50%	1 12.5%		0 0%
Ø: 2.67 Σ: 20		7 35%	6 30%	2 10%	5 25%	Ø: 3 Σ: 8		2 25%	3 37.5%	2 25%	1 12.5%
Ø: 2.4 Σ: 20	3 15%	6 30%	5 25%	3 15%	0 0%	Ø: 2.38 Σ: 8	2 25%	4 50%	1 12.5%	2 25%	0 0%
Ø: 1.5 Σ: 20	11 55%	8 40%	1 5%		0 0%	Ø: 1.5 Σ: 8	4 50%	2 25%	1 12.5%		0 0%
Σ: 180	Σ: 48	Σ: 82	Σ: 26	Σ: 7	Σ: 17	Σ: 72	Σ: 21	Σ: 32	Σ: 10	Σ: 5	Σ: 4

Abbildung 33: Auswertung Lead Umsetzung der AP gemäss Befragung der Agglomerationen. Links Lead Kanton, rechts Lead Agglomeration.

Eine Übersicht über die Bewertungen aus beiden Befragungen Kantone und Agglomerationen sieht folgendermassen aus:

Vorteile "Lead Kanton" Umsetzung der AP		Vorteile "Lead Agglomeration" Umsetzung der AP	
gemäss Kantonen	gemäss Agglomerationen	gemäss Kantonen	gemäss Agglomerationen
Flexibilität	rechtliche Verankerung	Konsensfähigkeit	Entscheidfindung
Identität	Aufgabenverteilung	Akzeptanz	
Partizipation	Umsetzung		
Entscheidfindung	Einbezug der Bevölkerung		
Fördergelder			

Tabelle 11: Vergleich der Einschätzungen der Kantone und Agglomerationen zur Umsetzung der Agglomerationsprogramme

Beide Parteien (Kantone und Agglomerationen) sind sich einig (deshalb grün eingefärbt), dass die Partizipation oder der Einbezug der Bevölkerung Vorteile hat beim Modell «Lead Kanton», was doch eher erstaunt. Die Modelle 1a und 1b («Lead Kanton») sind tendenziell vorteilhafter was die Flexibilität, die Aufgabenverteilung, die Identität, die Fördergelder und schlussendlich die Umsetzung der AP betrifft. Insgesamt beurteilen beide Seiten mehr Aspekte positiver beim System «Lead Kanton».

Uneinig (und deshalb rötlich eingefärbt) sind sich Kantone und Agglomerationen bei der Frage der Entscheidfindung. Diese sehen die beiden jeweils vorteilhafter beim anderen System. Allerdings anerkennen die Kantone mehrheitlich, dass die Konsensfähigkeit beim System

Lead Agglomeration vorteilhafter ist. Dies muss kein Widerspruch sein, denn oftmals braucht ein Konsens Zeit und das ist oftmals weniger vorteilhaft für eine rasche Entscheidungsfindung. Der Lead Agglomeration schneidet zudem in der Akzeptanz besser ab. Auch das ist erklärbar, denn oft sind Bottom-up-Ansätze beliebter als Top-down-Regelungen.

- Kantone mit Lead in der Umsetzung der Agglomerationsprogramme oder mit Modellen der Variante 1 beurteilen ihre Governance positiver als Kantone, bei denen die Agglomerationen im Lead sind.
- Sowohl die Kantone wie die Agglomerationen beurteilen die Aspekte Partizipation und Einbezug der Bevölkerung beim Modell «Lead Kanton» positiver.

6.4.4 Analyse gemäss kantonaler Beteiligung an Betriebskosten

In Kapitel 5.3.1 wird die finanzielle Beteiligung der Kantone bei den Agglomerationen ausgewertet. Es zeigt sich, dass fast alle Kantone die Agglomerationen substanziell mitfinanzieren. Sehr hoch ist die kantonale Mitfinanzierung bei den Modellen 1a Eigenerstellermodell und 1b Beteiligung Typ Leader. Die Modelle 2 und auch beim Modell 1c Beteiligungsmodell Typ Beteiligter sind die Beteiligungen an den Betriebskosten tiefer (vgl. Kap. 6.3). Wird nun die Frage 26 «Beurteilen Sie ihre kantonale Agglomerationspolitik» der Befragung der Kantone gemäss dieser unterschiedlichen Beteiligung an den Betriebskosten ausgewertet, ergibt sich folgendes Bild:

Mit finanzieller Beteiligung						ohne finanzielle Beteiligung					
Ø	++ 1	+ 2	- 3	-- 4	N/A N/A	Ø	++ 1	+ 2	- 3	-- 4	N/A N/A
Ø: 1.75 Σ: 13	3 23.08%	9 69.23%			1 7.69%	Ø: 1.33 Σ: 4	3 75%	1 25%			1 25%
Ø: 1.67 Σ: 13	5 38.46%	6 46.15%	1 7.69%		1 7.69%	Ø: 2 Σ: 4	1 25%	1 25%	1 25%		1 25%
Ø: 1.91 Σ: 13	3 23.08%	6 46.15%	2 15.38%		2 15.38%	Ø: 1.67 Σ: 4	1 25%	2 50%			1 25%
Ø: 1.86 Σ: 13	2 15.38%	4 30.77%	1 7.69%		6 46.15%	Ø: 2.25 Σ: 4	1 25%	1 25%	2 50%		0 0%
Ø: 1.91 Σ: 13	1 7.69%	10 76.92%			2 15.38%	Ø: 2 Σ: 4	1 25%	2 50%	1 25%		0 0%
Ø: 2.1 Σ: 13	1 7.69%	9 69.23%		1 7.69%	3 23.08%	Ø: 2.25 Σ: 4	1 25%	1 25%	2 50%		0 0%
Ø: 2.18 Σ: 13	2 15.38%	9 69.23%	2 15.38%	1 7.69%	2 15.38%	Ø: 2.25 Σ: 4	1 25%	2 50%		1 25%	0 0%
Ø: 1.82 Σ: 13	3 23.08%	7 53.85%	1 7.69%		2 15.38%	Ø: 3 Σ: 4		1 25%	1 25%	1 25%	1 25%
Ø: 2.2 Σ: 13	2 15.38%	3 23.08%	2 15.38%	1 7.69%	3 23.08%	Ø: 2.5 Σ: 4		2 50%	2 50%		0 0%
Ø: 1.83 Σ: 13	2 15.38%	10 76.92%			1 7.69%	Ø: 2.25 Σ: 4		2 50%	1 25%		0 0%
Ø: 2.6 Σ: 13	1 7.69%	3 23.08%	2 15.38%	1 7.69%	3 23.08%	Ø: 3 Σ: 4		1 25%	1 25%	1 25%	1 25%
Ø: 2.09 Σ: 13	3 23.08%	4 30.77%	4 30.77%		2 15.38%	Ø: 2.5 Σ: 4	1 25%	1 25%	1 25%	1 25%	0 0%
Ø: 1.55 Σ: 13	5 38.46%	6 46.15%			2 15.38%	Ø: 2 Σ: 4	1 25%	2 50%	1 25%		0 0%
Ø: 1.67 Σ: 13	3 23.08%	9 69.23%			4 30.77%	Ø: 2.67 Σ: 4	1 25%		1 25%	1 25%	1 25%
Σ: 182	Σ: 36	Σ: 90	Σ: 18	Σ: 4	Σ: 34	Σ: 56	Σ: 11	Σ: 20	Σ: 14	Σ: 5	Σ: 6

Abbildung 34: Auswertung nach kantonaler finanzieller Beteiligung an den Betriebskosten der Agglomerationen. Links mit Beteiligung, rechts ohne Beteiligung.

Die Kantone, die sich finanziell an den Betriebskosten der Agglomerationen beteiligen, weisen durchs Band eindeutig positivere Werte aus (links) als die Kantone ohne finanzielle Beteiligung an den Betriebskosten (rechts). Negativer beim Lead Agglomeration schneiden insbesondere die Aspekte Fördergelder/Anreizsystem, Partizipation, Identität und Akzeptanz (Agglomerationen) ab.

➤ Kantone, die sich stärker an den Betriebskosten beteiligen, bewerten die Einschätzungsfragen positiver.

6.5 Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken der Governance-Modelle

Die verschiedenen Governance-Modelle gemäss Kapitel 6.3 werden anschliessend auf Basis der vorangehenden Kapitel einer SWOT-Analyse (Stärken, Schwächen, Chancen, Risiken) unterzogen.

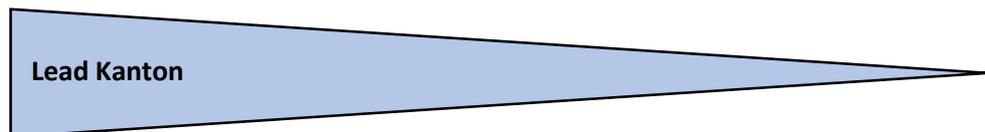
6.5.1 Gegenüberstellung der wichtigsten Eigenschaften der Modelle

Gemäss den Auswertungen in Kapitel 6.3 werden in der untenstehenden Tabelle die wichtigsten Eigenschaften der Modelle gegenübergestellt.

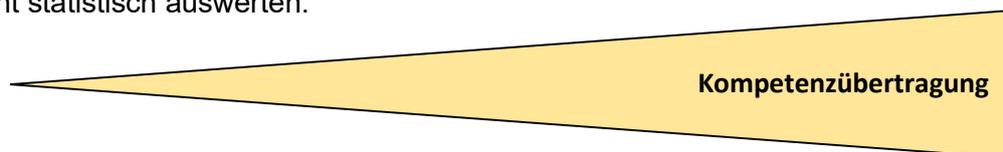
Kategorie	Modell 1a Eigenersteller	Modell 1b Beteiligung Typ Leader	Modell 1c Beteiligung Typ Beteiligter	Modell 2a Kontrakt	Modell 2b Subvention
Lead	Kanton	Kanton	Agglo	Agglo	Agglo
Kompetenz- übertragung	Kanton	60%	66%	70%	60%
Vorgaben	Kanton	Themen, Leistungen	50%	Mehrheitlich, Auflagen v.a. mit finanzieller Beteiligung ver- knüpft	nur Themen
Mitsprache	Kanton	75%	66%	60%	62%
Betriebskosten (Beteiligung Kanton)	Kanton	ja	1/3	grossmehrheitlich	mehrheitlich

Tabelle 12: Übersicht wichtigste Eigenschaften der kantonalen Governance Modelle der Agglomerationen (Auswertung Befragungen)

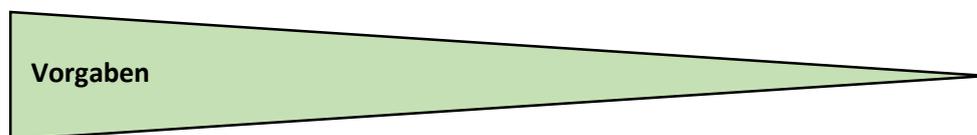
Der Lead der Kantone nimmt von den Modellen 1a bis 2b tendenziell immer ab. Ab dem Modell 1c sind bereits mehrheitlich die Agglomerationen federführend.



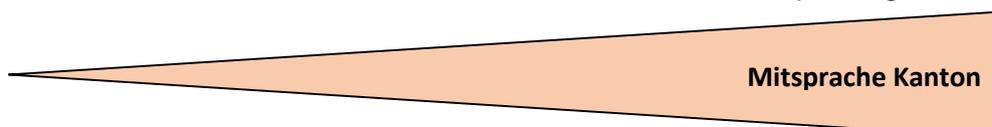
Mit dem abnehmenden Lead der Kantone geht auch gleichzeitig in der Regel eine Übertragung der Kompetenzen einher. Tendenziell nimmt diese von Modell 1a bis 2b immer mehr zu. Beim 2b Subventionsmodell basieren die Rückmeldungen nur auf 4 Agglomerationen, die Daten lassen sich nicht statistisch auswerten.



Die Vorgaben an die Agglomerationen nehmen tendenziell ab von Modell 1a bis 2b. Eine Ausnahme ist bei das Modell 2a festzustellen, bei dem gemäss der Befragung in der Mehrheit zahlreiche Vorgaben – meist geknüpft an den Leistungsauftrag – gemacht werden.



Die Mitsprache des Kantons nimmt von den Modellen 1a bis 2b kontinuierlich ab. Die kleine Unregelmässigkeit beim Subventionsmodell 2b kann mit dem kleinen Sample begründet werden.



Bei der finanziellen Beteiligung an den Betriebskosten kann keine eindeutige Tendenz festgestellt werden. Klar ist, dass wenn der Kanton stark im Lead ist (Modell 1a und 1b), der Kanton auch die Betriebskosten weitgehend übernimmt. Beim Kontraktmodell (Leistungsauftrag) und beim Subventionsmodell scheint es aber auch weitgehend der Fall zu sein. Auch dies erscheint logisch, denn der Kanton beauftragt ja eine dritte Organisation dies an seiner Stelle zu tun. Als Beteiligter beim Modell 1c ist die Beteiligung an den Betriebskosten tendenziell am geringsten.

Anschliessend werden die Auswertungen zu den beiden Grundtypen «Lead Kanton» (mehrerheitlich die Modelle 1a und 1b) sowie «Lead Agglomeration» (die Modelle 2 und teilweise Modell 1c) einer SWOT-Analyse unterzogen.

6.5.2 SWOT der Modelle 1a und 1b

Die Modelle Eigenerstellermodell 1a und Beteiligungsmodell Typ Leader 1b entsprechen dem «Lead Kanton». Die Stärken und Schwächen aus dem vorangehenden Kapitel werden zusammengefasst und interpretiert. Das Bild wird zudem ergänzt mit einer Analyse von Chancen und Risiken dieser Modelle und in der anschliessenden Abbildung zusammengefasst:

Modelle 1a Eigenersteller und 1b Beteiligungsmodell Typ Leader	
<p>Stärken</p> <ul style="list-style-type: none"> - Insgesamt positiver bewertet - «stabiler» Rückmeldungen (mehrheitlich positiv, weniger Streuung der Antworten) - Entscheidungsfindung - Umgang mit Fördergeldern - Gezieltere Umsetzung 	<p>Schwächen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Weniger Akzeptanz in den Gemeinden und Agglomerationen - Konsensfähigkeit - Identitätsbildung in der Agglomeration - Flexibilität
<p>Chancen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Einheitliche Planung – Kohärenz mit übergeordneter Planung - raschere Entscheidungsfindung und allenfalls zielgerichtetere Umsetzung - klarere Zuständigkeiten 	<p>Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> - Top-down (mehr Vorgaben) stösst auf weniger Akzeptanz - Raschere dafür möglicherweise weniger tragfähige, mehrheitsfähige, nachhaltige Lösungsfindung - Hohe Aufwände / Kosten / Ressourcenaufwand für den Kanton. Der Kanton trägt mehrheitlich alle Aufwände selbst.

Tabelle 13: SWOT-Analyse der Modelle 1a Eigenersteller- und 1b Beteiligungsmodell Typ Leader

Insgesamt über alle Bewertungen betrachtet schneiden die Modelle mit einem starken Lead des Kantons tendenziell positiver ab bei der Befragung der Kantone. Die Streuung der Antworten zu Modellen mit mehr Lead Agglomeration sind breiter und etwas uneinheitlicher. Die Resultate bei der Befragung der Agglomerationen gehen in die gleiche Richtung. Sie nuancieren diese Einschätzungen jedoch, indem sie doch in einigen Aspekten mehr Vorteile bei Umsetzung der AP mit den Modellen Lead Agglomeration sehen, doch bei der Erarbeitung der AP stimmen sie den Kantonen weitgehend zu, ausser bei der Entscheidungsfindung.

Je mehr der Kanton den Lead übernimmt, desto mehr kann tendenziell die Entscheidungsfindung vereinfacht und die Politikverflechtungsfälle (gemäss Multilevel Management Kap. 3.6) verhindert werden. Dies geht dann insbesondere auf Kosten der Akzeptanz in den unteren Ebenen. Mehr Führung von oben bedeutet oft auch weniger ausgeprägte Konsensfindung und somit tendenziell weniger breit abgestützte Lösungen. Die Chancen sind bei der erhöhten Kohärenz der ganzen Planungen, einer klaren Struktur, Zuständigkeiten und Abläufe sowie bei der möglicherweise effizienteren Umsetzung zu finden. Die Risiken dabei sind mehr Ablehnung, Widerstände von «unten» und allenfalls auch bei der nicht optimalen Problemlösungsfindung. Nicht zu unterschätzen ist der Ressourcen-Aufwand, sowohl finanziell wie personell, den die Kantone bei diesen Modellen betreiben müssen, um alles stark von oben zu steuern anstatt mehr Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zu verteilen wie bei

anderen Modellen. Der stärkere kantonale Lead hat seinen Preis und die Kantone müssen gewillt sein, diesen zu bezahlen.

6.5.3 SWOT der Modelle 2a und 2b

Die Modelle 2a Kontraktmodell und Subventionsmodell 2b entsprechen dem «Lead Agglomeration». Die Stärken und Schwächen aus dem vorangehenden Kapitel werden zusammengefasst und interpretiert. Das Bild wird zudem ergänzt mit einer Analyse der Chancen und Risiken dieser Modelle und in der anschliessenden Abbildung zusammengefasst:

Modelle 2a Kontrakt und 2b Subvention	
<p>Stärken</p> <ul style="list-style-type: none"> - Die Agglomerationen sehen Vorteile in der Erarbeitung der AP - Akzeptanz - Konsensfähigkeit - Problemlösungsfähigkeit - Identität - Flexibilität 	<p>Schwächen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Werden von den Kantonen insgesamt negativer beurteilt, besonders in der Umsetzung der AP - Kompetenzenverteilung - Fördergelder - <i>Partizipation?</i> - <i>Einbezug der Bevölkerung?</i>
<p>Chancen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Höhere Akzeptanz - Konsensualere Lösungsfindung - Bessere Lastenverteilung und Aufwände auf die Ebenen - flexiblere Systeme (Leistungsaufträge oder Vorgaben können grundsätzlich leichter angepasst werden) 	<p>Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kompetenzenübertragung: unklarere Strukturen zwischen Ebenen - Inkohärenzen mit übergeordneten Planungen/Zielen - Verzögerungen durch ausführliche, langwierige Entscheidungsfindung

Tabelle 14: SWOT Modelle 2a Kontrakt und 2b Subvention

Die Modelle 2 werden von den Kantonen insgesamt negativer, von den Agglomerationen im Bereich Erarbeitung allerdings positiver beurteilt. Bei der Umsetzung ist die Einschätzung der Agglomerationen nuancierter (Vorteile in der Entscheidungsfindung und der Akzeptanz), aber insgesamt nicht deutlich positiver als bei den Kantonen. Die Kantone ihrerseits sehen mehr Nachteile dieser Systeme bei der Umsetzung.

Im Bereich der Partizipation und Einbezug der Bevölkerung sind die Ergebnisse erstaunlich und in gewisser Weise widersprüchlich. Zwar beurteilen beide Seiten (die Kantone wie die Agglomerationen), die Modelle «Lead Kanton» in diesen beiden Aspekten übereinstimmend besser. Wie es zu dieser Einschätzung kommt, wirft jedoch Fragen auf. Grundsätzlich sollten Modelle 2 mit weniger Lead Kanton tendenziell partizipativer sein. Aus diesem Grund werden diese Schwächen nur kursiv mit Fragezeichen aufgelistet.

Insgesamt haben die Modelle 2 Vorteile bei der Akzeptanz und der Konsensfindung, was zu tragbareren Lösungen führen kann, die sich zudem positiv auf die Identitätsbildung auswirken. Gleichzeitig können aber diese Aspekte zu mehr Unklarheiten führen.

Die Chancen liegen bei breiter akzeptierten AP mit nachhaltigeren und flexibleren Lösungsfindungen, die zudem die Lasten und Verantwortlichkeiten besser auf die verschiedenen Ebenen verteilen. Die Risiken dabei sind grössere Inkohärenzen in der Gesamtsicht der Planungen, mögliche Kompetenzgerangel zwischen Ebenen und dadurch grössere Blockaden, die nicht nur der Zusammenarbeit schaden können sondern der ganzen Umsetzung der AP (siehe Politikverflechtungsfalle, Kapitel 3.6).

6.5.4 Modell 1c Beteiligungsmodell Typ Beteiligter

Das Beteiligungsmodell Typ Beteiligter 1c ist eine Mischform der beiden vorangehenden Modellen 1 und 2. Der Lead ist hier bereits mehrheitlich nicht mehr beim Kanton sondern bei der Agglomeration, der Kanton bestimmt aber noch vieles intern direkt mit. Teilweise treffen die Auswertungen der Modelle 2 auch auf das Modell 1c zu, aber nicht in allen Belangen. Beispielsweise werden gemäss der vorliegenden Befragung bei diesem Modell tendenziell mehr Kompetenzen übertragen als im Subventionsmodell, allerdings geht dies nicht einher mit weniger Mitsprache und die finanzielle Beteiligung ist meistens sogar geringer.

Aufgrund der kleinen Stichprobe konnte dieses Modell nicht separat ausgewertet werden. Eine SWOT-Analyse nur für das Modell 1c ist auf Grund der Datenlage kaum möglich bzw. wenig sinnvoll. Die Auswertung «Lead Kanton» trifft teilweise auf das Modell 1c zu wie auch die Auswertung nach «Lead Agglomeration». Es ist somit wahrscheinlich ein «Mittelweg» zwischen den ausgearbeiteten SWOT zu den obigen Modellen, was aber nicht gleichzeitig bedeutet, dass es sich um das vorteilhafteste Modell handelt. Dafür wären zusätzliche, vertiefere Studien notwendig.

6.5.5 Einschätzung der Kantone zu häufig formulierten Problemfeldern

Die Agglomerationspolitik wird oftmals als sehr komplex und vielschichtig beschrieben. Dies kann einerseits zu Überforderungen führen und andererseits auch deren Akzeptanz abträglich sein, weil der Nutzen oder die Vorteile von Agglomerationen (oder AP) nicht so einfach auf der Hand liegen. Ausserdem befürchten Gemeinden oft einen Autonomieverlust, wenn Agglomerationen regional zusammengearbeitet wird. Den Kantonen wurden dazu mögliche und häufig geäusserte «Szenarien» oder Tatbestände vorgelegt und sie wurden dazu eingeladen, eine Einschätzung abzugeben, wie sehr diese auf ihren Kanton zutreffen. In der

anschliessenden Abbildung sieht man die Auswertung dieser Frage 28 bei der Befragung der Kantone:

	Ø	++ 1	+ 2	- 3	-- 4	N/A N/A
⚠ a) Akzeptanz (Das fehlende politische Verständnis oder die Akzeptanz für die Agglomerationspolitik erschweren die Zusammenarbeit)	Ø: 3.17 Σ: 19		5 26.32%	5 26.32%	8 42.11%	1 5.26%
⚠ b) Unklare Vorteile (Das fehlende fachliche Verständnis für die Vorteile der Agglomerationspolitik erschwert die Zusammenarbeit)	Ø: 3.06 Σ: 19	1 5.26%	4 21.05%	6 31.58%	7 36.84%	1 5.26%
⚠ c) Gemeindeautonomie (Die Gemeindeautonomie steht in Konkurrenz zu vermehrter Zusammenarbeit in Agglomerationen)	Ø: 2.26 Σ: 19	3 15.79%	10 52.63%	4 21.05%	2 10.53%	0 0%
⚠ d) Bevölkerung (Es fehlt der Rückhalt in der Bevölkerung für die Agglomerationspolitik, da sie zu abstrakt und komplex ist.)	Ø: 2 Σ: 19	6 31.58%	5 26.32%	6 31.58%		2 10.53%
⚠ e) Überlastung (Die diversen Vertreter - sei es aus Gemeinden oder kantonalen Stellen – verfügen über zu wenig Ressourcen und können sich zu wenig um die Agglomerationspolitik kümmern)	Ø: 1.79 Σ: 19	9 47.37%	7 36.84%	4 21.05%		0 0%
⚠ f) Ressourcen (Dem Kanton fehlen die nötigen Ressourcen, um eine intensivere Governance der Agglomerationen zu betreiben)	Ø: 2.5 Σ: 19	4 21.05%	4 21.05%	7 36.84%	3 15.79%	1 5.26%
19 Participants	Σ: 114	Σ: 22	Σ: 35	Σ: 32	Σ: 20	Σ: 5

Abbildung 35: Einschätzung von Szenarien zur Agglomerationspolitik durch die Kantone

Wird diese Frage 28 gefiltert mit der Frage 20 («Lead Agglomerationspolitik», Lead Kanton 16-mal, Lead Agglomeration 6-mal) sehen die Resultate folgendermassen aus:

Lead Kanton						Lead Agglomeration					
Ø	++ 1	+ 2	- 3	-- 4	N/A N/A	Ø	++ 1	+ 2	- 3	-- 4	N/A N/A
Ø: 3.13 Σ: 16		4 25%	5 31.25%	6 37.5%	1 6.25%	Ø: 3 Σ: 6		3 50.0%	2 33.33%	1 16.67%	0 0%
Ø: 3.13 Σ: 16		4 25%	5 31.25%	6 37.5%	1 6.25%	Ø: 2.83 Σ: 6	1 16.67%	1 16.67%	2 33.33%	2 33.33%	0 0%
Ø: 2.38 Σ: 16	2 12.5%	8 50%	4 25%	2 12.5%	0 0%	Ø: 2 Σ: 6	1 16.67%	3 50.0%	1 16.67%		0 0%
Ø: 2 Σ: 16	6 37.5%	6 37.5%	4 25%		1 6.25%	Ø: 1.8 Σ: 6	3 50%		2 33.33%		1 16.67%
Ø: 1.81 Σ: 16	7 43.75%	5 31.25%	4 25%		0 0%	Ø: 1.5 Σ: 6	3 50%	3 50%			0 0%
Ø: 2.53 Σ: 16	3 18.75%	4 25%	6 37.5%	3 18.75%	1 6.25%	Ø: 2 Σ: 6	3 50%		3 50%		0 0%
Σ: 96	Σ: 17	Σ: 30	Σ: 28	Σ: 17	Σ: 4	Σ: 36	Σ: 11	Σ: 10	Σ: 10	Σ: 4	Σ: 1

Abbildung 36: Problemfelder ausgewertet hinsichtlich des Leads

Hinsichtlich der «Akzeptanz der Agglomerationspolitik» und auch den «Vorteilen der Agglomerationspolitik» gibt es kaum Unterschiede zwischen den unterschiedlichen Leadformen. In beiden Fällen verneinen die Kantone, dass die Agglomerationspolitik nicht verstanden oder

akzeptiert wird. Bei den Modellen Lead Kanton ist diese Ablehnung allerdings etwas höher, sprich diese Modelle werden von den Kantonen positiver eingestuft.

Den potenziellen Konflikten mit der Gemeindeautonomie wird in beiden Grundmodellen ähnlich stark zugestimmt. Ähnlich gross ist auch die Zustimmung, dass der Rückhalt in der Bevölkerung für ein so komplexes Politikfeld nicht ganz einfach ist.

Bei der Überlastung der Behörden durch die Agglomerationspolitik ist die Zustimmung beim Modell «Lead Agglomeration» höher. Alle Kantone mit diesem Modell stimmen zu, während es beim Modell «Lead Kanton» nur 75% sind.

Bei den vorhandenen Ressourcen sind die Einschätzungen bei beiden Grundmodellen zweigeteilt. Die Streuung der Antworten bei «Lead Kanton» ist aber breiter. Beim «Lead Agglomeration» gibt es eine Hälfte der Vertreter, die dem stark zustimmen, die andere Hälfte lehnt es eher ab. Dies könnte mit ein Grund sein, warum in diesen Kantonen der Lead für die Agglomerationspolitik vom Kanton weg delegiert wird.

Werden die beiden letzten Fragen (Überlastung und Ressourcen) nach dem Kriterium «dauerhafte Aufgaben werden delegiert» (Frage 10 Befragung der Kantone) gegenübergestellt, treten interessante Unterschiede zu Tage. sechsmal wurde angegeben, dass dauerhafte Aufgaben delegiert werden und – in einer gegensätzlicheren Position – auch sechsmal, dass die Agglomeration nur als «Austauschplattform» betrachtet wird.

Delegation von dauerhaften Aufgaben					nur Austauschplattform				
Ø: 1.83	3	1	2	0	Ø: 2.17	3	1	0	0
Σ: 6	50%	16.67%	33.33%	0%	Σ: 6	50.00%	16.67%	0%	0%
Ø: 2	3	1	1	1	0	Ø: 3	1	3	1
Σ: 6	50%	16.67%	16.67%	16.67%	0%	Σ: 6	16.67%	50%	16.67%

Abbildung 37: Vergleich Überlastung und Ressourcenknappheit gemäss dem Kriterium Aufgabenübertragung und reine Austauschplattform

Bei Kantonen, die dauerhaft Aufgaben an die Agglomerationen übertragen, ist die Zustimmung der Überlastung und Ressourcenknappheit deutlich höher als bei Kantonen, die die Agglomerationen nur als Austauschplattformen betrachten. Die Delegation von Aufgaben scheint also damit zusammen zu hängen, wie viele Ressourcen ein Kanton zur Verfügung hat.

Es kann aber auch anders - in Bezug auf die Rolle und Kompetenzen der Agglomeration - interpretiert werden. Wenn eine Agglomeration nur als Austauschplattform funktioniert, dann hat sie voraussichtlich auch weniger Kompetenzen und insofern braucht der Kanton auch weniger Ressourcen, um diese zu steuern oder überwachen, was die weniger starke Zustimmung begründen dürfte. Bei Kantonen mit Modellen von stärkerer Aufgabenübertragung,

braucht es vom Kanton vermutlich auch eine aufwendigere Steuerung und Begleitung dieser Agglomerationen. Aus diesem Grund könnte die höhere Zustimmung bei diesen Fragen resultieren.

Zusammenfassend kann folgendes festgehalten werden:

- Die Agglomerationspolitik wird insgesamt akzeptiert.
- Die Vorteile der Agglomerationspolitik erscheinen klar.
- Die Gemeindeautonomie wird zu fast 70% als Hindernis wahrgenommen für die Zusammenarbeit in funktionalen Räumen.
- Der Rückhalt in der Bevölkerung für die Agglomerationspolitik wird mehrheitlich als knapp positiv wahrgenommen. Ein Drittel der Kantone zweifelt allerdings daran, was mit der Komplexität der Materie in Verbindung gebracht werden kann.
- Die Mehrheit der Kantone sieht die Agglomerationspolitik als zusätzliche Aufgabe, die sich zu den anderen Aufgaben kumuliert und zu Überlastungen führen kann. Die Kantone, die den Lead den Agglomerationen abgeben, sehen mehr Probleme mit überlasteten Behörden.
- Eine knappe Mehrheit der Kantone stimmt nicht zu, dass Ressourcen fehlen für eine intensivere Agglomerationspolitik. Wird diese Frage allerdings nach dem Lead in der Agglomerationspolitik (Frage 20) ausgewertet, werden zwei unterschiedliche Positionen sichtbar. Kantone, die den Lead den Agglomerationen abgeben, tun dies vermutlich mindestens zur Hälfte aus Gründen der Ressourcenknappheit.

6.6 Veränderung der kantonalen Agglomerationspolitik über die Zeit und Tendenzen zur Steuerung

In diesem Kapitel wird in den wichtigsten Zügen herausgearbeitet, wie sich die kantonale Agglomerationspolitik über die Zeit gewandelt hat. Es wurden dazu den kantonalen Verantwortlichen nur sehr wenige Fragen gestellt, so dass diese Entwicklung nur ansatzweise herausgearbeitet werden kann. Es gilt v.a. aufzuzeigen, ob es grundlegende Strategiewechsel gab, seit des Entstehens der Agglomerationen vor rund 15-20 Jahren. Dazu geht es darum, Tendenzen zu erkennen, ob solche Strategiewechsel in der Zukunft angedacht sind und in welche Richtung diese gehen könnten.

6.6.1 Hauptgründe zur Entstehung von Agglomerationen

Mit der Frage 23 wurden die Kantone nach den Hauptgründen für die Entstehung ihrer Agglomerationen befragt. In mehr als der Hälfte der Fälle wurde das Programm Agglomerationsverkehr (PAV) oder Anreize des Bundes als entscheidender Impuls für die Schaffung von Agglomerationen genannt. In rund einem Viertel der Fälle war es ein bewusster strategischer

Entscheid des Kantons, nur in 3 Kantonen (oder rund 12%) sind die Agglomerationen aus eigenem Antrieb, also Bottom-up, in den Regionen und Gemeinden entstanden. Vier Kantone haben allerdings beide Kategorien – «Anreize des Bundes» und «strategischer Entscheid es Kantons» – angekreuzt. Woher da der ursprüngliche Impuls kam oder ob es sich gegenseitig beeinflusst hat, kann nicht beurteilt werden. Ein Kanton gab dazu an, dass es zudem noch «aus eigenem Antrieb» war und ein anderer zusätzlich, dass es ein «politischer Auftrag» war. Eine Person meldete, dass die Gründe ihr nicht bekannt seien und diese wohl von Agglomeration zu Agglomeration verschieden seien. Zwei Kantone äusserten sich dahingehend, dass der Anfangsimpuls vom Bund kam mit seiner Agglomerationspolitik anfangs der 2000er Jahre, sie sich bei diesem Prozess bereits eingegeben hätten und anschliessend auch in ihrem Kanton aktiv wurden.

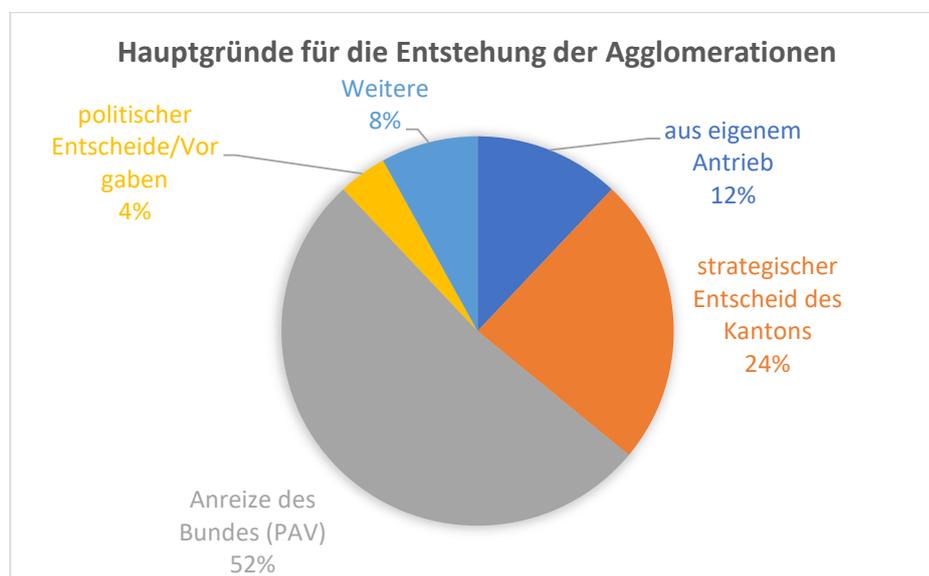


Abbildung 38: Hauptgründe für die Entstehung der Agglomerationen

- Anreize oder Impulse von oben (sei dies vom Bund oder vom Kanton) waren in der Mehrheit ausschlaggebend für die Gründung von Agglomerationen. Nur in wenigen Fällen hat sich die Zusammenarbeit von der Basis aus ergeben.

Es ist mit dieser Befragung nicht bestimmbar, ob der Leidensdruck in den Regionen und Gemeinden zu klein war, um aktiv eine Zusammenarbeit zu initiieren, der politische Wille vielleicht nicht ausreichend vorhanden war oder allenfalls die politischen Umstände zu kompliziert waren, um solche Zusammenarbeiten zu initiieren.

Es bestätigt somit den Ansatz der Regional Governance (vgl. Kap. 3.7), dass solche Kooperationsformen insbesondere durch starke Anreize wie Subventionen von oben in den Gang gebracht werden können. Es entspricht auch einem der vier zentralen Ansatzpunkte «Finanzielle Beiträge» der TK (vgl. Kap. 3.5.1), der offensichtlich gut funktioniert.

6.6.2 Anpassungen/Veränderungen in der kantonalen Agglomerationspolitik

Mit der Frage 24 wurden die Kantone befragt, ob sich die Agglomerationspolitik über die Jahre wesentlich verändert hat:

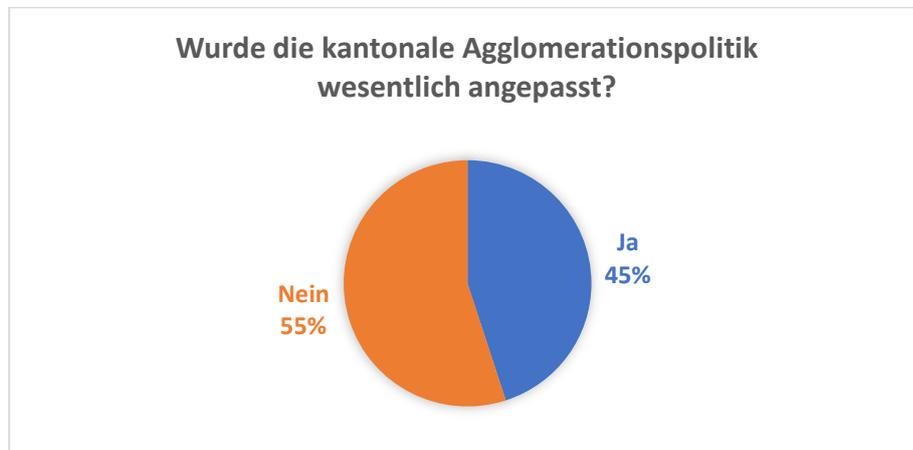


Abbildung 39: Wesentliche Anpassung/Veränderung der kantonalen Agglomerationspolitik

Dabei antworten etwas mehr als die Hälfte der Kantone (11) mit Nein. 9 Kantone bejahen diese Frage. Auf die offene Anschlussfrage, was sich wesentlich verändert hat, wurden folgende Inputs gegeben:

Bei den 9 Kantonen, die mit Ja antworteten, wurden insbesondere darauf hingewiesen, dass gewisse Agglomerationen zusammengeschlossen wurden, beispielsweise Sion-Sierre zu Valais central, Biel und Lyss oder St. Gallen-Bodensee, die gesetzlichen Grundlagen aber grundsätzlich gleichgeblieben sind. Aus Basel kommt die Rückmeldung, dass die Trägerschaft schrittweise weiterentwickelt werden soll, um «den Anforderungen des Bundes gerecht zu werden». Was damit genau gemeint ist, wurde nicht näher erfragt. Aus der Waadt kommt die Meldung, dass bei der Agglomeration Lausanne-Morges (PALM) der Kanton den Lead übernommen hat. In Freiburg wurde mit der Anpassung des Agglomerationsgesetzes die Agglomeration Freiburg gezwungen eine neue Rechtsform anzunehmen (vgl. Kap. 5.1).

Treffend ist wohl die Rückmeldung, die lautet; «die Organisation wird laufend angepasst und optimiert». Dies entspricht auch der These aus dem Multilevel Governance-Ansatz (vgl. Kap. 3.6) mit der Dynamik von blockierten Reformen und gleichzeitig laufenden Anpassungen.

➤ Es gibt laufend Anpassungen, aber eher selten von grundlegender Art.

6.6.3 Tendenzen der Veränderung der kantonalen Agglomerationspolitiken

Gegen Ende der Befragung wurden die Kantone in der Frage 31 mit Aussagen zu möglichen Tendenzen befragt. Die Fragen wurden abgeleitet aus den Thesen der Tripartiten Konferenz (vgl. Kap. 3.5.8).

Mehrfache Antworten waren möglich; insgesamt haben nur 15 von 20 Kantonen diese Fragen beantwortet. Die Vermutung liegt darin, dass sie einigen Vertretern zu heikel erschienen. Die Resultate sind aufgrund der tiefen Anzahl Antworten nur als Tendenzen zu betrachten.

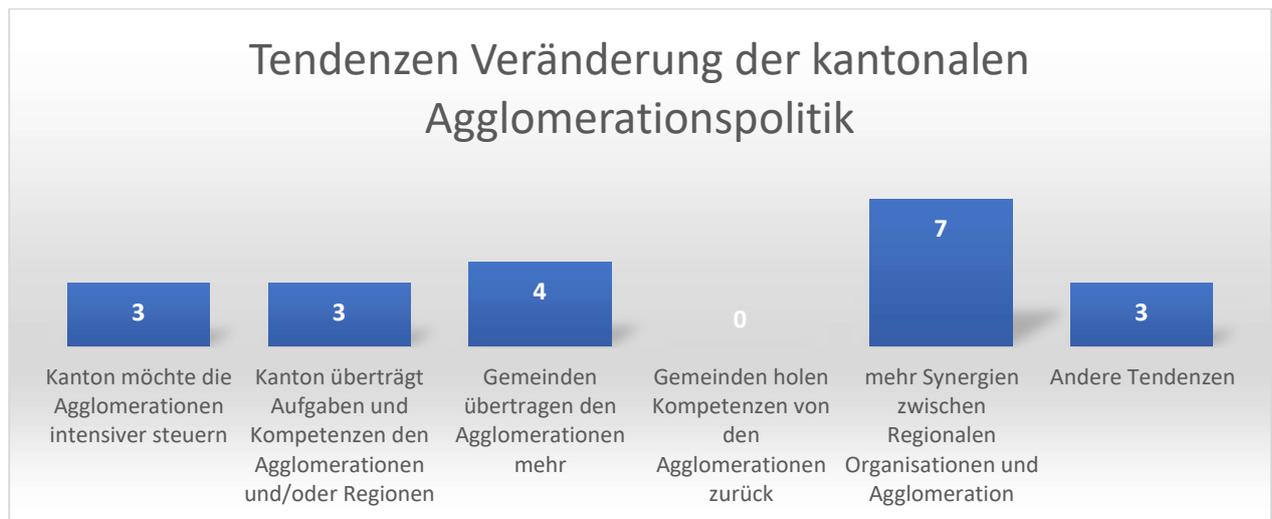


Abbildung 40: Tendenzen in der kantonalen Agglomerationspolitik

Die Tendenz, die am häufigsten genannt wurde (siebenmal), war die Suche nach mehr Synergien zwischen der Agglomeration und der Region oder anderen regionalen Strukturen, beispielsweise in der Zusammenlegung von Geschäftsstellen oder der Zusammenlegung von Aufgaben oder Kompetenzen. Es sind dies Kantone mit unterschiedlichen Modellen. Dies entspricht einer Tendenz zu mehr Regionalisierung (vgl. Kap. 3.7). Kompetenzen werden so tendenziell von Gemeinden hin zu Regionen transferiert. Teilweise ist auch eine Delegation von Kantonskompetenzen nach unten in die Regionen denkbar.

Vier Kantone beobachten, dass die Gemeinden bereit sind, tendenziell mehr Kompetenzen den Agglomerationen zu übertragen. Hier wäre eine Tendenz hin zu einer stärkeren Regionalisierung oder Stärkung einer Zwischenebene zwischen Kanton und Gemeinden denkbar. Kompetenzen wandern so tendenziell von unten in eine neue Zwischenebene.

Drei Kantone sagen, dass die Kantone tendenziell mehr Aufgaben und Kompetenzen den Agglomerationen übertragen (wollen). Dies würde mehr Richtung Modell 2, Subventions- oder Kontraktmodell gehen und auch eine Verschiebung von Kompetenzen von oben in eine Zwischenebene bedeuten. Viele Kantone regeln diverse Sachpolitiken neu auf einer

regionalen Ebene, beispielsweise regionale Organisationen der Feuerwehr, des Tourismus, der Sozialdienste etc.

Ebenfalls drei Kantone sind der Ansicht, dass die Kantone zukünftig die Agglomerationen stärker steuern sollten. Es sind logischerweise alle Kantone, die die AP nicht inhouse verfassen (Modell 1a), jedoch interessanterweise zwei Kantone, die bereits von sich aus angeben, dass sie den Lead innehaben. Bei diesen zwei Letzteren geht es somit noch stärker Richtung Eigenerstellermodell 1a, sprich eine Verschiebung (oder teilweise Rückholung) von Kompetenzen nach oben.

Bei den Kommentaren wurde fünfmal zurückgemeldet, dass keine dieser Tendenzen zuträfe oder aktuell keine Änderungen vorgesehen seien. Eine Stimme sagte, dass die Kompetenzen seit Jahren zwischen Kanton, Region und Gemeinden gut geregelt seien und sich bewährt hätten. Zwei Rückmeldungen gehen in die Richtung, dass der Kanton bereits Koordinations- und Steuergefässe kenne oder bereits heute gemeinsam diese Agglomerationspolitik betrieben werde und es keinen weiteren Bedarf gebe. Eine Rückmeldung war interessant, dass dies vom zuständigen Regierungsrat abhängig sei. Offenbar können auch einzelne Personen oder Regierungen Teile dieser Politik verändern oder prägen.

Eine Rückmeldung hat noch die Tendenz von weiter oben bekräftigt: Der Kanton möchte die Trägerschaft der Agglomeration breiter aufstellen und den Agglomerationsgemeinden so mehr Verantwortung zuweisen. Dies entspräche einer Kompetenzverschiebung nach unten.

- Die Tendenzen sind eher schwach und gehen in unterschiedliche Richtungen. Grössere Veränderungen in der Agglomerationspolitik sind daher nicht zu erwarten. Die (wenn auch unterschiedlichen) Modelle scheinen sich grundsätzlich etabliert zu haben. Die stärkste Tendenz ist diejenige, dass auf Stufe Region mehr Synergien zwischen Agglomerationen und weiteren regionalen Strukturen gesucht werden sollen.

6.6.4 Fragen zur Institutionalisation

Mit der Frage 30 wurden die Kantone zu Tendenzen der Institutionalisation der Agglomerationen befragt. Verschiedene Tendenzen wurden zur Auswahl gestellt:

Institutionalisierung: Markieren Sie bitte alles Zutreffende:

- a) Tendenzuell sollen die Strukturen der Agglomerationen in unserem Kanton weiter institutionalisiert werden.
- b) Tendenzuell haben sich die geschaffenen Strukturen der Agglomerationen als zu ambitioniert erwiesen und es wird eher eine Vereinfachung angestrebt.
- c) Das gewählte Modell hat sich bewährt und soll beibehalten werden.
- d) Die Agglomerationspolitik dient auch dazu, um institutionelle Fragen anzustossen wie Gemeindefusionen oder Reformen von Regionen.
- e) Die Agglomerationspolitik ist klar abgetrennt von institutionellen Fragen wie Gemeindefusionen und Reformen von Regionen.
- f) Andere Tendenzen: Welche?

Tabelle 15: Fragen zur Institutionalisierung (Frage 30 Befragung Kantone)

75% (oder 12 Kantone) finden, dass sich die geschaffenen Agglomerationsstrukturen bewährt haben und so weiterbestehen sollen. Drei Kantone finden, dass die Strukturen eher weiter institutionalisiert werden sollten. Es sind drei Kantone, die die Agglomerationen bereits ziemlich stark steuern und begleiten.

Nur eine Rückmeldung geht dahin, dass sich die Strukturen als zu ambitioniert erwiesen haben und eher eine Vereinfachung angestrebt werden sollte.

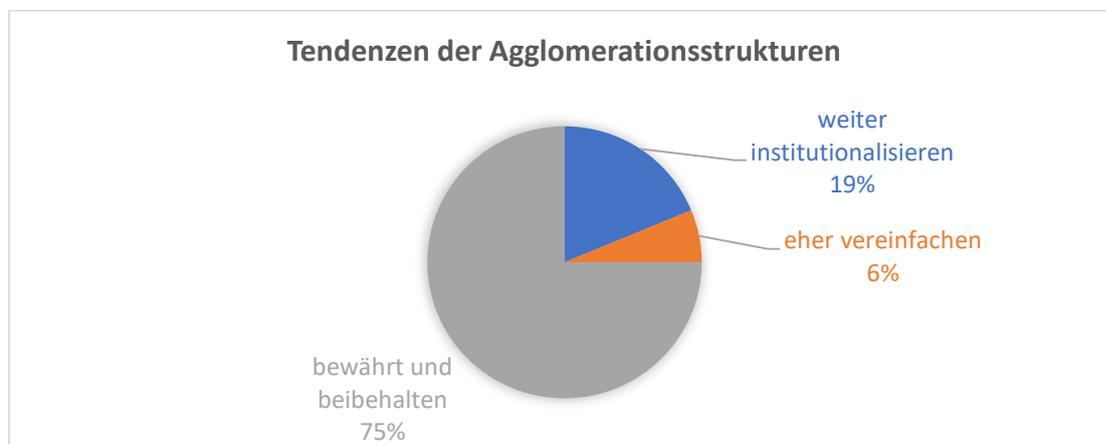


Abbildung 41: Tendenzen zu den Agglomerationsstrukturen

Diese Entwicklung entspricht grundsätzlich der Thesen der TK von Kap. 3.5.8, dass keine 4. Staatsebene zwischen Kanton und Gemeinde geschaffen werden soll. Zwar werden gewisse Aufgaben oder Rollen durchaus den Regionen oder den Agglomerationen zugeteilt, aber diese bleiben begrenzt. In den Bereichen demokratische Grundrechte, Steuerhoheit oder in ähnlichen Themen sind keine Tendenzen zu einem weiteren Ausbau feststellbar. Vielmehr scheinen die Kantone zufrieden zu sein mit den gefundenen Vertrags- oder Vereins-Lösungen, die sich in der Mehrheit der Fälle etabliert haben (siehe auch Kap. 6.5).

Des Weiteren wurden die Kantone befragt, ob sie die Agglomerationspolitik als Mittel für weitere institutionelle Reformen einsetzen, insbesondere beispielsweise zur Förderung von Gemeindefusionen oder Reformen von Regionen. In früheren Erfassungen und Studien ausgehend von der Tripartiten Konferenz wurde mehrheitlich empfohlen diese Fragen von der Agglomerationspolitik zu trennen, da solche politisch heiklen Fragen allenfalls die weitere grenzübergreifende Zusammenarbeit stören oder gar verhindern könnten. Eigentlich hat einzig der Kanton Tessin eine Politik in diese Richtung betrieben (vgl. Kap. 3.5). Mit gewissem Erfolg, denn es kam in den vergangenen Jahren zu zwei grossen Gemeindefusionen rund um die Städte Lugano und Bellinzona.

Gemäss den Empfehlungen der TK (Kap. 3.5.4) sollten die Kantone «Bestrebungen für Zusammenlegungen der Akteure» lancieren. Gleichzeitig hat die TK (vgl. Kap. 3.5.6 bei den Empfehlungen zum Prozess auch «Tabuthemen», insbesondere auch Fusionsdiskussionen, als hilfreich betitelt. Die Empfehlung war somit nicht eindeutig und mit der Zusammenlegung der Akteure waren vielleicht eher parallele Organisationen gemeint, die sich um ähnliche Themen kümmern und weniger Gemeindefusionen. Die Frage der Gemeindefusionen wird in den meisten Kantonen nicht mit der Agglomerationspolitik verknüpft. Nur ein einziger Kanton hat angegeben, dass die Agglomerationspolitik tendenziell auch als Mittel für weitere Reformen in diesem Bereich dienen soll. Die grosse Mehrheit will jedoch diese Fragen und Politiken nicht koppeln.

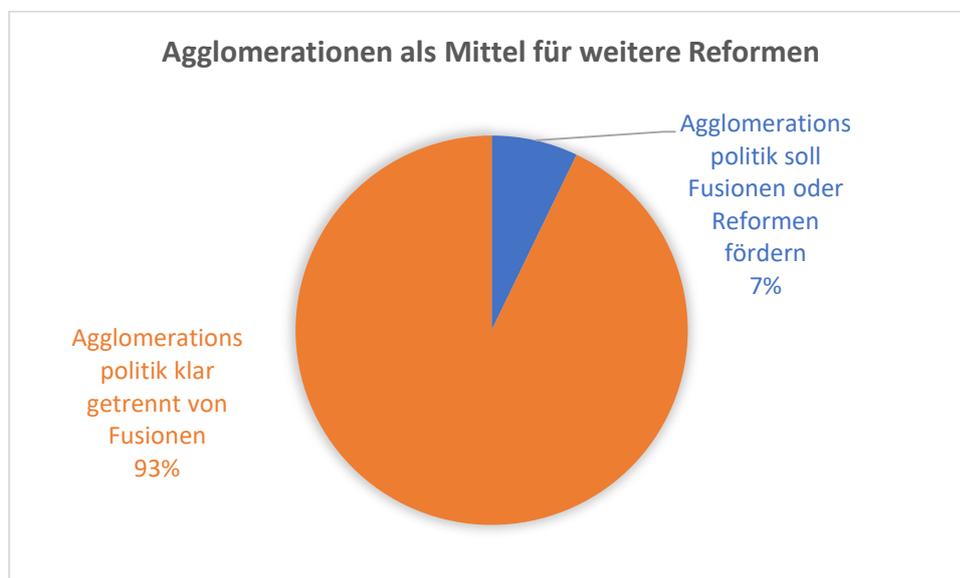


Abbildung 42: Agglomerationspolitik als Mittel für weitere Reformen von Institutionen

Was genau die Gründe dafür sind, wurde nicht erfragt. Es dürften aber die Gleichen sein wie in den früheren Befragungen und Studien von Ecoplan. Per Definition ist die Agglomerationspolitik etwas, das über bestehende Grenzen, in funktionalen Räumen funktionieren sollte.

Wenn sich dadurch Einheiten annähern, ist das ein erwünschter Nebeneffekt, muss aber nicht zwingend erfolgen, wenn die Zusammenarbeit auch sonst funktioniert. Gemäss Jeanneret (Kap. 3.1) können Agglomerationen auch als Mittel für innovative Formen der Zusammenarbeit funktionieren und machen so Fusionen nicht zwingend notwendig.

Gemäss den Resultaten zur Effektivität der Zusammenarbeit (vgl. Kap. 6.4) scheinen die Kantone und auch die Agglomerationen mit den etablierten (unterschiedlichen) Modellen grossmehrheitlich zufrieden zu sein, so dass sich eine Koppelung dieser Politiken nicht aufzudrängen scheint.

- Die grosse Mehrheit der Kantone ist mit den geschaffenen Agglomerationsstrukturen zufrieden und strebt keine grossen Veränderungen in der Institutionalisierung an.
- Die Agglomerationspolitik wird in den Kantonen, abgesehen von einer Ausnahme, nicht mit Fragen der territorialen Steuerung (Gemeindefusionen) verknüpft.

7 Schlussfolgerungen, Fazit

Im anschliessenden Schlusskapitel werden die wichtigsten Erkenntnisse zusammengefasst, die Umsetzung der Empfehlungen der TK überprüft und daraus die Tendenzen, Trends und Thesen zur Weiterentwicklung abgeleitet.

7.1 Erkenntnisse, Hindernisse, Problemfelder

Die Agglomerationen werden aufgrund realpolitischer Gegebenheiten gebildet und entsprechen nur selten exakt den definierten Perimetern des Bundes, die aufgrund von statistischen Ansätzen gebildet werden. Auch nur rund die Hälfte der Kantone geben Vorgaben zu den Perimetern. Wenn sie es tun, dann ist es meistens mit finanziellen Hilfestellungen verknüpft. Thematisch beschränken sich die Zusammenarbeiten in den Agglomerationen grossmehrheitlich in den Bereichen, die vom Programm Agglomerationsverkehr vorgegeben werden: Siedlung, Verkehr und Landschaft. Die AP entfalten behördenverbindliche Wirkungen. Die Entscheide in den Agglomerationen werden i.d.R. durch Mehrheitsentscheide gefällt und die Vertreter ohne direkte Volkswahl von den Gemeinden gestellt. Die Formen der Zusammenarbeit in den Agglomerationen sind vielfältig, am häufigsten sind Vertragslösungen und Vereine. Auch die Trägerschaften sind vielfältig. Nur zu einem Drittel sind die Kantone selbst direkt Träger der AP. Häufig sind die Kantone in der Trägerschaft jedoch zumindest beteiligt. In der Mehrheit sind die Kantone direkt an der Agglomerationsstruktur involviert und fast immer in Organen vertreten, in denen sie mehrheitlich eine Einflussnahme auf die Entscheidungsfindung nehmen können. Dafür engagieren und beteiligen sich die Kantone in der Regel an allen Kostenarten der Agglomerationen, sogar bei den Betriebskosten. Die Anteile dieser

Beteiligungen variieren aber sehr stark von Kanton zu Kanton. Die Anwendung eines Solidaritätsprinzips unter den Mitgliedern der Agglomerationen für die Finanzierung der Agglomerationen und deren Investitionen ist eher die Ausnahme. Meistens tragen die Standortgemeinden die Restkosten allein nach Abzug der Bundes- und Kantonssubventionen. Aufgrund dieser in den meisten Fällen tripartiten Finanzierung, profitieren die Gemeinden stark von den AP.

Die Funktionsweise einer Agglomeration ist vermutlich auch im Zusammenhang mit deren Grösse zu betrachten. Eine kleine Agglomeration mit wenigen Mitgliedergemeinden braucht nicht unbedingt die gleichen Strukturen wie eine grosse Agglomeration über die Landesgrenzen hinweg. Diese Aspekte wurden in dieser Befragung nicht beleuchtet.

7.1.1 Kantonaler Lead in der Agglomerationspolitik

Explizit formulierte kantonale Agglomerationsstrategien und -politiken gibt es nur in wenigen Kantonen, es ist aber zu vermuten, dass diese informell existieren. Da es sich um ein zusätzliches, äusserst komplexes Themenfeld handelt mit einer Querschnittsfunktion ähnlich wie die Konzepte der Nachhaltigen Entwicklung und der Klimathematik, wird diese Politik in die verschiedenen bestehenden Politiken integriert (Raumplanungs-, Mobilitäts- und Umweltpolitik in erster Linie). Bei vielen Kantonen hat sich eine kantonale Governance der Agglomerationen über die Zeit somit dynamisch entwickelt, sehr oft auch aufgrund von externen Anreizen von oben (Bundesprogramme). Die Leadvergabe in der kantonalen Agglomerationspolitik wird aus diesen Gründen auch nicht in allen Kantonen gleich gehandhabt. Die Governance ist zudem teilweise auf die einzelnen Agglomerationen oder regionalen Gegebenheiten und auch die Grösse der Agglomerationen angepasst. Nicht wenige Kantone lassen hier den unteren Ebenen gemäss Subsidiaritätsprinzip einigen Spielraum offen.

Die Kantone begrüssen und fördern in unterschiedlichem Mass die Zusammenarbeit in den Agglomerationen. Meistens werden Vorgaben zu Themeninhalten und Leistungen gemacht, diese lehnen sich jedoch grösstenteils an die Bundesvorgaben des PAV. Wenn die Kantone Vorgaben an die Agglomerationen machen, bedeutet dies allerdings nicht automatisch, dass sie sich im Lead der Agglomerationspolitik sehen. Zweidrittel der Kantone sehen sich im Lead der Agglomerationspolitik, ein Drittel der Kantone delegiert die Erarbeitung der AP allerdings an eine untere Ebene. Häufig ist auch ein gemeinsamer oder geteilter Lead mit den betroffenen Regionen und/oder Gemeinden. Bei stark grenzüberschreitenden Agglomerationen teilen sich i.d.R. verschiedene Kantone den Lead.

Die Agglomerationen sind mehrheitlich im Lead bei der Erarbeitung der Agglomerationsprogramme. Die Kantone (und Gemeinden) bestimmen aber in der Regel die Erarbeitung

massgeblich mit. Die Massnahmenträger und somit die Zuständigkeit für die Umsetzung der AP sind mehrheitlich beim Kanton und bei den Gemeinden anzusiedeln. Die Agglomerationen spielen hierbei meist eine koordinierende Rolle.

7.1.2 Modelle der kantonalen Governance der Agglomerationen

Die kantonale Governance der Agglomerationen kann grob in 5 unterschiedliche Modelle eingeteilt werden, die stark angelehnt sind an die Modelle der staatlichen Gewährleistungsmodelle nach Schedler:

1. Direkte interne Mitbestimmung des Kantons
1a) Eigenerstellermodell
1b) Beteiligungsmodell Typ Leader
1c) Beteiligungsmodell Typ Beteiligter
2. Indirekte Steuerung durch den Kanton als Überwachungs-, Kontroll- und Genehmigungsinstanz
2a) Kontraktmodell
2b) Subventionsmodell

Die Modelle 1a und 1b entsprechen einem klaren kantonalen Lead. Beim Modell 1c steht ein partnerschaftlicher Ansatz im Vordergrund. Bei den Modellen 2 delegiert der Kanton den Lead hauptsächlich an eine Agglomeration-Organisation, bleibt aber meistens mitbestimmend innerhalb dieser Organisation.

7.1.3 Beurteilung der Modelle

Aufgrund der kleinen Stichprobe und Datenlage konnte musste die Auswertung hauptsächlich auf die beiden Grundmodelle 1 und 2 beschränkt werden.

Die Kantone beurteilen insgesamt den «Lead Kanton» und somit die Modelle 1 (insbesondere 1a und 1b positiver als Modelle mit «Lead Agglomeration» - Modelle 2 und teilweise 1c. Das Eigenerstellermodell 1a – also eine In-house-Lösung in den Kantonen - wird in Reinform sehr selten angewendet und entspricht möglicherweise nicht dem gewünschten partnerschaftlichen Ansatz des Bundes. Die Modelle 1 werden einheitlicher positiv bewertet, die meisten Einschätzungsfragen werden mit (+) bewertet) sowohl von den Kantonen wie auch von den

Agglomerationen. Positiv beim Lead Kanton wird insbesondere die Entscheidungsfindung hervorgehoben. Die Finanzierung der Agglomerationen ist klarer und die Umsetzung der AP erscheint zielgerichteter. Diese Modelle werden hingegen etwas weniger gut akzeptiert, sind teilweise weniger flexibel und es ist schwieriger eine Agglo-Identität zu bilden. Eine ausführliche Konsensfindung zwischen allen Ebenen ist aufwendig und kann durch einen starken Lead des Kantons möglicherweise beeinträchtigt werden. Die Chancen bei diesen Modellen liegen bei einer einheitlicheren Planung und koordinierten Vorgehensweise, klareren Zuständigkeiten und eine allenfalls raschere und zielgerichtete Umsetzung. Zu den Risiken gehören mehr Widerstände durch den stärkeren Top-down-Ansatz und v.a. grössere Aufwände für die Kantone, da sie sehr viele Aufgaben selbst übernehmen.

Der «Lead Agglomeration» spricht für die Modelle 2 oder teilweise 1c. Die Streuung der Antworten bei «Lead Agglomeration» oder in den Modellen 2, allenfalls Modell 1c ist insgesamt breiter. Bei den Modellen 2 liegen die Vorteile in erster Linie bei der Akzeptanz der Governance. Sie haben auch Vorteile beim Ausarbeiten von Konsenslösungen, sie erscheinen tendenziell flexibler und können so allenfalls zu besserer Problemlösung beitragen, zumindest schätzen die befragten Agglomerationen dies so in der Mehrheit ein. Ein weiterer Vorteil ist eine verbesserte Agglo-Identitätsbildung durch die tendenziell grössere Nähe zur Basis. Dies kann auch die Konsensfindung positiv beeinflussen und so zu einer nachhaltigeren Lösungsfindung beitragen. Die Kantone sind dagegen etwas kritischer eingestellt zu diesen Modellen, gerade was die Umsetzung der AP betrifft. Die Schwächen bei diesen Modellen liegen bei weniger klaren Kompetenzverteilungen durch die Delegation von Aufgaben. Die Verteilung der Lasten auf mehrere Ebenen und Akteure kann ebenfalls eine Chance sein für die Kantone, die so weniger allein stemmen müssen. Und nicht zuletzt sind Kontrakt- oder Subventionsmodelle mit vertraglichen Lösungen tendenziell flexibler bei der Anpassung. Als Risiko kann die Kompetenzübertragung gesehen werden, indem so schlussendlich unklarere Strukturen geschaffen werden. Wenn die Kantone weniger direkt bestimmen oder die Richtung vorgeben, dann muss tendenziell mit mehr Inkohärenzen zwischen Planungsebenen oder allgemein einer Gesamtstrategie gerechnet werden oder sie müssen mit einem zusätzlichen Koordinationsaufwand ausgeräumt werden. Nicht zuletzt kann eine ausführliche Konsensfindung zu langwierigen Prozessen oder gar Verzögerungen führen, die wiederum die Umsetzung umständlicher gestalten.

Das Modell 1c Beteiligungsmodell Typ Beteiligter liegt irgendwo in der Mitte dieser beiden Modelltypen 1 und 2. Die Kantone sehen sich beim Modell 1c immer noch mehrheitlich im Lead, es ist aber bereits ein stark partnerschaftlicher Ansatz. In einem Umkehrschluss darf aber nicht verkürzt festgehalten werden, dass dieses Modell das Optimale ist und die Vorteile

der beiden Grundmodelle auf sich vereinen kann. Um verfeinerte Aussagen zu diesem Modell machen zu können, wären zusätzliche, vertieftere Fallstudien notwendig.

Jedes Modell der kantonalen Governance der Agglomerationen hat seine Vor- und Nachteile, Chancen und Risiken. Es ist aufgrund dieser Befragung nicht möglich eine eindeutige Empfehlung oder Beurteilung der einzelnen Modelle abzugeben. Das Modell muss zudem auf die realpolitischen Verhältnisse und gewisse «Traditionen» oder «Kulturen» in der institutionellen Zusammenarbeit in den Kantonen angepasst werden. Nebst der Kultur muss auch die Grösse der Agglomeration berücksichtigt werden. Die Kantone müssen die Gesamtsteuerung im Auge behalten und aufgrund dieser Kriterien entscheiden, inwieweit sie direkt in den Agglomerationen mitsteuern wollen. Aufgrund der Theorie der Regional Governance bleibt die *Vermittlung* (oder Führung) durch die Kantone wichtig, damit genügend *Resonanz* erzeugt werden kann. Damit ist das Erkennen und Akzeptieren des Handlungsbedarfs durch die Gemeinden gemeint. Nicht zu vergessen ist eine gute *Inszenierung* der bisherigen Erfolge von erfolgreichem regionalem Zusammenarbeiten. Zusammenfassend könnte gesagt werden; wichtig erscheint, dass überall möglichst effiziente Modelle gefunden werden, die eine gute Zusammenarbeit und Koordination ermöglichen und möglichst gut verstanden und akzeptiert werden, damit das Grundziel, einer verbesserten Planung und Koordination in den funktionalen Räumen ermöglicht wird.

7.2 Umsetzung der Empfehlungen und Thesen der Tripartiten Konferenz

In Kapitel 3.5.4 und 3.5.8 werden die Empfehlungen und Thesen der TK zur zukünftigen Agglomerationszusammenarbeit zusammengefasst. An dieser Stelle soll anhand der Resultate aus dieser Untersuchung Bilanz gezogen werden, ob und wie diese Empfehlungen umgesetzt wurden und ob die wichtigsten Thesen eingetroffen sind.

7.2.1 Umsetzung der Empfehlungen der TK an die Kantone

In der Studie von Arn/Stricker 2004 wurden diverse Empfehlungen an die Kantone formuliert (vgl. Kapitel 3.5.4). Für die wichtigsten davon wird an dieser Stelle eine kurze Bilanz gezogen:

- Die Kantone bemühen sich in der Mehrheit «aktiv» um eine Zusammenarbeit in den Agglomerationen. So bestätigen 70% der Kantone, dass sie sich in dieser Politik im Lead sehen, die Ausgestaltung dieser Rolle ist jedoch sehr heterogen.
- Die *Anreize und günstige Rahmenbedingungen* konzentrieren sich in erster Linie auf die finanziellen Anreize. Fast überall finanziert der Kanton die Agglomerationen mit, sogar sehr oft bei den Betriebskosten, allerdings sind die Anteile und Beiträge von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich.

- Ein System von einem *Lastenausgleich* ist nur bei einer Minderheit der Agglomerationen vorhanden. Solche Systeme entstanden meist bottom-up und wurden selten von den Kantonen vorgeschrieben.
- Aufgrund des «Leads» der Kantone in der Agglomerationspolitik kann ebenfalls von einer grundsätzlichen «*Gesamtsteuerung*» gesprochen werden. Allerdings fehlen häufig dazu explizit und eigenständig formulierte Strategien. Zumindest dort, wo die Kantone stark steuern (Modelle 1a und 1b) wird dieser Empfehlung weitgehend nachgekommen.
- Die *Zusammenarbeit über die Kantongrenzen* funktioniert gut, so haben sich doch 42% aller Agglomerationen über Kantons- und teilweise sogar über Landesgrenzen hinweg etabliert und weitere sind im Aufbau.
- Die Forderung nach einem *partnerschaftlichen Ansatz* wird unterschiedlich stark nachgekommen. Gerade die Modelle 1a und 1b sind deutlich stärker top-down.
- Die *Schiedsrichterrolle* der Kantone wird insbesondere bei den Modellen 2 angewendet. Bei den Modellen 1 steuern die Kantone direkt intern mit und sind Teil der Entscheidungsträger. Eine neutrale Schiedsrichterrolle ist hier schwieriger wahrzunehmen.
- Die wenigsten Kantone haben spezifische *Rechtsgrundlagen* für die Agglomerationen geschaffen, die rechtlichen Grundlagen sind allerdings oft in verwandten Gesetzen geregelt.
- Der Empfehlung, die Zusammenarbeit in den Agglomerationen auf *vertraglicher Basis* zu regeln, wird oft nachgekommen, mindestens ein Drittel aller Agglomerationen basieren auf einem vertraglichen Regelwerk, ein weiteres Drittel sind Vereine.
- Der Forderung nach einem einzigen *Träger* wird – v.a. vornehmlich aufgrund der Bundesvorgaben - entsprochen. Die Trägerformen bleiben vielfältig.
- Der Verzicht auf die Bildung neuer *Gebietskörperschaften mit eigener Steuerhoheit* wurde überall eingehalten.
- Hingegen wird die *Zusammenlegung oder Reduktion der Anzahl Akteure* von den Kantonen eher von der Agglomerationspolitik getrennt, zumindest werden territoriale Diskussionen nicht direkt mit der Agglomerationspolitik gekoppelt.

7.2.2 Eintreffen der formulierten Thesen der TK

Aufgrund der Bestandesaufnahme von Ecoplan 2016 wurden von der TK einige Thesen zur künftigen Zusammenarbeit in den Agglomerationen aufgestellt (vgl. Kapitel 3.5.8). Aus den Befragungen lassen sich folgende Erkenntnisse über die Weiterentwicklung seit 2016 formulieren:

- Die Rollenteilung zwischen den Agglomerationen als Koordinationsdrehscheibe und den Kantonen und Gemeinden als Umsetzer und Finanzierer der AP-Massnahmen wird in den meisten Fällen angewendet. In mindestens einem Drittel übernimmt der Kanton aber gleichzeitig die Koordinationsrolle und zieht den Lead insgesamt hauptsächlich an sich.
- Die Kantone sollen gute Rahmenbedingungen und Anreize schaffen, damit es zur Zusammenarbeit in den Agglomerationen kommt. Dies trifft insofern ein, dass vielerorts funktionierende Agglomerationen existieren, die Anreize (insbesondere die finanziellen) sind zwischen den Kantonen aber sehr heterogen, was möglicherweise auch zu unterschiedlich effizienten Strukturen und Zusammenarbeitsweisen führt.
- Das empfohlene Zusammenführen von parallelen Organisationen wird gefördert. Zumindest kann durch diese Befragung bestätigt werden, dass die These als grundsätzlich richtig anerkannt wird und Anstrengungen in diese Richtung getätigt werden. Die Umsetzung findet aufgrund des weiterhin grossen Bestandes und Vielfalt an Strukturen wahrscheinlich nicht überall gleich konsequent statt.
- Die Agglomerationen sollen Verbindlichkeiten schaffen. Dies trifft mit der Behördenverbindlichkeit der AP einem hohen Masse zu. Gleichzeitig wurde darauf geachtet, dass keine 4. Staatsebene entsteht und in einzelnen Kantonen wird dieser Tendenz sogar aktiv entgegengewirkt.
- Die Agglomerationen sollen gemäss der TK weitere Themenfelder aufnehmen und bearbeiten. Diese These ist nicht eingetroffen, im Gegenteil, die Agglomerationen konzentrieren sich tendenziell immer stärker auf die drei vom Bund vorgegeben obligatorischen Themenbereiche.
- Zum Einbezug der Kantone in die Agglomerationsstrukturen hat die TK keine eindeutige Empfehlung abgegeben, dies hänge mit der realpolitischen Situation vor Ort zusammen. Dies scheint sich zu bestätigen. Es gibt weiterhin zwei unterschiedliche Grundmodelle von kantonalem Einbezug. Auch die vorliegende Arbeit kann hier keine eindeutige Empfehlung abgeben. Die befragten Agglomerationen und Kantone haben sich mit ihren Systemen eingelebt und sehen keinen dringenden Handlungsbedarf für grundlegende Veränderungen.
- Von der TK wurde die Vereinsform empfohlen. Effektiv ist dies eine häufig praktizierte Form der Trägerschaft von Agglomerationen (rund ein Drittel aller Agglomerationen sind ein Verein), insbesondere in kantons- und länderübergreifenden Agglomerationen.

Es ist schwierig zu beurteilen, ob eine allgemeine Tendenz zu mehr Steuerung von oben durch die Kantone oder doch eher eine Stärkung des Subsidiaritätsprinzips eingetreten ist. Die

Tendenzen gehen je nach Kanton in unterschiedliche Richtungen (vgl. Kapitel 6.6.3). Zumindest kann festgehalten werden, dass die Beteiligung der unteren Ebene und der Bevölkerung in den meisten Fällen in «angemessener Weise» umgesetzt wird, wie das der Bund in seinen Richtlinien zur PAV verlangt. Auch der Einbezug und das Mitwirken der kantonalen Fachstellen in der Erarbeitung und Umsetzung der AP funktioniert zur allgemeinen Zufriedenheit.

7.3 Tendenzen, Trends und Thesen

Insgesamt wird die Agglomerationspolitik in ihrer unterschiedlichen Ausprägung in den Kantonen breit akzeptiert, weder die Kantone noch die Agglomerationen sehen grossen Handlungsbedarf. Die betroffenen Stakeholder sehen auch klar den Nutzen und die Vorteile der Agglomerationen, trotz all der Zusatzaufwände, die geleistet werden müssen, in Form von Absprachen, Koordination und die teilweise auch nicht immer ganz einfache Konsensfindung und Zusammenarbeit über die traditionellen Grenzen hinweg. Der starke Autonomiereflex der Gemeinden wird von 70% der Befragten immer noch als Hindernis wahrgenommen für eine effizientere und optimalere Zusammenarbeit in funktionalen Räumen. Diejenigen, die aber seit einigen Jahren erfolgreich zusammen AP erarbeiten, erkennen mehr und mehr die Vorteile dieser Zusammenarbeit. Es gibt fortführende Tendenzen zu regionaler Zusammenarbeit in funktionalen Räumen über traditionelle Grenzen hinweg, wie der aktuelle Aufbau von mehreren neuen Agglomerationen beweist.

Den Nutzen und Zweck der Agglomerationspolitik der Bevölkerung verständlich zu machen, gelingt indes noch nicht optimal. So zweifelt ein Drittel der befragten Kantone, dass diese komplexe Materie, die thematisch für Laien sehr schwierig zu durchschauen ist, wirklich von der Bevölkerung verstanden wird. Nur rund die Hälfte der Kantone denkt, dass diese Politik verstanden und getragen wird von der Bevölkerung. Dies ist ein Hinweis darauf, dass die Agglomerationsstrukturen möglicherweise zu kompliziert sind und sollte als Anlass genommen werden, diese Strukturen möglichst zu vereinfachen, um deren Legitimität langfristig nicht zu gefährden und nicht in der Politikverflechtungsfalle (vgl. Multilevel Governance Kap. 3.6) zu landen.

Insgesamt wird die Agglomerationspolitik von den Kantonen – und sehr wahrscheinlich auch von den Gemeinden⁹¹ - als zusätzliche Aufgabe wahrgenommen, die geleistet werden muss und so auch zu Überlastungen der Behörden führen kann. Es ist somit zentral, den Nutzen und die Bedeutung der ganzen Politik aufzeigen zu können, damit diese Aufgaben weiterhin

⁹¹ Die Gemeinden wurden dazu zwar nicht befragt und deshalb muss hier von einer Annahme ausgegangen werden.

und mit der notwendigen Qualität ausgeführt werden können. In der grossen Mehrheit gelingt dies aber. Es scheint, dass eher strukturärmere Kantone oder zumindest Kantone, die sich eine weniger starke Verwaltung leisten, tendenziell mehr Aufgaben an die Agglomerationen delegieren. Mindestens die Hälfte der betroffenen Kantone tut dies wahrscheinlich wegen Ressourcenknappheit und nicht aufgrund einer klaren Strategie eines Bottom-up-Ansatzes. Die kantonale Governance der Agglomerationen sollte schlussendlich nicht primär von den vorhandenen Ressourcen abhängig gemacht werden, sondern sollte ein klarer strategischer Entscheid der Gesamtregerungen sein, da es sich um eine transversale Politik handelt, die zahlreiche Bereiche betrifft.

Der Agglomerationspolitik wird somit noch nicht in allen Kantonen die genügende Aufmerksamkeit geschenkt. In der Mehrheit wurde die Zusammenarbeit ausgelöst durch die Impulse der Bundespolitik, insbesondere des PAV mit seinen grossen finanziellen Anreizen. Natürlich sind finanzielle Anreize wichtig und starke Motoren einer verbesserten Zusammenarbeit, die Akteure sollten aber auch aus anderen Gründen die Vorteile einer Zusammenarbeit erkennen und anstreben. Auch die Kantone haben ein grosses Interesse an gut funktionierenden Agglomerationen und einer kohärenten Raumentwicklung. Die Verkehrsproblematiken, die nachhaltige Entwicklung, ja sogar ein Grossteil der Klimapolitik wird auch aufgrund dieser Politik massgeblich beeinflusst werden. Dies muss nicht zwingend zu einem Top-down-Ansatz in den Kantonen führen, aber wichtig erscheint, dass die Politiken aufeinander abgestimmt werden und die notwendige Aufmerksamkeit erfahren.

Bisher wurden in der Agglomerationspolitik der letzten 20 Jahre in den Kantonen laufend Anpassungen vorgenommen, aber nur sehr selten waren diese von grundlegender Art. Der Kanton Freiburg mit seiner Gesetzesänderung weg von stark institutionalisierten Agglomerationen in Richtung «normaler» Zusammenarbeit in Form von Gemeindezweckverbänden ist da eher eine Ausnahme, die vielleicht auch im historischen Kontext der Anfänge der Agglomerationspolitik interpretiert werden muss, die in Freiburg noch vor dem PAV begonnen hat. Es ist momentan nicht mit grösseren Umwälzungen in anderen Kantonen zu rechnen. Die Kantone und Agglomerationen haben sich mit ihren Modellen arrangiert und versuchen im bekannten Rahmen Optimierungen herbeizuführen. Die kantonale Governance der Agglomerationen wird auch nicht mit anderen institutionellen Fragen oder der territorialen Steuerung wie Gemeindefusionen verknüpft, sondern wird in den meisten Kantonen eher «tabuisiert», wie das von der TK empfohlen wurde. Solche heiklen Fragen, die stark auch die Identität betreffen, können innerhalb der Zusammenarbeit in den Agglomerationen zu grosser Verunsicherung führen und werden deshalb strategisch besser ausgeklammert. Die stärkste Tendenz, die geäussert wurde, ist eine vermehrte Synergiesuche zwischen Agglomerations- und Regionalstrukturen, die teilweise noch in parallelen Strukturen existieren. Auch hier ist die

Entwicklung nicht in allen Kantonen gleich. Einige haben hier schon sehr grosse Schritte in diese Richtung vorgenommen, andere stehen erst am Anfang. Wenn schon keine territorialen Zusammenlegungen mehrheitsfähig sind, dann sollte wenigstens eine Zusammenlegung oder Synergien von parallelen Strukturen (beispielsweise Regionalverbände) geprüft werden. Grundsätzlich ist es wohl nicht empfehlenswert die AP mit weiteren (eher sachfremden) Themen zu überladen. Themen die allerdings sehr verwandt sind mit den bisherigen drei Themenvorgaben des Bundes, können aber sehr wohl sinnvollerweise integriert werden, beispielsweise das Thema Biodiversität, das ja eng verknüpft ist mit dem Thema Landschaft. Kultur oder Tourismus oder gar noch weiter entfernte Themen sind von Vorteil in anderen Gefässen zu behandeln.

Jeder Kanton hat ein System der Governance gefunden, das mehr oder weniger zur Zufriedenheit funktioniert. Schlussendlich ist es ein politischer Entscheid, wieviel Steuerung und Lead ein Kanton will. Das hängt nebst der Ressourcenfrage auch von lokalen realpolitischen Verhältnissen ab. Nicht vergessen gehen sollte dabei die Tatsache, dass die Kantone der Schweiz auch sehr unterschiedlich sind; von Stadtkantonen mit einer grossen Agglomeration bis hin zu ländlichen Kantonen mit mehreren kleinen und mittleren Agglomerationen. Diese grosse Vielfalt spricht grundsätzlich auch für eine vielfältige, kontextorientierte Lösungsfindung, die in vielen Kantonen praktiziert wird. Wo über Kantonsgrenzen und international zusammengearbeitet werden muss, bieten sich kooperativere Modelle, eher Modelle 2 oder höchstens das Modell 1c an, da sonst aufwendige Absprachen bzgl. der Rollen unter den Kantonen (Ländern) getätigt werden müssen.

Der Grosstrend der Regionalisierung wird vermutlich weiterhin voranschreiten. Auch die Gemeindefusionen werden zukünftig zu weiteren Zusammenlegungen von Strukturen führen. Dies wird auch die Agglomerationen und deren kantonalen Governance zu gewissen Veränderungen zwingen, die aber nicht grundsätzlicher Natur sein müssen. Das Element der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bleibt bei den meisten auch bei Gebietszusammenschlüssen vorhanden, da die funktionalen Räume oft sehr weit reichen und nur in sehr seltenen Fällen mit einer Grossfusion komplett eingemeindet werden können.

Die kantonale Governance der Agglomerationen bleibt ein dynamisches Politikfeld, da funktionale Räume nicht eindeutig gefasst werden können. Wo hören sie auf? Der Übergang in angrenzende (ländliche) Räume ist fließend. Zudem können sich diese Räume über die Zeit verändern. Vielleicht sind zusätzliche Generationen von AP notwendig, um grössere Entwicklungsschritte der kantonalen Governance der Agglomerationen zu initiieren. Die Agglomerationspolitik in den Kantonen verdient aber höchste politische Aufmerksamkeit, weil sie schlicht zu bedeutend ist für die gesamte kohärente Raumentwicklung und den damit

verbundenen Effekten in zahlreichen Sektorialpolitiken, egal für welches Governance-Modell der Agglomerationen sich der Kanton nun entscheidet.

8 Literatur und Quellenverzeichnis

- ARE / SECO und regio Suisse (2022). Inputpapier für das 2. AggloLab.
- ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2009): Agglomerationspolitik des Bundes: Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit in Agglomerationen.
- ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2015): Weisung über die Prüfung und Mitfinanzierung der Agglomerationsprogramme der dritten Generation.
- ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2018): Monitoring Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung (MOCA). Vergleichende Indikatoren nach Agglomerationen.
- ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2020): Richtlinien Programm Agglomerationsverkehr (RPAV).
- ARE Bundesamt für Raumentwicklung/SECO Staatssekretariat für Wirtschaft (2011): Evaluation und Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik des Bundes. Bericht zuhanden des Bundesrates.
- Arn, Daniel/Strecker, Mirjam (2003): Agglomerationspolitik. Bericht für den Gemeinderat der Stadt Bern.
- Benz, S. Lütz, U. Schimank, & G. Simonis (Eds.) (2007): Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder (pp. 253-268). Wiesbaden: VS Verlag.
- Bundesrat (1996): Botschaft über die Neuorientierung der Regionalpolitik. Bern. EDMZ.
- Bundesrat (2001): Agglomerationspolitik des Bundes. Bericht des Bundesrates. Bern. EDMZ.
- CEAT, Ernst Basler + Partner, Infras (2010): Evaluation der Agglomerationspolitik des Bundes 2002-2009.
- Diekmann, Andreas (2018): Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen. Rowohlt's Enzyklopädie.
- Ecoplan (2016): Zusammenarbeit in Agglomerationen. Bestandesaufnahme und Perspektiven. Schlussbericht. Im Auftrag der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK).
- Ecoplan / Arn / Strecker (2010): Finanzierung- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen.
- Interface (2003). Zusammenarbeit in Agglomerationen. Anforderungen – Modelle – Erfahrungen.
- Jeannerat, Eloi, VLP-ASPAN (2012): Die Planung in funktionalen Räumen. In Raum & Umwelt. Ausgabe. Nr. 6 /12.

- Lang, Achim: Script CAS4 (2020). Führung von Organisationen im öffentlichen Sektor. Modul Governance.
- Lowery, David (1999). Answering the Public Challenge: A Neoprogressive Research Agenda. In: An International Journal of Policy and Administration Vol. 12, No. 1. Malden/Oxford. S. 29-55.
- Lowery, David (2001). Metropolitan Governance Structures from a Neoprogressive Perspective. Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Vol. 7, No. 3 S. 130-135.
- RegioSuisse
- Schweizerische Eidgenossenschaft (2006): Agglomerationspolitik des Bundes. Zwischenbericht 2006. Bern. EDMZ.
- Schweizerischer Bundesrat (2015): Agglomerationspolitik des Bundes 2016+. Für eine kohärente Raumentwicklung Schweiz.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (1999): Bericht über die Kernstädte. Bern. EDMZ.
- TAK. Tripartite Agglomerationskonferenz (2006: Verstärkung der Zusammenarbeit in kantonsübergreifenden Agglomerationen.
- TAK. Tripartite Agglomerationskonferenz (2013): Tripartite Strategie zur schweizerischen Agglomerationspolitik.
- TAK. Tripartite Agglomerationskonferenz Hrsg. (2004): Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration. Empfehlungen der Tripartiten Agglomerationskonferenz vom 24. Juni 2004. Bericht der Tripartiten Technischen Arbeitsgruppe vom 1. März 2004.
- TAK. Tripartite Agglomerationskonferenz Hrsg. (2007): Der Weg zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik. Möglichkeiten und Grenzen kantonaler Agglomerationspolitik.

Internet

- [Agglomerationspolitik des Bundes 2016+ \(admin.ch\)](#)
- [Agglomerationsprogramme der vierten Generation: Zweite Tranche eingereicht \(admin.ch\)](#)
- [Analyseregionen | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#)
- [Bericht_AgglostrategieTG_20160616_RRB](#)
- [Hauptstadtregion Schweiz: Home](#)
- <https://www.agglo-fr.ch>
- <https://www.alexandria.unisg.ch/38533/1/07%20Benz%20-%20Public%20Management%20und%20Public%20Governance.pdf>

- <https://www.are.admin.ch/are/de/home/mobilitaet/programme-und-projekte/pav.html>
- <https://www.are.admin.ch/are/de/home/staedte-und-agglomerationen/strategie-und-planung/agglomerationspolitik-des-bundes-2016-.html>
- <https://www.astra.admin.ch/astra/de/home/fachleute/dokumente-nationalstrassen/naf-agglomerationsverkehr.html>
- <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/mobilitaet-verkehr/personenverkehr/verkehrsverhalten/tabellen-2015/agglomerationen.html>
- <https://www.dwds.de/wb/Agglomeration>
- <https://www.tripartitekonferenz.ch/de/>
- [Internationale Definitionen | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#)
- [Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds \(NAF\) / Agglomerationsprogramme \(admin.ch\)](#)
- [Programm Agglomerationsverkehr \(admin.ch\)](#)
- [Public-Choice-Theorie | bpb.de](#)
- [Räumliche Gliederungen | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#)
- [Räumliche Gliederungen | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#)
- [Räumliche Typologien | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#)
- [Regionalkonferenzen \(be.ch\)](#)
- [Über uns / GZA | Greater Zurich \(greaterzuricharea.com\)](#)

Gesetze:

- [20.3008 | Anpassung der Perimeter für die Agglomerationsprojekte | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#)
- ARE, Richtlinien Programm Agglomerationsverkehr, RPAV, [Agglomerationsprogramme 4. Generation \(admin.ch\)](#)
- [AS 2020 41 - Verordnung des UVEK über das Programm Agglomerationsverkehr \(PAVV\) \(admin.ch\)](#)
- [SGF 140.2 - Gesetz über die Agglomerationen - Etat de Fribourg - Erlass-Sammlung](#)
- [SR 700 - Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung \(Raumplanungsgesetz, RPG\) \(admin.ch\)](#)
- [SR 725.116.2 - Bundesgesetz vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel \(MinVG\) \(admin.ch\)](#)

- [SR 725.116.21 - Verordnung vom 7. November 2007 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassenverkehr zweckgebundener Mittel \(MinVV\) \(admin.ch\)](#)
- [SR 725.13 - Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstrassennetz sowie Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen \(Infrastrukturfondsgesetz, IFG\) \(admin.ch\)](#)

Befragungstool:

- [Findmind - Online Surveys](#)

Anhang

- Befragung der Kantone
- Befragung der Agglomerationen