

# Kriterien für eine ökonomische und bürgernehe Agglomerationspolitik

Die Schweiz ist zu einem städtischen Land geworden. Das Wachstum der Schweizer Agglomerationen hält unvermindert an. Es wird getrieben von wirtschaftlicher Dynamik und technologischer Entwicklung der Verkehrsmittel. Gleichzeitig können die Agglomerationsprobleme wie Pendlerverkehr und Zersiedlung nicht mehr alleine durch die Gemeinden und Kantone gelöst werden. Im Rahmen einer Masterarbeit an der Berner Fachhochschule wurden die Agglomerationsprobleme in der Schweiz am Beispiel des Kantons Bern untersucht und Kriterien für eine ökonomische und bürgernehe Agglomerationspolitik entwickelt.

Die Agglomerationen sind der volkswirtschaftliche Motor der Schweiz: Im städtischen Raum wird der überwiegende Teil des Schweizer Bruttoinlandproduktes generiert, liegen vier von fünf Arbeitsplätzen und wohnen drei von vier Schweizerinnen und Schweizern auf nur einem Viertel der Landesgesamtläche. Entsprechend der hohen Wohn- und Arbeitsdichte präsentieren sich auch die Agglomerationsprobleme: Wachsender Pendlerverkehr, Zersiedelung der Landschaft, Akzentuierung der sozialen Probleme in den Kernstädten, Stadtfucht, Stadt-Land-Gefälle bezüglich der Standortattraktivität und hohe finanzielle Belastung der Kernstädte.

## Bürgerinnen und Bürger direkt betroffen

Einwohnerinnen und Einwohner der Städte und stadtnahen Gebiete sind von den negativen Effekten der wachsenden Agglomerationen besonders betroffen: Die Mieten und das Wohneigentum werden teurer, die Arbeitswege länger, die Umwelt- und Verkehrsbelastungen nehmen zu, die Gemeindeinfrastrukturen werden ausgebaut, und das Landschaftsbild nimmt zusehends urbane Züge an. Obwohl die Agglomerationsprobleme direkte lokale Konsequenzen haben, können sie angesichts der Grössenordnung nicht kommunal gelöst werden. So macht beispielsweise der Pendlerverkehr vor keiner Gemeinde- oder Kantonsgrenze halt. Der bestehende föderalistische Staatsaufbau mit der kleinräumigen Gliederung in Gemeinden und Kantone ist nicht in der Lage, die Agglomerationsprobleme allein zu lösen.

## Kriterien für eine ökonomische und bürgernehe Agglomerationspolitik

Wie müssen Gebietskörperschaften ausgestaltet sein, damit sie die anstehenden



Der Pendlerverkehr kennt in den wachsenden Agglomerationen keine Gemeindegrenzen. (Bild: sts)

Probleme lösen können? Folgende Kriterien sind zentral.

- **Kompetenz-Kriterium**

Damit ökonomisches und bürgernehes (präferenzgerechtes) Handeln möglich ist, müssen Kompetenzen und Verantwortung mit den Aufgaben übereinstimmen. Dies setzt voraus, dass im gewählten Perimeter Nutzniessende, Entscheidungstragende und Steuerzahlende kongruent zueinander stehen.

Werden mit dem gewählten Perimeter die Kreise der Nutzniessenden, Entscheidungstragenden und Steuerzahlenden nicht zur Übereinstimmung gebracht, entsteht ein Missverhältnis zwischen Kompetenzen und Aufgaben, was die Handlungsfähigkeit nachhaltig einschränkt. So beeinträchtigen ungenügende Kompetenzen die Bereitstellung genügend finanzieller Mittel oder die Durchsetzbarkeit von Beschlüssen, während eine nicht mit den Aufgaben in kausalem Zusammenhang stehende Verantwortung die Problemlösung bereits aus strukturellen Gründen verhindert (namentlich bei einem nicht angemessenen Perimeter).

- **Perimeter-Kriterium**

Voraussetzung für das wirkungsvolle Handeln einer regionalen Instanz ist die Fest-

setzung einer Gebietskörperschaft nach den Fragestellungen der Agglomerationsproblematik. Können mit dem gewählten Perimeter die Agglomerationseffekte nicht oder nur unvollständig abgedeckt werden, besteht das Risiko zur Problemverlagerung entweder in eine andere Gebietskörperschaft oder einen anderen Fachbereich.

Beispiel Pendlerverkehr: Aus der Region Aaretal reisen täglich rund 11 500 Pendlerinnen/Pendler in die Agglomeration Bern. Zur Lösung der Verkehrsproblematik in der Agglomeration Bern muss die Planung der Verkehrsinfrastruktur demnach auch das Aaretal umfas-

sen. Falls der motorisierte Individualverkehr beispielsweise ausgangs Aaretal durch bauliche Massnahmen eingedämmt würde, fände eine Verlagerung auf andere Verkehrsrouten (z.B. Worblental) statt (und zwar solange, bis eine alternative Verkehrslösung einen höheren Nutzen abwirft). Ähnliche Effekte sind zu erwarten, wenn für die gleiche Gebietskörperschaft unterschiedliche regionale Instanzen zuständig sind.

- **Dezentralisierungs-Kriterium**

Die Agglomerationsprobleme können von keiner bestehenden staatlichen Ebene allein gelöst werden. Nur eine regionale Instanz ist in der Lage, die kleinräumig gegliederte politische Struktur zu überwinden.

Der bestehende föderalistische Staatsaufbau mit der hierarchischen Gliederung in Gemeinden und Kantone und der entsprechenden Verwaltungsorganisation (inkl. dezentrale Kantonsverwaltung mit Ämtern bzw. Bezirken) orientiert sich an politisch-historischen Grenzen. Die Gemeinden können angesichts der Grössenordnung der Agglomerationsproblematik nur für ihr eigenes Gemeindegebiet und in beschränktem finanziellem Rahmen unterstützende Massnahmen ergreifen. In der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit bestehen lediglich für spezifische Fragestellungen ge-

eignete Instrumente. Kleine Kantone sehen sich mit ähnlichen Problemen wie die Gemeinden konfrontiert: Agglomerationen orientieren sich auch nicht an historisch-politisch gewachsenen Kantonsgrenzen. In flächenmässig grossen Kantonen besteht in der Agglomerationsfrage eine ausgeprägte institutionelle Inkongruenz, da nur ein Teil der Gesamtbevölkerung direkt betroffen sein kann. Politische Entscheide zugunsten der Agglomerationen bedingen deshalb eine gewisse Solidarität zwischen Agglomeration und Hinterland, welche aber oft nicht vorhanden ist<sup>1</sup>.

• **Demokratie-Kriterium**

Die politische Legitimation erfordert klar definierte und austarierte Prozesse zur Mitbestimmung durch staatlichen Akteure (Politikerinnen/Politiker aller Ebenen).

Besteht ein Ungleichgewicht zwischen dem wirtschaftlichen, politischen oder gesellschaftlichen Potenzial einer Gemeinde und der ihr zugewiesenen Mitbestimmungsrechte, erhöht sich das Risiko einer verzerrten und unsachgerechten Entscheidungsfindung. Infolge der allgemein starken Bindung der Bürgerinnen/Bürger an ihre Gemeinde (sozialräumliche Betrachtung) führen von den Entscheidungsträgerinnen/Entscheidungsträgern als ungenügend empfundene Mitbestimmungsrechte lokal auch zu einer schlechten politischen Akzeptanz der Entscheide. Dies führt zu einer Gefährdung des ökonomischen und präferenzgerechten Staatshandelns.

**Voraussetzungen für wirkungsvolles regionales Handeln**

Gefragt ist demnach eine regionale Instanz, welche im Einzugsgebiet der Agglomerationen die komplexen Probleme lösen kann. Gemäss der erarbeiteten Kriterien gelten dabei für ein ökonomisches und bürgernahes Handeln auf regionaler Ebene folgende Voraussetzungen:

**Regionalkonferenzen**

- Die Regionalkonferenz wird als gemeinderechtliche Körperschaft für die verbindliche regionale Zusammenarbeit und als strategische Entscheidungsplattform konstituiert.
- Die Gemeindeexekutiven können beschliessen, das Mandat ihrer Vertreterin oder ihres Vertreters zu binden. Damit soll die Mitwirkung der Gemeinden auf die Entscheidungsfindung in der Region gestärkt werden.
- In der Versammlung der Regionalkonferenz gilt eine nach Bevölkerung abgestufte Stimmkraft.
- Die Regionalkonferenz kann Kommissionen einsetzen.
- Wichtige Vorlagen werden den Gemeinden und den weiteren interessierten oder betroffenen Kreisen zur Vernehmlassung vorgelegt, womit die Information und Mitwirkung der Öffentlichkeit gewährleistet werden soll.
- In bedeutenden Fragen sind Referenden und Initiativen möglich, welche die Stimmberechtigten oder die Gemeinden veranlassen können.
- Die Einführung des Regionalkonferenz-Modells ist freiwillig: Die Stimmberechtigten und die Gemeinden entscheiden in einer regionalen Initialabstimmung selber, ob sie das Modell einführen wollen.

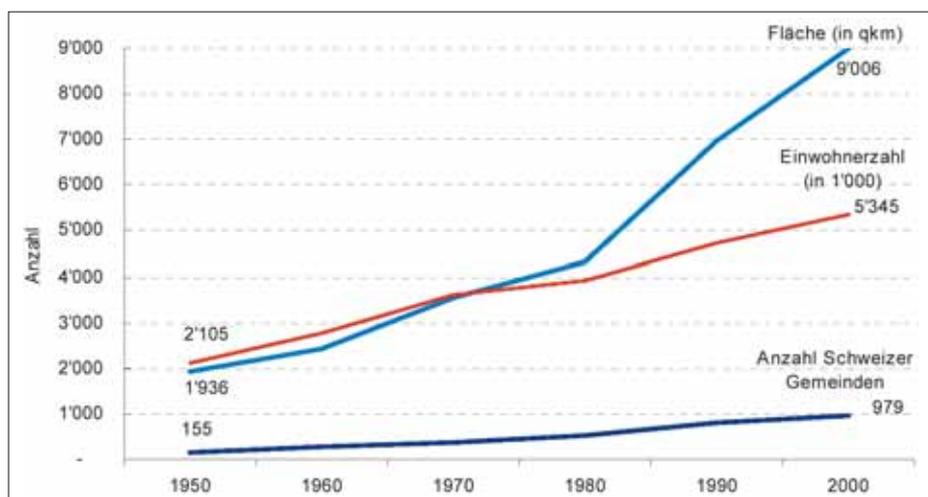
1. Alle von der Agglomerationsproblematik betroffenen Gemeinden und Kantone sind involviert. Damit wird sichergestellt, dass die Bürgerinnen und Bürger als Betroffene, Steuerzahlende und politisch Aktive gleichermaßen mitentscheiden können.
2. Die regionale Instanz ist mit umfangreichen Kompetenzen ausgestattet, sodass sie die übertragenen Aufgaben auch tatsächlich verantworten kann. In regionalen Fragen setzt dies auch die Steuerhoheit voraus.

Wird von diesen Voraussetzungen abgewichen, ist die Lösung der Agglomerationsprobleme nur bedingt möglich. Werden beispielsweise die Verkehrsinfrastrukturen oder die Siedlungsentwicklung neben dem tatsächlichen Einzugsgebiet der Agglomeration vorbeigeplant, so verlagern sich die Agglomerationseffekte in das angrenzende Gebiet. Gleichzeitig kann auch der Anspruch an das ökonomische und bürgernahes Handeln nicht mehr erfüllt werden, da damit zusätzliche Kosten für Kanton, Gemeinde und Steuerzahlende anfallen.

**Regionalkonferenz-Modell Kanton Bern als Referenz**

Seit den Neunzigerjahren versucht der Bund, im Rahmen seiner seit 1999 bestehenden verfassungsmässigen Kompetenzen Beiträge zur Lösung der Agglomerationsprobleme zu leisten. Er unterstützte Kooperationsprojekte, verbesserte die statistischen Grundlagen und schuf eine Verfassungsgrundlage für die Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs. Auch im Kanton Bern wurde erkannt, dass ein gutes Funktionieren der Agglomerationen entscheidend ist für den Lebensstandard im ganzen Kanton. Mit der «Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit» will der Kanton die Agglomerationsfragen klären und die dynamische Entwicklung seiner wertschöpfungsstärksten Zentren unterstützen. Dabei sollen die zentralen Probleme durch die Gemeinden ab 2008 in neu geschaffenen Regionalkonferenzen gelöst werden: In sechs kantonalen Grossregionen sollen sie die Siedlungs- und Verkehrsplanung, die Kulturförderung sowie weitere Aufgaben bearbeiten. Mit dem anhand der Kriterien spezifisch untersuchten Regionalkonferenz-Modell hat der Kanton Bern eine umfassende Basis für aktives Handeln auf regionaler Ebene entwickelt. Auch wenn es namentlich im Bereich der Steuerhoheit erhebliche Mängel aufweist, kann das Modell im Schweizer Quervergleich als Referenz für die Lösung von Agglomerationsproblemen dienen.

Jonathan Gimmel, Gemeinderat in Worb, Kontakt: [info@gimmel.ch](mailto:info@gimmel.ch)  
Auskünfte zum Studiengang EMBA Public Management an der Berner Fachhochschule: [www.wirtschaft.bfh.ch/puma/](http://www.wirtschaft.bfh.ch/puma/), Tel. 031 300 35 93, [puma@bfh.ch](mailto:puma@bfh.ch). Anmeldeschluss für die nächste Durchführung: 1. April 2007.



Der Agglomerationsraum hat sich von 1950 bis 2000 bezüglich Fläche und Einwohner enorm entwickelt. (Quelle: Bundesamt für Statistik 2001)

<sup>1</sup> Referenzbeispiel Kanton Bern: Ablehnung Projekt Tram Bern West in der kantonalen Volksabstimmung am 16. Mai 2004.