



**Vernehmlassung TAK-Bericht
„Abstimmung der Agglomerationspolitik
mit der Politik des ländlichen Raums“**

Stellungnahme der KdK vom 19. März 2010

1. Allgemeine Bemerkungen

1.1 Die Kantonsregierungen begrüssen den Bericht der TAK und die damit verbundenen Bestrebungen, die Agglomerationspolitik mit der Politik des ländlichen Raums abzustimmen. Mit dem Bericht wird eine Diskussion zu einem Thema angestossen, das an Bedeutung gewinnen wird. Allerdings ist die Thematik nicht neu, sondern vor dem Hintergrund von wichtigen Politikbereichen und laufenden Prozessen zu beurteilen. Aus schweizerischer Sicht sind die Agglomerationspolitik, die Neue Regionalpolitik und das Raumkonzept Schweiz (in Erarbeitung), aus kantonaler Sicht z.B. der jeweilige Richtplan, die institutionalisierte und etablierte regionale Zusammenarbeit, der Finanzausgleich und die Aufgabenteilung Kanton - Gemeinden sowie Gemeindefusionen zu nennen.

1.2 Im Gegensatz zur Agglomerationspolitik hat der Bund bisher keine explizite Politik des ländlichen Raums und damit auch keine integrale Gesamtstrategie für den ländlichen Raum formuliert. Die verschiedenen sektoralpolitischen Massnahmen sind wenig bis überhaupt nicht koordiniert. Die Ziele sind meist ausschliesslich sektoriell orientiert. Die Abkehr vom Konkurrenzdenken zwischen Stadt und Land und die Etablierung einer lösungsorientierten Zusammenarbeit hat jedoch nur dann Erfolg, wenn beide Seiten je mit ihren berechtigten Perspektiven aufeinander zugehen und sich gegenseitig respektieren. Dies bedingt auf Seiten der ländlichen Räume, dass die Entwicklungsperspektiven und -ziele sowie die erforderlichen Instrumente klar aufgezeigt werden können. Auf Seiten der urbanen Räume darf das Land nicht als blosser Zulieferer der Stadt verstanden und mit seinen Funktionen auf das Bereitstellen von Natur reduziert werden. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass ein bestimmtes Konkurrenzdenken zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften auch positive Aspekte aufweist. Ein gesunder Wettbewerb gehört zum föderalistischen System und trägt in vielen Fällen zu einer effizienten, bedürfnisgerechten staatlichen Aufgabenerfüllung bei.

1.3 Vor diesem Hintergrund ist anstelle von Komplementarität von einer Kooperation zwischen Stadt und Land auszugehen, um der Gleichwertigkeit der beiden Räume gerecht zu werden. Zudem sind angesichts der grossen Bedeutung des Tourismus für die Entwicklung des Alpenraums bei der weiteren Vertiefung der Thematik die Tourismusräume als eigene Raumtypen zu berücksichtigen. Dabei ist auch darauf zu achten, dass die Begriffe Berggebiete und ländlicher Raum nicht gleichgesetzt werden. Für die weiteren Arbeiten ist der Begriff des ländlichen Raums zwingend zu definieren.

1.4 Insgesamt geht der Bericht von einer flächendeckenden, räumlich differenzierten Entwicklungsstrategie aus. Der Ansatz für eine Politik der komplementären bzw. kooperativen Entwicklung von Agglomerationen und ländlichen Räumen entspricht realpolitischen Vorstellungen. Die Grundsatzfrage, wie die zum Staatsverständnis der Schweiz gehörende Aussage „Erhalt der dezentralen Besiedelung“ konkret auszugestalten ist, muss in der mit diesem Bericht angestossenen Diskussion jedoch vertieft werden.

2. Folgerungen aus den Fallbeispielen

2.1 Die Folgerungen aus den vier Fallbeispielen sind interessant und grundsätzlich zutreffend. Namentlich die Aussagen zur wachsenden Verflechtung von Stadt und Land, zur Zunahme der Mobilität und des Verkehrs, zu den Wachstums- und Verdichtungsproblemen sowie zum Strukturwandel im ländlichen Raum entsprechend den Erfahrungen der Kantone und sind nachvollziehbar. Allerdings kommt darin eine agglomerationspezifische Betrachtungsweise zum Ausdruck.

2.2 Folgende Aspekte sind aus kantonaler Sicht besonderes hervorzuheben:

- Städtische und ländliche Räume bilden eng verflochtene Lebens- und Wirtschaftsräume, die koordinierte Strategien erfordern. In dieser Hinsicht ist das Augenmerk der Politik vermehrt auf funktionale Räume auszurichten. Zudem kann fehlende Koordination dazu führen, dass sich die Konkurrenz zwischen Stadt und Land weiter verstärkt. Weiter ist darauf zu achten, dass regionale Strukturen nicht nur auf Agglomerationsprogramme ausgerichtet werden und das Hinterland als Restfläche sich selbst überlassen wird. Auch dies führt in der Tendenz zu einer Vergrößerung des Grabens zwischen Stadt und Land. Deshalb muss eine ganzheitliche Territorialpolitik angestrebt werden, insbesondere auf Stufe Bund, aber auch auf Stufe Region, wobei diese durchaus kantonsübergreifend gebildet sein können.
- Die regionale Zusammenarbeit funktioniert vor allem dann, wenn die Konkurrenz zwischen den Gemeinden überwunden werden kann und wenn Aussicht auf Kooperationsgewinne und auf positive Entwicklungsperspektiven aller Beteiligten besteht. Dazu müssen die Gemeinden vermehrt eine regionale Optik einnehmen und die Chancen der überkommunalen Zusammenarbeit nutzen. Darüber hinaus funktioniert eine ganzheitliche Territorialpolitik nur dann, wenn auf regionaler Ebene Zusammenarbeitsstrukturen bestehen und wenn auch in den ländlichen Gebieten starke Gemeinden bestehen. Die Verantwortung für den Aufbau dieser Strukturen liegt nicht zwingend beim Kanton, die neuen Strukturen können nach kantonalen Vorgaben auch durch die Gemeinden geschaffen werden.
- Angesichts der wachsenden Diskrepanz zwischen funktionalen und politischen Räumen ist die Notwendigkeit zur Abgeltung von Leistungen und Lasten unbestritten. Dabei erhalten Leistungen wie die Bereitstellung und Pflege von Gebieten für Freizeit und Erholung oder der Erhalt der landschaftlichen Vielfalt und die Biodiversität, die vorwiegend von ländlichen Räumen angeboten werden, heute noch zu wenig Gewicht. Hier sind vertiefte Abklärungen angezeigt, wie solche Leistungen in Wert gesetzt werden können, damit diese verstärkt in innerkantonale Ressourcen- und Lastenausgleichssysteme einfließen.

2.3 Folgende Aspekte werden in der Analyse zu wenig bzw. nicht berücksichtigt

- Die Konkurrenz zwischen Stadt und Land hängt damit zusammen, dass die Schweiz insgesamt kleinräumig strukturiert ist und die verschiedenen Räume ähnliche Wettbewerbsvorteile aufweisen. Für kohärente Stadt-Land-Strategien in grösseren Regionen fehlen insbesondere Ausgleichsmechanismen, die nicht zu einseitiger Benachteiligung führen.
- Im Vergleich zur Agglomerationspolitik setzt die Neue Regionalpolitik keine starken (finanziellen) Anreize für eine überkommunale Zusammenarbeit. Die Organisation der Gemeinden in Regionalverbänden und deren Befähigung wird zwar postuliert und kann mit gewissen Mitteln organisatorisch gefördert werden. Trotzdem besteht (bisher) kein genügend grosser Anreiz, dass die Gemeinden generell über ihre Partikularinteressen hinaus kooperieren. Die Neue Regionalpolitik erschwert zum Teil auch die überkantonale Zusammenarbeit. So liegen gewisse Kantone fast ganz oder zumindest teilweise

ausserhalb des NRP-Perimeters, weshalb nicht alle Kantone über die gleichen Instrumente und Zuständigkeiten verfügen.

- Der Bericht streift nur am Rande das zentrale Thema der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs. Eine differenzierte Entwicklung setzt „gerechte“ Abgeltungs- und Kompensationsmechanismen voraus. Solche Mechanismen eröffnen insbesondere Gemeinden im ländlichen Raum Entwicklungsmöglichkeiten. Das setzt voraus, dass in funktionalen Räumen über den Ausgleich von Lasten und Nutzen offen diskutiert werden kann. Vorstellungen, wie solche Modelle zu entwickeln sind, bleiben im Bericht unbeantwortet.
- Gefragt sind nicht nur regionale Strukturen und handlungsfähige Gemeinden, sondern auch eine Schwerpunktbildung im ländlichen Raum. Die Regionalzentren, die Tourismuszentren sowie die Subzentren im ländlichen Raum sind das Rückgrat für die Entwicklung in diesen Gebieten. Gemeindefusionen können die Entwicklung solcher Zentren begünstigen. Regionale Raumentwicklungsstrategien sind auf diese Schwerpunkte auszurichten.
- Ins Leistungsportfolio des ländlichen Raums ist auch die Nahrungsmittelproduktion aufzunehmen. Dieser Aspekt sowie die sich daraus ergebenden Synergien mit städtischen Räumen sind im Bericht kaum dargestellt. Nicht berücksichtigt werden namentlich die Fruchtfolgeflächen, die das qualitativ bestgeeignete, ackerfähige Kulturland umfassen. Ihnen ist in der Politik des ländlichen Raums gegenüber dem Siedlungsflächenwachstum mehr Gewicht beizumessen, da sie die Basis einer produktionsorientierten Landwirtschaft darstellen.

2.4 Folgende Folgerungen aus den Fallbeispielen werden nicht geteilt:

- Beim vielschichtigen Strukturwandel im ländlichen Raum hängen die Wachstumsspirale und der Trend zur flächenhaften Siedlungsentwicklung nicht vom Strukturwandel in der Landwirtschaft ab, sondern sind Folge der wachsenden Ansprüche an Wohnraum und Wohnkomfort.
- Die Aussage „Der Strukturwandel in der Landwirtschaft führt – gefördert durch die Agrarpolitik – zu einem steten Rückgang der Beschäftigten“ ist nicht korrekt. Die Agrarpolitik hat zwar die zunehmende Marktorientierung der Landwirtschaft eingeleitet und gefördert, aber gleichzeitig bremst und steuert sie den Strukturwandel, indem sie massgebend in den Markt eingreift (Grenzschutz, Marktstützung) und erhebliche einkommenswirksame Leistungsabgeltungen gewährt (Direktzahlungen). Die Agrarpolitik hält den Strukturwandel dadurch auf einem sozialverträglichen Niveau.
- Die Verdrängung von wertschöpfungsschwachen Funktionen findet nicht nur in Städten und Agglomerationen statt. Auch in ländlichen Räumen erfolgt eine Tertiarisierung auf Kosten der Landwirtschaft und des proportional immer noch starken 2. Sektors. Die ländlichen Räume dürfen deshalb nicht als „Auffangbecken“ oder „Endstation“ für wertschöpfungsschwache Funktionen und/oder flächenintensive Betriebe verstanden werden.
- Der Bericht legt starkes Gewicht auf die Siedlungsentwicklung im ländlichen Raum. Ein bewusster Verzicht auf Entwicklung – ob dies Siedlungen, Unternehmen oder eine andere spezifische Nutzung des Bodens betrifft – kann für den ländlichen Raum nur in Betracht gezogen werden, wenn im Rahmen eines Gesamtkonzepts trotzdem eine faire und eigenständige Entwicklung auf dem Land gewährleistet ist und die diesbezüglichen Leitplanken gesetzt sind. Zudem ist die Gefahr der Zersiedelung vielfach am Agglomerationsrand und nicht in den ländlichen Gebieten am grössten.

3. Ansätze für eine Politik der komplementären Entwicklung von Agglomerationen und ländlichem Raum

3.1 Die im Bericht vorgeschlagenen Ansätze für eine Politik der komplementären bzw. kooperativen Entwicklung von Agglomerationen und ländlichen Räumen werden grundsätzlich begrüsst. Die vorgeschlagenen Ansätze sind teilweise sehr allgemein formuliert und müssen noch weiter entwickelt werden. Dies gilt insbesondere für die Ausgestaltung der Sektoralpolitiken von Bund und Kantonen sowie deren gegenseitige Abstimmung. Grosser Bedarf besteht z.B. bei der besseren Abstimmung der Vorgaben des Bundes für den Richtplan und die Neue Regionalpolitik. Eine bessere Koordination zwischen dem ARE und dem seco – aber auch mit den Verkehrsämtern – sowie den entsprechenden Ämtern auf Kantonsebene – ist jedoch nur dann möglich, wenn die Ziele und Strategien der Neuen Regionalpolitik in Richtung Komplementarität statt Konkurrenz erweitert werden.

3.2 Eine ganzheitliche Politik für funktionale Räume kann mittels einer kohärenten Gesamtstrategie angestrebt werden. Dabei sind sowohl für städtische wie ländliche Räume tragfähige Perspektiven aufzuzeigen. Zudem ist eine solche Strategie auf partnerschaftlicher Basis zu entwickeln. Hierarchische Ansätze, in denen die ländlichen Gebiete als untergeordnete oder gar fremdbestimmte Anhängsel der Städte erscheinen, sind nicht zielführend. Voraussetzung dafür ist jedoch zunächst die Entwicklung einer klaren Perspektive für die ländlichen Räume. Dazu sind die bereits bestehenden Ansätze für eine erfolgreiche Entwicklung des ländlichen Raums, wie z.B. die „Landwirtschaftliche Planung“, konsequent zu nutzen. Allerdings sind bei der Erarbeitung von Perspektiven und Strategien für die ländlichen Räume von Anfang an deren enge Verflechtungen mit den städtischen Räumen zu berücksichtigen, um nicht neue Hindernisse für die Zusammenarbeit zu schaffen. Gleichzeitig wird der Ansatz begrüsst, dass die Politik für den ländlichen Raum weiter zu fassen ist und neben der wirtschaftlichen Wertschöpfung auch die gesellschaftliche, kulturelle und politische Funktionsfähigkeit der ländlichen Räume berücksichtigen muss. Dabei ist auch darauf hinzuweisen, dass die Programme der Neuen Regionalpolitik den Ansprüchen der ländlichen Räume nicht vollends genügen.

3.3 Der Ansatz, regionale Plattformen für eine kohärente Entwicklung von Stadt und Land zu schaffen, ist richtig. Während die Kantone den (gesetzlichen) Rahmen für die regionale Zusammenarbeit festlegen und zusammen mit dem Bund entsprechende (finanzielle) Anreize schaffen können, muss der Anstoss für den Aufbau regionaler Strategien und Strukturen wesentlich von den Gemeinden kommen. Diese tragen eine hohe Verantwortung, selber Zusammenarbeitsprojekte bzw. Projekte zur Stärkung der regionalen Strukturen zu lancieren und umzusetzen. Dabei ist soweit möglich von den bestehenden regionalen Strukturen auszugehen, die für grossräumige Fragestellungen zu grösseren Stadt und Land übergreifenden Plattformen weiterentwickelt werden können. Entscheidend ist auch, dass die Plattformen für Koordination und Kooperation genügend flexibel sind, um die Problemlösung in variablen Perimetern zu ermöglichen. Klar zu vermeiden ist die Schaffung einer vierten Ebene, deren Positionen ohne demokratische Legitimation behördenverbindlichen Charakter erhalten können. Der Bund hat darauf zu achten, dass er nicht Anreize für nur auf einen Raumtypus oder eine Fragestellung fokussierte Strukturen schafft. Förder- und Unterstützungsinstrumente sollen sich an den funktionalen Räumen orientieren und nicht zu separaten Politiken für die ländlichen Räume und für die Agglomerationen führen.

3.4 Die Zusammenarbeit funktioniert nur dann gut, wenn die Partner ökonomisch auf gleicher Augenhöhe sind. Die innerkantonalen Finanzausgleiche haben über die letzten Jahrzehnte das Ziel des ökonomischen Ausgleichs aber nur in wenigen Kantonen, und auch dort z.T. nur halbwegs, erreicht. Deshalb sind die innerkantonalen Finanzausgleichsmechanismen im Gleichschritt mit den Kooperationsbestrebungen weiter zu entwickeln. Sie sollen insbesondere die von der Basis gewollte Veränderung der Gemeindeflandschaft nicht erschweren. Die Beiträge empfangenden Kantone sind aufgrund der NFA stärker in die Pflicht zu nehmen, die

Gelder vermehrt auch für eine effiziente Struktur zwischen und in den Gemeinden zu verwenden. Auch die Internalisierung von weiteren bis heute nicht abgegoltenen Leistungen ist ein prüfenswerter Vorschlag. In einem ersten Schritt ist das Bewusstsein für nicht abgegoltene Leistungen ins Blickfeld der Politik zu rücken und das Thema zur Diskussion zu stellen. Allerdings besteht die Gefahr, dass dabei nur der jeweilige Eigennutz maximiert wird, was in der Tendenz eher zur Konfrontation zwischen städtischen und ländlichen Räumen führen wird. Zudem sind – wie der Bericht feststellt – Vor- und Nachteile der räumlichen Entwicklung kleinräumig territorial gebunden und wirken sich zu Gunsten oder Lasten einzelner Gemeinden aus. Deshalb sollen allfällige Weiterentwicklungen nicht beim bundesstaatlichen Finanz- und Lastenausgleich ansetzen. Im Vordergrund stehen raum-, richt- und ortsplanerische Massnahmen sowie Massnahmen der innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleiche. Dabei ist allerdings darauf zu achten, dass die Grösse des „Ausgleichszahlungsapparats“ in einem vernünftigen Verhältnis zum generierten Nutzen steht. Die übergeordnete Staatsebene soll nur gezielt in Bereichen tätig werden, wo gesamthaft betrachtet ein ausgeprägtes Missverhältnis zwischen Finanzierer und Nutzer einer Leistung besteht.

4. Zukünftige Ausrichtung der tripartiten Zusammenarbeit

4.1 Aufgrund der Verflechtungen von Stadt und Land sind die ländlichen Räume verstärkt in die tripartite Zusammenarbeit einzubeziehen. Neben der Agglomerationspolitik wird der tripartite Ansatz unter Einbezug der ländlichen Räume z.B. bei der Ausarbeitung des Raumkonzepts Schweiz bereits angewandt. Dies hat auf gleicher Augenhöhe in Form einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Agglomerationen und ländlichen Räumen zu erfolgen. Als langfristige Vision ist eine einzige Regionen-Politik denkbar, die sowohl ländliche Räume als auch Agglomerationen umfasst. Auf dieser Grundlage könnten konsistente Regionalstrategien realisiert werden.

4.2 Die Zusammenarbeit ist mit geeigneten Massnahmen wie Förderprogrammen, Modellvorhaben oder Schlüsselprojekten zu unterstützen. Bevor jedoch die kommunale Ebene aktiv wird, müssen die Kantone und der Bund die notwendigen Perspektiven entwickeln. Namentlich auf Bundesebene ist eine klare Politik der ländlichen Räume zu formulieren, wobei von Anfang an deren enge Verflechtungen mit den städtischen Räumen zu berücksichtigen sind (vgl. Ziff. 3.2). Erst dadurch wird es möglich, gesamtheitlich die Probleme partnerschaftlich anzugehen. Zudem sind im Rahmen der Richtplanung klare Vorgaben für die Bodenpolitik der Gemeinden zu schaffen, soll die Entwicklung nicht aus dem Ruder laufen. Gefragt sind auch griffige Verhinderungs- und Anreizmassnahmen, damit der ländliche Raum erhalten werden kann.

4.3 Als zentrale Bereiche der Koordination eignen sich neben der Raumentwicklung z.B. der Verkehr, die Energie- und Wasserversorgung, Umweltfragen wie Naturgefahren und Klimawandel oder Tourismus und Erholung. Dabei sind die gewählten Politikbereiche vor allem gegenseitig abzustimmen.

4.4 Die Ausrichtung der tripartiten Zusammenarbeit darf jedoch trotz aller föderalistisch legitimierter Ansprüche die volkswirtschaftlichen Wirkungen zugunsten des gesamten Wohlstandes nicht vernachlässigen. Es bestünde sonst die Gefahr einer Nivellierung nach unten.

4.5 Abschliessend ist nochmals zu unterstreichen, dass die Plattformen für die Koordination und Kooperation genügend flexibel sind, um Problemlösungen in variablen Perimetern zu ermöglichen, und dass Förder- und Unterstützungsinstrumente sich an funktionalen Räumen orientieren und nicht zu separaten Politiken für ländliche Räume und für die Agglomerationen führen. Vor dem Hintergrund der Sparmassnahmen des Bundes (z.B. der angekündigte Rückzug aus dem Regionalverkehr und Kürzungen bei den Strassenbaubeiträgen) wird es allerdings sehr schwer sein, für städtische und ländliche Räume tragfähige Perspektiven aufzuzeigen und die Partner ökonomisch auf gleiche Augenhöhe zu bringen.