



Bern, 22.8.2019

Faktenblatt Agglomerationen

1. Definition.....	2
2. Bevölkerungswachstum in den Agglomerationen	3
3. Pendlerbewegungen.....	4
4. Bedeutung der Agglomeration.....	5
5. Agglomerationspolitik des Bundes	5
6. Organisationsformen	6
7. Projekte in den Agglomerationen	7
8. Aktuelle Vorstösse in den eidgenössischen Räten	7
9. Forderungen des Schweizerischen Städteverbandes.....	8

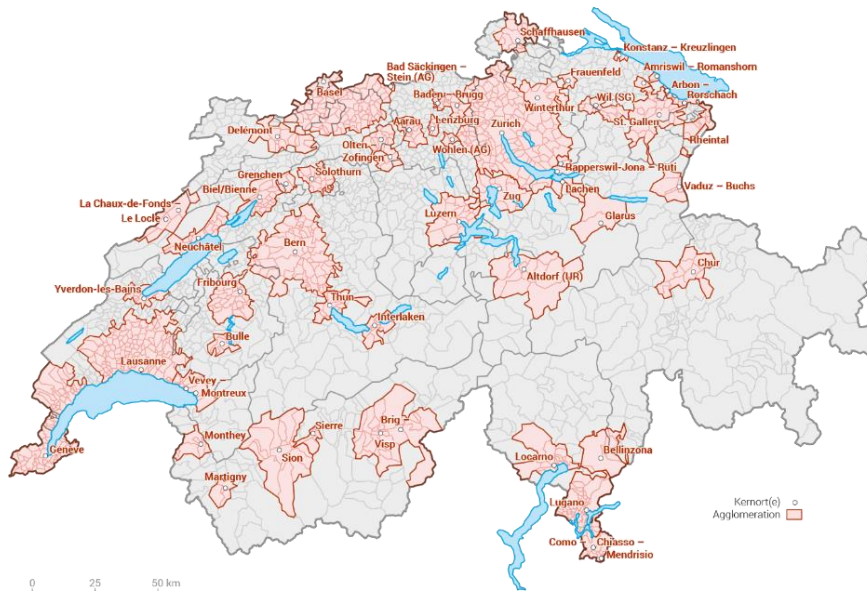


1. Definition

Gemäss der Definition des Bundesamts für Statistik zählt die Schweiz 49 Agglomerationen¹. Die grösste ist die Agglomeration Zürich mit gut 1,3 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern und die kleinste Martigny mit 21'000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Inklusive Kernstädte leben 6,2 Millionen Menschen in Agglomerationen, in den Agglomerationsräumen ohne Kernstädte sind es rund 3,8 Millionen.

Die 49 Agglomerationen der Schweiz, 2018
Les 49 agglomérations de la Suisse, en 2018

G 12.0



Quelle: BFS – Raumgliederungen der Schweiz
Source: OFS – Niveaux géographiques de la Suisse

© BFS/OFS 2019

Die Agglomerationsdefinition geht von Agglomerationskerngemeinden (u.a. Kernstädte) und von Agglomerationsgürtelgemeinden aus. Sie verbindet damit morphologische Elemente (Einwohner- und Beschäftigendichte) mit einem funktionalen Verständnis (Pendlerverflechtungen) der Urbanität. Der Schweizerische Städteverband will im Rahmen seines Engagements für die Agglomerationen die Agglomerationsgürtel, also die städtisch geprägten Gemeinden ausserhalb der Kernstädte und –gemeinden stärker in den Fokus rücken.

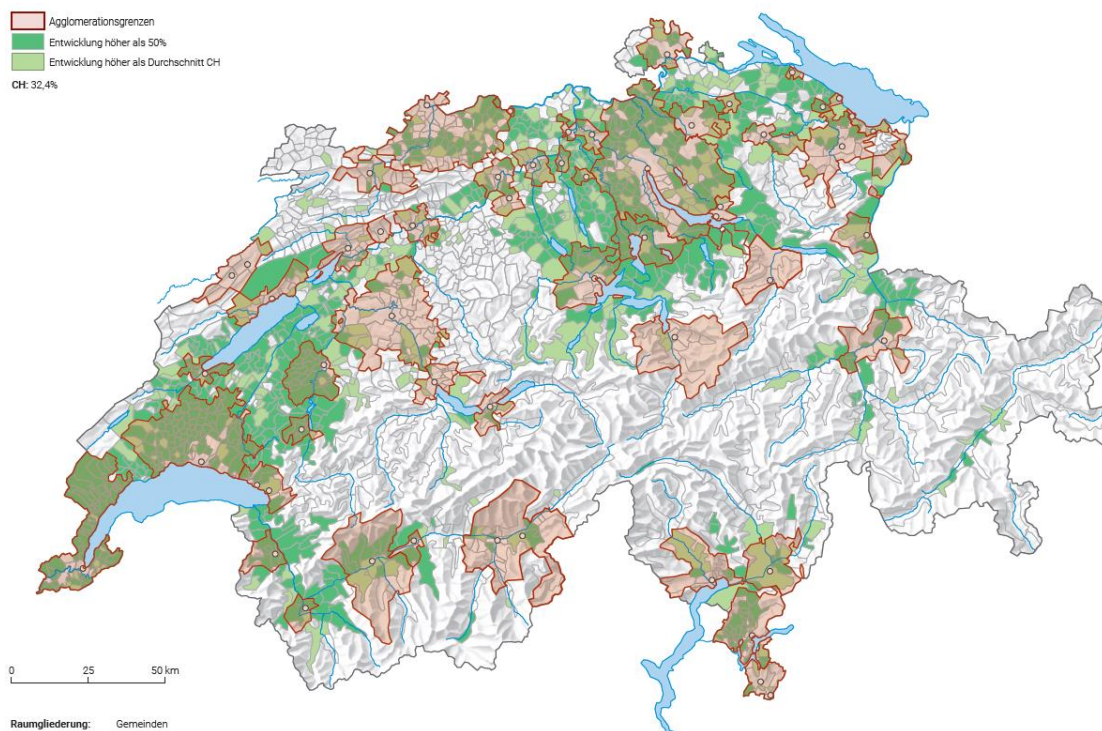
¹ Zu jeder der 49 Agglomerationen ist in der «Statistik der Schweizer Städte» eine Zusammenfassung der wichtigsten statistischen Daten wie Bevölkerung, Beschäftigte, Pendlerströme und Logiernächte aufgeführt. ([Statistik der Schweizer Städte, Bern, S. 134 ff](#))



2. Bevölkerungswachstum in den Agglomerationen

Das Bevölkerungswachstum in den Agglomerationen entwickelte sich über die letzten 35 Jahre (1982 bis 2017) sehr unterschiedlich. Im genannten Zeitraum ist die Schweizer Bevölkerung insgesamt um 32,4% gewachsen. Wie die nachfolgende Karte veranschaulicht, sind die Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Bevölkerungswachstum grün eingefärbt – dunkelgrün die Gemeinden mit sehr intensivem Wachstum. Auffallend ist die Entwicklung in den Agglomerationen: Werden die Umrisse der 49 Schweizer Agglomerationen eingefügt, ist ersichtlich, dass sich das Bevölkerungswachstum insbesondere auf die Agglomerationen und agglomerationsnahen Gebiete konzentriert. Die Kernstädte verzeichneten ein vergleichsweise schwächeres Wachstum. Bemerkenswert ist aber, dass sie seit der Jahrtausendwende wieder wachsen.

Entwicklung der ständigen Wohnbevölkerung, 1982–2017



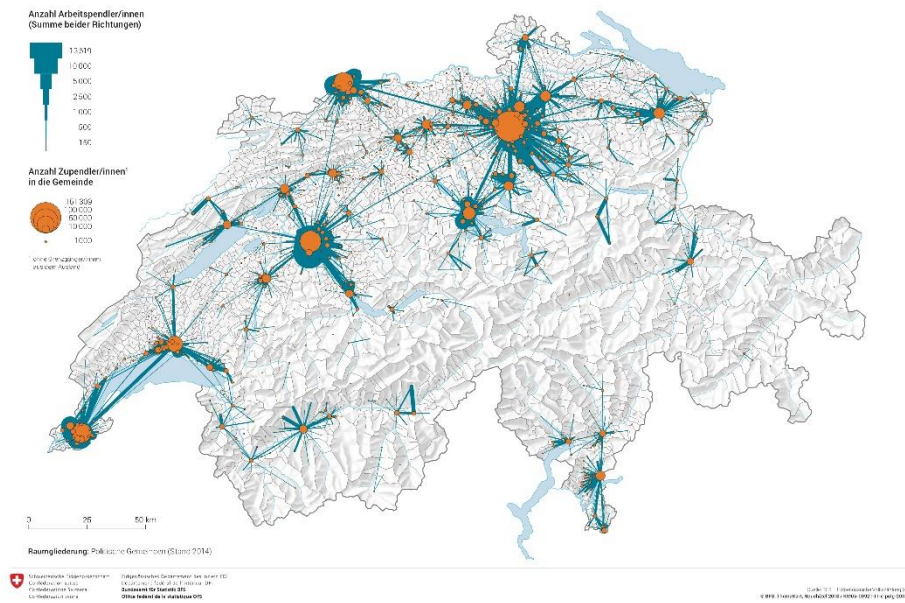
In ihren Richtplänen sehen die Kantone vor, dass der weitaus grösste Teil ihres Bevölkerungswachstums in «Stadtlandschaften» bzw. im «urbanen Raum» stattfinden soll, also in den Kernstädten und Agglomerationen – zum Beispiel im Kanton Zürich zu 80 Prozent, in den Kantonen Bern und Luzern zu 75 Prozent und im Kanton St. Gallen zu 65 Prozent.²

² Bundesamt für Raumentwicklung: Faktenblatt: [Gute Beispiele der Richtplanumsetzung](#) vom 26. November 2018.

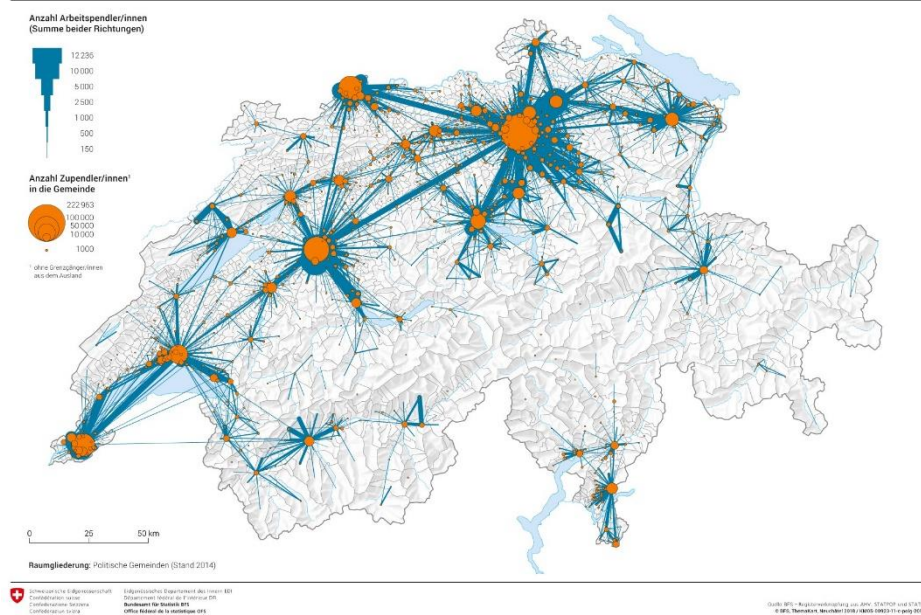
3. Pendlerbewegungen

Die Pendlerströme haben in den letzten Jahrzehnten stark zugenommen. 1990 pendelten in der Schweiz weniger als drei Millionen Menschen zur Arbeit. 2017 waren es bereits vier Millionen. Die Bewegungen haben sich dabei von den Kernstädten auf die Agglomerationen ausgedehnt.³

Wichtigste Pendlerströme zwischen den Gemeinden, 1990



Wichtigste Pendlerströme zwischen den Gemeinden, 2014



³ Bundesamt für Statistik: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/mobilitaet-verkehr/personenverkehr/pendlermobilitaet.html>.



4. Bedeutung der Agglomeration

Der Bundesrat

«Städte, Agglomerationen und Metropolitanräume sind die Motoren der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Entwicklung. Sie erbringen Leistungen, die nicht nur ihnen, sondern auch ihrem Umland und den ländlichen Räumen zugutekommen. Dadurch konzentrieren sich viele räumliche Herausforderungen im urbanen Raum.

- Das anhaltende Wachstum der Siedlungsfläche und die fortschreitende Mobilität erschweren die Koordination von Siedlung und Verkehr;
- Die Ressourcenknappheit und der Klimawandel erfordern nachhaltige Lösungen, zum Beispiel im Städtebau oder in der Freiraum- und Landschaftsentwicklung;
- Der demografische Wandel und die Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt stellen den gesellschaftlichen Zusammenhalt auf die Probe.»⁴

Der Rat für Raumordnung

«Nach dem Verdichtungsschub der grossen Städte Ende der 2010er Jahre folgte in den 2020er Jahren die Verdichtung und Urbanisierung der ersten beiden Agglomerationsgürtel um die grossen Kernstädte. Aus den Agglomerationsgebieten Limmattal, Ouest Lausannois und Luzern Süd sind urbane Quartiere geworden, die sich nahtlos an die Kernstadt anschliessen und mit eigenen urbanen Elementen und kulturellen Einrichtungen die Stadt erweitern. Eigentlich sind die traditionellen Agglomerationen weitgehend verschwunden. Sie haben sich zu neuen städtischen Quartieren entwickelt und dabei an Qualität gewonnen – städtebaulich und bezogen auf den öffentlichen Raum.»⁵

5. Agglomerationspolitik des Bundes

Agglomerationspolitik 2001

2001 hat der Bundesrat die vom Städteverband substantziell mitinitiierte Agglomerationspolitik des Bundes lanciert, um den Herausforderungen besser begegnen zu können, die der «Verstädterungsprozess» in den Agglomerationen mit sich bringt, wie es damals hiess, «beispielsweise in den Bereichen Verkehr und Soziales». Er formulierte dazu fünf Strategien:

- Eine bessere Berücksichtigung der Anliegen der Agglomerationen in den Sektoralpolitiken,
- den Ausbau der vertikalen Zusammenarbeit der Staatsebenen im Hinblick auf die Herausforderungen der Agglomerationen durch die tripartite Agglomerationskonferenz,
- die Förderung der Zusammenarbeit in den Agglomerationen,
- die Einbindung der Agglomerationen in das europäische Städtenetz und
- die Informationsarbeit, die Förderung des Erfahrungsaustausches sowie die Sensibilisierung der Bevölkerung und der Politiker für die urbane Realität der Schweiz.

Hauptsächliches Ergebnis der Agglomerationspolitik 2001 sind bis heute die Agglomerationsprogramme, mit denen der Bund Verkehrsvorhaben in Kernstädten und Agglomerationen mitfinanziert. Indem Kantone, Städte und Gemeinden dafür Trägerschaften gründen müssen, werden in allen beteiligten Agglomerationen gemeindeübergreifend koordinierende Organisationen geschaffen. Mit dem Ja

⁴ [Agglomerationspolitik des Bundes 2016+](#)

⁵ [Rat für Raumordnung. Megatrends und Raumentwicklung Schweiz, Bern 2019, S.55.](#)



zum Fonds für Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr schufen Volk und Stände 2017 ein dauerhaftes Fundament für dieses Finanzierungsinstrument von Verkehrsprojekten.⁶

Agglomerationspolitik 2016+

2015 hat der Bund seine Agglomerationspolitik neu ausgerichtet und sie um eine Politik für die ländlichen Räume und das Berggebiet ergänzt. Die tripartite Agglomerationskonferenz wurde in die tripartite Konferenz umgewandelt, die sich nicht mehr ausschliesslich agglomerationspezifischen Fragestellungen widmet.

Auf Bundesebene befassen sich das Staatssekretariat für Wirtschaft seco und das Bundesamt für Raumentwicklung ARE mit «raumwirksamen Sektoralpolitiken». In ihrer Berichterstattung zuhanden des Bundesrats halten sie fest, dass «die Bearbeitung von agglomerationspezifischen Anliegen auch ausserhalb der Agglomerationsprogramme intensiviert werden und die Rolle des Bundes bei der Lösung der Herausforderungen der Agglomerationen gestärkt werden (sollte).»⁷ Dies im Gegensatz zur Politik für die ländlichen Räume, die präzisiert worden sei. Es besteht also in den Agglomerationen klar Handlungsbedarf in Bezug auf die weitere Unterstützung durch den Bund. Die Bundesstellen identifizieren für die Periode 2020 bis 2023 folgende Herausforderungen, zu deren Bewältigung der Bund beitragen soll: Gesellschaftlicher Wandel; Standortwettbewerb, Strukturwandel und Digitalisierung; Wachstum und Qualitätsorientierung in der Siedlungs- und Mobilitätsentwicklung; Klimawandel und Ressourcennutzung; Governance der räumlichen Entwicklung.

6. Organisationsformen

Nur wenige Agglomerationsgemeinden schaffen die mannigfaltigen Herausforderungen in der Raumplanung und deren Umsetzung aus eigener Kraft. Dazu fehlen meist die personellen Ressourcen und die finanziellen Mittel. Der Organisationsgrad unter den Agglomerationsgemeinden ist jedoch eher schwach und viele Gemeinden stehen punkto Kooperation erst am Anfang. Dennoch gibt es bereits gute Beispiele, wie die Zusammenarbeit in einer Dachorganisation funktionieren kann.

- Dachverband einer grossen Agglomeration: Planungsdachverband Zürich und Umgebung RZU
- Dachverband des Teils einer grossen Agglomeration: Lausanne Ouest (inkl. Renens)
- Dachverband einer mittleren Agglomeration: Gemeindeverband Luzern Plus
- Dachverband einer mittleren Agglomeration: Agglomeration Freiburg
- Dachverband einer kleinen Agglomeration: Regio Frauenfeld

⁶ [Bundesrat lanciert Agglomerationspolitik des Bundes, Medienmitteilung vom 19.12.2001.](#)

⁷ [Berichterstattung an den Bundesrat zum Stand der Umsetzung der Agglomerationspolitik 2016+ und der Politik für die ländlichen Räume und das Berggebiet, Bern 2019, S. 5.](#)



7. Projekte in den Agglomerationen

Die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit den Agglomerationsgemeinden ist mässig. Dies trifft in hohem Masse in jenen Agglomerationen zu, die sich rasant entwickeln und die Bevölkerung mit dem Wachstumstempo teils auch überfordern. Agglomerationen stehen für Vielfalt und Diversität. Damit gemeinsame Herausforderungen in dieser Vielfalt identifiziert und angegangen werden können, sind vor allem die Agglomerationsstädte und Gemeinden selbst gefragt, Initiative zu zeigen.

Verschiedene Agglomerationen initiieren und etablieren Dialoggefässe und Veranstaltungen, die zur Zusammenarbeit anregen und Lust auf gemeinsame Projekte machen. Gleichzeitig nehmen sie die Ängste und Sorgen der Betroffenen ernst und auf. Die Auflistung nachfolgender Beispiele ist nicht abschliessend.

Kantons- und gemeindeübergreifende identitätsstiftende Vorhaben:

- Projektorganisation in einer grossen Agglomeration: Vision Genève 2050
- Regionale Projektorganisation in einer grossen Agglomeration: Regionale Projektschau Limmattal

Projektorganisation in einer grossen Agglomeration:

- IBA Basel 2020

Gemeindeinterne identitätsstiftende Vorhaben:

- Omundo – Prozess zur Ortsplanungsrevision Ostermundigen
- Stadtwerkstätten Bülach

8. Aktuelle Vorstösse in den eidgenössischen Räten

- Postulat für einen Bericht zu den besonderen Herausforderungen der Agglomerationen (NR Philipp Kutter, CVP/ZH): Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht über die besonderen Herausforderungen der Agglomerationen vorzulegen. Dabei ist ein besonderes Gewicht auf raumplanerische Fragen, die Mobilität und die Wirtschaftsentwicklung zu legen. Auch sollen Vorschläge für die Unterstützung der Agglomerationen erarbeitet werden.
- Interpellation zur Unterstützung der zukunftsträchtigsten Räume der Schweiz (NR Kurt Fluri, FDP/SO): <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20193224>
- Interpellation für eine urbane Regionalpolitik (NR Kurt Fluri, FDP/SO): <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20193225>



9. Forderungen des Schweizerischen Städteverbandes

Die Agglomerationen auf die politische Agenda setzen.

Agglomerationen sind Städte der Zukunft. Sie sind «stille Schaffer». Sie stehen kaum im Rampenlicht, obwohl sie ähnliche Herausforderungen bewältigen müssen wie die Kernstädte. Sachgerechte Lösungen in den Agglomerationen sind für die künftige Entwicklung des ganzen Landes von grosser Bedeutung. Die Agglomerationspolitik muss in der nationalen Politik einen höheren Stellenwert erhalten. Die nächste Legislatur muss eine «Legislatur der Städte und Agglomerationen» werden.

Die Herausforderungen identifizieren und dokumentieren.

Agglomerationen nehmen zusammen mit den Kernstädten einen grossen Teil des Bevölkerungswachstums auf und sind noch längst nicht fertig gebaut. Der Bund hat die urbanen Herausforderungen der Agglomerationen bestätigt und in der Agglomerationspolitik 2016 festgehalten. Die Bedeutung der Agglomerationen ist künftig noch stärker herauszuarbeiten, geeignete Massnahmen sind daraus abzuleiten.

Erfolgsmodelle anwenden.

Die Agglomerationen brauchen bessere Rahmenbedingungen. Regulierungen sollen Entwicklungsprojekte begünstigen und nicht verhindern. Die Agglomerationsprogramme im Bereich Verkehr sind ein Erfolgsmodell. Dank der Mitfinanzierung des Bundes sind regionale Trägerschaften entstanden, die Projekte über die Gemeindegrenzen hinaus ermöglichen. Das Prinzip dieses Erfolgsmodells soll auch in anderen Politikbereichen mit grosser Verflechtung angewandt werden – etwa in der Sozialpolitik, der Integration, der Wirtschafts- und Finanzpolitik oder der Quartier- und Stadtentwicklung.

Die regionale Entwicklung auch im urbanen Raum fördern.

Eine ganze Reihe von eher städtisch orientierten Kantonen und die Metropolitanregionen sind von der Neuen Regionalpolitik des Bundes (NRP) ausgeschlossen. Von den Städten wird erwartet, selber Lösungen zu entwickeln, die Agglomerationen gehen gerne vergessen. Eine sinnvolle Regionalpolitik in der eng verflochtenen Schweiz entfaltet aber nur dann ihre Wirkung, wenn auch die urbanen Gebiete einbezogen werden. Es ist sicherzustellen, dass Entwicklungsprojekte in den Grossagglomerationen jenen im NRP-Wirkungssperimeter finanziell gleichgestellt sind.

Anreize für regionale Kooperationen schaffen.

Es gibt gute Beispiele, wie Agglomerationsgemeinden ihre Zusammenarbeit organisieren können. Dennoch stehen viele Agglomerationsgemeinden diesbezüglich erst am Anfang. Von Bund bzw. Kantonen braucht es deshalb Erleichterungen und zusätzliche Anreize für Kooperationen. Der Schweizerische Städteverband hilft mit, Dialoggefässe zu initiieren, die zur Zusammenarbeit anregen und gemeinsame Projekte ermöglichen.