



« Agglomerationen stärken »

Befragung von Entscheidungsträger/innen
von Agglomerationskerngemeinden

Auftraggeber

Schweizerischer Städteverband
Monbijoustrasse 8
3001 Bern

Auftragnehmer

Forschungsstelle sotomo
Dolderstrasse 24
8032 Zürich

Autor/innen (alphabetisch)

Lorenz Bosshardt
Julie Craviolini
Alfonso Gonzalez
Michael Hermann
Bruno Wüest

Titelbild

Rolf Siegenthaler

Zürich, Juni 2020



Inhaltsverzeichnis

1	In Kürze	4
2	Übersicht über die Befragung	6
2.1	Zielsetzung und Fragestellungen	6
2.2	Zielgruppe und Rücklauf	6
2.3	Profil der Teilnehmenden	9
3	Selbstwahrnehmung und Identität	13
3.1	Grad der urbanen Selbstwahrnehmung	13
3.2	Umgang mit dem Begriff Agglomeration	15
3.3	Verstädterungsprozesse	16
4	Herausforderungen und Schwierigkeiten	20
4.1	Politikbereiche mit anstehenden Herausforderungen	20
4.2	Nennungen von konkreten Herausforderungen	23
4.3	Politische Hürden und Schwierigkeiten	28
5	Zusammenarbeit und Unterstützung	31
5.1	Bestehende Zusammenarbeit	31
5.2	Verbesserungsvorschläge zur Zusammenarbeit	34
5.3	Bedürfnis nach vermehrter Zusammenarbeit	40
5.4	Wunsch nach mehr Autonomie	42
5.5	Art der gewünschten Unterstützung	47
5.6	Unterstützung durch den Städteverband	49
6	Fokusthemen	51
6.1	Haltung zu Gemeindefusionen	51
6.2	Chancen und Risiken der Verdichtung und Verstädterung	53
7	Fazit	60

1 In Kürze

Der Schweizerische Städteverband will sich vermehrt den Agglomerationen widmen. Ausgehend von der Beobachtung und der Annahme, dass die Lebenswelt und die Herausforderungen in den Agglomerationen zunehmend städtischer werden, möchte der Städteverband die Sichtweise von Entscheidungsträger/innen dieses Raumtyps vermehrt einbeziehen. Die Forschungsstelle sotomo führte im Auftrag des Schweizerischen Städteverbandes zwischen dem 29. November 2019 und dem 12. Januar 2020 eine Umfrage bei Exekutivmitgliedern und leitenden Verwaltungsangestellten von Kernstädten und Kernagglomerationsgemeinden durch. Ziel der Erhebung ist es, die spezifischen Bedürfnisse, Herausforderungen und Veränderungen dieses Raums besser zu kennen. Von den 441 angeschriebenen Gemeinden nahmen Personen aus 175 Gemeinden teil. Insgesamt beantworteten 493 Entscheidungsträger/innen die Umfrage. Nachfolgend sind die wichtigsten Erkenntnisse der Umfrage zusammengefasst.

Urbanität: Eine Mehrheit der Vertreter/innen der Kernstädte und der Kernagglomerationen stuft die eigene Gemeinde als urban ein. Der Begriff der Urbanität ist jedoch nicht deckungsgleich mit dem Stadtbegriff. Viele Vertreter/innen der Kernagglomeration sehen ihren Ort zwar als urban, nicht jedoch als städtisch an. Sie ziehen den Begriff «Agglomeration» als Selbstbezeichnung vor. Auch wenn die Agglomeration als Bezeichnung aus Sicht der meisten Befragten positiver geprägt sein sollte, findet nur eine kleinere Minderheit, dass stattdessen alternative Begriffe gesucht werden sollten.

Verstädterung: Die These einer Verstädterung der Agglomerationen wird von den Befragungsergebnissen gestützt. Es zeigt sich allerdings, dass sich diese nicht auf alle Bereiche gleichermassen bezieht. In den Agglomerationen wird eine Verstädterung insbesondere in Bezug auf den Verkehr und die Bausubstanz gesehen, viel weniger jedoch in Bezug auf das öffentliche Leben und die Mentalität der Bevölkerung. Das heisst, es wird eine eher einseitige Urbanisierung wahrgenommen.

Herausforderungen: Dennoch besteht zwischen den Kernstädten und Kernagglomerationsgemeinden Einigkeit darüber, dass insbesondere die Bereiche *Raumplanung/Umwelt*, *Mobilität/Verkehr* und *Gesundheits- und Sozialwesen* eine Herausforderung darstellen. Neben finanziellen und personellen Ressourcen orten die Befragten die grössten Hindernisse und Schwierigkeiten zur Bewältigung der Herausforderungen bei regulatorischen Vorgaben und der Koordination mit den Kantonen.

Die Teilnehmenden sehen allerdings grosses Potenzial in der Gemeindeentwicklung im Sinne einer Verdichtung nach innen. Sie sind allerdings auch skeptisch, was das Wachstum und die Akzeptanz in der Bevölkerung betrifft.

Zusammenarbeit: Sowohl bei Vertretern der Kernstädte als auch bei solchen der Kernagglomerationen zeigt sich ein Grundbedürfnis nach mehr Zusammenarbeit. Kernstädte bewerten dabei die bestehende Zusammenarbeit mit den Kantonen positiver als die Agglomerationsgemeinden. In den Bereichen *Informatik/digitale Lösungen* und *Standortförderung* besteht ein deutliches Bedürfnis nach mehr Zusammenarbeit. Gleichzeitig sind die Autonomiebedenken in diesen Bereichen mit einem mittleren Herausforderungsgrad gering. Am stärksten äussern die Teilnehmenden den Wunsch nach mehr Zusammenarbeit in den als herausfordernd identifizierten Bereichen *Raumplanung/Umwelt* und *Tiefbau/Mobilität*.

Konfliktfelder gegenüber Kernstädten: In den Politikbereichen *Raumplanung/Umwelt* und *Tiefbau/Mobilität* besteht allerdings zugleich ein verstärktes Konfliktpotenzial zwischen den Kernstädten und den Kernagglomerationsgemeinden. Erstere streben vor allem im Verkehr nach Autonomie, letztere dagegen insbesondere in der Raumplanung. Hier zeigen sich zentrale Zielkonflikte. In den Kernstädten ist die Verdichtung ein akzeptierter Fakt, in den Agglomerationsgemeinden besteht eher ein Bedürfnis nach Autonomie in der Planung. Der konkrete Zielkonflikt besteht dabei zwischen der Erreichbarkeitsmaxime in den Agglomerationsgemeinden und der Gewichtung der Lebens- und Wohnqualität in den Kernstädten. Dennoch überwiegt das Bedürfnis nach mehr Zusammenarbeit zur Bewältigung der in diesen Bereichen anstehenden Herausforderungen gegenüber Bedenken eines Autonomieverlusts.

Unterstützung durch die anderen Staatsebenen: Generell besteht ein Wunsch nach mehr Unterstützung durch höhere föderale Stufen, um die eigene Handlungsfähigkeit zu erhalten. Gleichzeitig ist allerdings auch eine gewisse Skepsis gegenüber einer Kompetenzübertragung sichtbar. Eine Agglomerationspolitik sollte deshalb eine Doppelstrategie verfolgen, welche sowohl auf eine verstärkte Koordination und Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Gemeinden als auch auf eine Stärkung ihrer Handlungsfähigkeit abzielt.

Fusionen: Etwas mehr als die Hälfte der Teilnehmenden sehen eine Fusion mit anderen Gemeinden als geeignetes Mittel. Allerdings gehören hierzu vor allem die Kernstädte. Nur eine Minderheit der Kernagglomerationsgemeinden strebt eine Fusion mit anderen Gemeinden an. Dabei sprechen ihrer Ansicht nach vor allem Gründe wie ein Identitäts- oder Autonomieverlust gegen eine Fusion. Folglich werden Fusionen vor allem von Gemeinden angestrebt, die ihre eigene Gemeinde dadurch vergrössern können.

Engagement des Städteverbandes: Vier Fünftel der Teilnehmenden und rund drei Viertel der Nicht-SSV-Mitglieder wünschen sich ein stärkeres Engagement des Städteverbandes, wobei vor allem die Förderung des Austausches auf Fachebene ein grosses Bedürfnis ist.

2 Übersicht über die Befragung

2.1 Zielsetzung und Fragestellungen

In den Agglomerationen findet ein grosser Teil des aktuellen Bevölkerungswachstums der Schweiz statt. Insbesondere die Gemeinden im engeren Umkreis der grossen Kernstädte erleben gegenwärtig einen eigentlichen Urbanisierungsschub. Durch die aktuelle Wachstumsdynamik wandeln sich Teile von ihnen zu Räumen mit innenstädtischem Charakter. Andere Teile der Agglomerationen behalten zwar ihre Ausprägung als Zonen des Wohnens, sie werden jedoch mehr und mehr von Personen mit einem eher urbanen Lebensstil bevölkert. So oder so werden Herausforderungen, die einst vor allem die Kernstädte betrafen, zunehmend auch in den Agglomerationen bedeutsam.

Vor diesem Hintergrund beabsichtigt der Schweizerische Städteverband (SSV), sich vermehrt auch den Interessen der Agglomerationen zu widmen. Ziel ist es, nicht nur die Veränderungen und Herausforderungen in den Agglomerationen besser zu verstehen, sondern diese auch ins öffentliche Bewusstsein zu rücken und geeignete Forderungen und Hilfestellungen zu entwickeln.

Im Rahmen dieses Prozesses führte die Forschungsstelle sotomo im Auftrag des Schweizerischen Städteverbandes eine Umfrage bei Entscheidungsträger/innen von Kernstädten sowie Agglomerationsgemeinden durch. Die Studie hat zum Ziel, die wichtigsten Herausforderungen und Unterstützungs- resp. Zusammenarbeitsbedürfnisse quantitativ zu erfassen. Die Befragung baut dabei im Wesentlichen auf den Erkenntnissen der vom SSV 2019 durchgeführten Agglomerationsdialoge (Gespräche mit ausgewählten Vertreter/innen von Agglomerationsstädten und Kantonen sowie mit Experten/innen) auf.

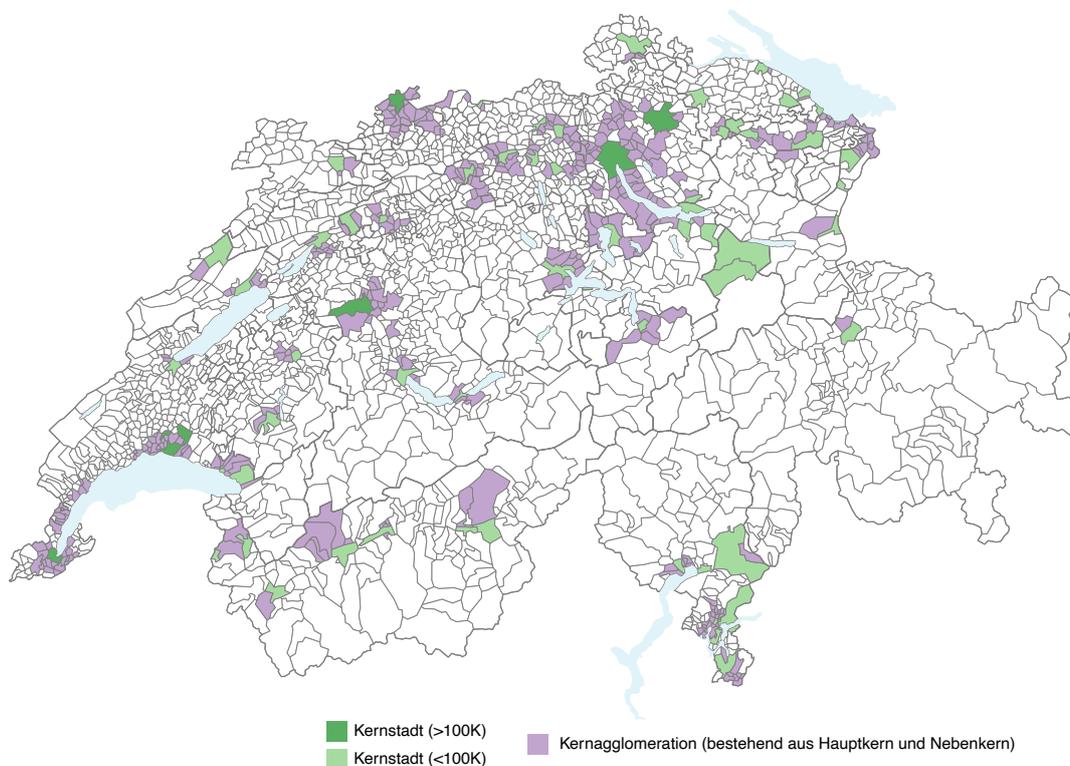
2.2 Zielgruppe und Rücklauf

Zwischen dem 29. November 2019 und dem 12. Januar 2020 wurden Entscheidungsträger/innen aller Agglomerationskerngemeinden der Schweiz befragt. Bei diesem Gemeindetyp handelt es sich einerseits um Kernstädte und andererseits um Agglomerationsgemeinden, die aufgrund ihrer Lage und ihres Charakters eine Position zwischen reinen Gürtelgemeinden und Kernstädten einnehmen. Diese Einteilung basiert auf der Raumgliederung «Raum mit städtischem Charakter 2012» des Bundesamts für Statistik.¹ Agglomerationskerngemeinden, die den Fokus dieser Studien bilden, gliedern sich nach BFS Definition in *Kernstädte*, *Hauptkerne* und *Nebenkerne*. Letztere zwei werden im Folgenden als *Kernagglomeration* bezeichnet. Die Kernstädte sind in dieser Studie noch in grosse und kleine Kernstädte (grösser und kleiner als 100'000 Einwohnende) unterteilt.

¹<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/raum-umwelt/nomenklaturen/rmstch.assetdetail.415697.html>

Abbildung 1 gibt einen Überblick über die Raumgliederung und die entsprechend in dieser Studie verwendeten Raumkategorien.

Abbildung 1: Agglomerationskerngemeinden basierend auf der Raumgliederung «Raum mit städtischem Charakter 2012»



Insgesamt wurden leitende Angestellte der Gemeindeverwaltung und Exekutivmitglieder (inkl. Gemeindepräsident/innen) von 441 Gemeinden zur Teilnahme an der Befragung eingeladen. Das Anschreiben per E-Mail ging an:

- 133 Gemeinden, die Mitglied des Schweizerischen Städteverbands sind (im weiteren Mitgliedgemeinden genannt)
- 308 Agglomerationskerngemeinden gemäss BFS-Definition, die nicht Mitglied des Schweizerischen Städteverbands sind (im weiteren Nichtmitgliedgemeinden genannt).

Bei den Mitgliedgemeinden wurden die ausgewählten Teilnehmenden mittels bestehender Kontaktdaten direkt angeschrieben. Bei den Nichtmitgliedgemeinden erfolgte das Anschreiben über die offiziellen Adressen der Gemeinden/Gemeindeverwaltungen mit der Bitte um Weitergabe an die entsprechenden Zielpersonen. Insgesamt haben aus 175 Gemeinden 493 Personen an der Umfrage teilgenommen und den Fragebogen vollständig ausgefüllt. Bezogen auf die

angeschriebenen Gemeinden entspricht das einem Rücklauf von vierzig Prozent. Das heisst, dass bei zwei von fünf kontaktierten Gemeinden mindestens eine Antwort vorliegt. Bei den Mitgliedsgemeinden ist der Rücklauf besonders hoch. Bei drei Viertel all dieser Gemeinden liegt mindestens eine Antwort vor. Bei den Nichtmitgliedsgemeinden ist der Rücklauf mit knapp einem Viertel wesentlich tiefer.²

Von den 493 teilnehmenden Personen stammen 350 aus Mitgliedsgemeinden. Damit nahmen pro SSV-Mitgliedsgemeinde im Schnitt 3,4 Personen an der Umfrage teil. 143 Teilnehmende stammen aus Nichtmitgliedsgemeinden, was einem mittleren Wert von knapp zwei Antworten pro Nichtmitgliedsgemeinde entspricht (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Übersicht über teilnehmende Gemeinden und Personen

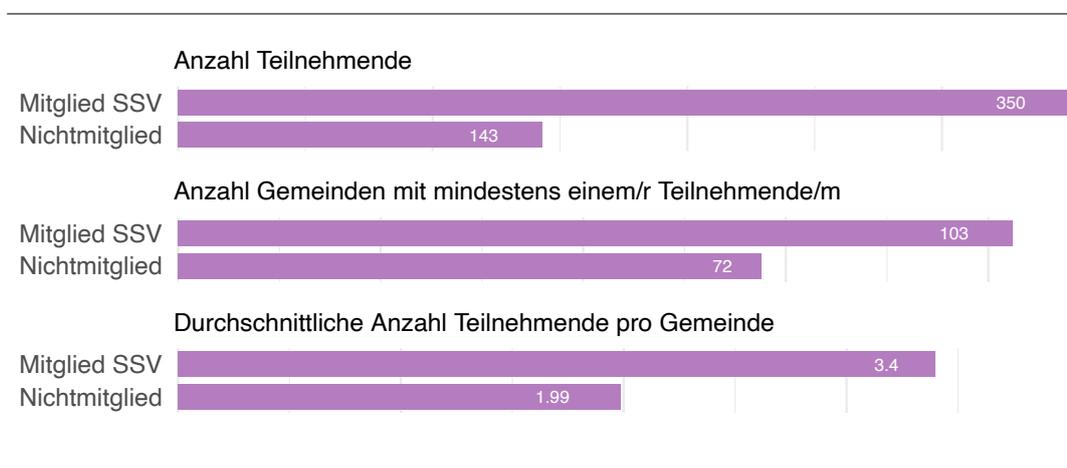
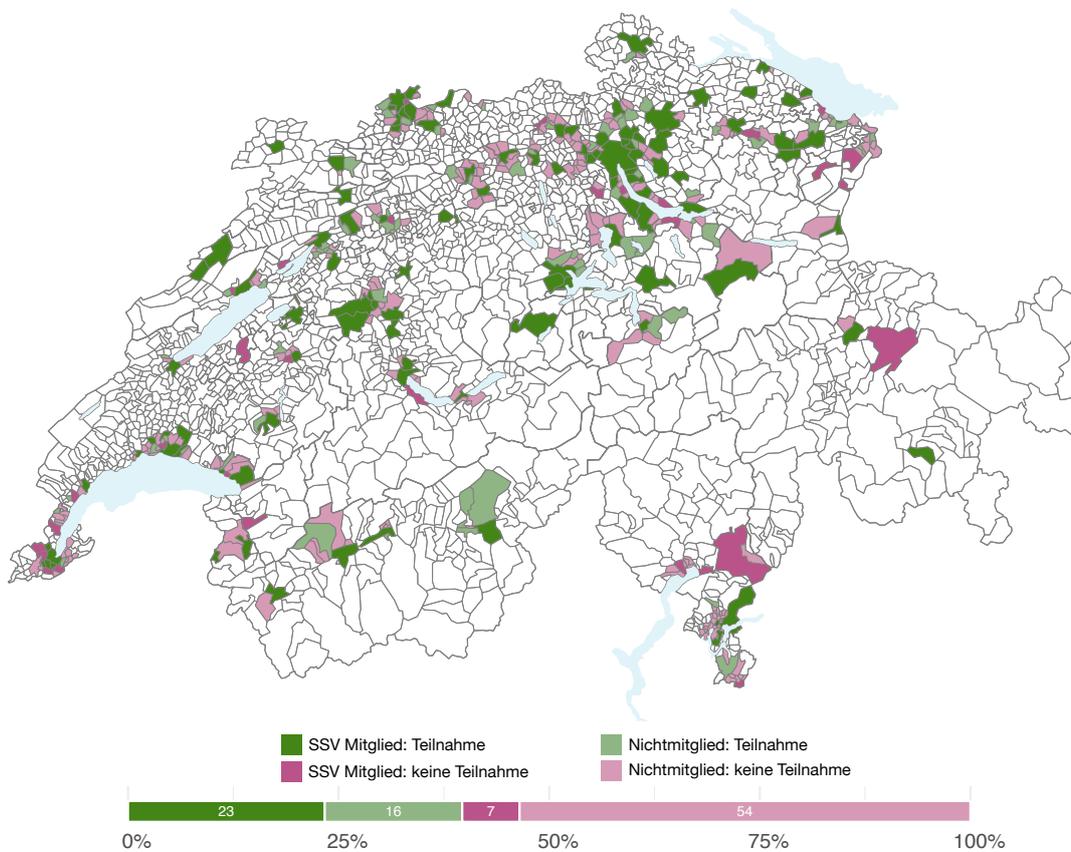


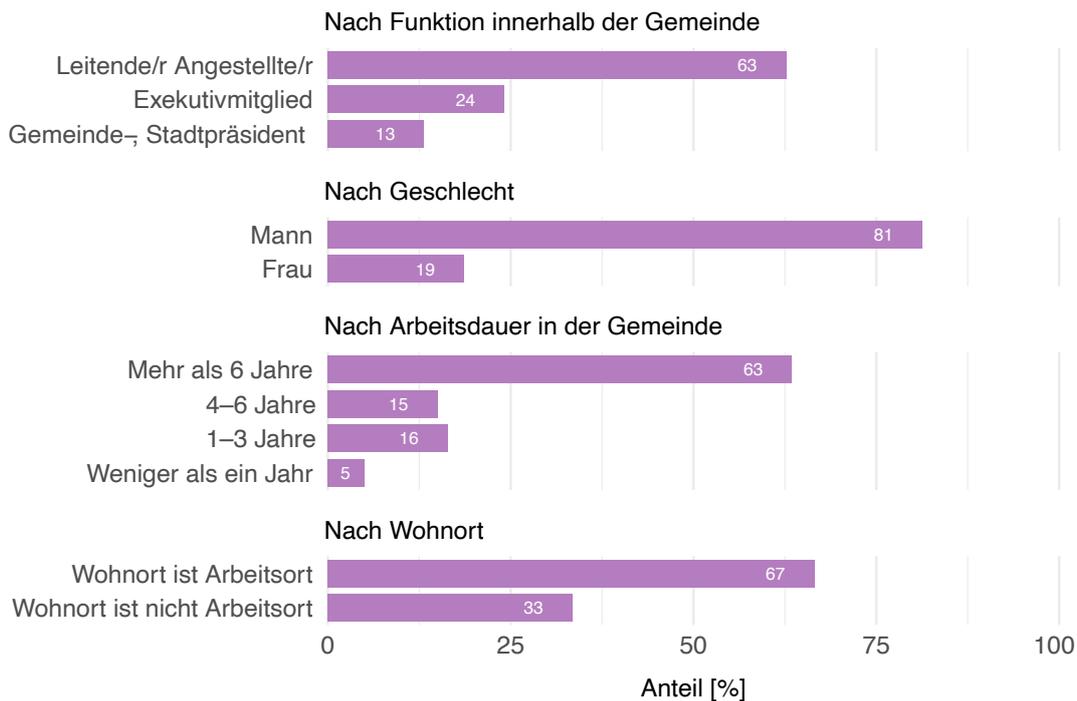
Abbildung 3 zeigt eine Übersicht über alle zur Teilnahme an der Umfrage eingeladenen Gemeinden. Die eingefärbten Gemeinden entsprechen weitgehend den Agglomerationskerngemeinden gemäss BFS-Definition. Hinzu kommt eine kleine Zahl von SSV-Mitgliedsgemeinden, die zu keiner Agglomeration gehören. Die Karte unterscheidet folgende Teilgruppen: Mitgliedsgemeinden mit Teilnehmenden (23 %), Mitgliedsgemeinden ohne Teilnehmende (7 %), Nichtmitgliedsgemeinden mit Teilnehmenden (16 %) und Nichtmitgliedsgemeinden ohne Teilnehmende (54 %).

²Die Unterschiede im Rücklauf zwischen SSV-Mitgliedsgemeinden und Nichtmitgliedern können möglicherweise auf die Art des Anschreibens zurückgeführt werden: Nur bei den Mitgliedsgemeinden war es möglich, die Zielpersonen einzeln und direkt zur Teilnahme an der Befragung einzuladen, bei den anderen Gemeinden erfolgte die Anschrift unpersönlich an die offizielle Kontaktadresse der Gemeindeverwaltung.

Abbildung 3: Teilnehmende Gemeinden nach SSV-Mitgliedschaft

2.3 Profil der Teilnehmenden

Abbildung 4 gibt einen Überblick über die Zusammensetzung aller Teilnehmenden nach Funktion, Geschlecht, Arbeitsdauer und Wohnort. 63 Prozent der Teilnehmenden sind leitende Angestellte, 24 Prozent Exekutivmitglieder und 13 Prozent Gemeinde- oder Stadtpräsidenten/innen. Insgesamt sind 37 Prozent der Teilnehmenden in der Exekutive und 63 Prozent in der Verwaltung tätig. Zu rund vier Fünfteln stammen die Antworten von Männern. 63 Prozent der Teilnehmenden sind mehr als sechs Jahre für die jeweilige Gemeinde tätig und nur fünf Prozent weniger als ein Jahr. Bei rund zwei Drittel ist der Arbeitsort gleichzeitig der Wohnort. Da die Zusammensetzung (Verteilung) dieser Merkmale in der Grundgesamtheit unbekannt ist, sind keine direkten Rückschlüsse über die Unter- bzw. Überrepräsentation einzelner Gruppen in der Befragung möglich. Die Auswertungen in den folgenden Kapiteln beziehen sich jeweils auf die Gemeinden, in denen die Teilnehmenden arbeiten.

Abbildung 4: Profil der Teilnehmenden nach Funktion, Arbeitsdauer, Wohnort und Geschlecht

In Abbildung 5 sind die Arbeitsbereiche der leitenden Angestellten sowie die Ressortzuständigkeiten der Exekutivmitglieder dargestellt. Die meisten der Personen, die an der Befragung teilgenommen haben, sind in den Bereichen *Raumplanung/Umwelt*, *Allgemeine Verwaltung* und *Tiefbau/Mobilität* tätig.

45 Prozent der Teilnehmenden sind Mitglied einer politischen Partei. 53 Prozent der Teilnehmenden gehören keiner Partei an (oder haben keine Angaben zu ihrer Parteimitgliedschaft gemacht). Abbildung 5 zeigt zudem die Parteipräferenz. Hier liegen von drei Vierteln der Befragten Angaben vor.

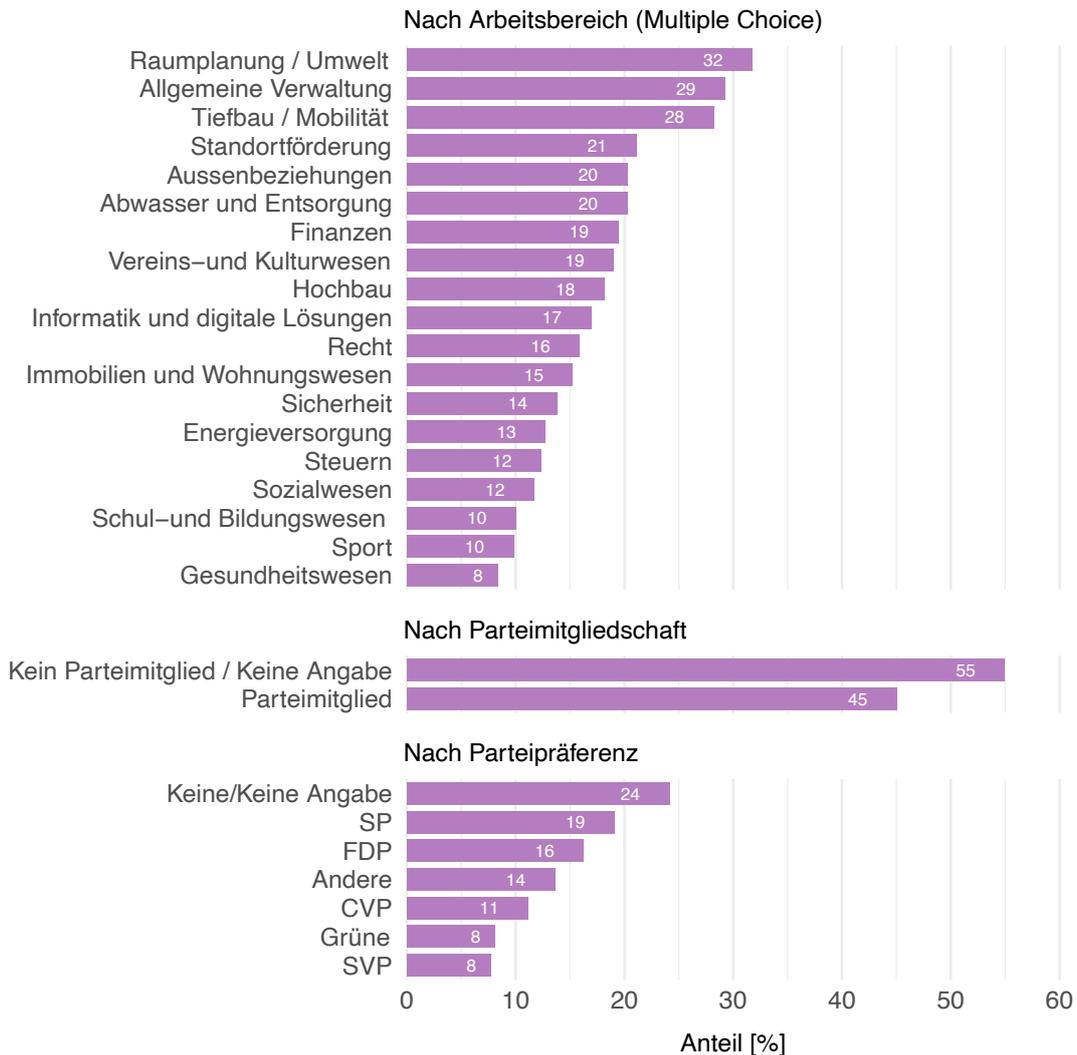
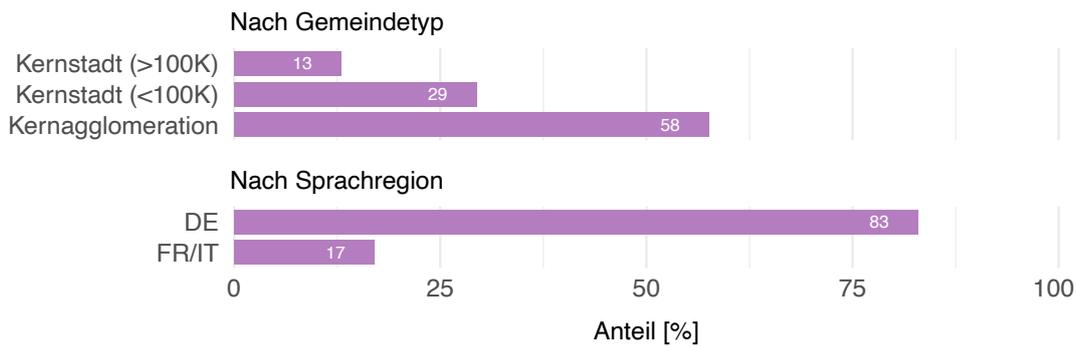
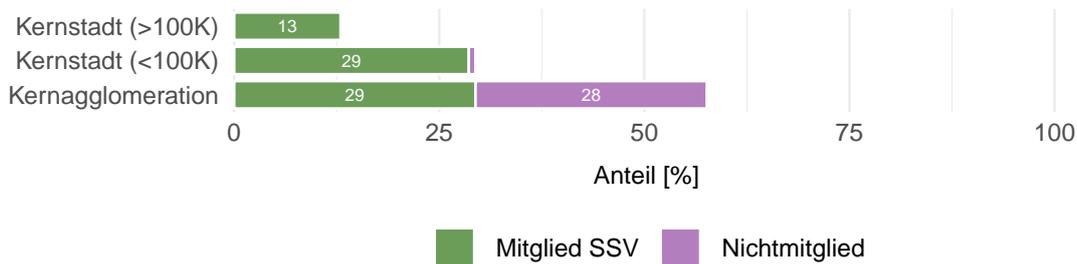
Abbildung 5: Profil der Teilnehmenden nach Arbeitsbereich, Parteimitgliedschaft und Parteipräferenz

Abbildung 6 zeigt die Verteilung der Teilnehmenden auf Gemeinden der Kernagglomeration, auf Kernstädte mit weniger als 100'000 Einwohnenden und auf Kernstädte mit mehr als 100'000 Einwohnenden (im Folgenden als kleine und grosse Kernstädte bezeichnet). Die Mehrheit der Teilnehmenden stammt aus der Kernagglomeration (58 %). 83 Prozent arbeiten in deutschsprachigen Gemeinden und 17 Prozent in der lateinischen Schweiz.

Abbildung 6: Profil der Teilnehmenden nach Gemeindetyp und Sprachregion

Teilnehmende aus grossen und kleinen Kernstädten kommen fast ausschliesslich aus Mitgliedsgemeinden (da schweizweit fast alle Kernstädte Mitglied beim Schweizerischen Städteverband sind). Teilnehmende aus den Kernagglomerationen teilen sich zur Hälfte (29 % bzw. 28 %) in solche aus Mitglied- und Nichtmitgliedsgemeinden auf.

Abbildung 7: Profil der Teilnehmenden nach Gemeindetyp und Mitgliedschaft kombiniert

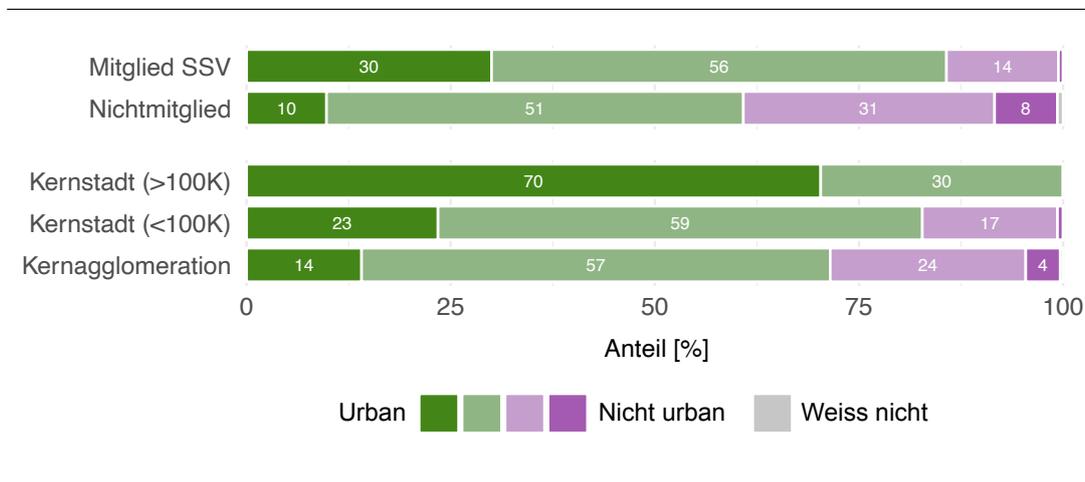
3 Selbstwahrnehmung und Identität

Das folgende Kapitel widmet sich der Frage, wie weit die These der Verstärkung der Agglomeration (oder von Teilen davon) von den Entscheidungsträger/innen in den entsprechenden Gemeinden geteilt wird und in welchen Bereichen sich allfällige Urbanisierungsprozesse besonders manifestieren.

3.1 Grad der urbanen Selbstwahrnehmung

Ob und wie weit die eigene Gemeinde mit dem Begriff der Urbanität in Verbindung gebracht wird, wurde in der Umfrage mit einer direkten Frage erfasst. Die befragten Entscheidungsträger/innen wurden aufgefordert, den Urbanisierungsgrad der Gemeinde einzuschätzen, in der sie tätig sind.³

Abbildung 8: Selbstverortung der Gemeinde nach dem Grad der Urbanität



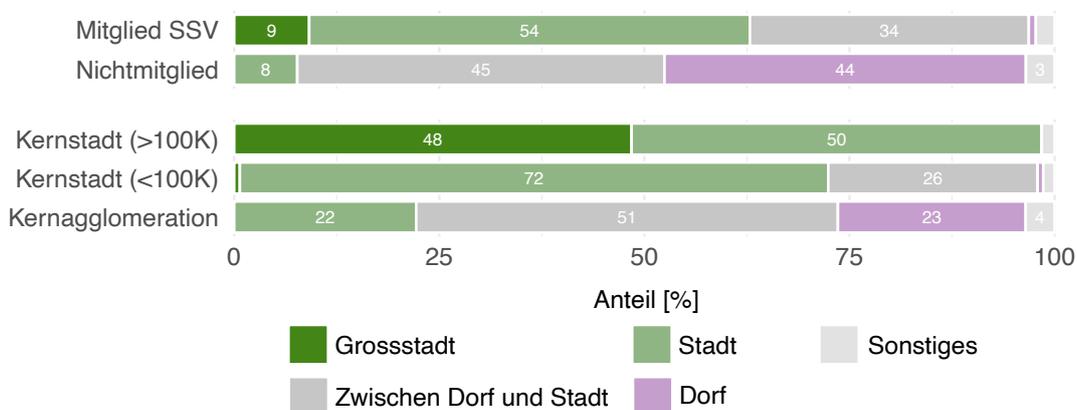
Von den Befragten aus den Mitgliedgemeinden betrachten 86 Prozent die eigene Gemeinde als urban oder eher urban. Bei den Nichtmitgliedgemeinden beträgt dieser Anteil 61 Prozent (vgl. Abb. 8). Es erstaunt dabei nicht, dass der Anteil bei den Teilnehmenden aus den Kernstädten bei 100 Prozent liegt, wobei 70 Prozent der Teilnehmenden aus den grossen Kernstädten ihre Gemeinde als urban und 30 Prozent als eher urban betrachten. Auffällig ist, dass sich die Selbstwahrnehmung zwischen den grossen und den kleinen Kernstädten unterscheidet. Von den Teilnehmenden aus kleineren Kernstädten gaben lediglich 23 Prozent an, ihre Gemeinde als urban zu betrachten. 59 Prozent sehen sie als eher urban. 57 Prozent der Vertreter/innen der Kernagglomeration betrachten ihre Gemeinde ebenfalls als eher urban, 14 Prozent betrachten sie als urban. Generell zeigen die Ergebnisse, dass heute nicht nur bei den befragten Entscheidungsträgern/innen der Kernstädte, sondern auch der Kernagglomerationen ein

³Die Frage dazu lautete: «Etwas allgemeiner gefragt: Als wie urban schätzen Sie die Gemeinde ein?» (Der Begriff «urban» wurde dabei in der Umfrage nicht näher erläutert.)

urbanes Selbstverständnis vorherrscht. Allerdings gibt es unter den Befragten der Kernagglomerationsgemeinden, die nicht Mitglied des Städteverbands sind, eine bedeutende Minderheit von 39 Prozent, die der eigenen Gemeinde eher keinen urbanen Charakter zuschreibt.

Unter den Führungspersonen der in dieser Studie untersuchten Kernstädte und Kernagglomerationen herrscht heute ein urbanes Selbstverständnis vor. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sie ihre Gemeinde als Stadt wahrnehmen. Nur 22 Prozent der Befragten aus der Kernagglomeration ordnen ihre Gemeinde eindeutig als Stadt ein. Rund die Hälfte ist der Ansicht, dass die Gemeinde etwas zwischen Dorf und Stadt sei (Abb. 9). Die Ansicht, die eigene Gemeinde sei eindeutig ein Dorf, findet sich dagegen praktisch nur in Nichtmitgliedgemeinden. Hier ist diese Einschätzung mit 44 Prozent allerdings relativ weit verbreitet. Nur gerade 8 Prozent der befragten Nichtmitglieder sehen ihre Gemeinde als eine Stadt an. Dies dürfte auch damit zu tun haben, dass es sich bei den befragten Nichtmitgliedgemeinden meist um solche handelt, die zwar in der Kernagglomeration liegen, aber weniger als 10 000 Einwohner zählen. Die Ergebnisse zeigen, dass der Begriff der Urbanität weiter reicht als der Begriff der Stadt. Während die Bezeichnung «urbane Gemeinde» mit der Selbstwahrnehmung in Kernstadt und Kernagglomeration übereinstimmt, wird der Begriff «Stadt» überwiegend auf die Kernstadt bezogen.

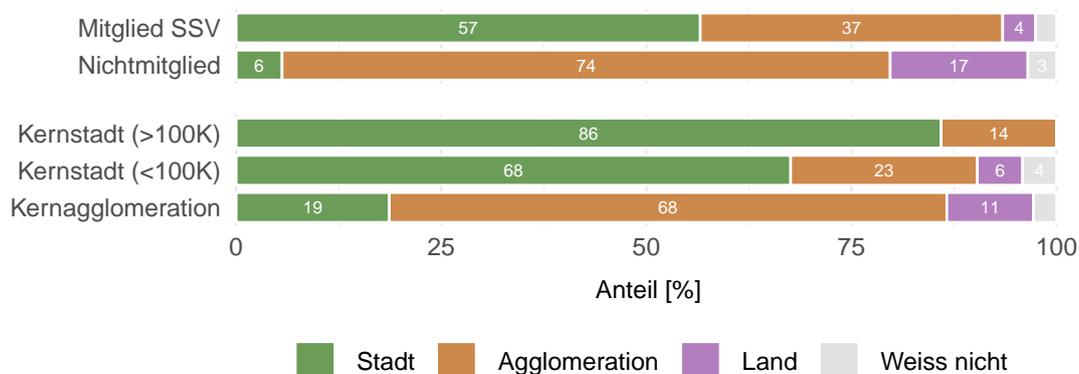
Abbildung 9: Verortung der Gemeinde zwischen Grosstadt und Dorf



In einer weiteren Frage (Abbildung 10) standen die Begriffe Stadt, Agglomeration und Land zur Auswahl. Die Antworten machen deutlich, dass der Begriff Agglomeration ein breites Spektrum zwischen Stadt und Land abdeckt. Wie oben gezeigt, schätzen unter den Nichtmitgliedern 44 Prozent ihre Gemeinde eindeutig als Dorf ein, nur 17 Prozent zählen sie jedoch zum Land. Der überwiegende Teil der Nichtmitglieder (74 %) verbindet die eigene Gemeinde mit dem Begriff Agglomeration. Demgegenüber verstehen die heutigen Mitglieder ihre

Gemeinden mehrheitlich nicht als Agglomeration, sondern als Stadt. Die in der Schweiz gängige Gegenüberstellung von Stadt und Agglomeration führt dazu, dass der Begriff Agglomeration hier hauptsächlich mit den nicht-kernstädtischen Agglomerationsgemeinden in Verbindung gebracht wird und weniger mit dem Ballungsraum als Ganzes. Auch wenn die Vertreter/innen der Kernstädte ihre Gemeinde im abstrakten Sinn durchaus auch als Teil der Agglomeration sehen dürften, liegt der Bedeutungskern des Agglomerationsbegriffs bei den Gemeinden im Umland der Kernstädte. Als gemeinsamer Begriff für beide Teile der Agglomeration ist heute eher der Begriff der «urbanen Gemeinden» gesetzt. Schliesslich zeigt Abbildung 8, dass nicht nur die Befragten der Kernstädte, sondern auch jene aus der Kernagglomeration ihre Gemeinden als urban einstufen.

Abbildung 10: Selbstverortung zwischen Stadt, Agglomeration und Land



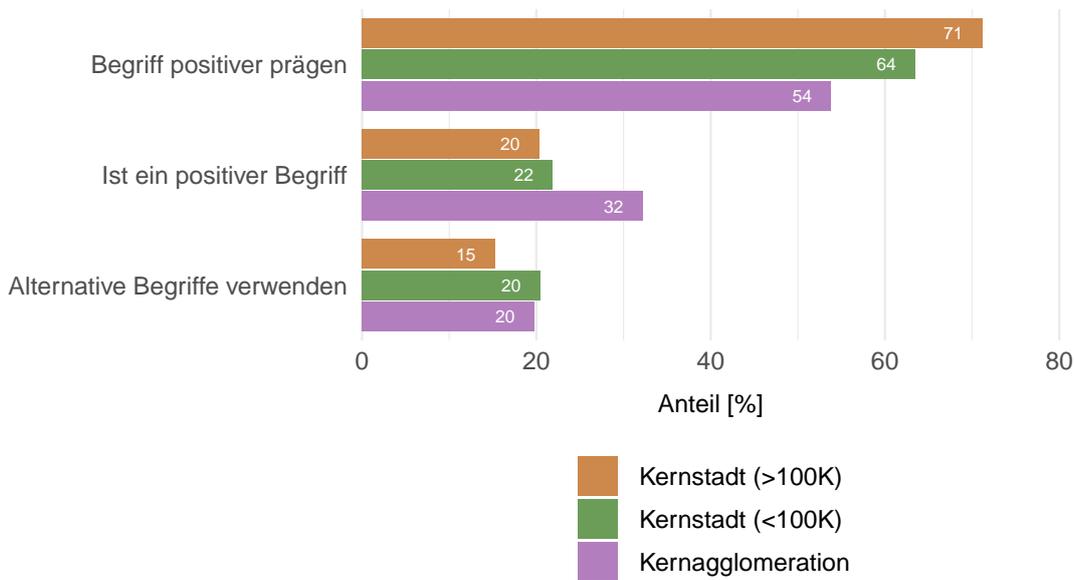
3.2 Umgang mit dem Begriff Agglomeration

Während der Begriff Stadt besonders im planerischen Umfeld positiv konnotiert ist, identifiziert sich ein grösserer Teil der Bevölkerung in den Agglomerationen vermehrt mit dem Begriff Land.⁴ Die Entscheidungsträger/innen wurden deshalb nach dem bevorzugten Umgang mit dem Begriff Agglomeration gefragt. In Abbildung 11 ist die Verteilung der Antworten auf diese Frage⁵ nach Gemeindetyp aufgeschlüsselt. Ein Grossteil aller Teilnehmenden ist der Ansicht, man solle den Begriff der Agglomeration positiver prägen. Nur rund ein Fünftel findet dagegen, man solle alternative Begriffe dafür verwenden. Dabei wurden Begriffe wie Grossraum oder Zwischenstadt vorgeschlagen.⁶

⁴vgl. sotomo-Studie: «Sie wollen beides. Lebensentwürfe zwischen Wunsch und Wirklichkeit», 2016

⁵Die Frage lautete: «Studien zeigen, dass viele Menschen, die in der Agglomeration leben, sich heute nur ungern mit diesem Begriff identifizieren. Wie soll man damit umgehen?»

⁶Befragte, die alternative Begriffe bevorzugten, wurden in einer weiteren, offenen Frage nach möglichen Alternativen gefragt

Abbildung 11: Umgang mit dem Begriff der Agglomeration gruppiert nach Gemeindetyp

Die Antwortoptionen «Begriff positiver prägen» und «Alternative Begriffe verwenden» konnten zusammen ausgewählt werden (aufgrund der möglichen Mehrfachauswahl summieren sich die Antworten auf über 100 Prozent)

Die These des zu wenig positiv besetzten Begriffs der Agglomeration vermag die Antwortenden aus den Kernagglomerationen am wenigsten zu überzeugen. Mit 32 Prozent sind deutlich mehr Befragte aus diesem Raumtyp der Ansicht, Agglomeration sei bereits ein positiver Begriff, verglichen mit Befragten aus Kernstädten.

Wie in Abbildung 10 ersichtlich ordnen über zwei Drittel der Befragten aus den Kernagglomerationen ihre eigene Gemeinde auch dem Raumtyp Agglomeration zu. Eine Herausforderung besteht allerdings darin, dass der Begriff Agglomeration im schweizerischen Diskurs oft implizit die Kernstädte ausschliesst. Für eine gemeinsame Agglomerationspolitik ist deshalb entscheidend, dass sich der Begriff als Dach für alle Gemeinden mit urbanem Charakter etabliert.

3.3 Verstärkerungsprozesse

Wie die Auswertungen zum Begriff der Agglomeration zeigen, sprechen die meisten Befragten ihrer Gemeinde tendenziell urbanen Charakter zu. Doch wie sieht dies im Einzelnen aus? Welche Aspekte werden als urban und welche als eher nicht urban wahrgenommen? Und, im Kontext eines verstärkten Fokus des Schweizerischen Städteverbands auf die Agglomeration besonders relevant: In welchen Bereichen wird eine zunehmende Verstärkung wahrgenommen?

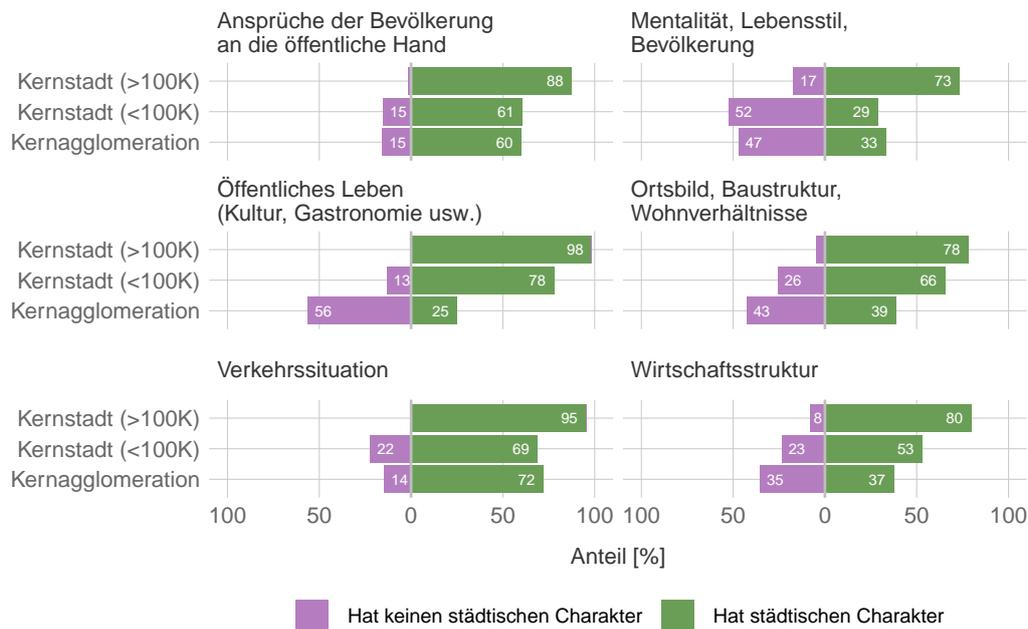
Abbildung 12: Städtischer Charakter nach Eigenschaften gruppiert nach Gemeindetyp

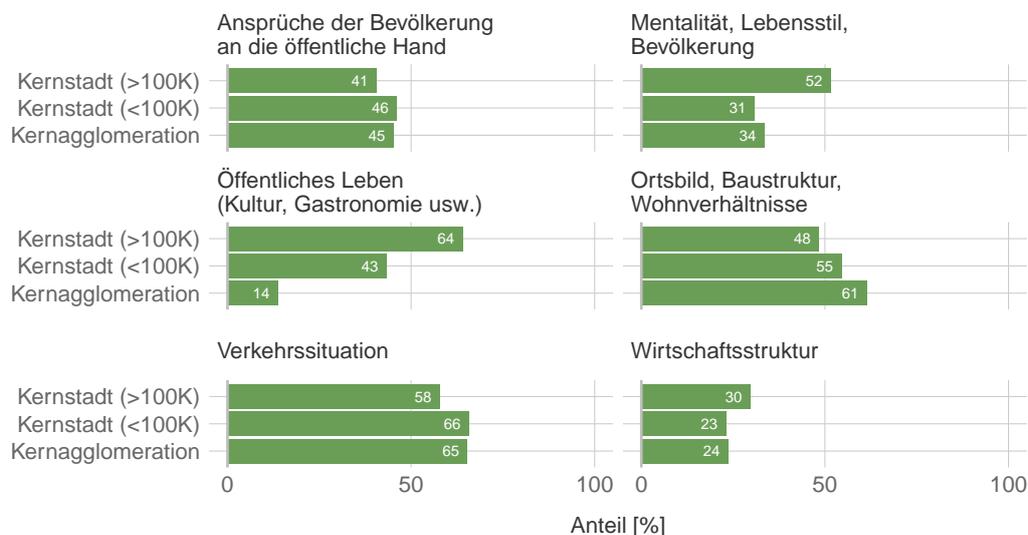
Abbildung 12 zeigt die sechs Bereiche, bei denen die Befragten ihre eigene Gemeinde nach städtischem Charakter einschätzten.⁷ Wie zu erwarten war, unterscheiden sich die Antworten in abgestufter Form zwischen den grossen Kernstädten, den kleinen Kernstädten sowie den Kernagglomerationsgemeinden. Diese Abstufung ist jedoch nicht für jeden Bereich gleich stark ausgeprägt.

Den Bereichen Verkehrssituation und Ansprüche der Bevölkerung an die öffentliche Hand schreiben die Befragten aus allen drei Gemeindetypen klar städtischen Charakter zu. Am wenigsten städtisch werden die Kernagglomerationsgemeinden von ihren Vertreter/innen in Bezug auf das öffentliche Leben sowie auf die Mentalität und den Lebensstil eingeschätzt. Eine Mehrheit der Befragten aus nicht-kernstädtischen Gemeinden charakterisiert ausserdem das Ortsbild und die Baustruktur als nicht städtisch. Interessant ist die Selbstwahrnehmung in den kleinen Kernstädten: Bezüglich Ortsbild und öffentlichem Leben werden diese eher wie die grossen Kernstädte eingeschätzt. Bezüglich Mentalität und Lebensstil werden sie jedoch als erstaunlich wenig urban wahrgenommen. Bei der Wirtschaftsstruktur zeigt sich die erwartete Abstufung zwischen den grossen Kernstädten, den kleinen Kernstädten und den Kernagglomerationsgemeinden ähnlich wie beim Ortsbild.

⁷Die Fragen lauteten: «In welchen der folgenden Bereiche hat die Gemeinde (1) keinen / (2) einen städtischen Charakter?» Zur Auswahl standen folgende Bereiche: *Ansprüche der Bevölkerung an die öffentliche Hand, Mentalität, Lebensstil der Bevölkerung, Öffentliches Leben, Ortsbild, Baustruktur, Wohnverhältnisse, Verkehrssituation, Wirtschaftsstruktur*

Dies ist die Einschätzung der heutigen Situation, doch wie sieht es mit der wahrgenommenen Entwicklung bezüglich Verstädterung in den letzten zehn Jahren aus? Die entsprechenden Einschätzungen zeigt Abbildung 13.⁸ Eine erste Auffälligkeit, die sich hier zeigt, ist, dass es auch in den Kernstädten eine Dynamik der Verstädterung gibt. Laut Befragten ist es nicht so, dass die Kernstädte ihren städtischen Charakter bewahren und die Kernagglomerationsgemeinden eine entsprechende Entwicklung einfach nachvollziehen. Vielmehr nehmen die Kernstadtvertreter/innen in ihren Gemeinden mindestens ebenso starke Verstärkerungsprozesse wahr. Einzig im Bereich *Ortsbild, Baustruktur, Wohnverhältnisse* zeigt sich so etwas wie ein «Aufholeffekt». Hier geben überdurchschnittlich viele Befragte aus den Kernagglomerationen an, dass in den letzten zehn Jahren eine Verstärkerung stattgefunden hat (61 %). Allerdings geben dies auch relativ viele aus den grossen (48 %) und kleinen (55 %) Kernstädten an. Weit grösser, allerdings in umgekehrter Reihenfolge, sind die Unterschiede im Bereich *öffentliches Leben (Kultur, Gastronomie usw.)*. Hier wird eine Verstärkerung vorwiegend in den grossen Kernstädten wahrgenommen.

Abbildung 13: Bereiche, in denen in den letzten 10 Jahren eine Verstärkerung stattfand nach Gemeindetyp



Abgebildet ist der Anteil an Zustimmung zur entsprechenden Aussage

Wie sich gezeigt hat, betrifft die aktuelle Verstärkerung der Agglomeration keineswegs alle Aspekte gleichermassen. Es handelt sich eher um eine einseitige Verstärkerung, die neben dem Ortsbild und den Wohnverhältnissen insbesondere die Verkehrssituation betrifft. In Bezug auf das öffentliche Leben, und in einem

⁸Die Frage lautete: «In welchen der folgenden Bereiche hat in der Gemeinde in den letzten 10 Jahren eine Verstärkerung stattgefunden?» Zur Auswahl standen dieselben Bereiche wie in den Fragen in Abbildung 12

geringeren Mass auch in Bezug auf die urbane Mentalität, scheint sich jedoch die Diskrepanz zwischen den (grossen) Kernstädten und der Kernagglomeration eher noch zu verstärken. Für eine Agglomerationspolitik kann somit Folgendes abgeleitet werden:

1. Die These einer Verstädterung der Agglomerationen wird von den Befragungsergebnissen gestützt. Insbesondere in den Bereichen Siedlungsentwicklung und Mobilität, aber auch bezüglich Ansprüche an die öffentliche Hand haben alle Kernagglomerationsgemeinden zunehmend städtischen Charakter.
2. Trotz der Verstädterung der Kernagglomerationen sind die Unterschiede zwischen den (grossen) Kernstädten und der Kernagglomerationen nach wie vor deutlich feststellbar. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die verschiedenen Aspekte des öffentlichen Lebens (Kultur, Gastronomie usw.).

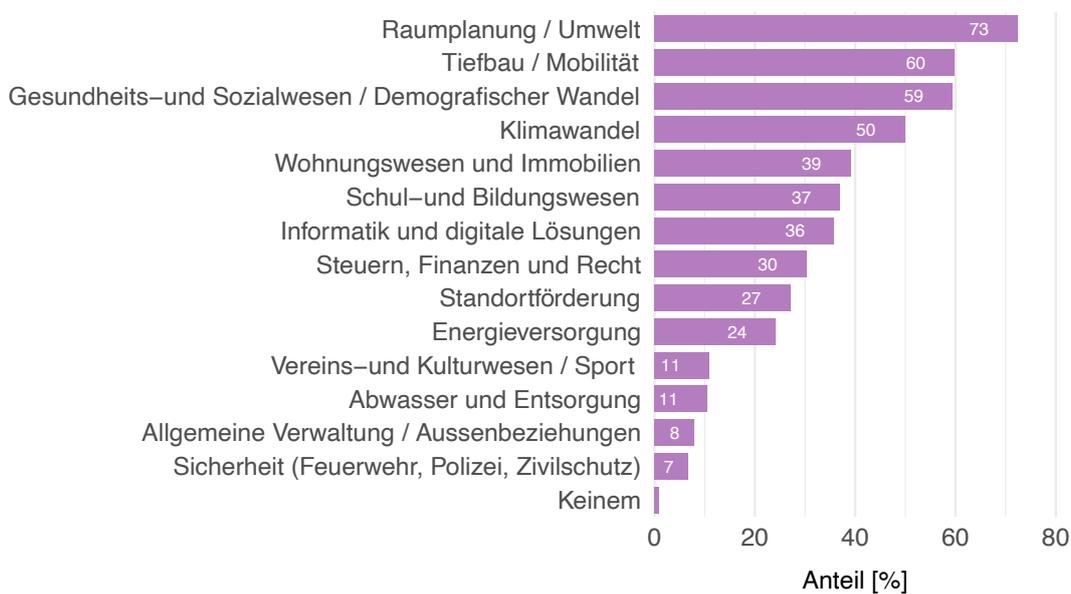
4 Herausforderungen und Schwierigkeiten

Um die Bedürfnisse der Agglomerationskerngemeinden besser zu verstehen, wurden die Entscheidungsträger/innen nach den besonders herausfordernden Politikbereichen in ihren Gemeinden befragt und mit welchen Schwierigkeiten sie in diesen konfrontiert sind.

4.1 Politikbereiche mit anstehenden Herausforderungen

In welchen Politikbereichen stehen in der eigenen Gemeinde bzw. Stadt grössere Herausforderungen an? Mit 73 Prozent aller Nennungen klar an der Spitze steht der Bereich *Raumplanung/Umwelt*, gefolgt von den Bereichen *Tiefbau/Mobilität* sowie *Gesundheits- und Sozialwesen* mit je rund 60 Prozent aller Nennungen. Von allen genannten Politikbereichen stehen diese drei klar an der Spitze. Die Frage nach den herausfordernden Politikbereichen wurde bewusst ohne Auflistung von konkreten Beispielen bzw. Herausforderungen erhoben. Die spezifischen Herausforderungen wurden in einer Folgefrage aufgenommen und sind in Kapitel 4.2 ausgewertet.

Abbildung 14: Politikbereiche, in denen grössere Herausforderungen anstehen

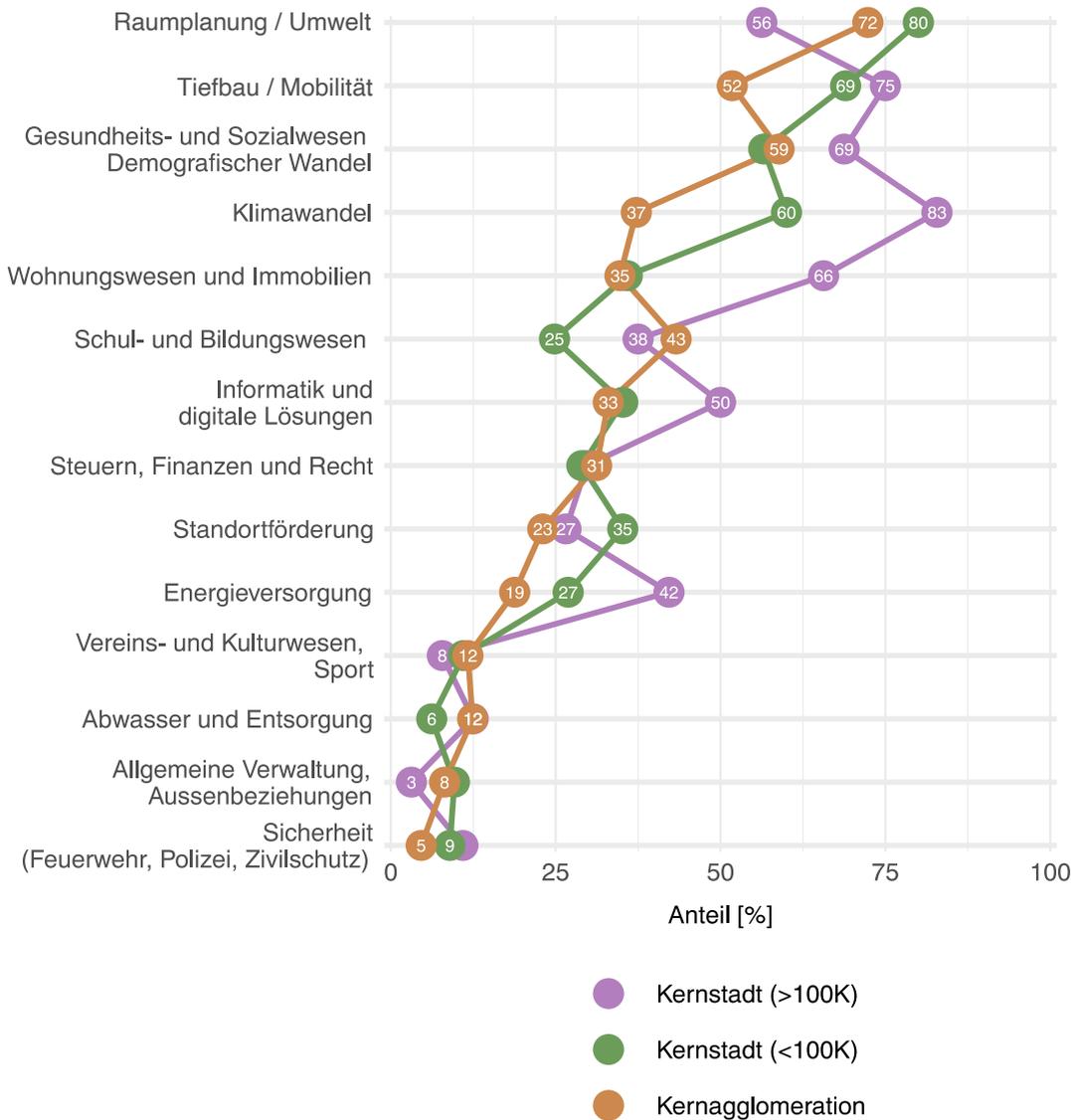


Der Klimawandel wird ebenfalls von der Hälfte der Befragten als grosse Herausforderung genannt. Es handelt sich dabei allerdings nicht um einen spezifischen Politikbereich, sondern um ein Querschnittsthema. Auffällig und auch bemerkenswert ist, dass Politikbereiche wie *Sicherheit* oder *Abwasser und Entsorgung* nur von den wenigsten Befragten als besondere Herausforderungen genannt werden.

Dies, obwohl ersteres ein potenzielles Konfliktfeld darstellt und letzteres ein Bereich ist mit ausgewiesenem Investitions- und Erneuerungsbedarf.

Eine wichtige Grundvoraussetzung für die Entwicklung einer gemeinsamen Agglomerationspolitik von Kernstädten und Agglomerationsgemeinden liegt darin, dass sich die Herausforderungen in den untersuchten Teilräumen gleichen. Dies wird aus Abbildung 15 ersichtlich.

Abbildung 15: Politikbereiche mit anstehenden Herausforderungen nach Gemeindetyp



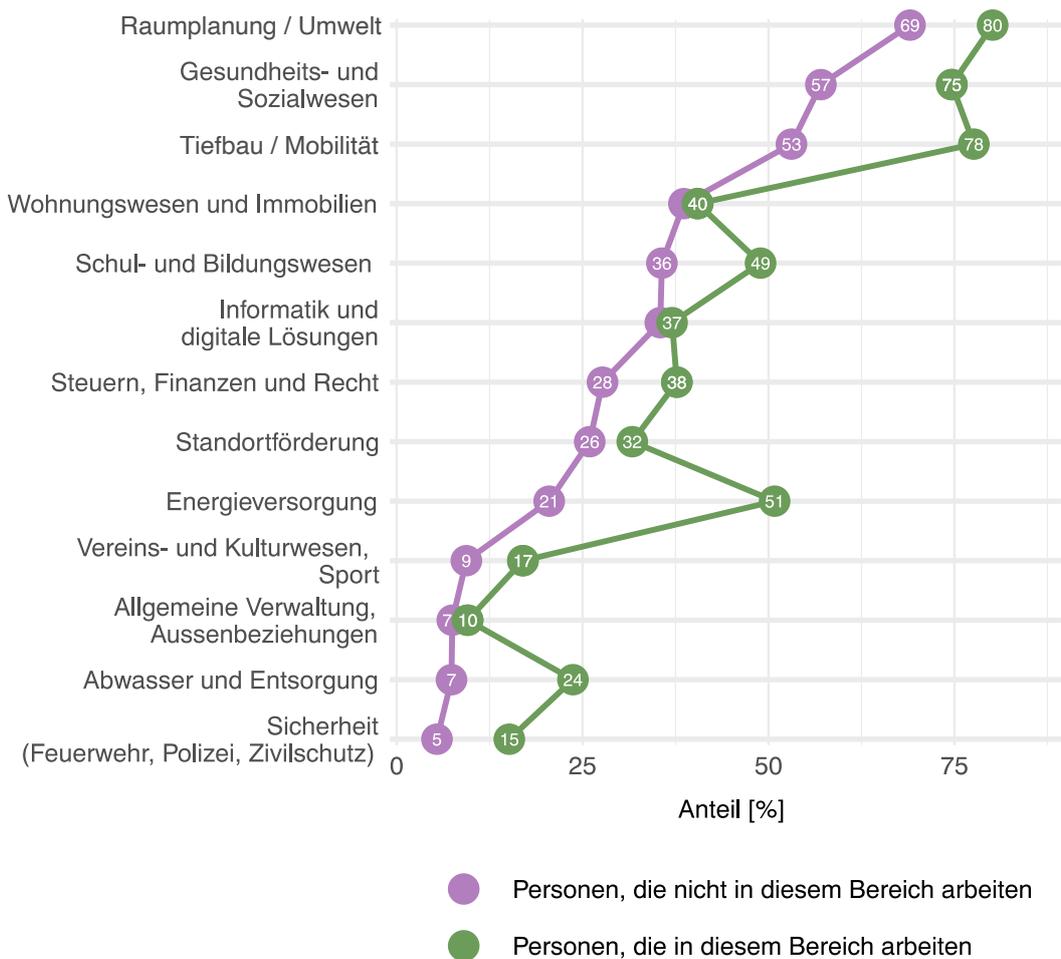
Das Diagramm zeigt dabei insbesondere, dass sich die Problemwahrnehmung in den Kernagglomerationen weitgehend mit jener in den kleinen Kernstädten deckt. Auffallende Unterschiede zeigen sich vor allem zwischen diesen beiden Gemeindetypen und den grossen Kernstädten. So steht aus Sicht der Befragten

aus den grossen Kernstädten der Klimawandel mit 83 Prozent Nennungen als Herausforderung an erster Stelle.

Eine verstärkte Problemwahrnehmung der grossen Kernstädte zeigt sich auch beim Themenbereich Wohnen. Dem angespannten Wohnungsmarkt und der Wohnraumfrage wird in den grossen Kernstädten offensichtlich mehr Bedeutung beigemessen. Auch die Themen *Informatik und digitale Lösungen* sowie *Energieversorgung* werden von den Befragten aus den grossen Kernstädten deutlich häufiger genannt. Gemeinsam teilen die Befragten aus allen drei Gemeindetypen die Wahrnehmung von *Raumplanung/Umwelt*, *Tiefbau/Mobilität* sowie *Gesundheits- und Sozialwesen* als besonders grosse Herausforderungen.

In den Kernagglomerationen wird der Bereich *Schule und Bildungswesen* von den Befragten als Herausforderung betrachtet, ansonsten aber scheinen alle Bereiche weniger herausfordernd wahrgenommen zu werden als in den beiden anderen Gemeindetypen.

Abbildung 16: Politikbereiche mit anstehenden Herausforderungen nach Tätigkeitsbereich der Befragten



Wie bereits gezeigt wurde (vgl. Abb. 5), haben überdurchschnittlich viele Entscheidungsträger/innen an der Befragung teilgenommen, die in den Bereichen *Raumplanung/Umwelt* oder *Mobilität* tätig sind. Es handelt sich dabei um zwei der drei Politikbereiche, die von den Befragten auch besonders häufig als herausfordernd eingeschätzt werden. Um allfällige Verzerrungen aufgrund persönlicher Betroffenheit auszuschliessen, zeigt Abbildung 16 die Einschätzung der Herausforderung nach den jeweils im Themenbereich Tätigen im Vergleich mit den anderen Befragten. Es ist daher wenig erstaunlich, dass die Befragten ihre eigenen Tätigkeitsbereiche häufiger als Herausforderung nennen (grün) als jene Bereiche, in denen sie nicht tätig sind (violett). Dennoch sind sich Tätigkeitsbereich-Interne und Tätigkeitsbereich-Externe im Grundsatz einig, dass die Themenbereiche *Raumplanung/Umwelt*, *Gesundheits- und Sozialwesen* sowie *Tiefbau/Mobilität* besonders grosse Herausforderungen darstellen. Es ist insbesondere der Themenbereich *Raumplanung/Umwelt*, der auch von Nicht-Involvierten besonders häufig genannt wird. Hier besteht eine allgemeine und übergeordnete Wahrnehmung, dass es sich dabei um eine besondere Herausforderung handelt. Eher den Charakter von Insiderthemen haben demgegenüber das *Schul- und Bildungswesen*, die *Energieversorgung* und, in einem etwas geringeren Mass, *Abwasser und Entsorgung*. Diese werden vorwiegend von jenen, die in diesen Bereichen tätig sind, als besondere Herausforderungen genannt.

4.2 Nennungen von konkreten Herausforderungen

Um noch detailliertere Einsichten zu den anstehenden Herausforderungen in Erfahrung zu bringen, wurden die Teilnehmenden zusätzlich eingeladen, mit spezifischen Stichworten die künftig herausfordernden Themenbereiche darzulegen. 212 der 493 befragten Entscheidungsträger/innen haben von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, mit ihrer Sicht den genauen Inhalt der Herausforderungen zu verfeinern. Die frei eingegebenen Listen von Stichworten wurden zunächst durch Übersetzen und Paraphrasieren vorbereitet und zusammengefasst, was insgesamt 810 Nennungen von 98 verschiedenen Stichworten ergab. Die Wortwolke in Abbildung 17 zeigt all diese Stichworte, der Grösse nach geordnet nach ihrer relativen Nennungshäufigkeit.

ausforderung, aber die Entscheidungsträger/innen machen sich vor allem auch Sorgen um die *Alterung der Gesellschaft*. Daneben haben die *Digitalisierung* in Gesellschaft und Wirtschaft, die *CO2-Neutralität* und die *Wirtschaftsförderung* ebenfalls eine gewisse Prominenz als Herausforderungen der kleineren Kernstädte.

Abbildung 18: Stichworte zu konkreten Herausforderung nach Gemeindetyp



Die Größe der Stichworte ergibt sich aus der relativen Nennungshäufigkeit, die Einfärbung bedeutet eine überdurchschnittlich häufige Nennung für den entsprechenden Gemeindetyp.

Ein ganz anderes Bild zeigt sich für die Gemeinden der Kernagglomerationen. Hier dominieren Sorgen zum Sozial- und Bildungswesen. Im Bildungswesen sind dies die Herausforderungen zum *Ausbau der Schulen* (neue Schulhäuser, mehr

Schulklassen und grössere Schulklassen), die damit verbundenen steigenden *Bildungskosten* sowie die *Umstrukturierung der Bildung* (Anpassung der Lehrpläne, Harmonisierung der Lehre und neue Betreuungsangebote). Im Zusammenhang mit der *Sozialhilfe* wird nicht selten auf die Abwälzung von Aufgaben und Kosten von den Kantonen auf die Gemeinden sowie auf die Zunahme von bildungsfernen Bevölkerungsschichten verwiesen.

Abbildung 19: Stichworte zu konkreten Herausforderung nach Mitgliedschaft im SSV

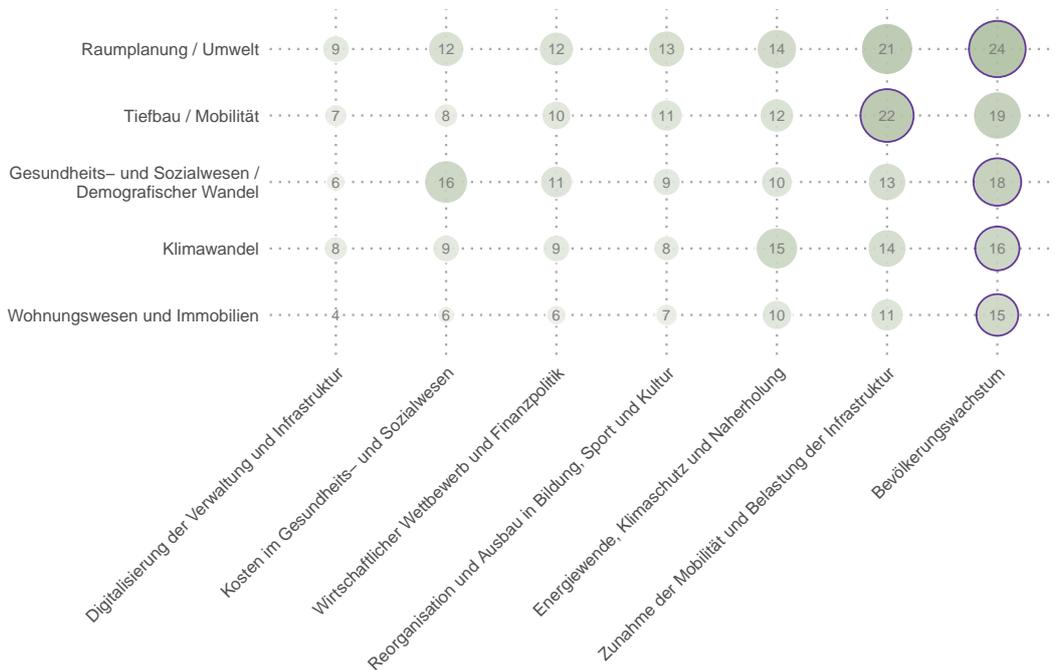


Die Grösse der Stichworte ergibt sich aus der relativen Nennungshäufigkeit, eine Einfärbung bedeutet eine überdurchschnittlich häufige Nennung für SSV-Mitglied- bzw. Nichtmitgliedgemeinden.

Die Unterscheidung der Nennungen konkreter Herausforderungen nach einer (Nicht-)Mitgliedschaft im SSV bringt ebenfalls interessante Profilunterschiede zutage (vgl. Abb. 19). In Mitgliedgemeinden dominieren Herausforderungen im

Zusammenhang mit dem gesellschaftlichen Wandel (*Alterung der Gesellschaft* und *Digitalisierung*) und ökologischen Themen (*Klimaschutz*, *Energiewende*, *Grünraum* und *CO₂-Neutralität*). Für Nicht-Mitgliedsgemeinden hingegen sind klassische Gemeindekompetenzen wie Bildung (*Ausbau Schulen*, *Umstrukturierung Bildung* und *Bildungskosten*) sowie der Unterhalt der Infrastruktur (*Unterhalt motorisierter Verkehr*, *Abwasser und Entsorgung* und *Ausbau öffentlicher Bauten*) zentral.

Abbildung 20: Kategorisierte Stichworte zu konkreten Herausforderungen nach Politikbereichen mit den grössten Herausforderungen (Top 5 Bereiche)



Lesebeispiel: 24 Prozent der Teilnehmenden, die im Bereich *Raumplanung / Umwelt* Herausforderungen sehen, nennen das *Bevölkerungswachstum* als konkrete Herausforderung.

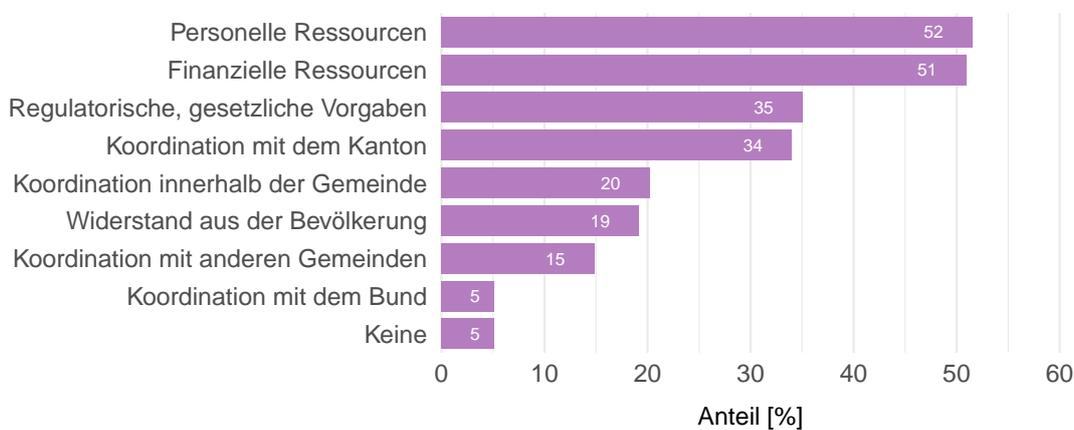
In Abbildung 20 wurden die genannten Herausforderungen in Kategorien zusammengefasst und nach den fünf am herausforderndsten Politikbereichen gruppiert dargestellt. Die Kategorisierung, respektive die Umschreibung der offenen Antworten, entspricht dabei einer sehr groben Einteilung. Ein Viertel der Entscheidungsträger/innen, die im Bereich *Raumplanung/Umwelt* Herausforderungen ausmachen, geben an, dass dies mit dem *Bevölkerungswachstum* zusammenhängt. Ein Fünftel nennt die *Zunahme der Mobilität* und die *Belastung der Infrastruktur* als weitere Herausforderungen in diesen Bereichen. Diese beiden Herausforderungen werden auch im Politikbereich *Tiefbau/Mobilität* am meisten genannt. Im Allgemeinen lässt sich feststellen, dass sich viele der genannten Herausforderungen auf das Wachstum und die Veränderungen der Bevölkerungen

sowie auf die Zunahme der Mobilität und die Mehrbelastung der Infrastruktur beziehen.

4.3 Politische Hürden und Schwierigkeiten

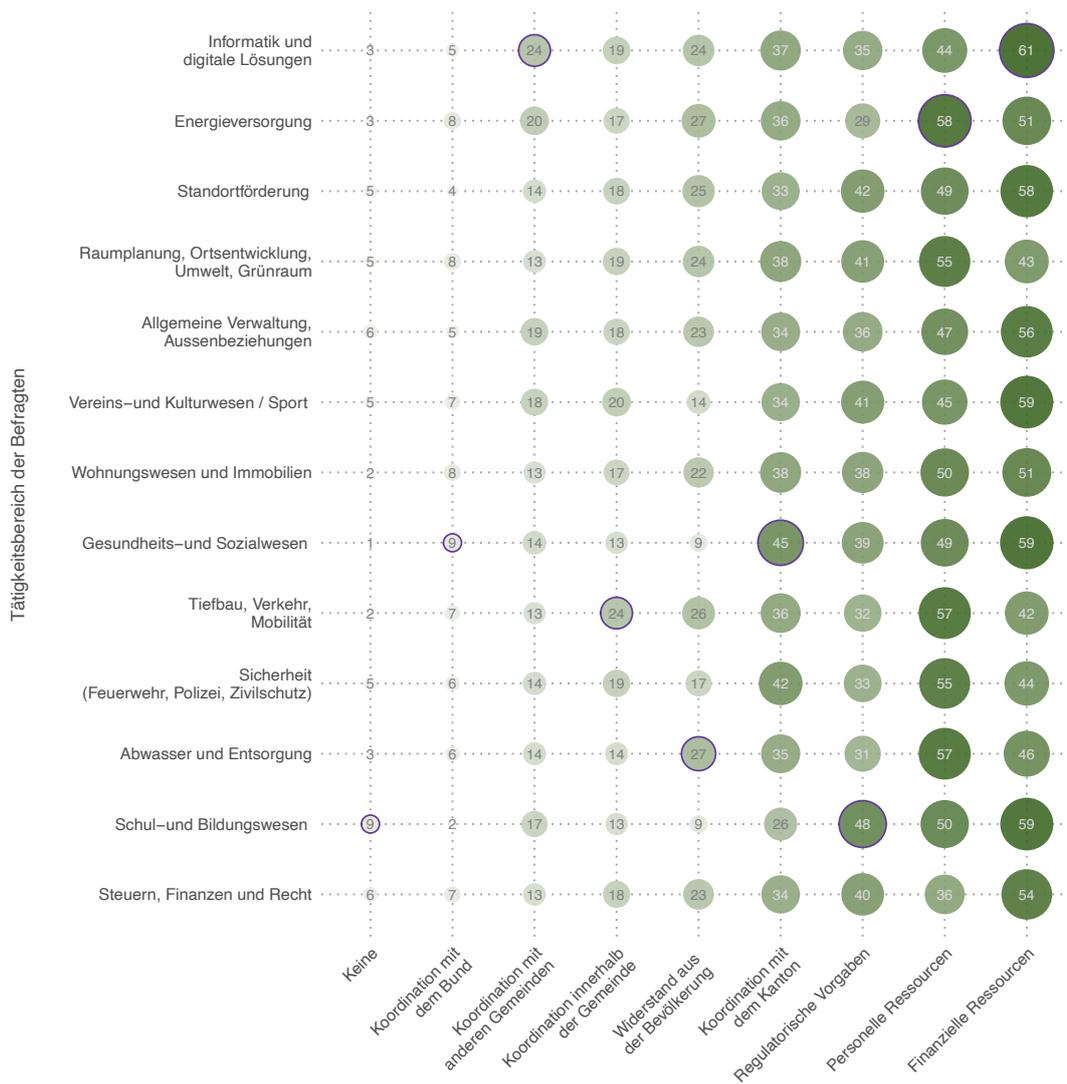
In der Befragung wurde auch thematisiert, wie es um die politischen Hürden und Schwierigkeiten steht, die beim Bewältigen der genannten Herausforderungen bestehen. Um der Beziehung zwischen den genannten Herausforderungen und den politischen Hürden auf den Grund zu gehen, wurden die Befragten nach den drei grössten Schwierigkeiten im eigenen Tätigkeitsbereich gefragt. Dabei ging es nicht um konkrete, inhaltsbezogene Aspekte, sondern um generelle Rahmenbedingungen.

Abbildung 21: Grösste Schwierigkeiten im Tätigkeitsbereich der Befragten



Finanzielle und personelle Ressourcen werden je von rund der Hälfte der Befragten als Schwierigkeiten genannt (vgl. Abb. 21). In diesem Bereich sehen sich die Entscheidungsträger/innen am ehesten limitiert. Mit etwas Abstand folgen mit je rund 35 Prozent Nennungen regulatorische Vorgaben und die Koordination mit dem Kanton. Nur sehr selten wird dagegen die Koordination mit dem Bund genannt. Dies zeigt, dass anders als der Kanton der Bund kaum als Akteur wahrgenommen wird, mit dem ein direkter Austausch besteht. Entsprechend der föderalen Ordnung in der Schweiz wirkt die Bundesebene vor allem vermittelnd über die kantonale auf die Gemeindeebene. Relativ selten genannt wird auch die Koordination innerhalb der eigenen Gemeinde sowie mit anderen Gemeinden. Nur 19 Prozent der Befragten sehen zudem allfälligen Widerstand aus der Bevölkerung als eine der drei grössten Schwierigkeiten an.

Abbildung 22: Grösste Schwierigkeiten nach Tätigkeitsbereich



Lesebeispiel: Für 61 Prozent der Befragten, die im Bereich Informatik/digitale Lösungen arbeiten, sind finanzielle Ressourcen eine der drei grössten Schwierigkeiten

Wie in Abbildung 22 ersichtlich, unterscheidet sich die Wahrnehmung der Schwierigkeiten und Widerstände nicht allzu stark zwischen den Tätigkeitsbereichen der Befragten. In der Abbildung sind jeweils die Maximalwerte je Schwierigkeit (Spalte) eingekreist. Einzelne Auffälligkeiten gilt es zu beachten:

- Im Gesundheits- und Sozialwesen wird die Koordination mit den oberen föderalen Ebenen vergleichsweise häufig als Schwierigkeit genannt.
- Für die Befragten, die im Bereich Informatik tätig sind, stellt die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden überdurchschnittlich häufig eine Schwierigkeit dar.

- Im Bereich Mobilität zeigen sich im Vergleich zu den anderen Bereichen grössere Schwierigkeiten bei der Koordination innerhalb der Gemeinde.
- Widerstand aus der Bevölkerung wird besonders in den Bereichen Abwasser und Entsorgung, Energieversorgung sowie Mobilität als Schwierigkeit wahrgenommen.
- Im Schul- und Bildungswesen werden regulatorische Vorgaben vergleichsweise häufig genannt.

Diese Unterschiede deuten auf spezifische Anforderungen und Hindernisse in den einzelnen Fachbereichen hin. Insgesamt sind die Einschätzungsunterschiede zwischen den Fachbereichen jedoch relativ gering und es dominiert die fachbereichsübergreifende Sicht. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass dabei neben knappen Ressourcen am ehesten der Kanton als Reibungsfläche wahrgenommen wird, sei es in Bezug auf die Zusammenarbeit, aber auch bezüglich regulatorischer Vorgaben, die auch wenn sie vom Bund beschlossen werden, meist durch den Kanton um- und durchgesetzt werden.

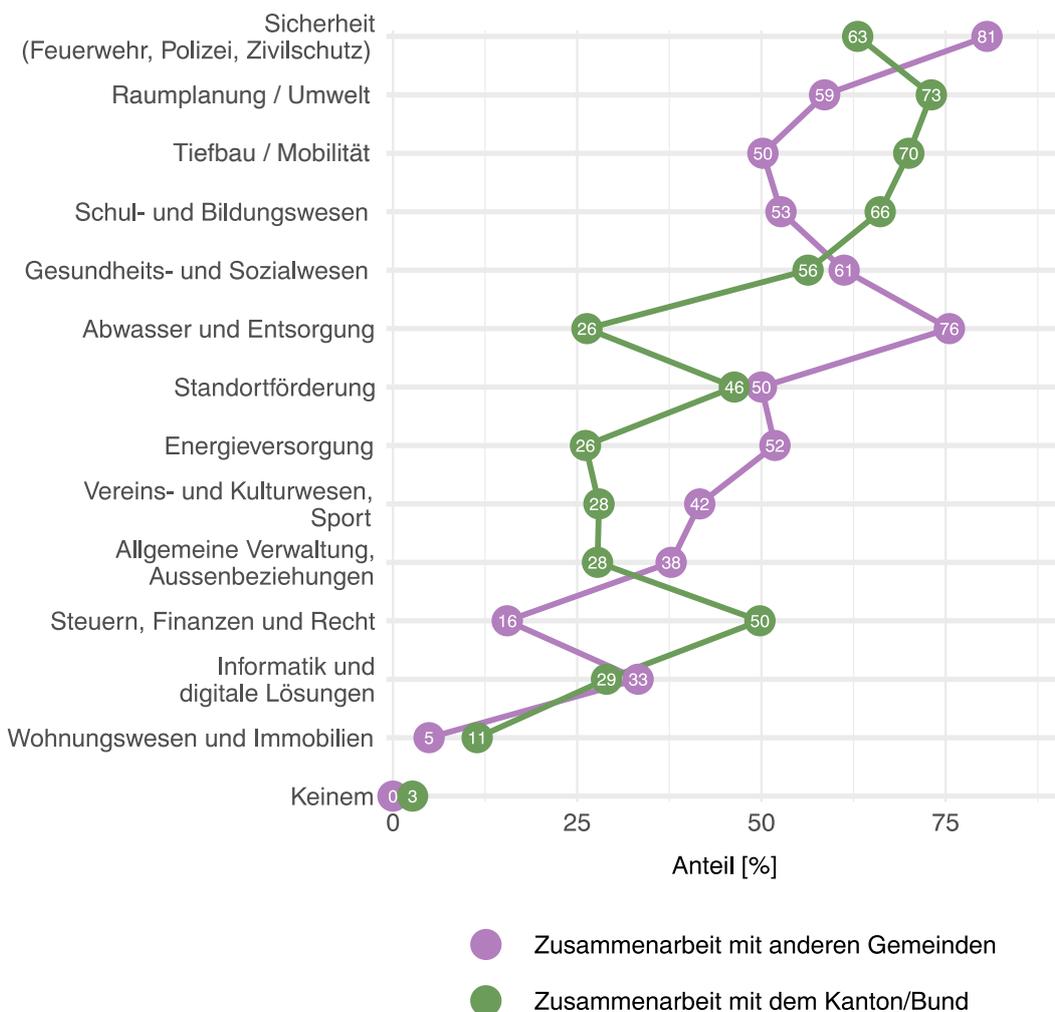
5 Zusammenarbeit und Unterstützung

Wie können die Gemeinden unterstützt werden, wenn es um die Bewältigung der im vorangegangenen Kapitel aufgezeigten Herausforderungen und Schwierigkeiten geht? In welchen Bereichen sind sie an vermehrter Zusammenarbeit interessiert und wo streben sie eher nach mehr Autonomie? In diesem Kapitel geht es zunächst um die Einschätzung der bestehenden Zusammenarbeit, bevor auf mögliche weitergehende Bedürfnisse eingegangen wird.

5.1 Bestehende Zusammenarbeit

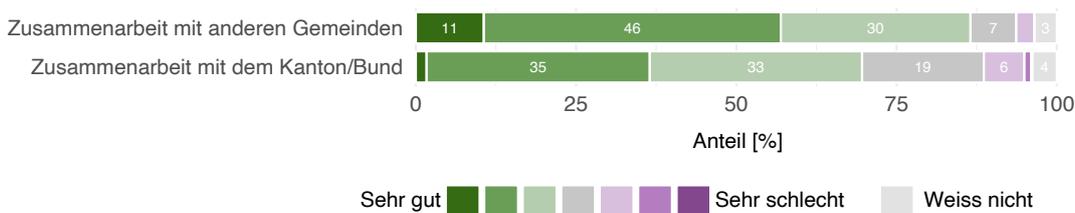
In welchen Bereichen arbeiten die befragten Gemeinden bereits heute mit anderen Gemeinden bzw. mit Kanton und Bund zusammen und wie wird diese Zusammenarbeit beurteilt?

Abbildung 23: Bestehende Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden und mit Kanton/Bund



Aus Abbildung 23 wird deutlich, dass in den einzelnen Politikbereichen ein sehr unterschiedlicher Grad an Zusammenarbeit herrscht. Am stärksten verankert ist die Zusammenarbeit im Bereich *Sicherheit* gefolgt von den beiden Bereichen *Raumplanung/Umwelt* und *Tiefbau/Mobilität*. Die beiden letztgenannten sind zugleich jene Bereiche, die als besonders herausfordernd gelten. Am anderen Ende der Skala finden sich die Bereiche *Wohnungswesen und Immobilien* sowie *Informatik/digitale Lösungen*. Nur die wenigsten Befragten sehen in diesen Politikbereichen eine bestehende Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden oder anderen föderalen Ebenen. Beides ist bemerkenswert. Das Wohnungswesen hängt eng mit der Thematik der Raumplanung zusammen, wird aber anders als diese heute kaum vernetzt und übergeordnet angegangen. Der Themenbereich *Informatik/digitale Lösungen* ist kaum an den Raum gebunden und sehr gut für Netzwerkansätze geeignet. Dennoch zeigt sich, dass in beiden Bereichen nur wenig Zusammenarbeit wahrgenommen wird und in beiden Bereichen heute tendenziell ein Inseldenen vorherrscht.

Abbildung 24: Beurteilung der Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden und mit Kanton/Bund

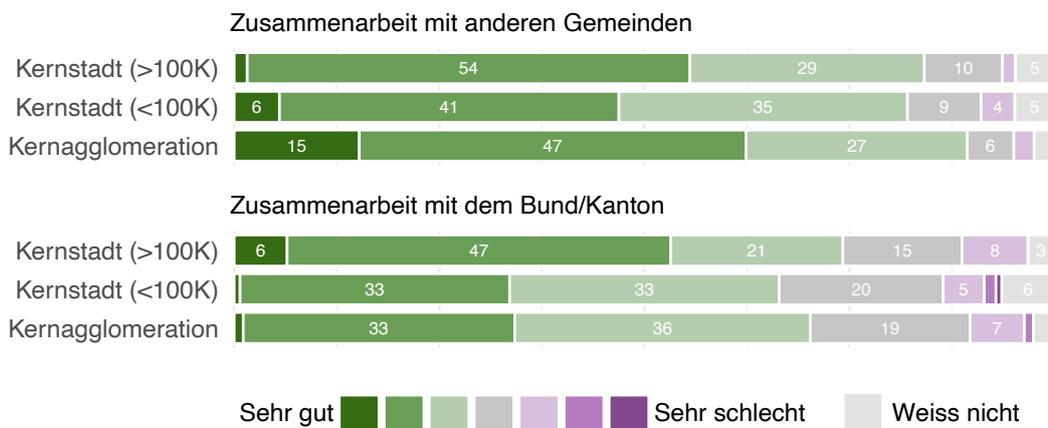


Die Qualität der bestehenden Zusammenarbeit wird generell positiv bewertet. Als sehr gut wird insbesondere die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden wahrgenommen. Etwas weniger stark ausgeprägt ist die positive Einschätzung in Bezug auf den Kanton und den Bund. Während die Zusammenarbeit unter Gemeinden eher auf Augenhöhe geschieht, sind die übergeordneten föderalen Ebenen für die Gemeinden nicht bloss Partner, sondern auch Instanzen, die rechtsverbindliche Vorschriften und Weisungen erlassen.

Es zeigen sich dabei zumindest kleinere Unterschiede in den Einschätzungen zwischen den untersuchten Gemeindetypen (vgl. Abb. 25). So sind die Befragten aus den Gemeinden der Kernagglomerationen insgesamt am zufriedensten in Bezug auf die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden. Die Zusammenarbeit mit Kanton und Bund wird dagegen insgesamt von den Entscheidungsträger/innen der grossen Kernstädte am positivsten bewertet. Dieser Befund ist interessant, denn er widerspricht der gängigen Wahrnehmung. Aufgrund der unterschiedlichen politischen Mehrheitsverhältnisse in den rotgrün geprägten Grossstädten und den vorwiegend bürgerlichen Kantonen sowie dem Bund kommt es wiederholt

zu Konflikten zwischen den jeweiligen Akteuren. Dies ist jedoch offenbar nur ein Aspekt der Realität. Ein anderer ist, dass die Befragten aus den grossen Kernstädten die Zusammenarbeit mit Bund/Kanton im Schnitt deutlich positiver bewerten als die Befragten aus den (bürgerlich geprägten) Kernagglomerationsgemeinden. Ein Erklärungsansatz dafür ist, dass die grossen Kernstädte mehr Gewicht in die Waagschale werfen können und deshalb für ihre Anliegen bei Bund und Kanton mehr Gehör finden und durch die grösseren Ressourcen diese auch besser artikulieren können.

Abbildung 25: Beurteilung der Zusammenarbeit mit andern Gemeinden und mit Kanton/Bund nach Gemeindetypen



5.2 Verbesserungsvorschläge zur Zusammenarbeit

Zusätzlich zur Beurteilung der Zusammenarbeit konnten die Teilnehmenden Vorschläge für eine Verbesserung der Zusammenarbeit einerseits mit anderen Gemeinden und andererseits mit dem Kanton/Bund in Form einer Textantwort angeben.⁹ Für die folgenden Auswertungen (vgl. Abbildungen 26 und 27) wurden die offenen Antworten zunächst zusammengefasst und dann manuell in induktiv erarbeitete Kategorien eingeteilt.

Die Frage nach der Verbesserung der Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden haben 170 der 493 Teilnehmenden beantwortet. Die Antworten wurden in folgende Kategorien unterteilt:

- **Dialog, Solidarität und gemeinsame Identität fördern:** Die darin zusammengefassten Antworten zielen auf einen verstärkten Austausch zwischen den verschiedenen Ebenen des föderalen Systems, auf eine verstärkte Bürgerbeteiligung oder auf mehr Respekt, Verständnis und weniger Konkurrenzdenken zwischen den Gemeinden. Ein Beispiel ist die folgende Aussage: «Les mentalités doivent encore évoluer vers plus d'ouverture. Les institutions sont en place.»¹⁰
- **Bedürfnisorientierte Zusammenarbeit fördern:** Diese Kategorie beinhaltet Vorschläge, die fordern, dass Land- oder Agglomerationsgemeinden mit ähnlichen Bedürfnissen stärker zusammenarbeiten und sich besser gegenüber den Zentren behaupten. Auch enthält die Kategorie Vorschläge im Zusammenhang mit der besseren Nutzung von Synergieeffekten zwischen den Gemeinden «Verstärkung des Austauschs mit Gemeinden ähnlicher Grösse bzw. in ähnlicher Situation.»
- **Tätigkeitsspezifische Zusammenarbeit intensivieren:** Vorschläge dieser Kategorie handeln von spezifischen regionalen Integrationsprojekten oder verlangen eine stärkere Integration in bestimmten Tätigkeitsfeldern (z.B. im Spitalwesen). Zum Beispiel wird ein «Stärkerer Einbezug und bessere Zusammenarbeit im Bereich Verkehr, Umwelt, Sportanlagen» und ein «Generell besserer Austausch mit den Nachbargemeinden zur Lösungsfindung bei übergreifenden Projekten und deren Finanzierung (z.B. Sportanlagen, Bahnhofsausbau, Freizeitraum usw.)» genannt.
- **Gemeindefusionen anstreben:** Aussagen dieser Kategorie schlagen sowohl gesamthafte Fusionen wie auch ein partielles Zusammengehen in gewissen Bereichen (z.B. der Schulgemeinde) vor, beispielsweise einen «Effi-

⁹Die Fragen lauteten: «Wie könnte die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden verbessert werden?» / «Wie könnte die Zusammenarbeit mit dem Kanton/Bund verbessert werden?»

¹⁰[Eigene Übersetzung] «Die Einstellungen müssen noch offener werden. Die Institutionen wären vorhanden.»

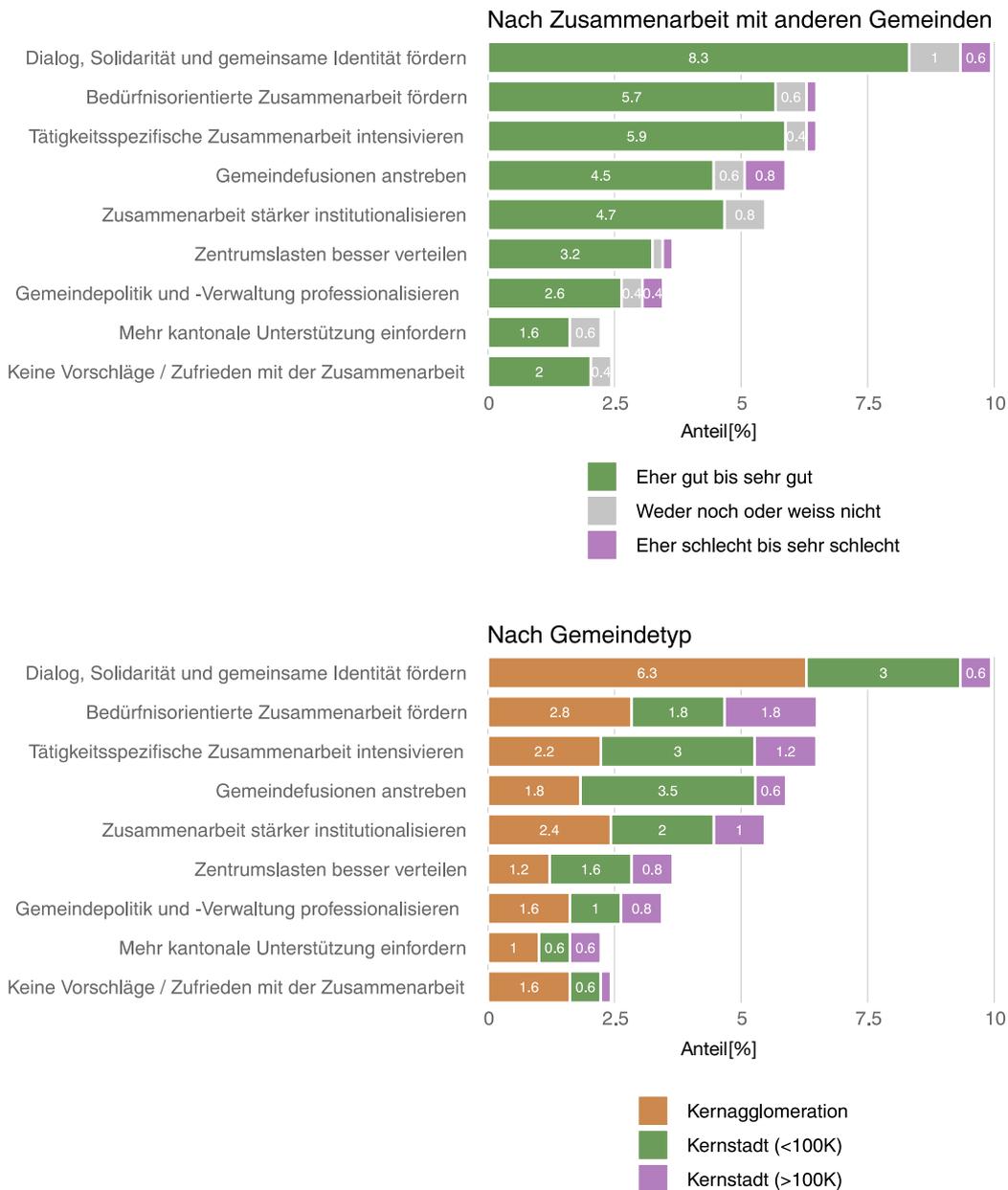
zientzgewinn durch Bildung von Zweckverbänden oder noch besser durch Gemeindefusionen.»

- **Zusammenarbeit stärker institutionalisieren:** In dieser Kategorie sind Forderungen nach einem systematischeren und verbindlicheren Zugang zur Zusammenarbeit zusammengefasst - zum Beispiel «Formaliser l'agglomération comme entité politique supralocale pour les secteurs concernés, avec des pouvoirs décisionnels et des budgets dédiés.»¹¹
- **Zentrumslasten besser verteilen:** Hierunter werden eine verbesserte Anerkennung der Leitfunktion von Zentren und ein stärkerer Ausgleich für die Zentrumskosten verstanden. Ein treffendes Beispiel ist «I comuni che sono più vicini e che beneficiano dei servizi della città non riconoscono gli oneri di centralità e non sostengono i grandi progetti attivati.»¹²
- **Gemeindepolitik und -Verwaltung professionalisieren:** Ein Beispiel dazu betont, dass «Zu viele Geschäfte nur über den Weg des Stadtpräsidenten» laufen und dass «die politische Struktur der Stadt hoffnungslos veraltet ist».
- **Mehr kantonale Unterstützung einfordern:** Vorschläge hierzu nennen einen verstärkten Einfluss der kantonalen Ebene, eine Harmonisierung der Gesetzgebung durch die kantonalen Behörden oder die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen, beispielsweise «Stärkere Steuerung durch den Kanton, besserer Lastenausgleich.»

¹¹[Eigene Übersetzung] «Formalisierung des Ballungsraums als überlokale politische Einheit für die betroffenen Sektoren mit Entscheidungsbefugnissen und eigenen Budgets.»

¹²[Eigene Übersetzung] «Die umliegenden Gemeinden, welche von den Dienstleistungen der Stadt profitieren, erkennen die Belastung des Zentrums nicht an und beteiligen sich nicht an den Grossprojekten, die gerade umgesetzt werden.»

Abbildung 26: Verbesserungsvorschläge für die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden nach der Bewertung der Zusammenarbeit und dem Gemeindetyp



Die Kategorien «Dialog, Solidarität und gemeinsame Identität fördern», «Bedürfnisorientierte Zusammenarbeit fördern» und «Tätigkeitsspezifische Zusammenarbeit intensivieren» werden am häufigsten genannt. Im Zusammenhang mit der Bewertung der Zusammenarbeit stehen die Vorschläge zu den Kategorien «Dialog, Solidarität und gemeinsame Identität fördern», «Gemeindefusionen anstreben» und «Gemeindepolitik und -Verwaltung professionalisieren» hervor. Bei diesen drei Kategorien von Verbesserungsvorschlägen gibt es relativ betrachtet am meisten Entscheidungsträger/innen, welche die Zusammenarbeit zwischen

den Gemeinden als eher schlecht bis sehr schlecht einstufen. In Bezug auf die Unterscheidung der Verbesserungsvorschläge nach dem Gemeindetyp werden in den Kernagglomerationsgemeinden die Kategorien «Dialog, Solidarität und gemeinsame Identität fördern» und «Zusammenarbeit stärker institutionalisieren» besonders hervorgehoben. In den kleineren Kernstädten sind die relativ häufig genannten Vorschläge «Tätigkeitsspezifische Zusammenarbeit intensivieren» und «Gemeindefusionen anstreben». In den grösseren Kernstädten schliesslich wird «Bedürfnisorientierte Zusammenarbeit fördern» vergleichsweise stärker betont.

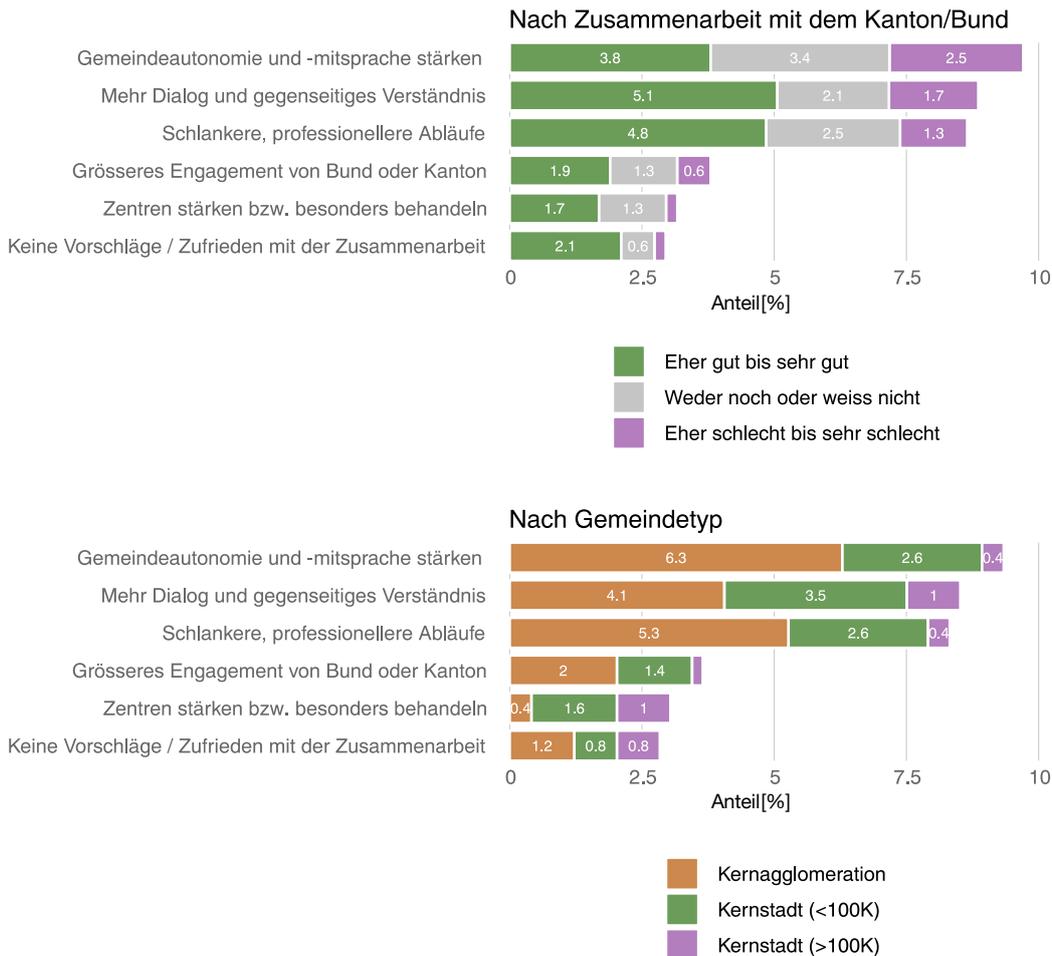
135 der 493 Teilnehmenden haben Verbesserungsmöglichkeiten in Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und dem Kanton oder dem Bund angegeben (vgl. Abbildung 27) Die Analyse der Textantworten hat folgende Kategorien zutage gefördert:

- **Gemeindeautonomie und -mitsprache stärken:** In dieser Kategorie sind Vorschläge zusammengefasst, die beinhalten, dass die Gemeinden allgemein weniger belastet werden sollen, dass ihre Entscheidungskompetenz und Mitsprache gestärkt werden sollen und dass der Kanton oder der Bund die lokalen Eigenheiten respektieren soll. Ein Beispiel ist die «Sensibilität v.a. von Kantons-Vertretern, dass sie – der Subsidiarität folgend – die Gemeinden, bei Bedarf zu unterstützen, nicht aber zu übersteuern haben.»
- **Mehr Dialog und gegenseitiges Verständnis:** Diese Vorschläge zielen auf einen stärkeren Austausch zwischen den Gemeinden und dem Kanton oder dem Bund. Zum Beispiel wird folgendes gefordert: «Une meilleure compréhension mutuelle des problèmes et contextes des uns et des autres.»¹³
- **Schlankere, professionellere Abläufe:** In diese Kategorie fallen Vorschläge, die weniger Bürokratie, mehr Pragmatismus und mehr Kompetenz auf Seiten des Kantons und Bundes, den Abbau von Vorschriften für die Gemeinden, geringere Willkür (Abhängigkeit der Entscheide von Einzelpersonen) und die Klärung von Zuständigkeiten fordern. Beispiele sind der «Abbau übertriebener bürokratischer Hürden im Bereich Bau und Planung» und die «Klarere Zuordnung von Kompetenzen und Finanzierung.»
- **Grösseres Engagement von Bund oder Kanton:** In diese Kategorie fallen Vorschläge, die stärkere Gesetze, verbindlichere Prozesse oder mehr Ressourcen auf Seiten der Kantone oder des Bundes fordern. Ein typisches Beispiel: «Der Kanton könnte über gewisse zentrale Dienste Entlastungen bei den Gemeinden erwirken, was in gewissen Teilen einen Skaleneffekt zur Folge hätte. Die momentane Entwicklung wird jedoch eher als gegenläufig wahrgenommen.»

¹³[Eigene Übersetzung] Ein besseres gegenseitiges Verständnis für die Probleme und Rahmenbedingungen der Anderen.

- **Zentren stärken bzw. besonders behandeln:** Bei diesen Vorschlägen wird hervorgehoben, dass eine Anders- oder Vorzugsbehandlung der Kernstädte, direkte Kommunikationskanäle für die Stadt zu Kanton und Bund und eine Umverteilung der Zentrumslasten notwendig wären. Zum Beispiel «Reconnaissance de la Ville de Fribourg comme capitale du canton et non comme une petite commune.»¹⁴

Abbildung 27: Verbesserungsvorschläge für die Zusammenarbeit mit Kanton und Bund



Die Kategorien «Gemeindeautonomie und -mitsprache stärken», «Mehr Dialog und gegenseitiges Verständnis» und «Schlankere, professionellere Abläufe» sind die häufigsten genannten Verbesserungsvorschläge. Für mit der Zusammenarbeit mit dem Kanton/Bund zufriedene Entscheidungsträger/innen sind die Vorschläge «Mehr Dialog und gegenseitiges Verständnis» und «Schlankere, professionellere Abläufe» wichtiger als für unzufriedene. Wenn die Zusammenarbeit als eher

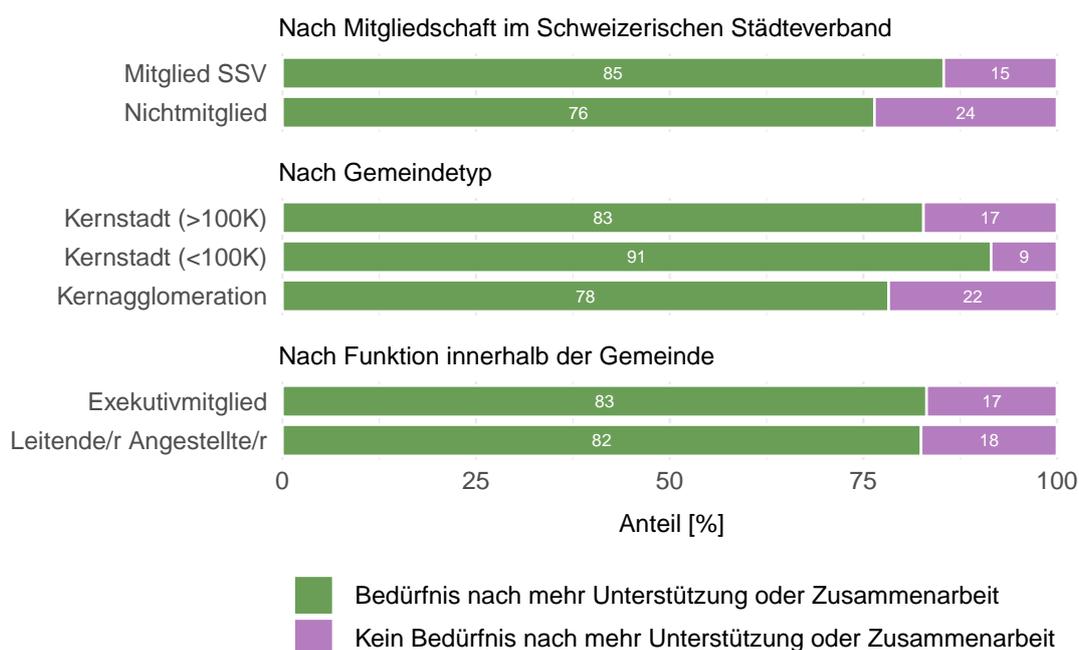
¹⁴ «Anerkennung der Stadt Freiburg als Kantonshauptstadt und nicht als eine kleinere Gemeinde.»

schlecht oder schlecht bewertet wird, ist dagegen der Wunsch nach einer Stärkung der Gemeindeautonomie und -mitsprache stärker. In den Kernagglomerationsgemeinden werden zudem im Vergleich zu den anderen zwei Topthemen die Vorschläge zu «Dialog, Solidarität und gemeinsame Identität fördern» deutlich weniger häufig genannt. Die Kategorie «Dialog, Solidarität und gemeinsame Identität fördern» wie auch nicht überraschend «Zentren stärken bzw. besonders behandeln» werden entsprechend relativ häufiger in den kleineren und grösseren Kernstädten genannt.

5.3 Bedürfnis nach vermehrter Zusammenarbeit

Abbildung 28 zeigt, dass aus Sicht der Befragten ganz grundsätzlich ein Bedürfnis nach mehr Zusammenarbeit oder Unterstützung besteht.¹⁵ Diese Ansicht ist grundsätzlich in allen untersuchten Gemeindetypen vorherrschend. Bei den Nichtmitgliedern des Städteverbands ist das Bedürfnis etwas weniger ausgeprägt, aber auch hier wünschen sich drei Viertel der Befragten in mindestens einem Bereich mehr Zusammenarbeit als heute.

Abbildung 28: Bedürfnis nach mehr Unterstützung oder Zusammenarbeit

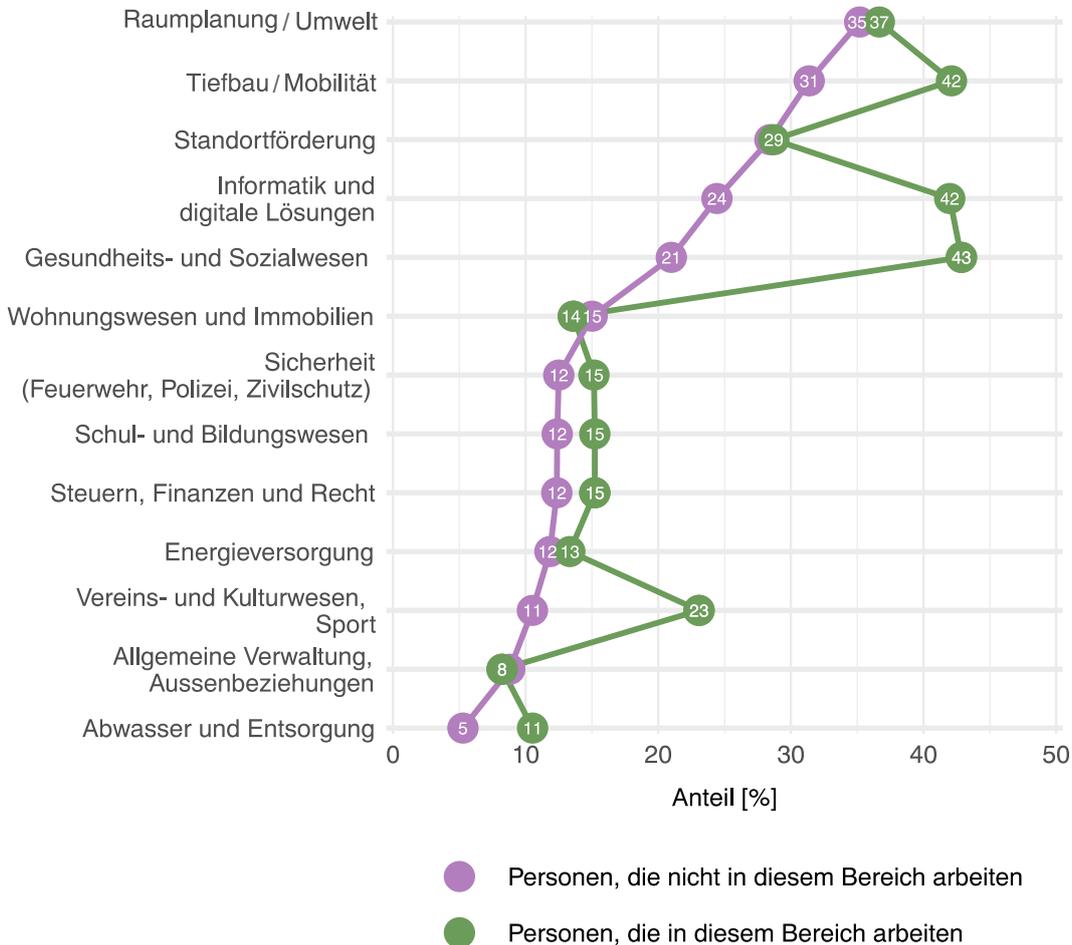


In Abbildung 29 ist das Ausmass des Bedürfnisses nach mehr Unterstützung und Zusammenarbeit nach Politikbereich aufgeschlüsselt. Dabei ist die Haltung jener, die im entsprechenden Bereich tätig sind, separat von der Haltung der anderen dargestellt. Insgesamt an der Spitze stehen hier die als besonders herausfordernd identifizierten Politikbereiche *Raumplanung/Umwelt* sowie *Tiefbau/Mobilität*. Spannend sind zwei weitere Politikbereiche: *Informatik/digitale Lösungen* sowie *Gesundheits- und Sozialwesen*. Bei beiden Politikbereichen wünschen sich nämlich vor allem Personen, die im jeweiligen Bereich tätig sind, mehr Zusammenarbeit und Unterstützung. Dies zeigt, dass hier das Potenzial vermehrter Zusammenarbeit zwar von den Fachleuten erkannt wird, bei den Entscheidungsträger/innen insgesamt jedoch weniger Aufmerksamkeit erhält. Abbildung 29

¹⁵Alle Befragten, die auf die Frage «In welchen Bereichen bräuchte die Gemeinde aus Ihrer Sicht grundsätzlich mehr Unterstützung oder Zusammenarbeit?» einen oder mehrere Bereiche auswählten, sind in Abbildung 28 in der grünen Kategorie zusammengefasst

macht ersichtlich, dass die jeweiligen Fachpersonen in den meisten Bereichen eher mehr Zusammenarbeit und Unterstützung wünschen als die anderen Befragten.

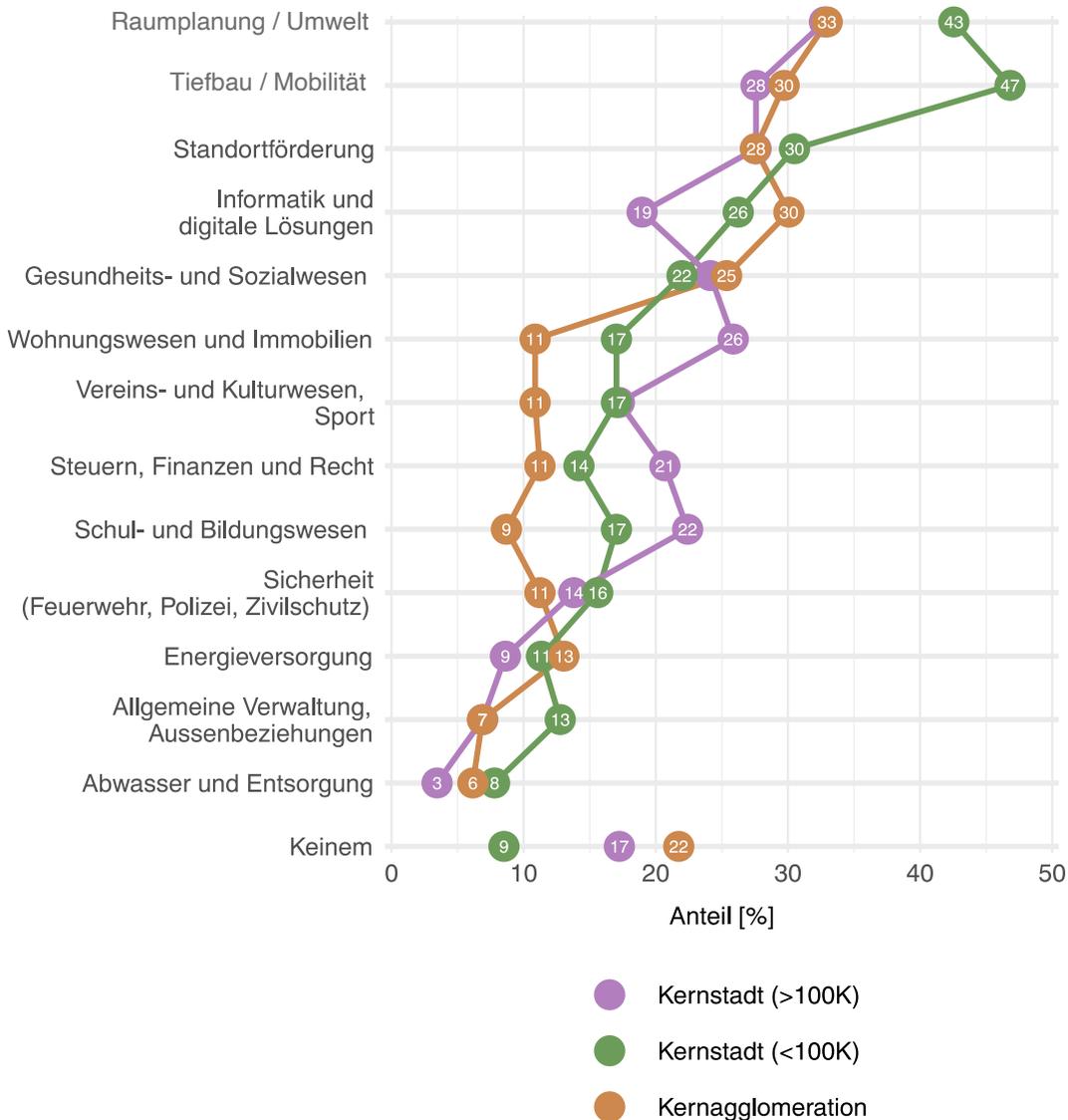
Abbildung 29: Bedürfnis nach mehr Zusammenarbeit und Unterstützung nach Politikbereich und Tätigkeit der Befragten



In Abbildung 30 sind die Aussagen aus den drei untersuchten Gemeindetypen separat dargestellt. Die Abbildung zeigt dabei, dass sich die Bedürfnisse nach Unterstützung und Zusammenarbeit in allen Gemeindetypen auf ähnliche Politikbereiche konzentrieren. Wie schon bei den Herausforderungen zeigt sich auch hier in den Kernstädten und in den Kernagglomerationen eine ähnliche Problemwahrnehmung. Zugleich bestehen aber durchaus auch Differenzen in der Einschätzung. So ist das Bedürfnis nach mehr Unterstützung und Zusammenarbeit in den beiden Bereichen *Raumplanung/Umwelt* und *Tiefbau/Mobilität* in den kleinen Kernstädten besonders ausgeprägt. In den Gemeinden der Kernagglomeration ist das Zusammenarbeitsbedürfnis im Bereich *Informatik/digitale Lösungen* vergleichsweise stark. In den grossen Kernstädten zeigt sich schliesslich

ein im Vergleich stärkeres Bedürfnis nach Zusammenarbeit und Unterstützung im Wohnungswesen, im Bildungsbereich sowie in der Steuerfrage.

Abbildung 30: Bedürfnis nach mehr Zusammenarbeit und Unterstützung nach Politikbereich und Gemeindetyp

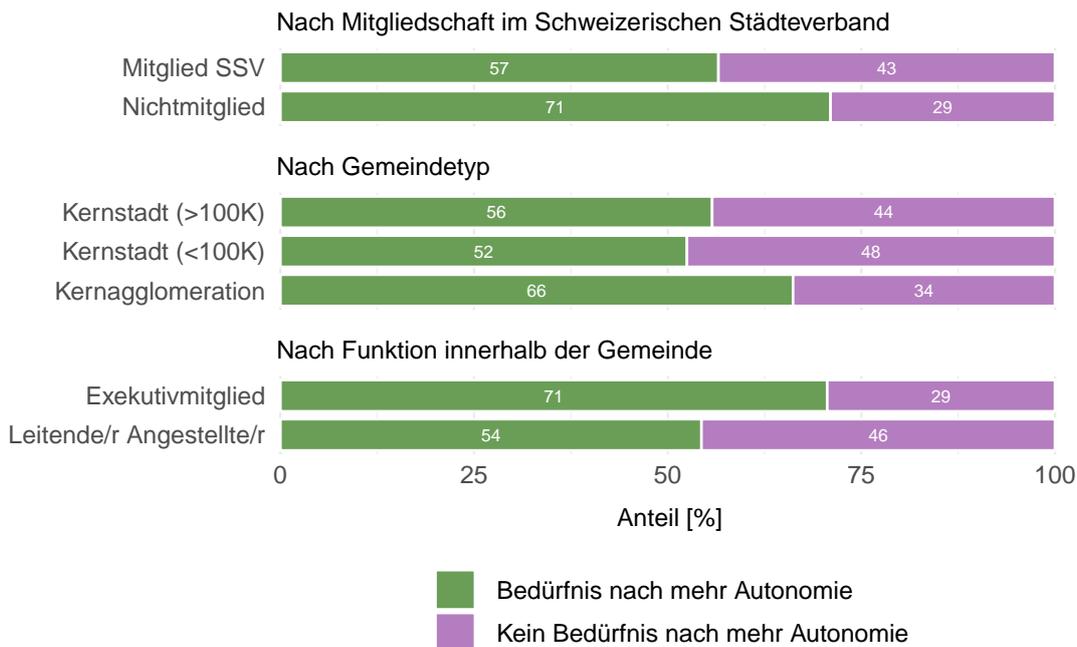


5.4 Wunsch nach mehr Autonomie

Der vorangehende Abschnitt hat gezeigt, dass sich die befragten Entscheidungsträger/innen in der Tendenz mehr Unterstützung und Zusammenarbeit wünschen. Dem Bedürfnis nach mehr Zusammenarbeit steht allerdings ein Bedürfnis nach mehr Autonomie gegenüber. Wie Abbildung 31 zeigt, wünscht sich eine Mehrheit der Befragten in mindestens einem Politikbereich mehr Autonomie. Das

Autonomiebedürfnis ist dabei insgesamt etwas weniger stark ausgeprägt als das Bedürfnis nach Zusammenarbeit und Unterstützung. Zumindest bei den Nichtmitgliedern des Städteverbands halten sich die beiden Bedürfnisse jedoch beinahe die Waage. Auffällig ist ausserdem, dass der Wunsch nach mehr Autonomie bei den Exekutivmitgliedern (71%) deutlich stärker ausgeprägt ist als bei den leitenden Angestellten (54%).

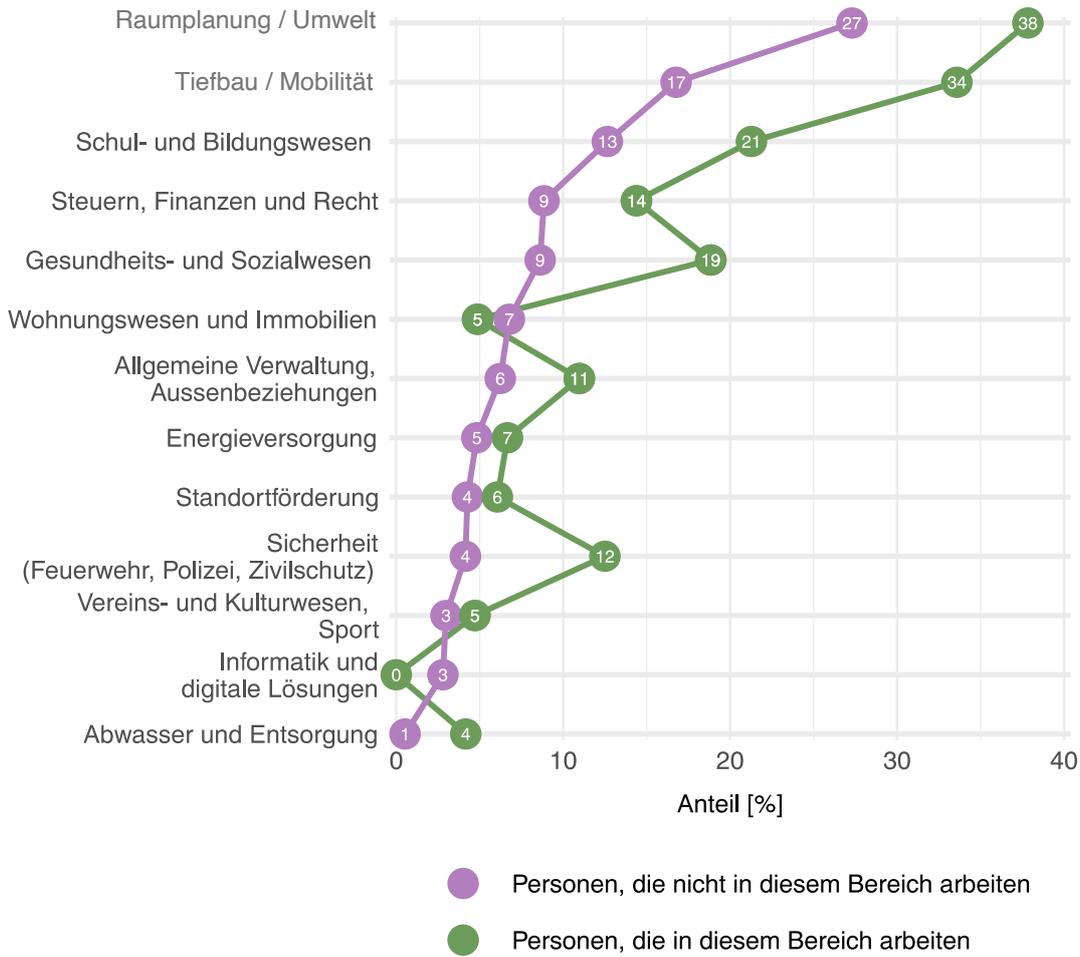
Abbildung 31: Bedürfnis nach mehr Autonomie in mindestens einem Bereich



Wie beim Bedürfnis nach mehr Zusammenarbeit interessiert auch beim Wunsch nach Autonomie die Aufschlüsselung nach Politikbereichen. Auch hier befinden sich an erster Stelle die Bereiche *Raumplanung/Umwelt* und *Tiefbau/Mobilität*. Es handelt sich dabei nicht zwingend um einen Widerspruch. Mehr Zusammenarbeit muss nicht mit weniger Autonomie einhergehen, sondern kann auch eine gewisse Autonomie bewahren. Zusammenarbeit und Unterstützung können Ressourcen und Potenziale schaffen, um überhaupt handlungsfähig zu sein.

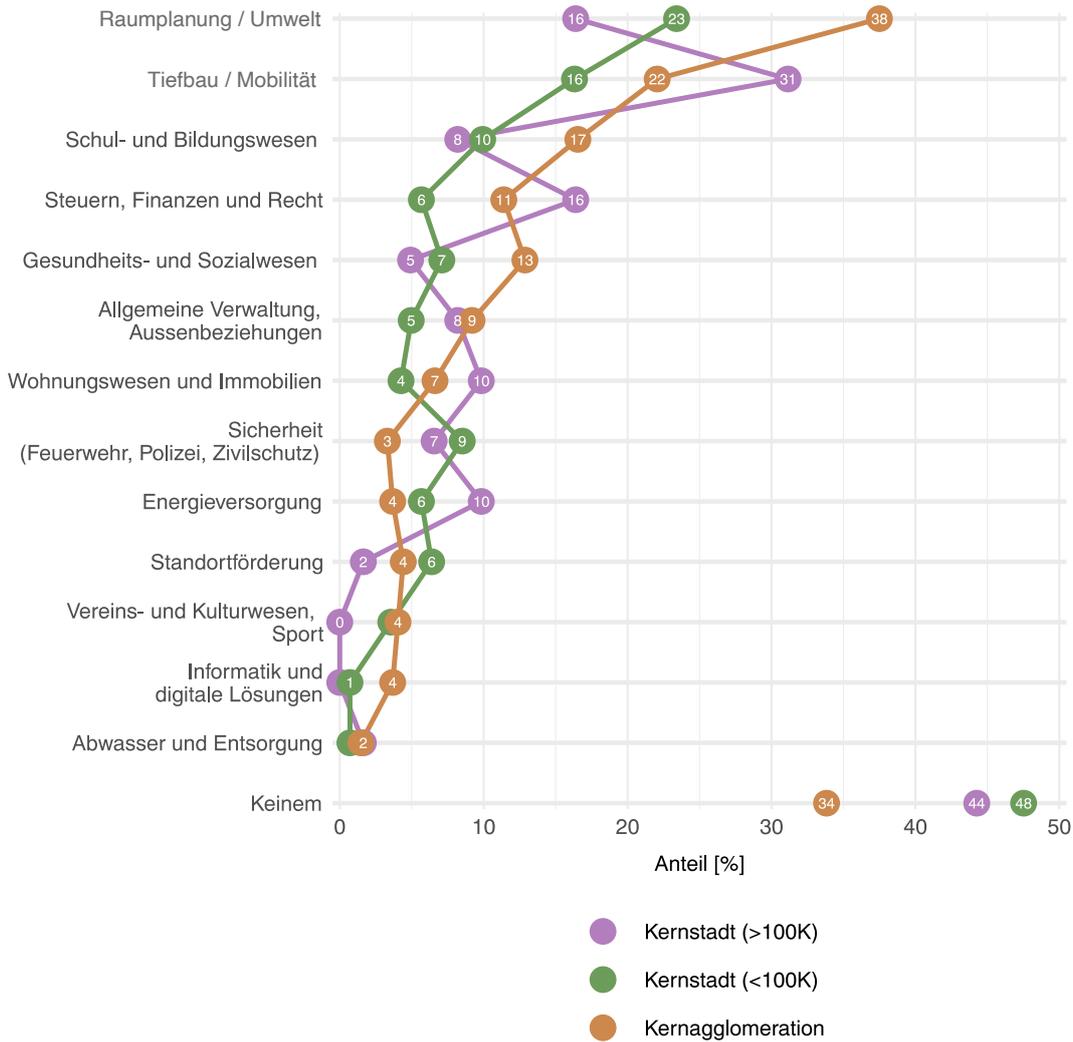
Abbildung 29 hatte gezeigt, dass die Befragten in ihrem jeweiligen Fachgebiet ein vermehrtes Bedürfnis nach Zusammenarbeit haben. Wie aus Abbildung 32 ersichtlich wird, sind es auch die Fachpersonen, die in ihrem Bereich vermehrt ein Bedürfnis nach Autonomie äussern. Auch dies deutet darauf hin, dass sowohl der Wunsch nach Zusammenarbeit als auch jener nach Autonomie mehr Handlungsfähigkeit zum Ziel haben könnte.

Abbildung 32: Bedürfnis nach Autonomie nach Politikbereich und Tätigkeit der Befragten

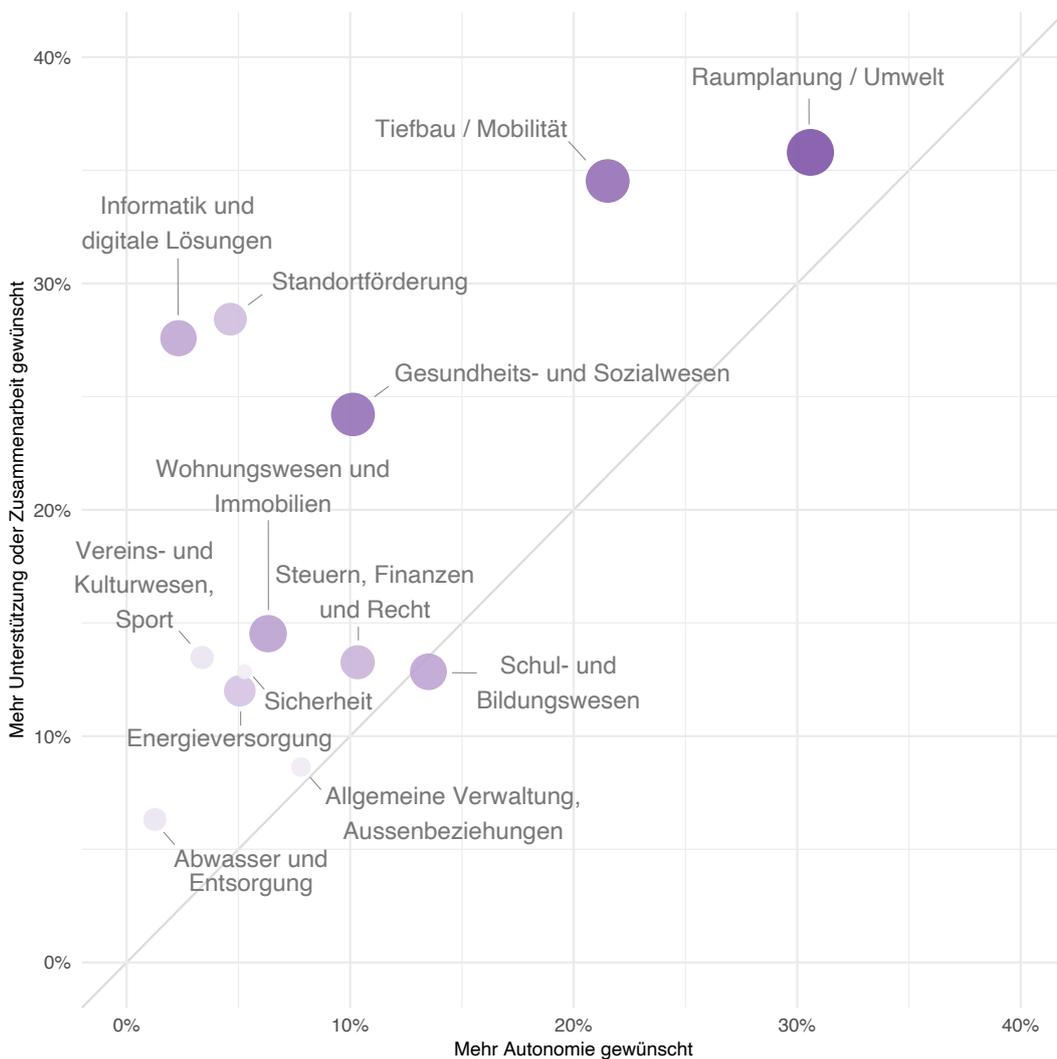


Auch wenn mehr Zusammenarbeit und mehr Autonomie keinen Widerspruch darstellen müssen, ist deren Verhältnis sicherlich nicht spannungsfrei. Darauf deuten die in Abbildung 33 dargestellten Einschätzungsunterschiede in den Gemeindetypen hin. Es sind nämlich insbesondere die Befragten aus der Kernagglomeration, die sich im Bereich *Raumplanung/Umwelt* mehr Autonomie wünschen. In deutlichem Kontrast dazu wünschen sich insbesondere die Befragten aus den grossen Kernstädten mehr Autonomie im Bereich *Tiefbau/Mobilität*. Hier kommt der strukturell bedingte Konflikt in der Mobilitätsfrage zwischen Zentrum und Umland zum Ausdruck. Während aus Sicht der Gemeinden des Agglomerationsgürtels, und damit in der Regel auch aus Sicht des Kantons, die gute Erreichbarkeit des Zentrums im Vordergrund steht, hat in den Kernstädten die Lebens- und Wohnqualität im eigenen Zentrum mehr Gewicht. Entsprechend ist der Wunsch nach mehr Autonomie gegenüber der kantonalen Verkehrspolitik besonders stark ausgeprägt.

Abbildung 33: Bedürfnis nach mehr Autonomie nach Politikbereich und Gemeindetyp



Das Spannungsfeld zwischen mehr Zusammenarbeit und mehr Autonomie ist in Abbildung 34 synoptisch dargestellt. Je weiter oben im Diagramm, desto grösser ist der Wunsch nach Unterstützung und Zusammenarbeit, je weiter rechts, desto grösser ist der Wunsch nach Autonomie. Mit Ausnahme des Bildungswesens liegen alle Politikbereiche links oberhalb der Diagonalen. Das heisst, das Bedürfnis nach mehr Zusammenarbeit ist jeweils stärker ausgeprägt als das Bedürfnis nach mehr Autonomie. Die Grösse und Farbintensität der Kreisscheiben zeigen, wie oft der entsprechende Politikbereich als besonders herausfordernd eingestuft wurde.

Abbildung 34: Bedürfnis nach mehr Zusammenarbeit und nach mehr Autonomie im Vergleich

Die Grösse und Farbintensität der Kreisscheiben entspricht der Grösse der wahrgenommenen Herausforderungen im entsprechenden Politikbereich

Auf dem Diagramm können im Wesentlichen drei Themencluster ausgemacht werden:

- **Themen mit geringem Handlungsbedarf:** Links unten im Diagramm finden sich Themen wie Abwasser und Entsorgung, die als vergleichsweise wenig herausfordernd wahrgenommen werden.
- **Themen mit überwiegendem Zusammenarbeitsinteresse:** Weiter oben am linken Rand finden sich die beiden Themen *Informatik/digitale Lösungen* und *Standortförderung*. Bei diesen Themen mittleren Herausforderungsgrads besteht ein deutliches Bedürfnis nach mehr Zusammenarbeit und nur ein geringes Bedürfnis nach mehr Autonomie.

- **Themen mit starkem Zusammenarbeitsinteresse und Konfliktpotenzial:** Ganz oben im Diagramm befinden sich die beiden Themenbereiche *Raumplanung/Umwelt* und *Tiefbau/Mobilität*. Diese Themen werden als besonders herausfordernd wahrgenommen und bei ihnen besteht ein ausgeprägtes Bedürfnis nach mehr Zusammenarbeit, aber eben auch nach mehr Autonomie. Es sind Themen mit grossem Handlungsbedarf, grosser Handlungsbereitschaft und einem bedeutenden Widerstands- und Konfliktpotenzial.

Keinem der drei Themencluster kann das *Gesundheits- und Sozialwesen* zugeordnet werden, das gewissermassen eine Mittelstellung einnimmt.

5.5 Art der gewünschten Unterstützung

In der Befragung wurde zunächst generell das Ausmass des Bedürfnisses nach mehr Zusammenarbeit und/oder mehr Autonomie erfragt. Überall dort, wo ein Bedürfnis nach Zusammenarbeit bzw. nach Unterstützung geäussert wurde, wurde dieses weiter konkretisiert. Dabei wurde sowohl die gewünschte Art als auch die Herkunft der Unterstützung abgefragt. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird die entsprechende Auswertung auf die fünf Bereiche mit dem grössten Zusammenarbeitsinteresse beschränkt.

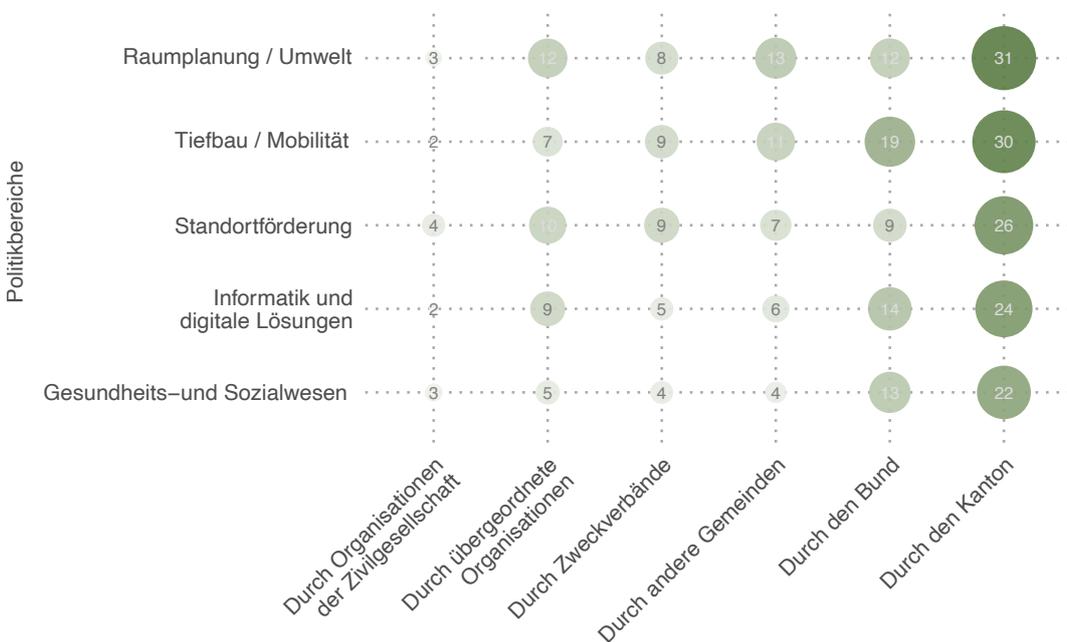
Abbildung 35: Bedürfnis nach mehr Zusammenarbeit und Unterstützung je Bereich nach Art der Unterstützung



Lesebeispiel: 16 Prozent aller Teilnehmenden wünschen sich finanzielle Unterstützung im Bereich Tiefbau, Verkehr und Mobilität

Abbildung 35 zeigt die gewünschte Art von Unterstützung und Zusammenarbeit in fünf ausgewählten Politikbereichen. Es zeigt sich dabei, dass insgesamt vor allem mehr Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden gewünscht wird. Besonders häufig genannt wurde dies bei den Konfliktthemen *Raumplanung/Umwelt* und *Tiefbau/Mobilität*. Kaum geäussert wurde demgegenüber der Wunsch nach einer Zentralisierung von Kompetenzen. Am ehesten wird eine Zentralisierung sowie eine Auslagerung von Aufgaben im Informatikbereich angestrebt. Im Bereich Gesundheit und Soziales steht weniger die Zusammenarbeit als die Finanzierungsfrage im Vordergrund.

Abbildung 36: Bedürfnis nach mehr Zusammenarbeit und Unterstützung je Bereich nach Herkunft der Unterstützung



Lesebeispiel: 19 Prozent aller Teilnehmenden wünschen sich mehr Unterstützung durch den Bund im Bereich Tiefbau, Verkehr und Mobilität

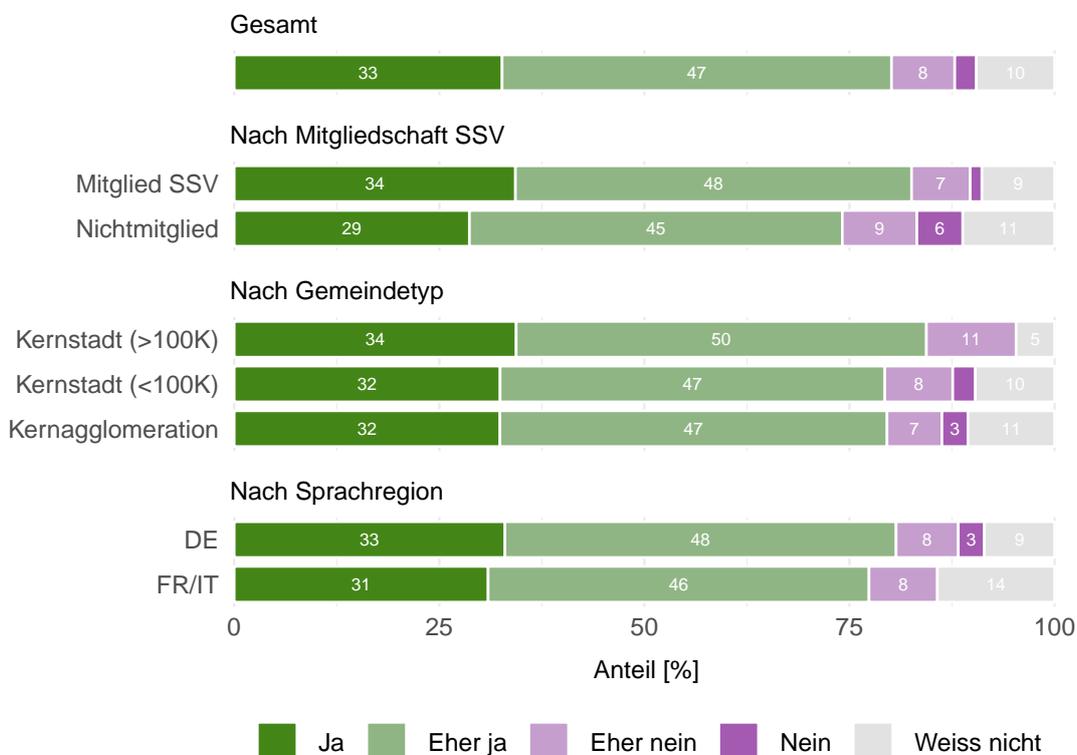
Von welchen Akteuren sich die Teilnehmenden für einzelne Politikbereiche mehr Unterstützung wünschen, zeigt Abbildung 36. Dargestellt sind wiederum die fünf Bereiche, für die das Bedürfnis nach Kooperation und Unterstützung am grössten ist. Wie oben sichtbar wurde, wird eine Verlagerung und Zentralisierung der Kompetenzen kaum gewünscht. Geht es jedoch um Unterstützung bei der Bewältigung von Aufgaben, richtet sich der Blick schnell auf den Kanton (und den Bund). Hier wird der Versuch sichtbar, dem latenten Widerspruch zwischen mehr Zusammenarbeit und mehr Autonomie zu entkommen. Die befragten Entscheidungsträger/innen zeigen Interesse an mehr Unterstützung durch die höheren föderalen Ebenen, um die eigene Handlungsfähigkeit bei der Bewältigung anstehender Herausforderungen zu steigern. Zugleich sind sie jedoch skeptisch

gegenüber einer Verantwortungsübertragung nach oben. Dies alles deutet darauf hin, dass die Agglomerationen durch eine Doppelstrategie gestärkt werden sollten: Mehr Koordination und Zusammenarbeit und zugleich mehr Befähigung zu autonomer Lösungskompetenz und Handlungsfähigkeit.

5.6 Unterstützung durch den Städteverband

Soll und kann der Städteverband aus Sicht der Befragten aus den Kernstädten und insbesondere aus den Kernagglomerationen im Hinblick auf die Bewältigung der genannten Herausforderungen Unterstützung bieten?

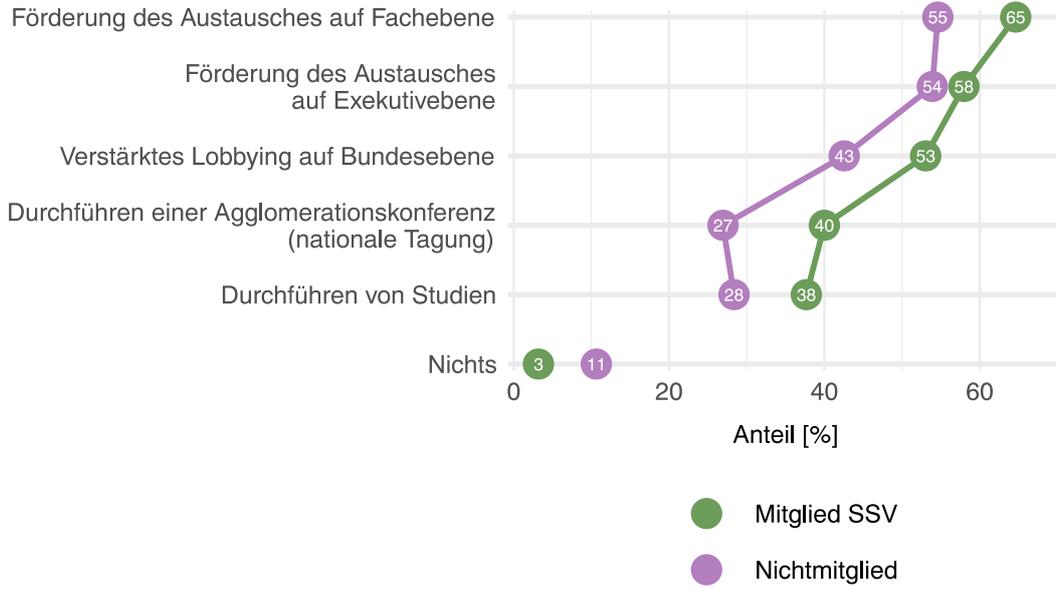
Abbildung 37: Wunsch nach mehr Unterstützung der Agglomeration durch den Schweizerischen Städteverband nach Mitgliedschaft und Gemeindetyp



80 Prozent der Befragten wünschen sich ein stärkeres Engagement des Städteverbands zugunsten der Agglomerationen (Abbildung 37¹⁶). Es zeigen sich dabei nur geringe Unterschiede zwischen den Befragten aus den Mitgliedsgemeinden (82 %) und aus den Gemeinden, die nicht Mitglied des Städteverbands (74 %) sind. Auch die Herkunftsregion oder der Gemeindetyp machen keinen Unterschied aus.

¹⁶Die Frage lautete: «Soll sich der Schweizerische Städteverband vermehrt um die Anliegen der Agglomerationsgemeinden kümmern?»

Abbildung 38: Art der gewünschten Unterstützung der Agglomerationsgemeinden durch den Schweizerischen Städteverband nach Mitgliedschaft



Geht es um die Art der Unterstützung, wird die Förderung des Austausches auf Fach- und Exekutivebene am häufigsten genannt. Viele Befragte wünschen sich ausserdem ein verstärktes Lobbying auf Bundesebene. Abbildung 38 zeigt, dass Befragte aus den Mitgliedsgemeinden alle Arten der Unterstützung zugunsten der Agglomeration vermehrt angeben.

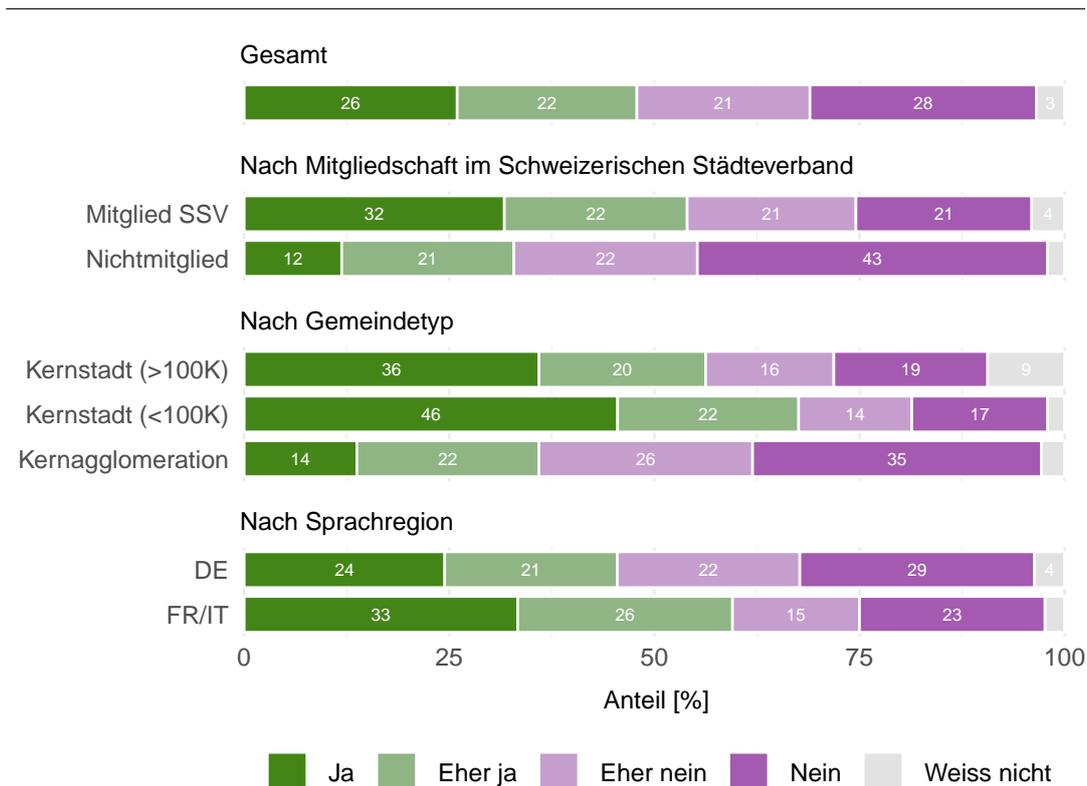
6 Fokusthemen

Der letzte Teil der Befragung enthielt einerseits Fragen zum Thema Gemeindefusion, und andererseits wurde die Zustimmung zu verschiedenen Aussagen bezüglich Verdichtung und Verstädterung gemessen.

6.1 Haltung zu Gemeindefusionen

Die radikalste Form der Zusammenarbeit ist die Fusion. Rund die Hälfte der Befragten steht dieser Idee zumindest im Grundsatz positiv gegenüber. Allerdings sind die Unterschiede zwischen den SSV-Mitgliedsgemeinden und den Nichtmitgliedsgemeinden gross. 54 Prozent der Befragten der Mitgliedsgemeinden sind der Ansicht, die eigene Gemeinde soll eine Fusion mit einer oder mehreren Nachbargemeinden anstreben. Insbesondere Befragte aus kleinen Kernstädten stehen einer Fusionsidee besonders positiv gegenüber. Bei den Nichtmitgliedern strebt nur ein Drittel eine Fusion an. Es zeigt sich dabei, dass Exekutivmitglieder einer Fusion skeptischer gegenüberstehen als leitende Angestellte einer Gemeinde.

Abbildung 39: Soll eine Fusion mit Nachbargemeinden angestrebt werden



Als Gründe, die für eine Fusion sprechen, werden am häufigsten die Nutzung von Synergien sowie die vereinfachte Zusammenarbeit genannt (vgl. Abb. 40). Finanzielle Aspekte stehen dagegen im Hintergrund. Gegen eine Fusion spricht

aus Sicht der Befragten insbesondere der Verlust von Identität und Autonomie (vgl. Abb. 41).

Abbildung 40: Gründe für eine Fusion nach Gemeindetyp

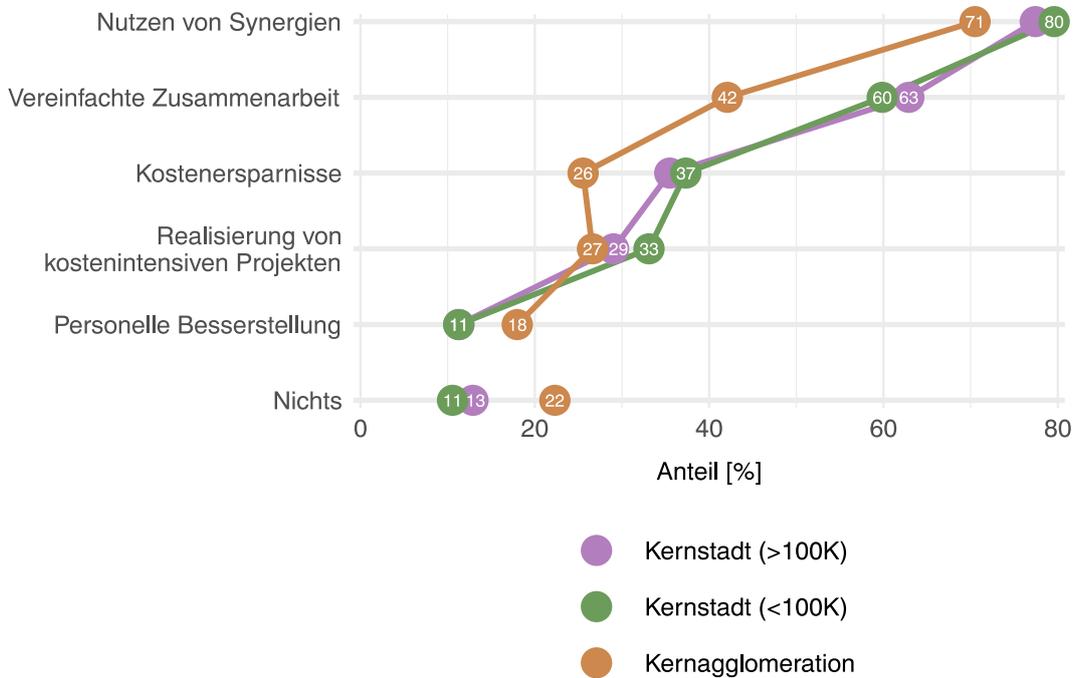
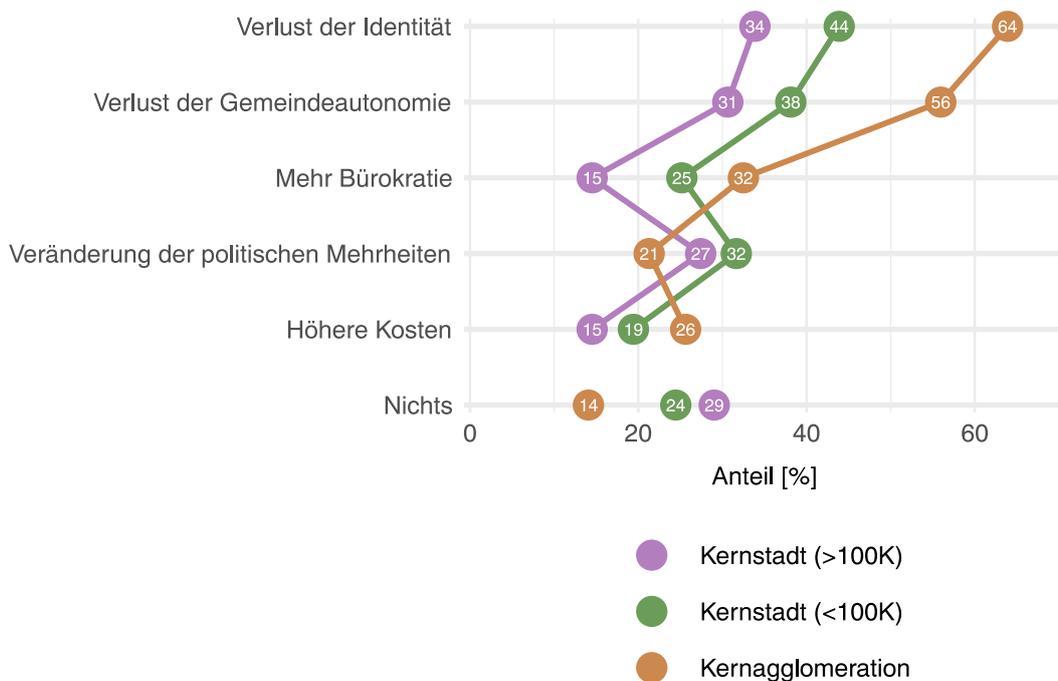


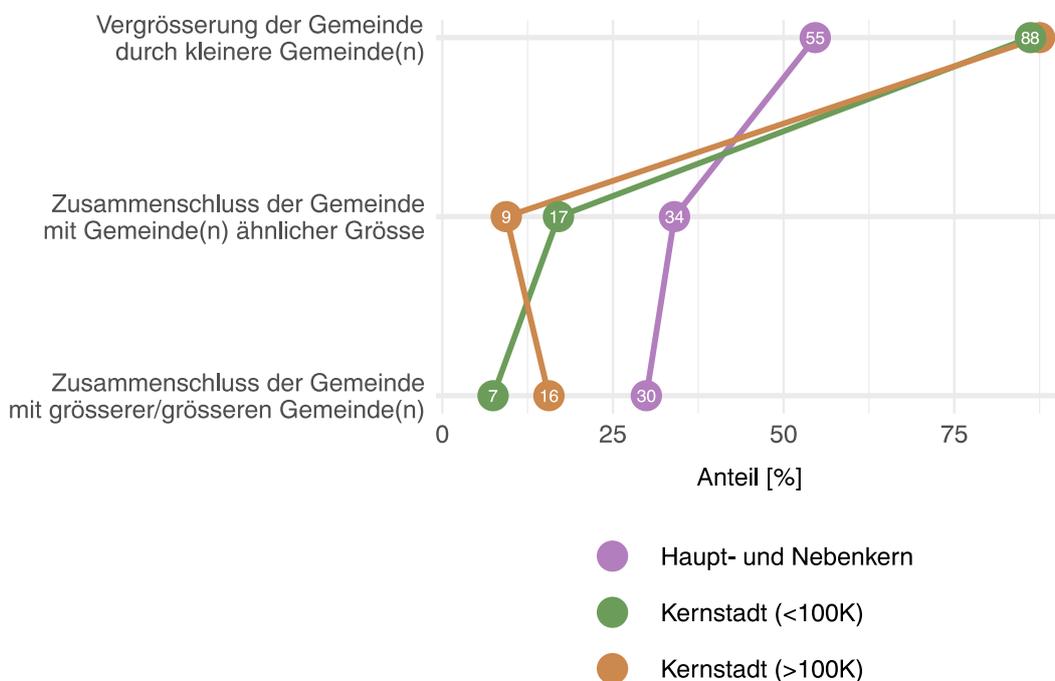
Abbildung 41: Gründe gegen eine Fusion nach Gemeindetyp



Auch hier zeigt sich also das Spannungsfeld zwischen dem Bedürfnis nach Zusammenarbeit und dem Bedürfnis nach Autonomie. Im Fall einer Fusion lässt sich dieses Spannungsfeld allerdings nicht auflösen. Mehr Zusammenarbeit bedeutet hier zugleich den Verlust von Autonomie. Dies gilt zumindest immer dann, wenn die eigene Gemeinde nicht als dominanter Fusionspartner auftreten kann. Entsprechend sind Befürchtungen vor einer Fusion in den Kernagglomerationen grösser als in den Kernstädten.

Passend zum Dilemma zwischen Zusammenarbeit und Autonomie erscheint aus Sicht der Befragten vor allem eine Fusion als attraktiv, in der die eigene Gemeinde vergrössert wird, in dem sie mit kleineren Gemeinden fusioniert. Insbesondere in den Kernstädten wird jede andere Fusion kaum als erstrebenswert betrachtet.

Abbildung 42: Art der Fusion, die angestrebt wird



6.2 Chancen und Risiken der Verdichtung und Verstärkung

Die folgenden Abbildungen zeigen die Zustimmung zu Aussagen bezüglich Chancen und Risiken der allgemeinen Entwicklung und Verstärkung. Eine grosse Mehrheit (80 %) stimmt der Aussage zu, dass Verdichtung nach innen eine grosse Chance bietet (vgl. Abb. 43). Ebenfalls findet eine deutliche Mehrheit, dass es in der jeweiligen Gemeinde ein grosses Potenzial für neue Entwicklungen gibt (76 %; Abb. 43). Diese Zustimmung zeigt klar auf, dass die Teilnehmenden grosse Chancen und Möglichkeiten in der zukünftigen Gemeindeentwicklung sehen. Allerdings bejahen auch 58 Prozent die Aussage, dass die Verdichtung

gegen innen häufig am Widerstand der Bevölkerung scheitert (vgl. Abb. 44). Nur 22 Prozent lehnen diese Aussage ab. Obwohl sich eine Mehrheit für eine Verdichtung ausspricht, stimmen 38 Prozent der Aussage zu, dass die Grenzen des Wachstums erreicht sind (vgl. Abb. 44). 48 Prozent lehnen diese Aussage ab. Obwohl Verdichtung gegen innen durchaus auf Zustimmung trifft, ist die Skepsis gegenüber weiterem Wachstum ebenfalls vorhanden.

Bezüglich der Veränderung des Ortsbildes zeigt sich wiederum ein deutlicheres Bild. 53 Prozent der Teilnehmenden lehnen die Aussage ab, dass der Charakter des Ortsbildes immer mehr verloren geht (vgl. Abb. 44). Dieser Aussage stimmen nur 27 Prozent der Befragten zu.

Wie spezifische Gruppen von Teilnehmenden diese Aussagen beurteilen, ist in den Abbildungen 45 bis 49 dargestellt.

Abbildung 43: Chancen der Verdichtung und Verstädterung

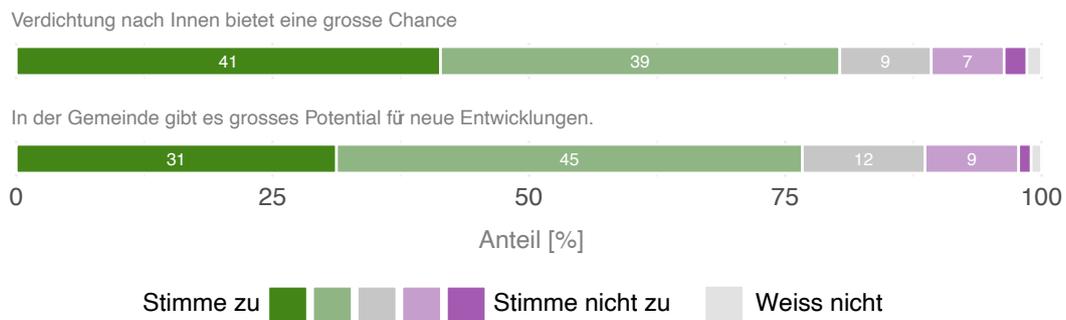


Abbildung 44: Risiken der Verdichtung und Verstädterung

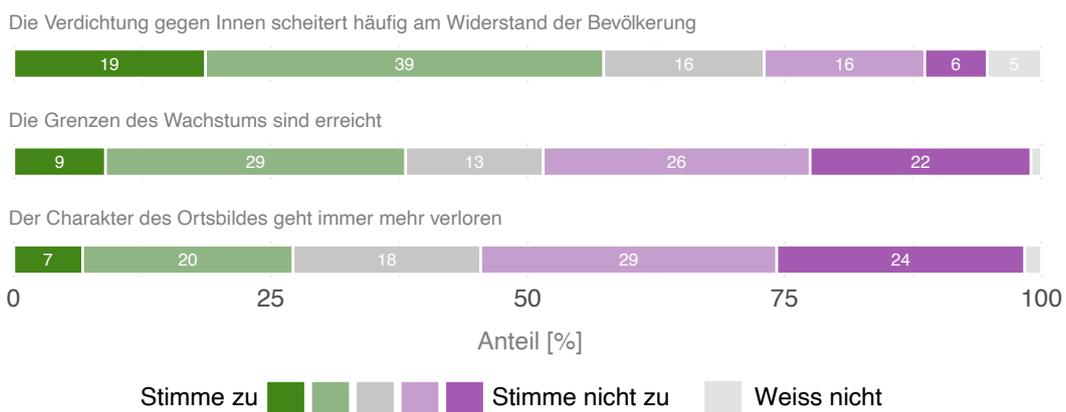


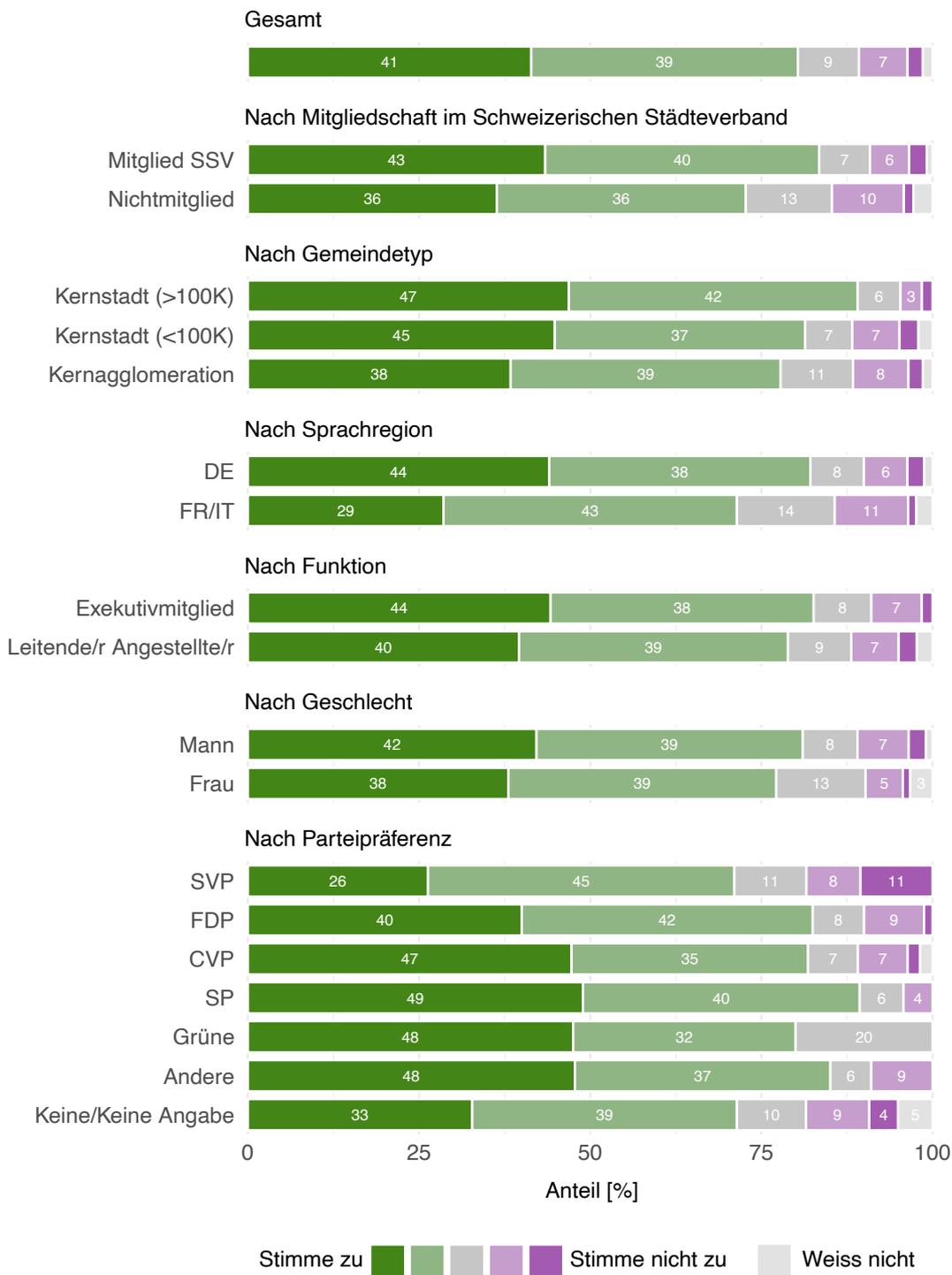
Abbildung 45: Zustimmung zur Aussage «Verdichtung nach Innen bietet eine grosse Chance»

Abbildung 46: Zustimmung zur Aussage «In der Gemeinde gibt es grosses Potenzial für neue Entwicklungen»

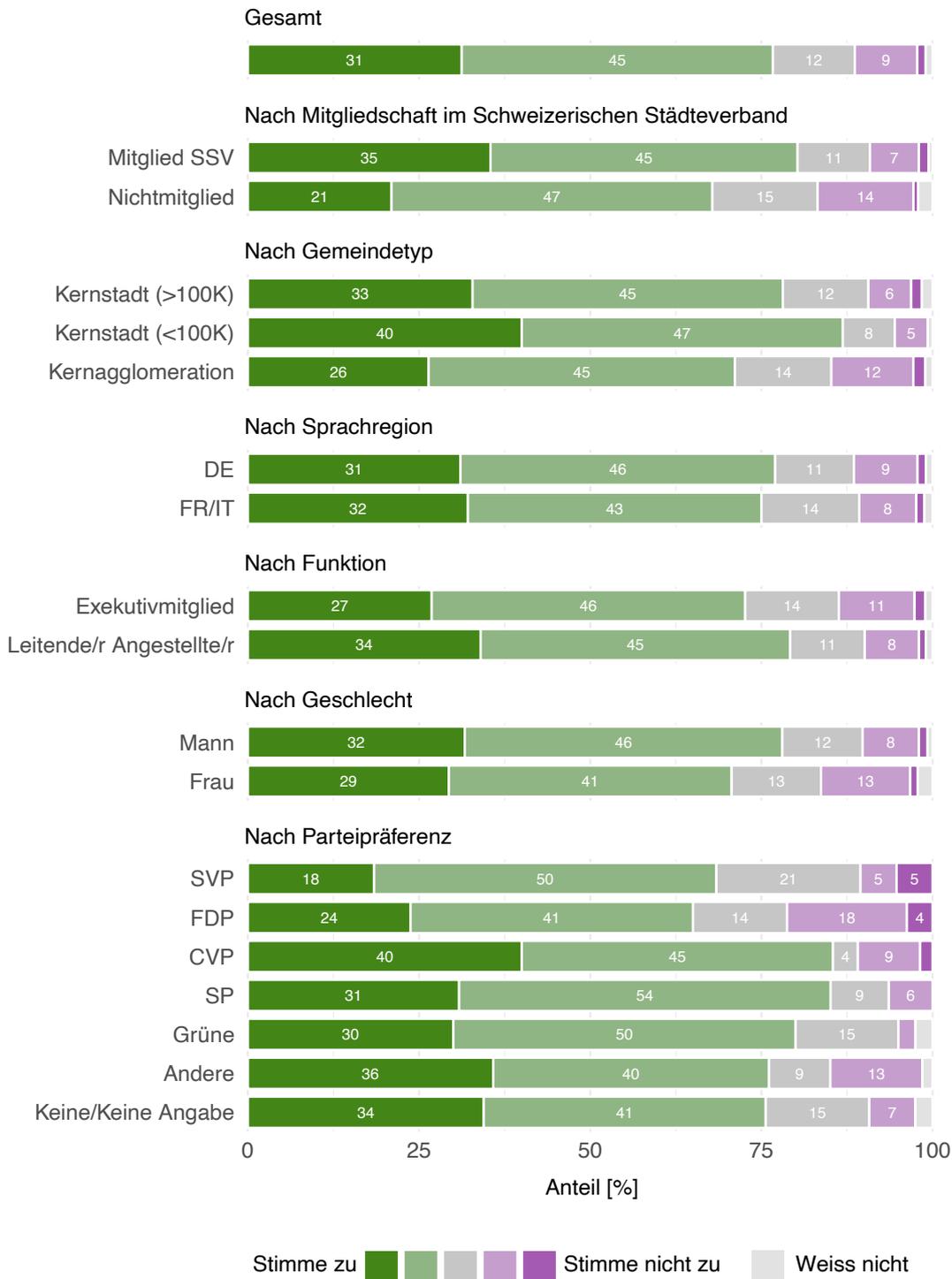


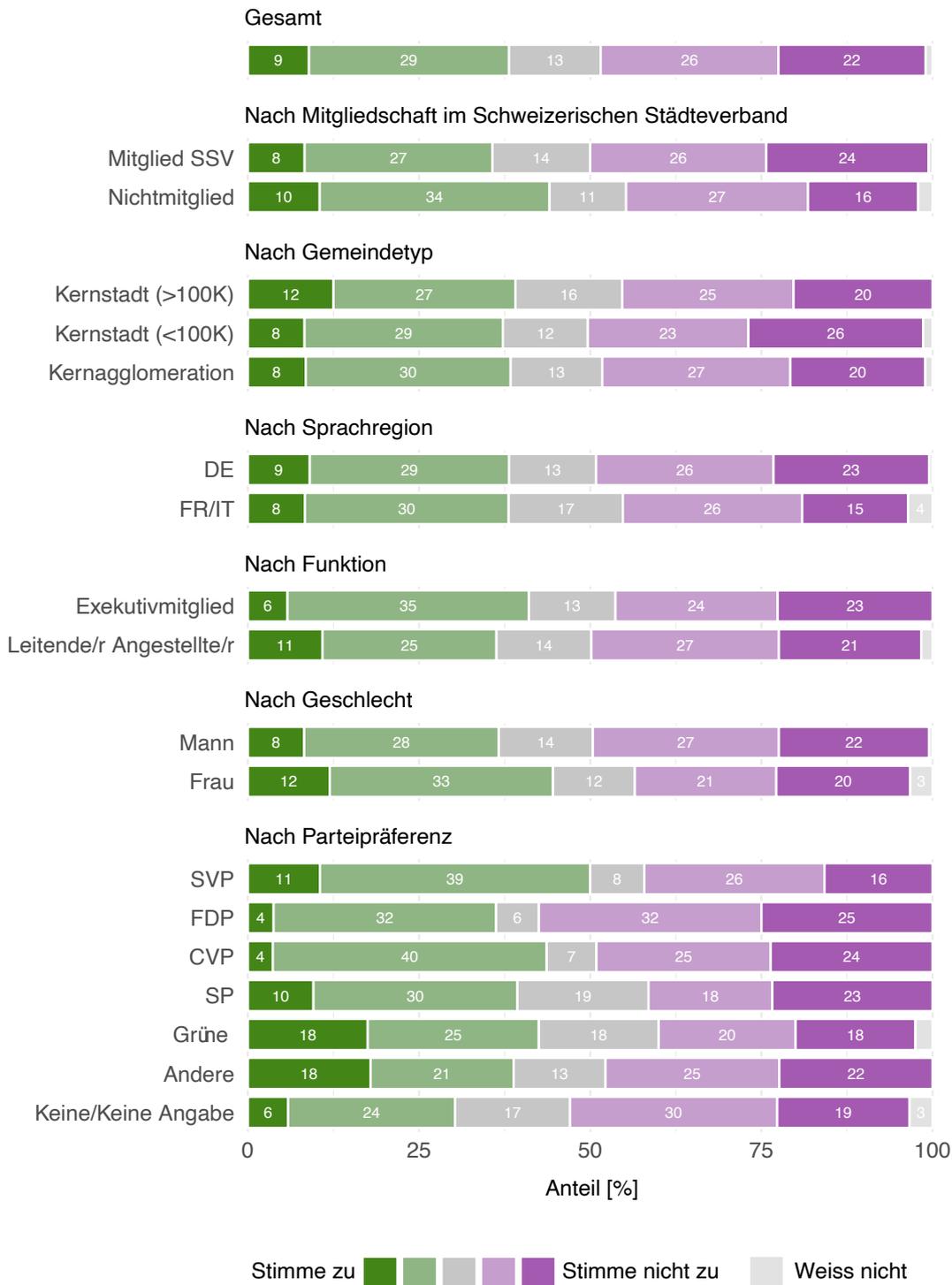
Abbildung 47: «Die Grenzen des Wachstums sind erreicht»

Abbildung 48: Zustimmung zur Aussage «Die Verdichtung gegen Innen scheidet häufig am Widerstand der Bevölkerung»

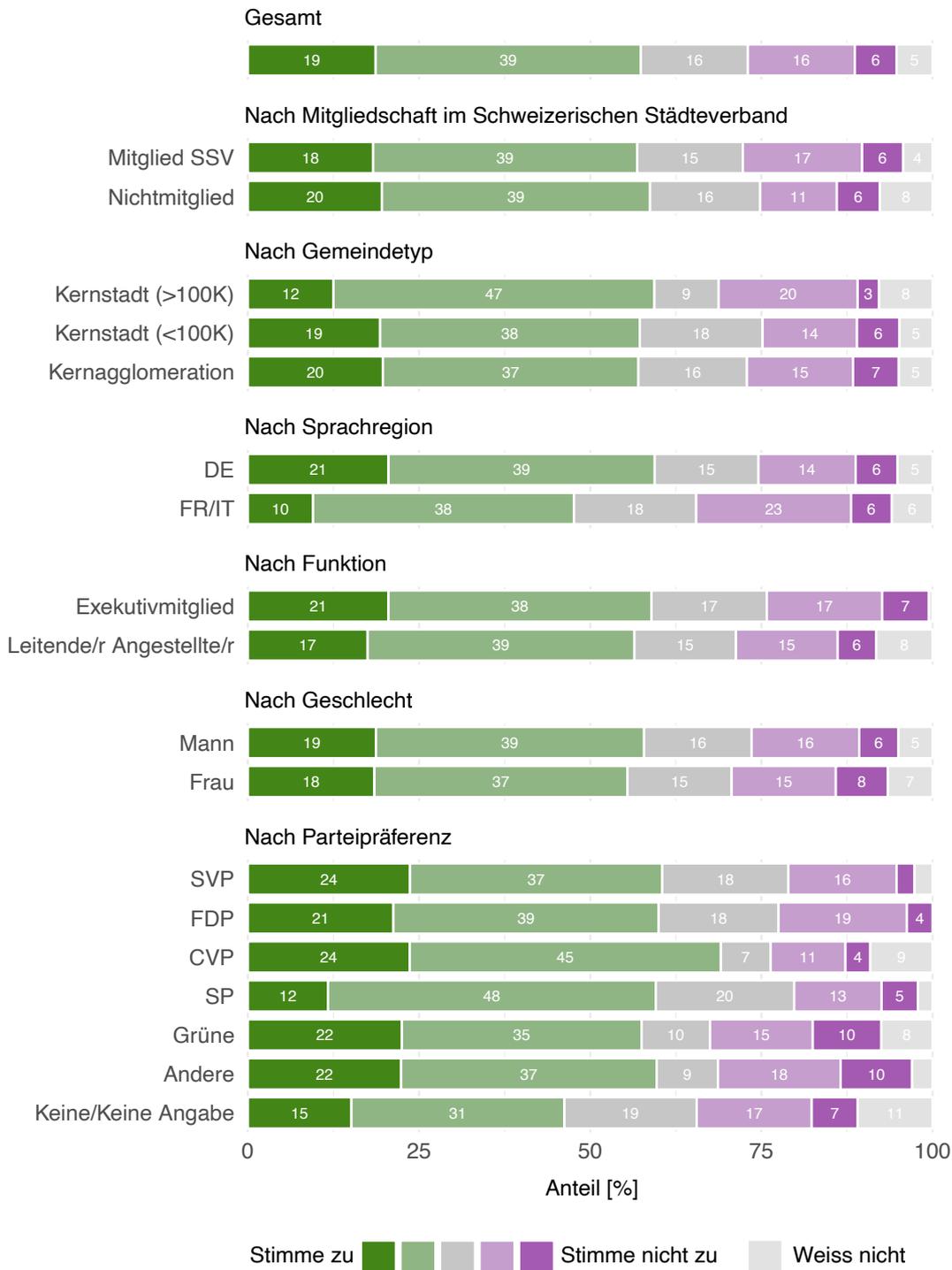
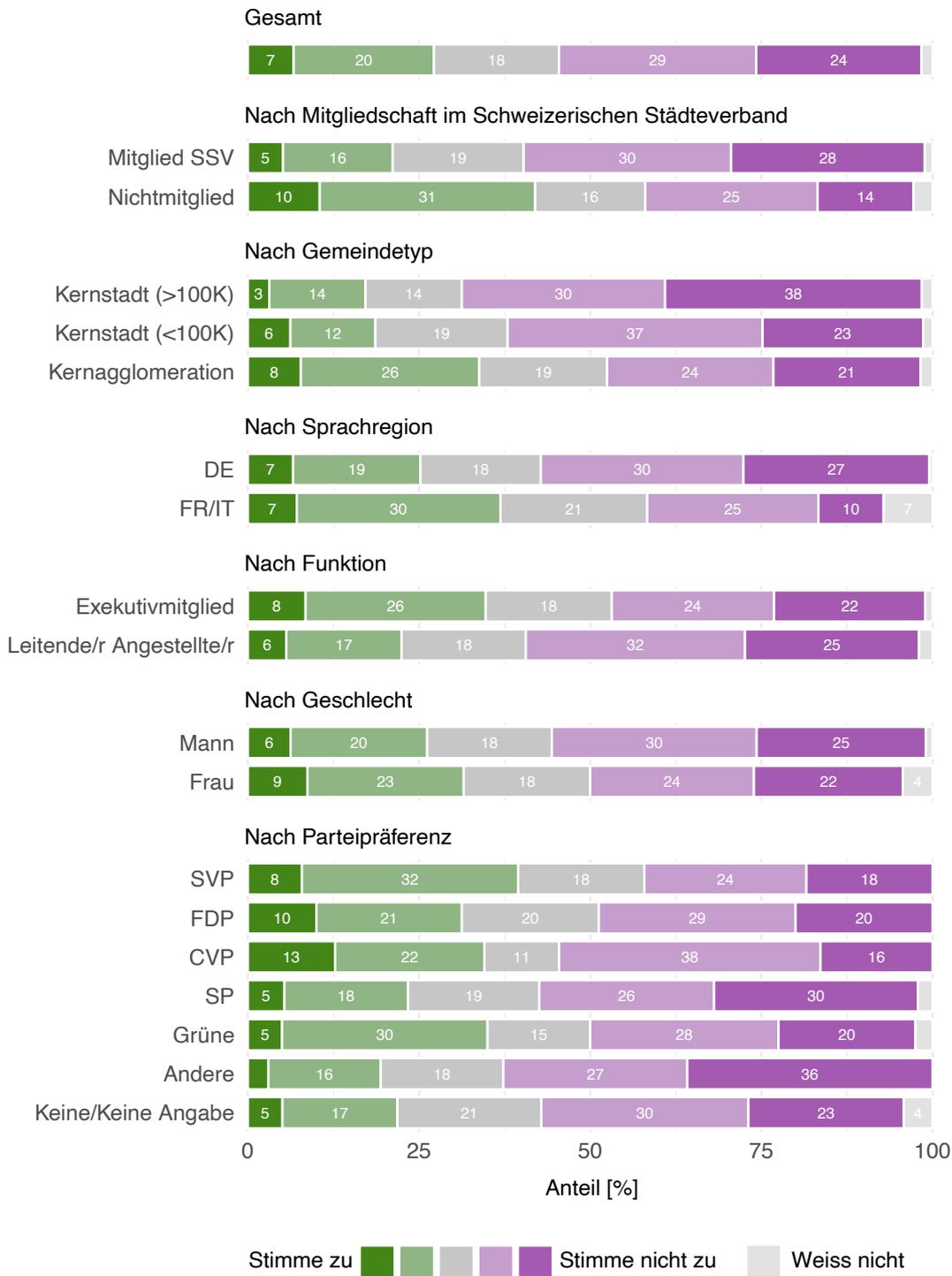


Abbildung 49: Zustimmung zur Aussage: «Der Charakter des Ortsbildes geht immer mehr verloren»



7 Fazit

Die Ergebnisse zeigen, dass die These einer Verstädterung der Agglomerationen mit der Selbstwahrnehmung in den entsprechenden Gemeinden übereinstimmt. Die Befragung macht zugleich sichtbar, dass sich die Herausforderungen und Befindlichkeiten teilweise deutlich innerhalb der Agglomerationen unterscheiden. Entsprechend ist erstens eine differenzierte Ansprache, die nicht einfach die Kernstadtperspektive auf das Umland zu übertragen versucht, angezeigt. Ein wichtiges Spannungsfeld besteht zweitens zwischen dem Wunsch nach mehr Zusammenarbeit und einem Bedürfnis nach mehr Autonomie. Dabei handelt es sich nur scheinbar um einen Zielkonflikt. Mehr Zusammenarbeit kann mit mehr Mitwirkung verbunden werden, wobei gewisse Handlungsbereiche nach «unten» delegiert werden. Der Städteverband tut gut daran, auch weiterhin agglomerationspolitisch vor allem in den besonders herausfordernden Bereichen Raumplanung und Verkehr nicht nur auf eine stärkere Zusammenarbeit zu setzen, sondern auch mehr Mitsprachemöglichkeiten der Gemeinden gegenüber übergeordneten staatlichen Ebenen zu fordern. Dabei kann der Städteverband aus nationaler Perspektive eine Vermittlerrolle insbesondere zwischen Kantonen und Gemeinden einnehmen. Ein stärkeres Engagement des Schweizerischen Städteverbands für die Anliegen der Agglomerationen wird von den Entscheidungsträgern/innen dieser Gemeinden explizit erwünscht.

