



Die urbane Schweiz braucht eine starke und vielfältige Agglomerationspolitik

Ein Positionspapier des Schweizerischen Städteverbands

1. Die Agglomerationen sind entscheidend für Lebensqualität und Wohlstand in der Schweiz

Die Agglomerationen sind zentrale Lebens- und Wirtschaftsräume der Schweiz. Zusammen gewachsen sind sie entlang der wirtschaftlichen Verbindungen und Verkehrs-Pendlerbewegungen zwischen Kernstädten und Vororten. Heute umfassen die statistisch festgelegten Agglomerationskerne und -gürtel 49 Agglomerationen¹. In diesen funktionalen Räumen leben dreiviertel der Bevölkerung auf einer Landfläche von etwa 28 Prozent. In den Kernstädten konzentrieren sich etwa 60 Prozent der Bevölkerung und 70 Prozent der Arbeitsplätze auf 12 Prozent der Landesfläche². Die Wirtschaftskraft der Agglomerationen beträgt über 80 Prozent³. Damit zeigt sich die urbane Schweiz mit ihren Agglomerationen als eindruckliche Leistungsträgerin. Die raumplanerische Entwicklung der Schweiz ist seit 2014 nach innen gerichtet und ressourcenschonend zu gestalten. Entsprechend gilt es das anstehende Bevölkerungswachstum aufzunehmen, die räumlichen Prozesse mit den sozialen Entwicklungen zusammen anzupacken, ohne dass die Lebensgrundlagen zerstört werden. Damit bleiben Agglomerationen die zentralen Handlungsräume für Planung und Politik. Sie haben trotz grosser Vielfältigkeit ähnliche Chancen und gemeinsame Herausforderungen⁴.

1.1. Für eine Agglomerationspolitik mit Wirkung

Die Struktur der urbanen Schweiz und der Agglomerationen ist eng mit der Mitgliederstruktur des Schweizerischen Städteverbands SSV verwoben. Entsprechend ist unser langjähriges Engagement für stadtpolitisches Handeln auf Agglomerationsebene bedeutsam.

¹ Statistik Schweizer Städte, 2022, S. 143ff.

² Ebd.

³ https://ksfd.ch/cmsfiles/fakten_stadt_land_sb_220713.pdf – v.a. mit Daten zu Finanzen und Steuern

⁴ Mehr zu den aktuellen Herausforderungen, siehe das Agglomerationspapier für die SSV Mitglieder «Für ein gutes Leben und Wirtschaften in Agglomerationen» (siehe Beilage 9_2, SSV-Vorstandssitzung 5.12.22).

Es zeigte sich etwa bei der Einführung des Artikel 50 der Bundesverfassung. Demgemäss hat der Bund in seinem Handeln die Folgen für die Gemeinden zu beachten und besonders auf die Situation der Städte und Agglomerationen Rücksicht zu nehmen. Anfangs des Jahrtausends kam es nicht zuletzt aufgrund der Einsicht die neue urbane Realität der Schweiz anerkennen zu wollen⁵, mit Beteiligung des Städteverbands zur Gründung der Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK 2001⁶. Die Forderung der konsequenten Einhaltung des Artikel 50 und damit die Berücksichtigung der besonderen Situation der Städte und Agglomerationen muss allerdings bis heute immer wieder betont werden.



Zur Erinnerung: Konkreter räumlicher Anknüpfungspunkt für stadtpolitisches Handeln bieten die drei räumlichen Ebenen, Quartier, Stadt und Stadtregion respektive Agglomeration. Die Herausforderungen und Ziele gleichen sich trotz je eigener Logik, Massstäblichkeit und Kontext. Je nach Handlungsraum verändert sich die Perspektive. Für die Entwicklung der urbanen Schweiz müssen alle drei Ebenen zusammengedacht und zielgerichtet verbunden werden. Entwicklungen in, mit und für Agglomerationen bedingen immer ein Handeln im Verbund und Querschnitt. Dazu zählen auch Kanton und Bund. Letzterer skaliert, überträgt und verwertet Erkenntnisse, Beiträge und Umsetzungen einzelner Agglomerationen in einer kohärenten Raumentwicklung. Der Bund setzt mit seinen Impulsen und Ressourcen auch massgebliche Transformationsrahmen. Für die Realisierung der nationalen strategischen

⁵ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/6760.pdf> und SSV-Studie Die Stadt morgen – Demain les villes, Bern, 1997.

⁶ <https://www.tripartitekonferenz.ch/de/tripartite-agglomerationskonferenz/ueber-die-tak.html>.



Ziele braucht es verschiedene Massnahmen auf allen räumlichen Ebenen. Wirksam werden sie im Alltag der Menschen vor Ort. Entsprechend sind die politischen Rahmenbedingungen weiterzuentwickeln. Denn ein Patentrezept für die Handhabe, die Bedürfnisse und die urbane Governance aller Agglomerationen gibt es nicht. Der Städteverband verlangt, dass die Agglomerationspolitik des Bundes eigenständig die nationalen Rahmenbedingungen setzt, dabei die räumlichen und sozialen Prozesse zusammendenkt und die Planungs-, Budget- und Politiksteuerungsprozesse verbindlich fortschreibt.

Die Agglomerationspolitik AggloPol 24+ wird aktuell auf der Verwaltungsebene entworfen. Der Bericht für den Bundesrat soll Ende 2023 vorliegen. Die konkreten Anliegen der urbanen Schweiz sind:

- Die Fortführung der Agglomerationsprogramme Verkehr ist langfristig garantiert.
- Das Programm Verkehrsdrehscheiben wird weiterverfolgt.
- Die künftige Agglomerationspolitik nimmt ein neues Programm auf, das auf sozialräumliche Herausforderungen und den Zusammenhalt fokussiert.
- Das Netzwerk Lebendige Quartiere wird im Rahmen der Agglomerationspolitik in geeigneter Weise weitergeführt und erweitert.
- Die Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung werden in der gesamten Schweiz fortgesetzt.
- Der übergeordnete Rahmen der kohärenten Raumentwicklung KORE wird bestätigt und unter Berücksichtigung aller Dimensionen der Nachhaltigkeit zielgerichtet weiterentwickelt und mittels entsprechender Klimaanpassungs- und Klimaschutzmassnahmen unterstützt werden.
- Es sind Massnahmen initiiert, die den Wissenstransfer in geeigneter Weise zurückspiegeln und gewährleisten, dass auch die Herausforderungen der Zusammenarbeit im Verbund und Querschnitt bewältigt werden.

2. Siedlung und Verkehr: Mobilität ist ein räumlicher und sozialer Prozess

Eine qualitätsvolle Mobilitätsentwicklung kann sich erst zusammen mit einer nachhaltigen Siedlungs-, Zentrums- und Freiraumentwicklung entfalten. Wirkungsvolle Programme umfassen dabei eine Verkehrspolitik, die sich allen drei Nachhaltigkeitsdimensionen verpflichtet. Sie orientiert sich an den Prinzipien der kurzen Wege, der polyzentrischen, tangentialen Vernetzungen und nicht zuletzt entlang der 4V-Strategie Verkehr vermeiden, verlagern, verträglich gestalten und vernetzen. Das betrifft die Siedlungsgebiete innerorts und die Verbindungen zwischen den Agglomerationsgemeinden, also in den gesamten Agglomerationen. Damit ist eine raumrelevante Sektoral- und Transversalpolitik gefordert, die im Verbund und Querschnitt wirkt und auf eine kohärente Raumentwicklung gerichtet verfährt.

2.1. Das Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung wird fortgeschrieben

Vielfach wird die Agglomerationspolitik mit dem [Programm Agglomerationsverkehr](#) (PAV) gleichgesetzt. Dabei unterstützt der Bund die Agglomerationen finanziell bei der Verkehrs- und Siedlungsentwicklung. Das Programm, inzwischen in der vierten Generation, ist für Städte und Agglomerationen eine sehr wichtige Massnahme, um Verkehrsinfrastruktur koordiniert zu entwickeln ([Vernehmlassungsantwort des Städteverbandes](#)). Die programmatische Unterstützung ist notwendig, damit die Agglomerationen ihre Ziele erreichen und flächeneffiziente, sichere und ressourcenschonende Mobilität ermöglichen können. Erfreulich ist, dass der öffentliche Verkehr, Zufussgehen und Velofahren explizit berücksichtigt werden. Eine Herausforderung besteht in der Sicherung der mittel- und langfristigen Finanzierung: Durch die Dekarbonisierung der Autos und die zunehmende E-Mobilität fallen die Erträge aus den Mineralölsteuern zusehends weg. Die Kasse der PAV, der Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds NAF muss daher mit neuen Mitteln geäuft werden. Wünschenswert ist aus Sicht der Städte zudem, dass bei Programmfinanzierung der mögliche Finanzierungsgrad des Bundesbeitrags auch wirklich die maximalen 50% erreicht.

Der Städteverband fordert eine Fortschreibung des Programms Agglomerationsverkehr. Dabei sind auch künftig explizit der öffentliche Verkehr, das Zufussgehen und das Velofahren zu fördern. Die Mittel für dieses Programm müssen sichergestellt werden.

2.2. Das Programm Verkehrsdrehscheiben wird weiterverfolgt

Der Städteverband bekennt sich zum Programm [Verkehrsdrehscheiben](#). Im urbanen Raum werden gerade die tangentialen Pendelbewegungen im Agglomerationsgürtel grösstenteils mit dem Auto absolviert. Die Wahl eines nachhaltigeren Verkehrsmittels fällt dort oft weder leicht noch ist sie selbstverständlich. Die Zentren sollen entlastet werden, verschiedene Verkehrsträger vernetzt und koordiniert werden. Entsprechend sind die Infrastrukturen, Zugänglichkeiten und Angebote zu verbessern und in Zusammenarbeit über die Staatsebenen und Stadtgrenzen hinweg langfristig und partnerschaftlich zu planen. Die Massnahme der Verkehrsdrehscheiben leisten hierzu einen Beitrag. Damit wird eine Wahl multimodaler Mobilitätsangebote erleichtert, Strassenraum zum öffentlichen Raum und die Lebens- und Aufenthaltsqualität der Menschen erhöht ([Dossier Verkehrsdrehscheiben](#)).

Der Städteverband setzt sich für die Weiterverfolgung und Entwicklung des Programms Verkehrsdrehscheiben in der künftigen Agglomerationspolitik ein.



3. Sozialräumliche Herausforderung werden in einem eigenen Programm angepackt

Zentrale Herausforderungen in den Agglomerationen sind Innenentwicklung, Bevölkerungswachstum, veränderte Lebens- und Konsumansprüche inklusive Mobilitätsverhalten und natürlich die Klima- und Biodiversitätskrise. Sie werden von den Bewohnerinnen und Bewohnern im Alltag und vor Ort erfahren. Dort zeigen sich zuträgliche Verhaltensweisen eher, wenn Möglichkeiten es einfach erlauben, Anreize gesetzt und Strukturen angepasst werden. Entsprechend ist bei allen räumlichen Prozessen und Eingriffen immer explizit nach der Wirkung auf das soziale Gefüge zu fragen. Auf der politischen Ebene braucht es für die Bewältigung der Herausforderungen zuerst das Engagement auf kommunaler Ebene, aber auch geeignete finanziell ausgestattete Rahmen- und Impulsprogramme, Prozesse und Ressourcen seitens des Bundes, der Kantone, der Städte und Gemeinden. Denn in den stark gewachsenen Agglomerationen hinken teilweise die gouvernementalen Strukturen u.a. der Verwaltungen den räumlichen Entwicklungen nach. Die Ausstattung mit Ressourcen, d.h. Finanzen, Humanpower und Wissensbestände auch für Forschung und Monitoring, ist oft weniger ausgebaut als in den Kernstädten. Die geeigneten Massnahmen gilt es nun in der nächsten Agglomerationspolitik programmatisch zu verankern. Denn wie gut etwa eine qualitätsvolle Innenentwicklung, das Zusammenleben im Quartier, eine klug ausgestaltete, polyzentrisch vernetzte 15-Minuten Agglomeration gelingt, entscheidet mit, ob die strategischen Ziele der Nachhaltigkeit – ökologisch, ökonomisch und sozial – auf der Bundesebene erfüllt werden. Und nicht zuletzt, entscheidet sich in den Agglomerationen wie gut die Demokratie funktioniert. Denn werden lokale Demokratien etwa mit klar definierter Partizipation gestärkt, Beziehungen zwischen Verwaltung, Politik und Bevölkerung gepflegt, wird die Identifikation mit dem Quartier, Ort, der Stadt und Agglomeration und eben dem Land gefördert.

Der Schweizerische Städteverband fordert ein geeignetes urbanes Programm in der Agglomerationspolitik, dass die sozialräumlichen Herausforderungen und den sozialen Zusammenhalt fokussiert. Dafür notwendig sind ordentliche Planungs-, Budget- und Politiksteuerungsprozesse.

4. Das Netzwerk Lebendige Quartiere wird weitergepflegt

Welche Bedeutung die lokale Ebene, die öffentlichen Räume und die Quartierentwicklung als Gestalterinnen urbaner Transformationen haben, zeigt sich eindrücklich im [Netzwerk Lebendige Quartiere](#) (NLQ). Mittels einfacher Vernetzung tauschen sich sozialräumlich arbeitende Fachleute aus der ganzen Schweiz regelmässig zu aktuellen Themen wie etwa Nachhaltigkeit, Digitalisierung, urbane Transformationen im Quartier aus und lernen gegenseitig

von ihren Erfahrungen des Mitwirkens, ihren Reallaboren und der Bedeutung der Quartiere als Kraft im Kleinen. Dabei zeigt sich, dass diese leicht zugängliche Vernetzung von ganz unterschiedlichen Involvierten sehr wichtig ist. Dafür bedarf es einer national übergeordneten Moderation. Denn Vernetzung muss bekanntlich initiiert, gepflegt, finanziert, dokumentiert, kurzum, kuratiert werden. Eine zielgerichtete Fortführung dieses Netzwerkes ist daher notwendig.



Ein zusätzlicher Nutzen aus dem Netzwerk ist, dass sich dabei zeigt, wie bedeutsam niederschwellige Angebote und Interaktionsmöglichkeiten auf Quartiersebene sind. Es werden Bedeutung und Bedarf an Massnahmen zum sozialen Zusammenhalt und ihre systematische Einbettung auf der Ebene von Stadt, Agglomerationen und eben auch vom Bund deutlich. Bestätigt wird, wie wichtig Massnahmen sind, die im Alltag und im öffentlichen Nahraum erfahrbar sind. Gerade sie gilt es zu schaffen, anzuerkennen, zu nutzen und weiterzuentwickeln, und – die dafür verantwortlichen Fachleute zu stärken.

Der Städteverband fordert, dass das Netzwerk Lebendige Quartiere im Rahmen der Agglomerationspolitik weitergeführt und erweitert wird.

5. Die Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung werden fortgesetzt

Die gemeinsam von der Politik der Agglomerationen Agglo-Pol und der Politik der ländlichen Räume und Berggebiete P-LRB geförderten Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung haben sich nicht zuletzt wegen ihres explorativen und innovativen Charakters – auch bei einigen unserer Mitglieder – bewährt. Sie sind als erfolgreiche, über die Sektorialpolitiken hinaus getragene Projekte entlang von thematischen Schwerpunkten weiterzuverfolgen und als Massnahme auch in der künftigen Agglomerationspolitik beizubehalten.

Der Städteverband unterstützt die Fortführung der Massnahme der Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung in der künftigen Agglomerationspolitik.



6. Eine kohärente Raumentwicklung berücksichtigt alle Dimensionen der Nachhaltigkeit und unterstützt entsprechende Massnahmen zur Agglomerationskrisenbewältigung

Den übergeordneten Transformationsrahmen der Agglomerationspolitik bildet eine kohärente Raumentwicklung. Inhaltlich werden demnach alle Dimensionen der Nachhaltigkeit, die soziale, ökonomische und ökologische, zielgerichtet und wirkungsvoll weiterentwickelt. Entsprechend sind inhaltlich und in Bezug auf die Prozesse und Zusammenarbeit Verbindlichkeiten und Etappenziele genauer und verbindlicher zu bestimmen. Erst dann gelingt eine nachhaltige urbane Transformation, die mehr ist als ein blosses Strategiepapier (siehe u.a. [Interpellation](#) alt-SSV-Präsident Kurt Fluri und [Postulat](#) von Nationalrat Philipp Kutter).



Besondere Beachtung durch die Bundespolitik sollen die laufenden und geplanten Aktivitäten, das Potential und die Wirkmächtigkeit der Agglomerationen im Bereich der Klimaschutz und Klimaanpassungen finden. Sie sind für die nachhaltige Transformation und für die Erreichung der nationalen Ziele unabdingbar. Entsprechend bedürfen sie finanziell und planerisch im Rahmen von Projekten und Programmen der Agglomerationspolitik eine verbindliche Unterstützung.

Der Schweizerische Städteverband unterstützt die Ziele einer kohärenten Raumentwicklung und fordert darüber hinaus, dass strategisch verankerte soziale, ökologische und ökonomische Nachhaltigkeitsziele des Bundes auch in den Agglomerationszielen festgeschrieben werden. Damit verbunden ist eine verbindliche transversal getragene und verankerte Umsetzung in Programmen und Projekten sowie die finanzielle Unterstützung der Klimaschutz- und Klimaanpassungskosten der Agglomerationen.

7. Das Wissen aus den Transformationsprozessen wird sicht- und greifbar gemacht

Die Transformationsprozesse und die Bewältigung der komplexen Herausforderungen in Agglomerationen sollen zum einen im Verbund über die stadtpolitischen Ebenen Quartier, Stadt und Agglomerationen und über die staatspolitischen Ebenen Stadt, Kanton und Bund hinweg erfolgen. Zum anderen gilt es sie im Querschnitt der Sektorialpolitiken aber auch mit auf Augenhöhe involvierten Akteurinnen aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft über Programm- und Projektebene massgeschneidert und zielführend anzupacken. Dafür braucht es geeignete eigene Massnahmen mit einer fachlich und methodisch versierten Moderation. Zum einen damit das erarbeitete Prozess-Wissen, die Bedürfnisse und die Lerneffekte sicht- und greifbar zurück in die Politik und Praxis gespiegelt werden können. Zum anderen damit mittels Formate wie z.B. Podcasts mit Geschichten des Gelingens, Factsheets mit Handlungswissen und Tagungen, eine breite Wirkung entfaltet wird und die Programme sich auch so gemeinsam weiterentwickeln lassen.

Der Städteverband fordert spezifische Massnahmen innerhalb der Agglomerationspolitik, die das Wissen aus den Transformationsprozessen sicht- und greifbar macht und in die Politik und Praxis zurückspiegelt.

Mit diesen zentralen Anliegen bringt sich der Städteverband in die laufenden Verhandlungen zur Agglomerationspolitik ein und setzt sich für vielfältige und diverse Agglomerationen ein – damit Agglomerationen und ihre Kernstädte resilient und gerecht gestaltet werden und auch künftig für Lebensqualität, Wohlstand und Fortschritt der Schweiz stehen.

Bern, 5.12.2022