

**Zeitschrift:** Heimatschutz = Patrimoine  
**Herausgeber:** Schweizer Heimatschutz  
**Band:** 96 (2001)  
**Heft:** 2

**Artikel:** Probleme gemeinsam angehen : Bund, Kantone und Gemeinden spannen in der Agglomerationspolitik zusammen  
**Autor:** Baumgartner, Fred  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-175947>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

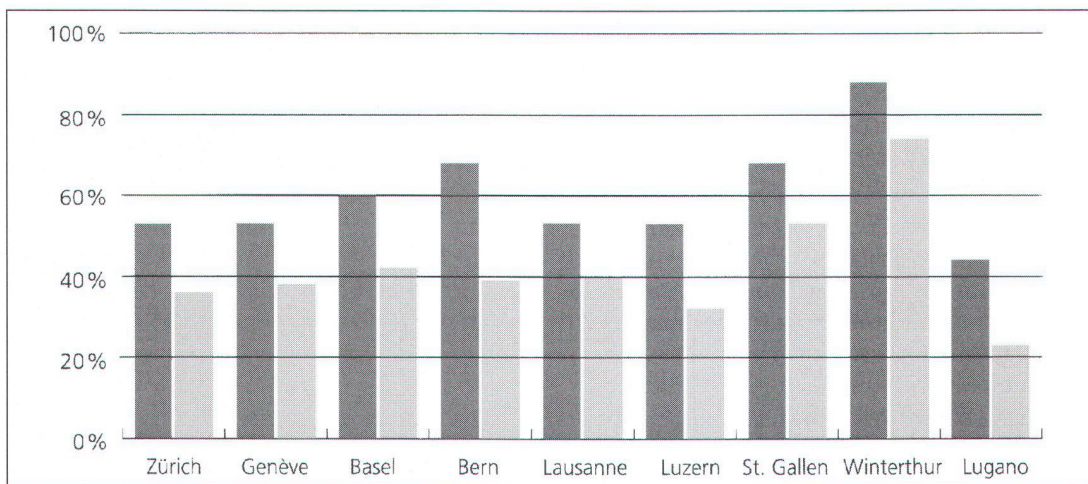
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 22.01.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**



Anteil der Kerngemeinden an den Arbeitsplätzen (schwarze Säulen) und an der Bevölkerung (graue Säulen) der Agglomeration im Jahre 1998 (Quelle: Bundesamt für Statistik)

*Pourcentage d'emplois (en noir) et pourcentage de population (en gris) dans les communes-centres par rapport à l'agglomération en 1998 (source: Office fédéral de la statistique)*

**Bund, Kantone und Gemeinden spannen in der Agglomerationspolitik zusammen**

## Probleme gemeinsam angehen

**Bund, Kantone, Städte und Gemeinden haben Ende Februar 2001 die gemeinsame «Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK)» gegründet. Sie ist eine Plattform zur Förderung der vertikalen Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Städten/Gemeinden und zur Entwicklung einer gemeinsamen Agglomerationspolitik. Die Partner wollen damit zur Lösung der Probleme auf diesem Gebiet beitragen und der Bedeutung der Städte und Agglomerationen als Lebensraum und Wirtschaftsstandort gerecht werden.**

Fred Baumgartner,  
Bundesamt für  
Raumentwicklung, Bern

Rund zwei Drittel der Wohnbevölkerung der Schweiz leben in Städten oder Agglomerationsgemeinden. Diese sind Motoren unserer Wirtschaft. Von deren Lebensqualität und Funktionsfähigkeit hängt nicht zuletzt auch die Attraktivität unseres Wirtschaftsstandortes ab. Agglomerationen erstrecken sich häufig über die Gemeinde- und Kantonsgrenzen, in vielen Fällen sogar über die Landesgrenzen hinaus. In den letzten Jahren hat sich die Städte- und Agglomerationsproblematik verschärft. Angesichts der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und räumlichen Entwicklung sehen sich Städte und Agglomerationsgemeinden vermehrt komplexen Problemen gegenüber, die sie häufig nicht mehr aus eigener Kraft lösen können. Denn die Agglomerationsprobleme machen nicht Halt vor den Gemeinde- und Kantonsgrenzen.

### Zunehmender Handlungsbedarf

Die Suche nach Lösungen für die besonderen Probleme der städtischen Zentren und Agglomerationen ist in erster Linie Aufgabe der Gemeinden und Kantone selbst. Letztere tragen auf Grund ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeit für die Gemeinden auch eine zentrale Verantwortung. Vor diesem Hintergrund setzten die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und der Schweizerische Städteverband

(SSV) im März 1998 die paritätische Arbeitsgemeinschaft Kantone-Städte-Agglomerationen (AG KSA) ein. Diese stellte in vielen Sachpolitiken Handlungsbedarf fest und postulierte eine Verstärkung der vertikalen Zusammenarbeit. Deshalb schlugen die Kantone die Schaffung der TAK vor, und zwar unter Einbezug des Bundes. Dieser ist deshalb von Bedeutung, weil er durch seine Gesetzgebung in zahlreichen Bereichen wesentliche Rahmenbedingungen festlegt. Weiter ist der Bund nach Art. 50 der Bundesverfassung verpflichtet, bei seinem Handeln auch auf die besondere Situation der Städte und Agglomerationen Rücksicht zu nehmen. Bund, Kantone und Gemeinden sind sich einig, dass viele drängende Agglomerationsprobleme nur gemeinsam zu lösen sind. Daher haben sie auch ein gemeinsames Interesse, ihre Anstrengungen in Zukunft zu bündeln und zu koordinieren. In diesem Zusammenhang wurde die TAK gegründet. Unterzeichnet wurde die Vereinbarung von Bundespräsident Moritz Leuenberger sowie von Vertretern der KdK, des SSV und des Schweizerischen Gemeindeverbandes (SGV).

### Ganzheitliche Optik im Auge

Die TAK ist eine Plattform zur gegenseitigen Information, zur gemeinsamen Erarbeitung von Empfehlungen für die Zusammenarbeit in

## Begrenzen und strukturieren

are. Im Rahmen seiner Strategien zur Raumordnung Schweiz hat der Bundesrat unter anderem postuliert, die Agglomerationen in ihrer Ausdehnung zu begrenzen und räumlich zu strukturieren. Wörtlich führt er dazu aus: «Für das Wachstum der Agglomerationen gilt der Grundsatz der räumlichen Begrenzung nach aussen und der Entwicklung nach innen ganz besonders. Eine unter den Agglomerationsgemeinden abgestimmte räumliche Entwicklung mit klaren Rahmenbedingungen für Entwicklungsschwerpunkte sowie für die nutzungsmässige und bauliche Verdichtung soll an die Stelle der ausufernden und unstrukturierten Ausbreitung der Agglomerationsräume treten. Damit wird der Landschaftsraum vom Siedlungsdruck entlastet, die räumliche Beziehung zwischen Siedlungsraum und Landschaft aufgewertet und den Agglomerationsgemeinden die Chance einer eigenständigen räumlichen Entwicklung gegeben.

Grundgerüst der Agglomerationsentwicklung nach innen ist ein leistungsfähiger öffentlicher Verkehr, der in ein intelligentes System von Transportketten, unter Einbezug des Langsamverkehrs, eingebettet ist. Die Wohn- und Arbeitsstandorte, wichtige Einrichtungen für die Aus- und Weiterbildung sowie der Freizeit und Erholung in der Agglomeration sollen schwergewichtig im Einzugsbereich des öffentlichen Verkehrs liegen. Dazu bedarf es der Entwicklung von Knotenpunkten des ÖV-Netzes und der sorgfältigen Planung und Gestaltung der Zugänge. Auf diese Weise kann ein Grossteil des Pendler- und Geschäftsverkehrs sowie des Freizeitverkehrs in der Agglomeration mit öffentlichen Verkehrsmitteln bewältigt werden.

Agglomerationen sowie zur Lösung der Agglomerationsprobleme in verschiedenen Sachpolitiken. Im Sinne einer ganzheitlichen Optik sollen bei der Entwicklung einer gemeinsamen Agglomerationspolitik auch die möglichen Auswirkungen auf die Regionen ausserhalb der Agglomerationen aufgezeigt werden: Die Stärkung der städtischen Räume ist also eingebunden in die Raumordnungspolitik des Bundes und der Kantone, die Stadt und Land in ihren besonderen Stärken, aber auch Schwierigkeiten gleichermassen unterstützt. Träger der TAK sind der Bund, die Kantone sowie die Städte und Gemeinden. Sie werden vertreten durch den Bundesrat, die KdK sowie den SSV und den SGV. Die Partner können gemeinsame Aufträge

für die Bearbeitung agglomerationsspezifischer Themen initiieren und durchführen. Die TAK hat vorerst Projektcharakter. In vier Jahren wird über Art und Umfang ihrer Weiterführung gemeinsam entschieden.

An ihrer konstituierenden Sitzung hat die TAK ihr erstes Arbeitsprogramm verabschiedet. Dieses umfasst folgende Schwerpunkte:

- Begleitung der Folgearbeiten des Bundes zum Kernstädtebericht in der Form von Konsultationen der TAK zu Zwischenberichten und zum Schlussbericht;
- Entwicklung von Leitlinien für die horizontale und vertikale Zusammenarbeit in inner- und interkantonalen Agglomerationen.

### An Vorarbeiten geknüpft

Sodann hat die TAK über den Handlungsbedarf in sektoriellen Bereichen diskutiert, insbesondere in der Sozial- und Integrationspolitik, und das weitere Vorgehen festgelegt. Das erste Arbeitsprogramm der TAK knüpft an bereits geleistete Vorarbeiten der einzelnen Partner an:

- Der Bund hat sich in seinen «Grundzügen der Raumordnung Schweiz» von 1996 zum Ziel gesetzt, die Städte zu stärken, auf ein vernetztes Städtesystem Schweiz hinzuarbeiten und die Agglomerationen in ihrer Ausdehnung zu begrenzen und räumlich zu strukturieren. Der Bundesrat hat weiter in seinem Bericht über die Kernstädte bekräftigt, dass im Bereich der Agglomerationspolitik auf Bundesstufe Handlungsbedarf besteht. Zur Umsetzung seiner raumordnungspolitischen Ziele wird der Bund seine raumbedeutsamen Sachpolitiken (z.B. Verkehrs- und Umweltpolitik) vermehrt auf die Probleme und Anliegen der urbanen Räume ausrichten. Dabei ist die Zusammenarbeit mit den Kantonen und Städten unerlässlich.

- In den letzten Jahren wurden in zahlreichen Kantonen Fortschritte in den Bereichen Abgeltung von Zentrumslasten und interkantonale Aufgabenteilung erzielt. Um die Zusammenarbeit kantonsübergreifend zu verstärken, gründete die KdK mit den im SSV vereinten Städten im März 1998 die AG KSA. In ihrem Arbeitsbericht vom Juni 1999 ortete die AG KSA in zahlreichen sektoriellen Politikbereichen grossen Handlungsbedarf. Deshalb postulierte sie unter anderem, dass die vertikale Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen sowie Städten und Gemeinden zu verstärken sei. Die Kantone nahmen dieses Postulat auf und schlugen dem Bundesrat, dem SSV und dem SGV die Schaffung der TAK vor. Diese soll wesentliche Impulse zur Lösung der Agglomerationsprobleme vermitteln.

La Confédération, les cantons et les communes unissent leurs efforts

## Ensemble face aux problèmes urgents des agglomérations

**Fin février 2001, la Confédération, les cantons, les villes et les communes ont créé la «Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA)». Il s'agit d'une plate-forme destinée à promouvoir la collaboration entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes et à définir une politique des agglomérations commune. Les différents partenaires sont convaincus que la CTA contribuera à résoudre les problèmes dans ce domaine. Ils entendent également renforcer le rôle des villes et des agglomérations en tant que cadres de vie et pôles économiques.**

Fred Baumgartner,  
Office fédéral du développement  
territorial, Berne

Près des deux tiers de la population suisse vit dans les villes et les agglomérations qui sont les moteurs de notre économie. L'attrait de notre place économique dépend largement de la qualité de vie et des atouts qu'offrent ces villes et ces agglomérations. L'agglomération ne s'arrête pas aux frontières d'une commune ou d'un canton; dans de très nombreux cas, elle dépasse même les frontières nationales. Force est de constater que la problématique des villes et des agglomérations s'est renforcée ces dernières années.

### Nécessité d'agir

La recherche de solutions aux problèmes spécifiques des centres urbains et des agglomérations incombe en priorité aux communes et aux cantons. Conformément à leurs attributions garanties par la Constitution, ces derniers assument une certaine responsabilité à l'égard de leurs communes. Dans ce contexte, la CdC et l'UVS ont constitué, en mars 1998, la Communauté de travail paritaire Cantons - Villes - Agglomérations (CT CVA). Elle a constaté qu'il était nécessaire d'agir dans de nombreux domaines politiques et de renforcer la collaboration verticale entre les partenaires. Dans ce but, les cantons ont proposé de créer la CTA et d'impliquer la Confédération. La participation de cette dernière est d'autant plus importante qu'elle établit, par le biais de sa législation, des conditions-cadres déterminantes dans de nombreux domaines. De plus, la Confédération est tenue, en vertu de l'article 50 de la Constitution fédérale, de prendre en compte la situation particulière des villes et des agglomérations. La Confédération, les cantons, les villes et les communes sont d'accord sur le principe que la majorité des problèmes spécifiques aux agglomérations ne peuvent être réglés qu'avec une politique commune. Ils espèrent donc pouvoir, à l'avenir, coordonner et conjuguer leurs efforts. C'est dans ce but que la CTA a été créée. Le Président de la Confédération Moritz Leuenberger ainsi que les représentants de la Conférence des gouvernements

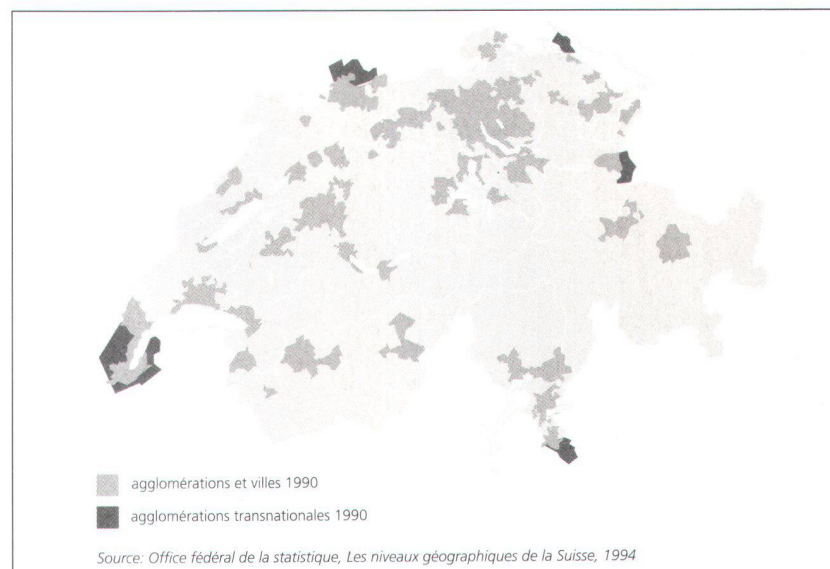
cantonaux (CdC), de l'Union des villes suisses (UVS), de l'Association des communes suisses (ACS) ont signé cette convention.

### Définir une politique commune

La CTA doit permettre aux différents partenaires d'échanger leurs informations, d'élaborer ensemble des recommandations pour la collaboration dans les agglomérations et de trouver des solutions aux problèmes des agglomérations dans le cadre de diverses politiques sectorielles. L'objectif de cette plate-forme est de définir une politique des agglomérations commune tout en présentant ses éventuelles répercussions en dehors des agglomérations. Ainsi, le renforcement des espaces urbains fait partie intégrante de la politique d'organisation du territoire de la Confédération et des cantons qui entendent soutenir autant la ville et la campagne en tenant compte de leurs forces spécifiques, mais également de leurs difficultés propres. La CTA est soutenue par la Confédération, les cantons ainsi que les villes et les communes. Ces derniers sont représentés par le Conseil fédéral, la CdC ainsi que l'UVS et l'ACS.

Die Agglomerationen in der Schweiz (Quelle Bundesamt für Statistik)

Les agglomérations en Suisse (Source : Office fédéral de la Statistique, 1994)



**Wegen der tendenziell abnehmenden Schneesicherheit in tieferen Gebieten werden touristische Transportanlagen immer höher hinauf gebaut**

(Archivbild Badilatti)

**On construit les installations de transport touristiques toujours plus haut en raison du risque croissant d'absence de neige dans les domaines skiables moins élevés** (photo archives

Badilatti)

*Les partenaires peuvent définir et remplir ensemble des mandats concernant l'étude de thèmes spécifiques aux agglomérations. Pour le moment, la CTA a un statut de projet. Les différents partenaires décideront dans quatre ans de la nécessité de poursuivre son activité ou de redéfinir son rôle. Lors de sa première réunion, la CTA a entériné son premier programme de travail, dont les grandes lignes ont été définies comme suit:*

- Suivi des travaux ultérieurs de la Confédération relatifs au rapport sur les centres urbains, sous forme de consultations de la CTA sur les rapports intermédiaires et sur le rapport final;
- Définition de lignes directrices pour la coopération horizontale et verticale dans les agglomérations cantonales et supracantonales.

### **Travaux préliminaires**

*La CTA a aussi abordé les différentes mesures à prendre, notamment en matière de politique sociale et de politique d'intégration. Le programme de travail de la CTA se base sur les travaux préliminaires des différents partenaires, à savoir:*

- Dans son rapport sur les «Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse» de 1996, la Confédération s'est fixé pour objectif de renforcer les atouts des villes, d'étudier la possibilité de créer un réseau des villes suisses, de limiter et de structurer le développement des agglomérations. Dans son rapport sur les centres urbains, le Conseil fédéral a rappelé que des mesures devaient être prises au niveau fédéral en matière de politique des agglomérations. Afin de réaliser ses objectifs politiques en matière d'organisation du territoire, la Confédération entend axer ses différentes politiques ayant une incidence spatiale (politique des transports, politique environnementale) sur les problèmes et exigences spécifiques des espaces urbains. Pour y parvenir, elle doit pouvoir compter sur la coopération entre les villes et les cantons.

- Ces dernières années, de nombreux cantons ont fait des progrès en matière de péréquation des charges de centres et de répartition des tâches. Afin de renforcer la coopération intercantonale, la CdC a fondé avec l'UVS, en mars 1998, la CT CVA. Dans son rapport du mois de juin 1999, la CT CVA a relevé de nombreuses lacunes dans divers domaines politiques. Elle a demandé à ce que la coopération verticale entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes soit renforcée afin de répondre à tous ces besoins. Après en avoir pris connaissance, les cantons ont proposé au Conseil fédéral ainsi qu'à l'UVS et à l'ACS de créer la CTA. Cette dernière est essentiellement chargée de promouvoir la recherche de solutions aux problèmes des agglomérations.

