

Einbezug der ländlichen Räume in die tripartite Zusammenarbeit

Schlussbericht der Projektleitung
unter Mitwirkung von
Dr. Daniel Arn und Dr. Mirjam Strecker, Recht & Governance

25. März 2014

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage	4
1.1	Thema der ländlichen Räume in den bisherigen Arbeiten der TAK.....	4
1.2	Projektauftrag/Ziele	5
1.3	Methodisches Vorgehen	6
2.	Grundlagen.....	7
2.1	Annäherung an den Begriff „ländliche Räume in der Schweiz“	7
2.2	Politische Projekte und Vorstösse zum Thema tripartite Zusammenarbeit und ländliche Räume	10
2.3	Literatur und Forschung zum Thema tripartite Zusammenarbeit und ländliche Räume	12
2.4	Zusammenfassung der Interviews	14
3.	Zwischenfazit: Erkenntnisse aus den Grundlagen.....	17
3.1	Herausforderungen (wo drückt der Schuh?)	17
3.2	Allgemeine Überlegungen zur tripartiten Zusammenarbeit	18
3.3	Überlegungen zu institutionellen Fragen	19
3.4	Überlegungen zum Einbezug der ländlichen Räume	20
4.	Mögliche Modelle und deren Bewertung.....	21
4.1	Herausforderungen.....	21
4.2	Diskussion möglicher Modellkombinationen	22
4.3	Modelle der Kombination I	29
4.4	Modelle der Kombination IV.....	34
4.5	Priorisierung eines Modells	41
5.	Themen der tripartiten Zusammenarbeit.....	44
5.1	Nur tripartite Fragestellungen von Bedeutung.....	44
5.2	Funktionale Verflechtungen / umfassende Sichtweise	44
5.3	Gleiche Themen – unterschiedlicher Fokus / unterschiedliche Interessenlage	45
5.4	Fazit: Beschränkung auf wesentliche <i>raumrelevante</i> Fragestellungen	46
6.	Spielregeln einer tripartiten Konferenz	47
6.1	Verfahren	47
6.2	Repräsentation.....	47
6.3	Agenda-Setting.....	51
6.4	Output der tripartiten Zusammenarbeit	51
6.5	Stimmengewichtung	53
6.6	Organisation Geschäftsstelle	53
6.7	Finanzierung.....	53

6.8	Verankerung der TAK/TK im Gesetz.....	54
7.	Zusammenfassung der Empfehlungen der Projektleitung.....	55
Anhang I:	Literatur und Forschung zum Thema tripartite Zusammenarbeit und ländliche Räume.....	56
Anhang II:	Auswertung der Interviews.....	65

1. Ausgangslage

In den vergangenen Jahrzehnten wandelte sich die räumliche Struktur in der Schweiz tiefgreifend. Bevölkerungswachstum, die Zunahme der Mobilität und der wirtschaftliche Strukturwandel haben dazu geführt, dass sich sowohl die urbanen als auch die ländlichen Räume stark verändert haben. Die bipolare Betrachtungsweise „Stadt – Land“ erweist sich bei sorgfältiger Betrachtung als wenig hilfreich. Die Verflechtungen zwischen ländlichen und urbanen Räumen sind in den letzten Jahren stärker und vielfältiger geworden, die Grenzen zwischen Stadtentwicklungspolitik und Regionalpolitik sind zusehends fliessend. Den einheitlichen ländlichen Raum gibt es genauso wenig wie den urbanen Raum: Kleine Agglomerationen haben in vielerlei Hinsicht ähnliche Struktur- und Entwicklungsprobleme wie ihr ländliches Hinterland. Einige alpine Tourismuszentren sind zu städtischen Siedlungen mit internationaler Ausstrahlung herangewachsen. In all diesen Raumtypen präsentieren sich die Problemlagen entsprechend heterogen und verlangen nach ebenso differenzierten Lösungsstrategien.

In der Schweiz wurden in der Vergangenheit zahlreiche Instrumente entwickelt, um auf räumliche Herausforderungen eine Antwort zu geben. Föderale Strukturen und Abläufe, raumwirksame Sektoralpolitiken sowie die Regional- und Raumordnungspolitik setzen dabei wichtige Rahmenbedingungen. Viele dieser raumrelevanten Politiken sind derzeit im Wandel begriffen. Die Koordination allfälliger Massnahmen in diesen Bereichen steckt vielfach noch in Kinderschuhen.

Die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) befasste sich bisher schwergewichtig mit agglomerationsspezifischen Fragestellungen. Durch die zunehmenden Verflechtungen zwischen urbanen und ländlichen Räumen wurde jedoch offensichtlich, dass vermehrt auch koordinierte Strategien erforderlich sind. Auch das Raumkonzept Schweiz orientiert sich an diesem Postulat. Die Stärkung der Partnerschaft zwischen Stadt und Land setzt indes Organisationsstrukturen der tripartiten Zusammenarbeit voraus, die sowohl den Interessen der urbanen und ländlichen Räume als auch den übergeordneten gemeinsamen Interessen gerecht werden.

Vor diesem Hintergrund hat es sich die TAK zum Ziel gesetzt, im Rahmen der Umsetzung des Arbeitsprogramms 2012-2015 aufzuzeigen, wie die ländlichen Räume in die tripartite Zusammenarbeit einbezogen werden könnten.

1.1 Thema der ländlichen Räume in den bisherigen Arbeiten der TAK

Die TAK war sich von Anfang an der zunehmenden Verflechtungen zwischen ländlichen Räumen und Agglomerationen bewusst. Bereits in ihrer Gründungsvereinbarung aus dem Jahre 2001 verpflichtete sie sich, die Auswirkungen ihrer Arbeiten auf die Regionen bzw. Gemeinden ausserhalb der Agglomerationen aufzuzeigen.¹

Im Juni 2007 beschloss die TAK, diese Frage zu vertiefen, indem sie eine Diskussion über die Interdependenzen zwischen Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raums lancierte. Auf diese Weise sollten Entscheidungsträger für diese Thematik sensibilisiert werden. Aus Sicht der TAK setzt eine nachhaltige Entwicklung in der Schweiz voraus, dass sich die verschiedenen Räume je entfalten können, aufeinander bezogen sind und sich ergänzen. Mit ihren Arbeiten wollte die TAK auch einen Beitrag zur Überwindung des Gegensatzes Stadt-Land leisten. Sie gab deshalb einen Expertenbericht in Auftrag², in dem anhand von vier Fallbeispielen die Möglichkeiten und Grenzen der Abstimmung der Agglomerationspolitik mit der Politik des ländlichen Raums untersucht wurden. Dieser Bericht zeigt auf, dass die Beziehungen zwischen städtischen und ländlichen Räumen geprägt sind von Konkurrenz um ähnliche Entwicklungsvorteile (Bevölkerungswachstum, Ansiedlung von Arbeitsplätzen). Dabei betreffen Fehlentwicklungen wie Zersiedelung, wirtschaftlicher Niedergang oder Verkehrsprobleme städtische und ländliche Räume gemeinsam. Angesichts des grossen Nachholbedarfs im urbanen Raum wachsen bei den Akteuren im ländlichen Raum die Befürchtungen, dass dem ländlichen Raum nicht genug Beachtung durch die Politik geschenkt wird. Da die Lösung für Entwicklungsprobleme nur unter Berücksichtigung der Interdependenz von Stadt

¹ Vgl. Vereinbarung zwischen dem Bund, den Kantonen sowie den Städten und Gemeinden zur Schaffung einer tripartiten Agglomerationskonferenz vom 20. Februar 2001, Ziffer 3.1, Bst. b.

² Berz Hafner + Partner AG / Communauté d'études pour l'aménagement du territoire C.E.A.T (2009): Abstimmung der Agglomerationspolitik mit der Politik des ländlichen Raums. Bericht zuhanden der Tripartiten Agglomerationskonferenz vom 29. Juni 2009.

und Land möglich ist, werden im Bericht Ansätze für eine Politik der komplementären Entwicklung für die städtischen und ländlichen Räume aufgezeigt.

Die TAK bestätigte diese Haltung im Rahmen des Berichts „Grundlagen für den Grundsatzentscheid über die Fortsetzung der TAK“ (2010). Gleichzeitig wurde festgehalten, dass der Fokus der Tätigkeiten der TAK weiterhin auf agglomerationsrelevante Herausforderungen gerichtet sein soll. Mit Blick auf die Weiterentwicklung der tripartiten Zusammenarbeit richtet die TAK folgende Schlussfolgerungen an die TAK-Träger:

„Was die Wahl zwischen den beiden Varianten „Fortsetzung als Agglomerationskonferenz“ und „Fortsetzung als tripartite Konferenz“ angeht, anerkennt die TAK die Notwendigkeit, mit einer Ausrichtung auf funktionale Räume den Verflechtungen zwischen urbanen und ländlichen Räumen besser gerecht zu werden. Gleichzeitig können unterschiedliche Interessenlagen zwischen urbanen und ländlichen Räumen die Identifizierung der Herausforderungen für die tripartite Zusammenarbeit sowie die entsprechenden Problemlösungsstrategien erschweren. Zudem ist davon auszugehen, dass bei einem Einbezug der ländlichen Räume der Komplexitätsgrad der tripartiten Zusammenarbeit insgesamt steigt. Um diesen Herausforderungen zu begegnen, müssen geeignete institutionelle Lösungen für einen Einbezug der ländlichen Räume ohne Zeitdruck gefunden werden.

Die TAK empfiehlt deshalb ein zeitlich gestaffeltes Vorgehen: Die Konferenz wird zunächst als Agglomerationskonferenz fortgesetzt, verbunden mit dem Auftrag, im Rahmen des Arbeitsprogramms 2012 ff. aufzuzeigen, wie die ländlichen Räume in geeigneter Weise in die tripartite Zusammenarbeit einbezogen werden können. Mittelfristig sind aus Sicht der TAK Strukturen der tripartiten Zusammenarbeit zu entwickeln, die sowohl je den Interessen der urbanen und ländlichen Räume als auch den übergeordneten gemeinsamen Interessen gerecht werden.“³

2011 schliesslich passte die TAK ihre Vereinbarung an und nahm unter anderem das Aufzeigen des Einbezugs der ländlichen Räume in ihre strategischen Zielsetzungen auf.⁴

1.2 Projektauftrag/Ziele

Die TAK vom 4. Mai 2012 legte auf den in Kapitel 1.1 dargestellten Grundlagen für das Projekt „Einbezug der ländlichen Räume in die tripartite Zusammenarbeit“ folgende Zielsetzungen fest:

- Festlegung der Themen der tripartiten Zusammenarbeit, bei denen Stadt und Land mit Blick auf funktionale Räume partnerschaftlich zusammenarbeiten sollten;
- Entwicklung von tripartiten Organisationsstrukturen, die den Bedürfnissen der urbanen und ländlichen Räume gerecht werden;
- Gegebenenfalls: Überprüfung der rechtlichen und organisatorischen Grundlagen der tripartiten Zusammenarbeit.

Die TAK erteilte zudem Dr. Daniel Arn und Dr. Mirjam Strecker (Recht & Governance, Bern) ein Mandat für die externe fachliche Unterstützung des Projekts. Die Experten wiesen gleich zu Beginn des Projekts darauf hin, dass im Projektauftrag zwei Themenkreise miteinander verknüpft würden, die nicht notwendigerweise einen inneren Bezug aufweisen: Einerseits sollen gemäss Zielsetzung Themen festgelegt werden, bei denen Stadt und Land mit Blick auf funktionale Räume partnerschaftlich zusammenarbeiten sollen. Andererseits gehe es gemäss Projektbeschreibung um die Form und Ausrichtung der tripartiten Zusammenarbeit von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden auf gesamtschweizerischer Ebene. Aus Sicht der Experten sollte sich eine (künftige erweiterte) tripartite Zusammenarbeit auf gesamtschweizerischer Ebene nicht auf Themen beschränken, die sich in funktionalen Räumen als Herausforderung erweisen. In diesem Sinne wurde vereinbart, den Projektauftrag breit zu definieren, das heisst im Sinne einer Untersuchung, wie Form und Ausrichtung der tripartiten Zusammenarbeit auf gesamtschweizerischer Ebene aussehen könnten, wenn man die ländlichen Räume einbezieht. Zudem sollten Informationen gesammelt werden zu Themen, die sich für eine solche Zusammenarbeit anbieten würden.

³ Grundlagen für den Grundsatzentscheid über die Fortsetzung der TAK Bericht der Tripartiten Technischen Arbeitsgruppe sowie Empfehlungen und Anträge der TAK vom 25. Juni 2010 zuhanden der Träger der TAK, S. 21.

⁴ Vereinbarung zwischen dem Bund, den Kantonen sowie den Städten und Gemeinden zur Fortsetzung der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) vom 30. Dezember 2011, Ziffer 1, Bst. c.

1.3 Methodisches Vorgehen

Zur Begleitung des Projekts setzte die TAK eine tripartite Projektleitung ein, in der die Träger der TAK paritätisch vertreten sind.⁵ Das Mandat sah vor, die Projektleitung bei Bedarf für inhaltliche Diskussionen zu erweitern, indem ausgewählte Fachpersonen zu den Sitzungen eingeladen werden. Auf Initiative der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Berggebiete (SAB) wurde deshalb mit Blick auf die Erstellung des Schlussberichts ab Januar 2014 der Direktor der SAB an die Sitzungen der Projektleitung eingeladen.

Die Projektleitung nahm im Herbst 2012 ihre Arbeit auf und entwickelte gemeinsam mit den externen Experten erste Arbeitsthesen zur Klärung der Ausgangslage. Parallel dazu wurden die wichtigsten politischen Vorstösse (vgl. Kapitel 2.2) und Studien zum Thema „Einbezug der ländlichen Räume in die tripartite Zusammenarbeit“ gesichtet und ausgewertet (vgl. Kapitel 2.3). Auf diesen Grundlagen führten die Experten Ende 2012 Interviews mit ausgewählten Schlüsselpersonen durch (vgl. Kapitel 2.4). Die Ergebnisse dieser Interviews sowie die Schlussfolgerungen, welche die Projektleitung daraus zog, wurden der TAK vom 7. Juni 2013 in einem Zwischenbericht zur Kenntnis gebracht.

Im Herbst 2013 diskutierte die Projektleitung die von den Experten entwickelten Modelle, nahm eine erste Priorisierung vor (vgl. Kapitel 4) und setzte sich mit der Identifikation tripartiter Themen auseinander (vgl. Kapitel 5). Gleichzeitig wurde festgehalten, dass unabhängig von bestimmten Modellen Spielregeln für die tripartite Zusammenarbeit formuliert werden sollten, z.B. in Bezug auf die Verfahren, die Repräsentation, den Output etc. (vgl. Kapitel 6).

Am 19. November 2013 präsentierte die Projektleitung ihre Überlegungen im Rahmen eines Workshops ausgewählten Fachleuten. Die Veranstaltung war gut besucht, es nahmen rund 30 Expertinnen und Experten aller staatlichen Ebenen sowie vereinzelt Vertretungen nichtstaatlicher Organisationen teil. Die Diskussionen im Rahmen des Workshops haben die Überlegungen der Experten und der Projektleitung im Wesentlichen bestätigt. Es wurde deutlich, dass es letztlich eine politische Frage ist, in welche Richtung die TAK künftig gehen soll. Auch die Frage der Repräsentation konnte auf technischer Ebene nicht abschliessend beantwortet werden. Der Projektleitung wurde deshalb empfohlen, ihre Überlegungen der Politik zu unterbreiten und möglichst bald einen Grundsatzentscheid in diesen Fragen zu bewirken.

In diesem Sinne hat die Projektleitung in Zusammenarbeit mit den beiden externen Experten ihre bisherigen Erkenntnisse im vorliegenden Bericht zusammengefasst. Die TAK vom 27. Juni 2014 ist eingeladen, die Empfehlungen der Projektleitung zu diskutieren und anschliessend eine breite Konsultation bei den TAK-Trägern sowie weiteren interessierten Kreisen auszulösen (vgl. Kapitel 7).

⁵ Die Projektleitung setzt sich wie folgt zusammen: Vertretung Bund: Jürg Blattner, Sektionschef, Sektion Agglomerationspolitik, ARE und Annette Christeller, Ressort Regional- und Raumordnungspolitik, SECO und Mitglied „Bundesnetzwerk ländlicher Raum“; Vertretung Kantone: Nicole Gysin, stv. Leiterin Bereich Innenpolitik KdK (Vorsitz der PL), Boris Spycher, Amt für Raumentwicklung des Kantons GR; Vertretung kommunale Ebene: Renate Amstutz, Direktorin SSV und Ulrich König, Direktor SGV.

2. Grundlagen

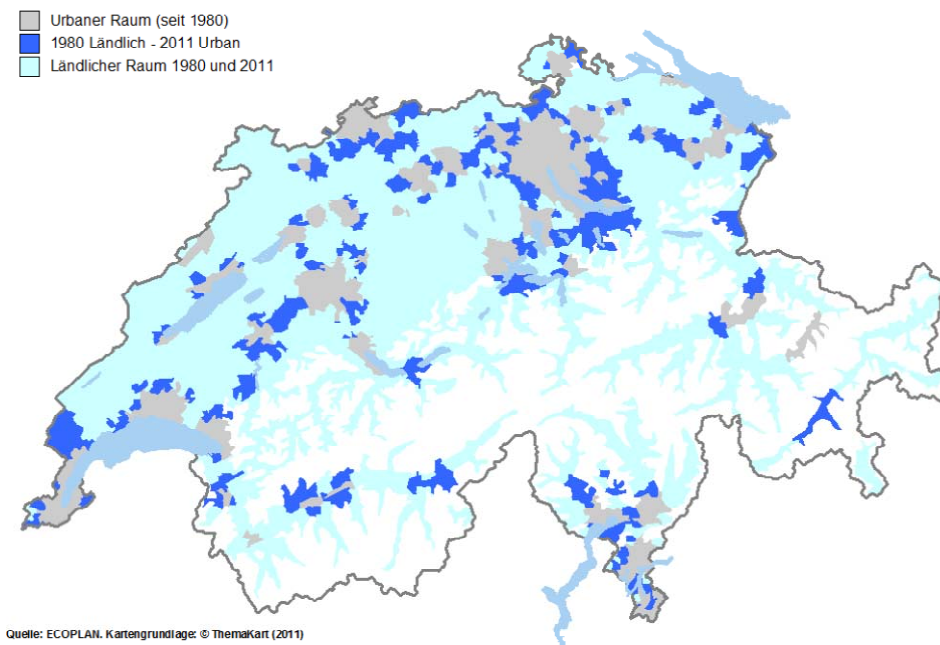
2.1 Annäherung an den Begriff „ländliche Räume in der Schweiz“

Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) hat in einem Monitoring zum ländlichen Raum Schweiz die wichtigsten, mit Daten aus offiziellen Statistiken der Schweiz belegbaren Entwicklungstrends zusammengestellt. Dieser Bericht dient dem Bund als Grundlage für die Weiterentwicklung von Strategie und Massnahmen zu Gunsten dieses Raumes. Ein Auszug aus dem Bericht⁶ wird im Folgenden wörtlich wiedergegeben:

Generelle Trends

Ausbreitung der Städte und urbanen Gebiete: Der ländliche Raum hat zwischen 1980 und 2010 insgesamt 430 Gemeinden mit einer Gesamtfläche von 4'761 km² an den urbanen Raum verloren. Der flächenmässige Anteil des ländlichen Raums der Schweiz ist von 89% auf 77% gesunken.

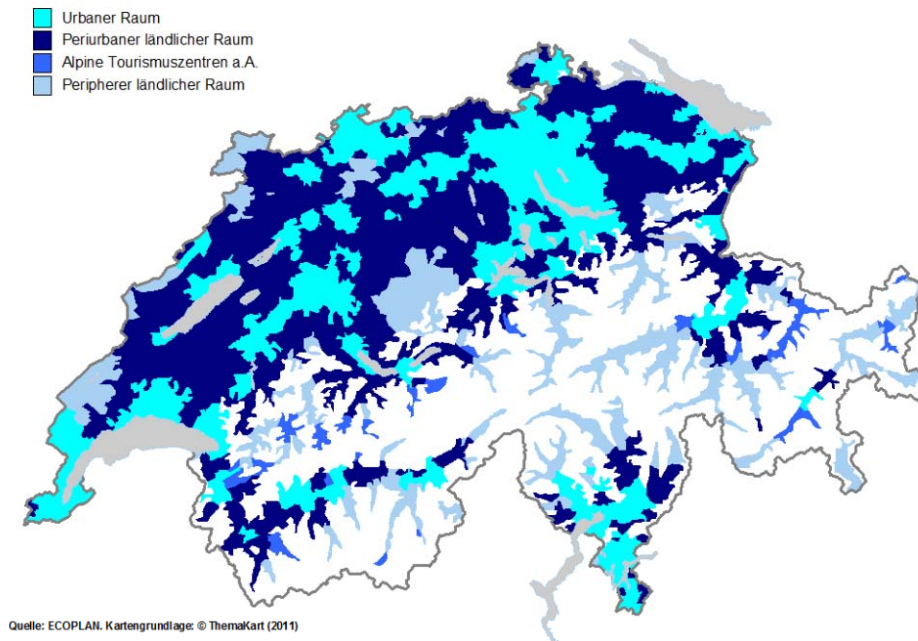
Visualisierung: Veränderung des ländlichen Raums zwischen 1980 und 2011 (Quelle: Synthesebericht, S. 12)



Der grösste Teil des ländlichen Raums - im Jahr 2010 über 80% - sind periurbane Gemeinden (1'322 von 1'636 Gemeinden) unweit von Agglomerationen oder Einzelstädten. Nur 292 Gemeinden (18% aller Gemeinden des ländlichen Raumes) befinden sich im peripheren ländlichen Raum.

⁶ Bundesamt für Raumentwicklung (ARE): Monitoring Ländlicher Raum Schweiz, Synthesebericht 2012, S. 1-3. Die Visualisierungen entstammen ebenfalls dem Synthesebericht; sie werden nachfolgend unter Verweis auf die jeweilige Fundstelle im Synthesebericht in die Zusammenfassung der Trends eingeschoben.

Visualisierung: Der ländliche Raum heute (2011): Raumtypen des ländlichen Raums (Quelle: Synthesebericht, S. 14):



Der Anteil der ländlichen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung nimmt laufend ab: Der Verstädterungsgrad – gemessen am Anteil der Bevölkerung, welcher im urbanen Raum lebt – hat sich im Zeitraum von 1980 bis 2010 von 61% auf 74% erhöht.

Bevölkerungswachstum in vielen ländlichen Gebieten: Trotz negativem Binnenwanderungssaldo wächst in der Schweiz anders als in verschiedenen europäischen Ländern die Bevölkerung in vielen ländlichen Gebieten. Seit 2000 verzeichnet der ländliche Raum insgesamt ein Bevölkerungswachstum von 7%, wobei v.a. der periurbane Raum wächst.⁷

Nach wie vor gute Grundversorgung auch im ländlichen Raum, aber längere Wege zu den entsprechenden Einrichtungen: Die Versorgungsdichte pro Einwohnerin und Einwohner mit Grundversorgungsleistungen im ländlichen Raum ist nach wie vor relativ gut (auch im Vergleich mit den Agglomerationen). Die Versorgungsqualität (Detailhandel, Post, Schulen) hat in der Vergangenheit aber abgenommen. Die Wege zu den Versorgungseinrichtungen sind länger geworden.

Geringere wirtschaftliche Dynamik im ländlichen Raum: Die ländlichen Gebiete weisen einen Branchenmix mit einem geringeren Anteil hochproduktiver Branchen auf. Sie entwickeln sich daher weniger dynamisch als der urbane Raum. Es werden weniger neue Stellen in neuen Unternehmen geschaffen.

Geringere Arbeitslosigkeit im ländlichen Raum: Im Jahr 2010 sind im peripheren ländlichen Raum nur 2.1 von 100 Erwerbspersonen arbeitslos gemeldet. Im urbanen Raum trifft dies auf 4.3 Personen zu. Die Arbeitslosigkeit im ländlichen Raum ist insgesamt geringer als im schweizerischen Durchschnitt.

Verstärkung der Verflechtungen zwischen ländlichem und urbanem Raum: Der Anteil der Erwerbstätigen, welche ihren Arbeitsplatz ausserhalb des Wohnorts haben, hat im Zeitraum zwischen 1980 und 2000 von rund 41% auf 57% zugenommen.

⁷ Aus Sicht der Projektleitung ist ausserdem darauf hinzuweisen, dass die Grundversorgungsqualität in peripheren Gebieten in der Vergangenheit eher abgenommen hat. Die Wege zu den Versorgungseinrichtungen sind tendenziell länger geworden.

Der ländliche Raum als Erholungsraum für die Bevölkerung der urbanen Gebiete: Vom urbanen in den peripheren ländlichen Raum oder die alpinen Tourismuszentren erfolgen überdurchschnittlich viele Verkehrswege aus Freizeitgründen. Die Zweitwohnungen im ländlichen Raum sind zu über 80% im Besitz von Personen mit Wohnsitz im urbanen Raum.

Weniger intensive Nutzung der Siedlungsflächen im ländlichen Raum: Der Anteil der Siedlungsflächen ist im ländlichen Raum naturgemäss deutlich geringer als im urbanen Raum. Vergleichsweise gross sind die für Verkehrsinfrastrukturen benötigten Flächen, unterdurchschnittlich gross sind die Industrie- und Gewerbeareale. Im ländlichen Raum sind die Siedlungsflächen um den Faktor 1.5 stärker gewachsen als die Zahl der Arbeitsplätze und Bevölkerung. Im urbanen Raum ist das Gegenteil der Fall: Hier hat eine Zunahme der Nutzungsintensität und damit eine gewisse Verdichtung stattgefunden.

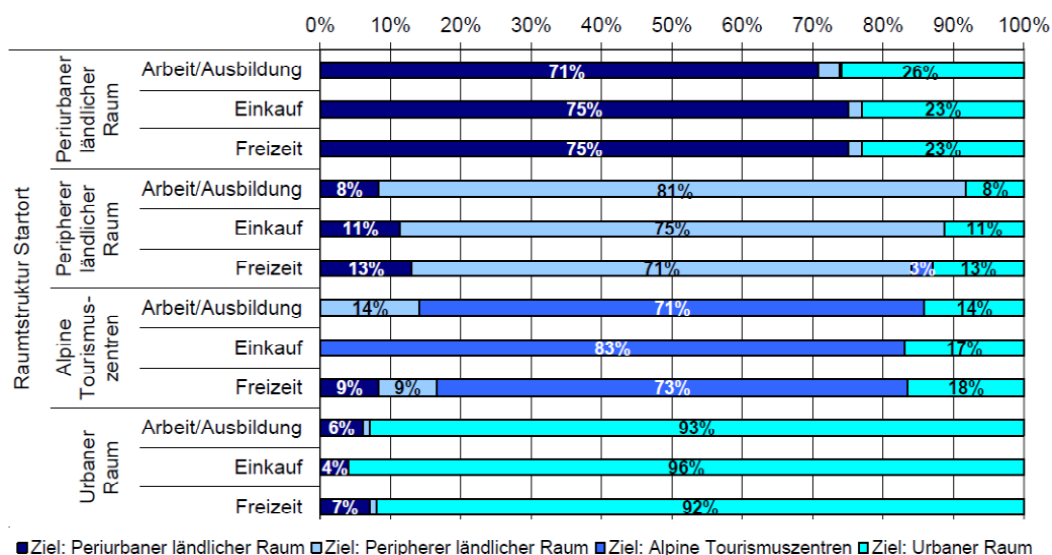
Trends im periurbanen ländlichen Raum

Positiver Binnenwanderungssaldo: Die periurbanen Gemeinden weisen das stärkste Bevölkerungswachstum im ländlichen Raum auf. Diese Gemeinden verzeichnen mehr Zuzüger aus anderen Schweizer Gemeinden als in solche abwandern.

Periurbane Gemeinden sind attraktive Wohnorte für Familien mit Kindern: Im periurbanen Raum sind 40-55-Jährige und Kinder bis 20 Jahre sowie Haushalte mit Kindern überdurchschnittlich vertreten. Im Einklang mit dieser Entwicklung wurden im periurbanen Raum zwischen 2000 und 2010 auch viele neue Wohneinheiten erstellt: Im Vergleich zum Gesamtwohnungsbestand wurde praktisch doppelt so viel gebaut wie im peripheren ländlichen Raum.

Intensive Pendlerbewegungen zwischen dem periurbanen und dem urbanen Raum: Die Stadt-Land-Verflechtungen sind am intensivsten zwischen dem periurbanen und dem urbanem Raum. Rund 26% der periurbanen Bevölkerung pendelt zu Arbeits- und Ausbildungszwecken in den urbanen Raum.

Visualisierung: Anteil der Wege zwischen Start- und Zielort nach Raumtypen und Zwecken (Quelle: Synthesebericht, S. 43):



Basis: 106'880 Inlandwege mit gültigen Geodaten. Quelle: BFS, ARE; Mikrozensus zum Verkehrsverhalten 2005.

Der Landwirtschaftssektor ist im Wandel: Die Hälfte aller Landwirtschaftsbetriebe der Schweiz ist im periurbanen ländlichen Raum angesiedelt. Seit 1980 hat sich die Zahl der Landwirtschaftsbetriebe im ländlichen Raum um 42% verkleinert, der Anteil der Grossbetriebe ist deutlich gestiegen.

Unterdurchschnittliche Entwicklung im Tourismus: Der periurbane Raum verzeichnet hingegen zunehmende Schwierigkeiten, im touristischen Bereich mit anderen attraktiven Räumen mithalten zu können.

Trends im peripheren ländlichen Raum

Abwanderung in andere Räume und zunehmende Überalterung: Die Bevölkerung wächst zwar auch im peripheren ländlichen Raum, jedoch nicht überall und zudem deutlich schwächer als im restlichen ländlichen Raum oder den urbanen Gebieten. Es findet eine Abwanderung aus peripheren ländlichen Gemeinden in andere Räume statt. Speziell unter Druck stehen die Alpengebiete. Gleichzeitig ist eine zunehmende Überalterung in peripheren Regionen zu beobachten: Im peripheren ländlichen Raum wohnen überdurchschnittlich viele Menschen mit Alter über 64 Jahre.

Arbeitsplatzverluste im peripheren ländlichen Raum: Der periphere ländliche Raum hat zwischen 1995 und 2008 2% der Arbeitsplätze im Industrie- und Dienstleistungssektor verloren. Besonders betroffen sind die peripheren Gebiete in den Alpentälern. Es gibt aber auch einzelne Gebiete mit einem Wachstum (z.B. im Jura).

Zunahme der Waldflächen durch Rückzug aus der Alpwirtschaft: Die Auswertung von 84 Gemeinden in den Kantonen VD, VS und BE zeigt eine Abnahme der Alpwirtschaftsflächen in der Grössenordnung von 3-9% seit 1983. Die Waldfläche hat im gleichen Zeitraum in einem vergleichbaren Ausmass zugenommen.

Trends in den alpinen Tourismuszentren ausserhalb der Agglomerationen

Teilweise attraktive Wohnorte trotz peripherer Lage: Einzelne alpine Zentren entwickeln sich touristisch stark und sind trotz peripherer Lage als Wohnorte attraktiv: Die alpinen Tourismuszentren stellen im Speziellen für Personen mit hohem Einkommen und für Ausländerinnen und Ausländer attraktive Wohnorte dar.

Uneinheitliche Arbeitsplatzentwicklung: In den alpinen Tourismuszentren ist die Arbeitsplatzentwicklung sehr uneinheitlich: Es finden sich sowohl Zentren mit einer negativen als auch mit einer positiven Entwicklung der Anzahl Arbeitsplätze.

Im Zeitverlauf variierender Bauboom in alpinen Tourismuszentren: Die Bautätigkeit in den alpinen Tourismuszentren – und im periurbanen Raum – war zwischen 2000 und 2010 praktisch doppelt so hoch wie im peripheren ländlichen Raum.

2.2 Politische Projekte und Vorstösse zum Thema tripartite Zusammenarbeit und ländliche Räume

Parallel zu den Überlegungen der TAK und ihren Bestrebungen, im Rahmen der tripartiten Zusammenarbeit den ländlichen Räumen vermehrt Rechnung zu tragen (vgl. Kapitel 1.1), wurden auch auf politischer Ebene verschiedene Initiativen in diesem Themenbereich ergriffen.

Bereits im März 2003 wurde der Bundesrat mit dem Postulat Stadler⁸ ersucht, zusammen mit den Kantonen und Gemeinden die Einsetzung einer Konferenz für die Entwicklung des ländlichen Raums und der Berggebiete ins Auge zu fassen. Begründet wurde dieser Vorstoss regionalpolitisch, indem auf die sich ständig verschlechternde Situation der Rand- und Bergregionen hingewiesen wurde, die durch verschiedene wirtschaftliche und politische Entwicklungen noch zusätzlich forciert werde. Um diesen regionalpolitischen Herausforderungen angemessen zu begegnen, sollte die horizontale und vertikale Kooperation ausgebaut werden. Entsprechend wurde die Gründung

⁸ Postulat Hansruedi Stadler (03.3136): Neue Regionalpolitik. Konferenz für die Entwicklung des ländlichen Raumes und der Berggebiete. Eingereicht am 20. März 2003.

einer mit der TAK vergleichbaren Plattform vorgeschlagen, um die künftige Entwicklung des ländlichen Raums und der Berggebiete wirksam zu unterstützen.

Der Bundesrat stellte daraufhin in Aussicht, diese Frage im Rahmen der Arbeiten zur Neuen Regionalpolitik (NRP) zusammen mit den Kantonen und Gemeinden zu prüfen. Im Herbst 2003 evaluierte eine Arbeitsgruppe verschiedene Modelle und schlug für die Vernehmlassung drei konkrete Lösungsmöglichkeiten vor.⁹

In seiner Botschaft an das Parlament empfahl der Bundesrat aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse schliesslich, zunächst mit der TAK Erfahrungen in der tripartiten Zusammenarbeit zu sammeln und in der Zwischenzeit je nach Bedarf Ad-hoc-Einbezüge des ländlichen Raums vorzunehmen.¹⁰

Im September 2011 beauftragten die Eidgenössischen Räte den Bundesrat im Rahmen der Motion Maissen, zusammen mit den wichtigsten Vertretern der Berggebiete und ländlichen Räume eine kohärente Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume zu entwickeln. Diese sollte generelle Grundsätze und Leitlinien enthalten sowie konkrete Schritte zu deren Umsetzung aufzeigen. Dabei sollte u.a. der vertikalen Zusammenarbeit der betroffenen Akteure aller Staatsebenen besondere Beachtung geschenkt werden. Begründet wurde diese Motion mit dem Hinweis, dass die Neue Regionalpolitik (NRP) 2008 kaum mehr einen integrativen Charakter habe. Für die Entwicklung der Berggebiete und ländlichen Räume sei deshalb ein übergeordneter strategischer Rahmen notwendig, wie dies unter anderem im Entwurf des Raumkonzepts Schweiz in Aussicht gestellt worden sei. Die Motion verlangte vom Bundesrat, dass die Erarbeitung einer solchen Strategie für die Berggebiete und ländlichen Räume zusammen mit den wesentlichen Akteuren dieser Räume erfolge (Bund, Kantone, Regionen und Gemeinden bzw. deren nationale Dachorganisationen).

Der Bundesrat empfahl die Motion vergeblich zur Ablehnung, indem er darauf hinwies, dass Bund, Kantone und Gemeinden mit dem Raumkonzept Schweiz über einen Orientierungsrahmen für raumwirksame Entscheide verfügten, mit dem die alten Gegensätze zwischen Stadt und Land überwunden werden sollten. Dabei werde der Fokus vor allem auf sogenannte Handlungsräume gesetzt, für welche unter Berücksichtigung der Anliegen der ländlichen Gebiete differenzierte, strategische Stossrichtungen der Raumentwicklung vorgeschlagen würden. Dem Anliegen einer koordinierten Handlungsweise des Bundes im ländlichen Raum werde bereits Rechnung getragen, indem die raumwirksamen Tätigkeiten in der Raumordnungskonferenz des Bundes aufeinander abgestimmt würden (Verordnung vom 22. Oktober 1997 über die raumordnungspolitische Koordination der Bundesaufgaben). Aus Sicht des Bundesrates sei lediglich die strategisch bedeutsame Frage offen, ob und wie die auf ländliche Herausforderungen fokussierten Tätigkeiten vertikal zwischen den drei Staatsebenen themenübergreifend und systematisch abgestimmt werden sollten. Diesbezüglich hatte er auf das „bewährte Modell der Tripartiten Agglomerationskonferenz“ verwiesen und dargelegt, dass eine entsprechende Initiative für die ländlichen Räume unter Federführung der Kantone angestossen werden sollte.

Derzeit laufen auf Bundesebene nun zwei Prozesse, deren Ergebnisse im Frühling 2015 dem Bundesrat unterbreitet werden sollen: Das SECO erarbeitet im Kontext der Motion Maissen eine Strategie für den ländlichen Raum. Parallel dazu ist das ARE dabei, einen Auftrag aus der Legislaturplanung 2011-2015 umzusetzen und eine umfassende Politik des ländlichen Raumes zu formulieren. In beiden Projekten werden auch Governance-Fragen thematisiert; die Überlegungen der TAK sollen ebenfalls einfließen.

Für das vorliegende Projekt ebenfalls von Bedeutung sind die Vorstösse von Ständerat Hannes Germann und Nationalrat Kurt Fluri, die im September 2013 je ein Postulat betreffend Umsetzung von Artikel 50 der Bundesverfassung (Gemeindeartikel) einreichten. Diese Postulate verlangen eine Evaluation zu den Folgen und zur konkreten Bedeutung dieses Verfassungsartikels aus dem Jahr 2000. Dabei soll untersucht werden, ob die in den Artikel gesetzten Erwartungen erfüllt wurden und wie sich der neue Verfassungsartikel ausserdem auf die politischen Entscheidungsprozesse ausgewirkt hat. Schliesslich sollen Verbesserungsmöglichkeiten zur Umsetzung von Artikel 50 der Bundesverfassung aufgezeigt werden. Die Postulate wurden von beiden Räten angenommen, das Bundesamt für Justiz (BJ) ist nun daran, einen entsprechenden Bericht zu verfassen.

Schliesslich ist auch auf die Aktivitäten der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für Berggebiete (SAB) hinzuweisen, die einen Schwerpunkt „Regionalpolitik und die Politik für die Berggebiete und ländlichen Räume“ in ihre „Poli-

⁹ Modell 1: Tripartite Konferenz Bund, Kantone, Gemeinden „ländlicher Raum und Berggebiete“ (=TKLB); Modell 2: Ad hoc Konferenzen; Modell 3: Bildung einer „Grossen tripartiten Konferenz“.

¹⁰ Botschaft über die Neue Regionalpolitik (NRP) vom 16. November 2005, BBI 2006, 273.

tische Agenda 2012-2015“ aufgenommen hat. In diesem Kontext verweist sie darauf, dass die bestehende Tripartite Agglomerationskonferenz um die Berggebiete und ländlichen Räume zu einer einzigen Tripartiten Konferenz zu erweitern sei, welche auch den Dialog zwischen Stadt und Land fördert. In diesem Zusammenhang hat die SAB 2013 denn auch mit dem TAK-Präsidenten Kontakt aufgenommen. In einem Gespräch zwischen den Präsidien der TAK und der SAB wurde das folgende Anliegen der SAB deponiert: Falls die TAK einen thematischen Einbezug der ländlichen Räume in die tripartite Zusammenarbeit beschliessen sollte, braucht es aus Sicht der SAB entsprechende Anpassungen in der Trägerschaft der TAK. Konkret beantragt die SAB, auf kommunaler Ebene, anlog zum Städte- sowie zum Gemeindeverband, als Vertreterin der ländlichen Räume in die Trägerschaft der TAK aufgenommen zu werden.

2.3 Literatur und Forschung zum Thema tripartite Zusammenarbeit und ländliche Räume

In der Literatur und Forschung wurde dem Thema „ländliche Räume und tripartite Zusammenarbeit“ bisher wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Verschiedene Autoren haben sich in den letzten Jahren zwar aus unterschiedlichen Perspektiven mit einzelnen Aspekten dieser Thematik befasst. Eine profunde Auseinandersetzung zum Thema tripartite Zusammenarbeit mit Blick auf die ländlichen Räume liegt jedoch nicht vor. Im vorliegenden Unterkapitel werden die wichtigsten Erkenntnisse aus Literatur und Forschung zum Thema der ländlichen Räume in der tripartiten Zusammenarbeit skizziert. Kurzzusammenfassungen der erwähnten Werke finden sich im Anhang.

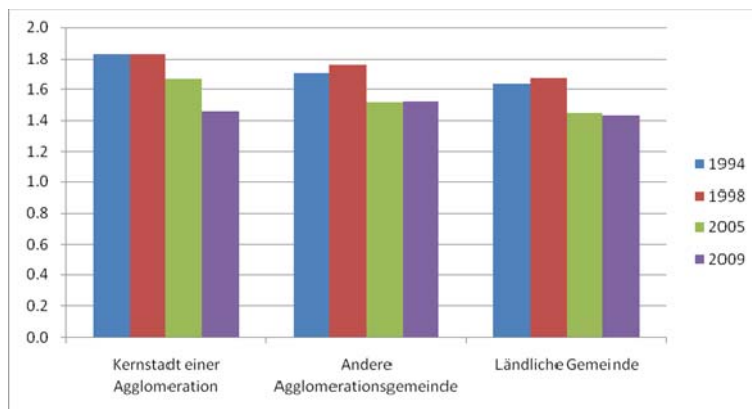
2006 hat die Schweizerische Studiengesellschaft für Raumordnung und Regionalpolitik (ROREP) ein Diskussionspapier herausgegeben, in dem eine Vision für die ländlichen Räume entworfen wird.¹¹ In dieser Vision ergänzen sich die ländlichen und städtischen Räume der Schweiz gegenseitig. Dadurch entsteht eine Struktur des Raumes Schweiz, welche die Anforderung erfüllt, gleichzeitig Heimat für die Menschen, wie auch Basis für die erfolgreiche Lösung zukünftiger wirtschaftlicher Herausforderungen zu sein. Das Wirtschaftsgefüge der ländlichen Räume ist diversifiziert: Besonderes Gewicht ist auf moderne, zukunftsorientierte Branchen gelegt, die regionalen Zentren wirken dabei als Entwicklungsmotoren. In der Vision weisen die ländlichen Räume eine qualitativ gute, den Bedürfnissen von Bevölkerung und Wirtschaft angepasste Versorgung mit Infrastruktureinrichtungen (Verkehr, Elektrizität, Wasser, Telekommunikation etc.) und Dienstleistungen (Verwaltung, öV, Güter des täglichen Bedarfs, Bildungs-, Gesundheits- und Sozialeinrichtungen etc.) auf. Schliesslich soll sich eine Politik für den ländlichen Raum am Prinzip der nachhaltigen Entwicklung orientieren, indem sie ein Gleichgewicht zwischen der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Dimension anstrebt. Zur Umsetzung dieser Vision empfiehlt die ROREP unter anderem, für die vertikale Koordination und einen verbesserten Dialog eine Tripartite Konferenz für die ländlichen Räume einzusetzen.

Auch der von der TAK in Auftrag gegebene Expertenbericht von Berz Hafner + Partner AG fordert eine engere Zusammenarbeit mit Blick auf urbane und ländliche Räume (vgl. dazu auch Kapitel 1.1): Da sich anstehende Entwicklungsprobleme nur unter Berücksichtigung der Interdependenz von Stadt und Land sinnvoll lösen lassen, müsse die Politik insgesamt stärker auf Stadt-Land-Beziehungen ausgerichtet werden. Den Kantonen wird empfohlen, die Zusammenarbeit in der Regionalentwicklung zu stärken und regionale Plattformen für eine komplementäre Politik für Stadt und Land zu schaffen. Die TAK zog aus diesem Bericht die Schlussfolgerung, dass die Partnerschaft zwischen Stadt und Land zu stärken ist und langfristig der Einbezug der ländlichen Räume in die tripartite Zusammenarbeit in geeigneter Form angestrebt werden sollte.

Für das vorliegende Projekt wurde unter anderem ein Interview mit Prof. Andreas Ladner (IDHEAP Lausanne) geführt. Er hatte 2009 eine Schweiz weite Befragung von Gemeindegliedern/innen zum Thema „Leistungsgrenzen von Schweizer Gemeinden“ durchgeführt. Diese zeigt, dass die Unterschiede in Bezug auf Probleme resp. Belastungen zwischen Kernstädten, Agglomerationsgemeinden und ländlichen Gemeinden nach Ansicht der befragten Gemeindeglieder eher bescheiden sind. Gemäss Ladner hat der Problemdruck bei allen Gemeinden eher etwas nachgelassen, in den Städten eher noch stärker als in den ländlichen Gemeinden.

¹¹ Schweizerische Studiengesellschaft für Raumordnung und Regionalpolitik (ROREP): Die ländlichen Räume der Schweiz, Februar 2006.

Figur: Leistungsgrenzen (Index): Entwicklung 1994 – 2009 für Agglomerationen und ländliche Gemeinden



Betrachtet man die Leistungsgrenzen je nach Aufgabenbereich, so sind gemäss der erwähnten Studie einzig in folgenden Bereichen Unterschiede zwischen ländlichen und städtischen Gemeinden auszumachen:

- Kultur und Sport (hier sind Kernstädte mehr unter Druck)
- die Unterstützung und Betreuung von älteren Personen, Schulfragen, Raumplanung (hier sind die ländlichen Gemeinden etwas stärker unter Druck)
- die Unterstützung von Arbeitslosen sowie die Bereiche öffentlicher und privater Verkehr (Agglomerationen stärker gefordert)
- Gemeindepolizeiliche Aufgaben (hier haben einige Kernstädte die Leistungsgrenzen erreicht).

Der Jurist Kilian Meyer kommt in seiner Dissertation zum Schluss, dass der vertikalen Koordination der drei staatlichen Ebenen zur Erfüllung der bundesstaatlichen Aufgaben insgesamt grosse Bedeutung zukomme, welche in Zukunft noch grösser werde. In der TAK sieht er ein Instrument, das sich in der Praxis durchaus bewährt habe. Meyer fordert jedoch, den Fokus in Zukunft nicht mehr ausschliesslich auf den urbanen Raum zu legen, sondern vermehrt auch die ländlichen Gegenden in die vertikale Kooperation einzubeziehen: „Folgerichtig müsste die TAK in Tripartite Konferenz umbenannt werden.“¹² Vor diesem Hintergrund sei es zudem angezeigt, für dieses bundesstaatlich wichtige Projekt eine angemessene Rechtsgrundlage zu schaffen.

Mit dem Raumkonzept Schweiz schliesslich wurde 2012 erstmals eine von allen drei Staatsebenen gemeinsam getragene Vorstellung einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung der Schweiz erarbeitet.¹³ Es stellt einen Orientierungsrahmen dar und bezieht sich auf Handlungsräume, die sowohl urbane als auch ländlich geprägte Gebiete enthalten. In einem ersten Teil werden für die Schweiz fünf Ziele formuliert: 1. Siedlungsqualität und regionale Vielfalt fördern, 2. Natürliche Ressourcen sichern, 3. Mobilität steuern, 4. Wettbewerbsfähigkeit stärken, 5. Solidarität leben. Aus diesen fünf Zielen werden drei raumorientierte Strategien abgeleitet. Das Raumkonzept zeigt für jede der drei formulierten Strategien auf, inwiefern die drei Ebenen einen gemeinsamen Beitrag zur Verwirklichung der Ziele leisten können und weist damit Potenziale für die tripartite Zusammenarbeit mit Blick auf die räumliche Entwicklung aus. Zur Frage, wie die anstehenden tripartiten Herausforderungen organisatorisch angegangen werden sollen, äussert sich das Raumkonzept allerdings nicht.

¹² Kilian Meyer, Gemeindeautonomie im Wandel, Diss St. Gallen 2011, S. 404.

¹³ Schweizerischer Bundesrat, KdK, BPUK, SSV, SGV: Raumkonzept Schweiz. Überarbeitete Fassung, Bern 2012.

2.4 Zusammenfassung der Interviews

Im Rahmen der Grundlagenarbeiten führten die beigezogenen Experten Arn/Strecker Ende 2012 Interviews¹⁴ mit ausgewählten Schlüsselpersonen zu Fragestellungen rund um das Thema „Einbezug des ländlichen Raums in die tripartite Zusammenarbeit“:

- Isidor Baumann, Präsident Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB), Ständerat, Regierungsrat Kanton UR
- Pascal Corminboeuf, alt Staatsrat FR, Mitglied der kantonalen TAK-Delegation seit Gründung der TAK bis 2011
- Dr. Marcel Guignard, Präsident SSV, Stadtammann Stadt Aarau
- Hanspeter Hulliger, Präsident Gemeindepräsidentenverband ZH
- Prof. Dr. Andreas Ladner, Professor für Schweizerische Verwaltung und institutionelle Politik am IDHEAP Institut für öffentliche Verwaltung an der Universität Lausanne
- Dr. Maria Lezzi, Direktorin ARE
- Dr. Sandra Maissen, Generalsekretärin KdK
- Sandra Spieser und Stefan Vannoni, economiesuisse
- Fadri Ramming, Sekretär Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK)
- Benedikt Würth, Regierungsrat Kanton SG, alt Stadtpräsident Rapperswil-Jona

Gefragt waren in den Interviews vor allem Einschätzungen zur Wahrnehmung der ländlichen/urbanen Räume, zu Herausforderungen in diesen Räumen sowie zu Organisationsstrukturen, Arbeitsweisen und Modellen für einen Einbezug der ländlichen Räume. Die wichtigsten Aussagen der Interviewpartner/innen werden im Folgenden kurz zusammengefasst:

Grundsätzlich bestand bei den Interviewten Einigkeit, dass sich keine klare Abgrenzung zwischen Stadt und Land ziehen lässt, da es viele Interdependenzen und Verflechtungen zwischen den beiden Räumen gibt. Mit der wachsenden Mobilität der Gesellschaft haben historische Grenzen an Bedeutung verloren, stattdessen werden die Räume immer mehr nach ihrem funktionalen Gesichtspunkt wahrgenommen. Gleichzeitig wurde in den Interviews eine zunehmende Polarisierung der beiden Räume konstatiert, die sich unter anderem in politisch verhärteten Stadt-Land-Gegensätzen äussert.

Den zunehmenden funktionalen Verflechtungen zwischen urbanem und ländlichem Raum konnten die Interviewten sowohl positive als auch negative Aspekte abgewinnen. So sei es beispielsweise von Vorteil, dass die Bevölkerung nicht mehr alle Leistungen standortgebunden beziehen bzw. erbringen muss (Arbeit, Freizeit, Einkaufen, Service Public), was wiederum den Wettbewerb fördere. Negativ zu werten sei hingegen der Umstand, dass dadurch die Legitimation und die Finanzierung öffentlicher Leistungen immer schwieriger werden (fiskalische Äquivalenz). Die Interviewten waren sich einig: Grundsätzlich sind sowohl die urbanen als auch die ländlichen Räume aufgrund der zahlreichen Interdependenzen aufeinander angewiesen, weshalb eine konstruktive Zusammenarbeit im Interesse beider Räume ist.

Was die politischen Fragestellungen bzw. Herausforderungen in den verschiedenen Politikbereichen betrifft, so divergieren diese gemäss den Interviewten bei einer allgemeinen Betrachtung immer weniger zwischen Stadt und Land. So sei beispielsweise das Thema Sicherheit längst nicht mehr nur dem urbanen Raum vorbehalten, sondern habe auch in den ländlichen Räumen einen hohen Stellenwert eingenommen. Ähnlich verhalte es sich mit der Asylpolitik: Während früher vor allem die urbanen Gebiete mit Asylsuchenden konfrontiert waren, befinden sich heute viele Asylzentren auch in ländlichen Räumen. Auch die Angebote für familienergänzende Kinderbetreuung und die damit verbundenen Fragestellungen beschränken sich nicht mehr nur auf den urbanen Raum. Die zunehmende Verlagerung der einst rein urbanen Themen auf den ländlichen Raum sei unter anderem auch auf die durch den gesellschaftlichen Wandel bedingte Zunahme der Verflechtungen zwischen den Räumen zurückzuführen.

¹⁴ Die Interviews erfolgten auf der Grundlage eines in Zusammenarbeit mit der Projektleitung erarbeiteten Leitfadens. Die Gespräche entwickelten sich sehr unterschiedlich, die Hauptaussagen der einzelnen Personen zu den verschiedenen Themenbereichen werden in Anhang II zusammengefasst. Die Aktennotizen zu den einzelnen Interviews liegen der Projektleitung vor.

In den Interviews wurde aber auch deutlich, dass sich bei näherer Betrachtung auch unterschiedliche Herausforderungen in gewissen Politikbereichen feststellen lassen, so zum Beispiel im Bereich des Service Public oder des Verkehrs. Was die Raumpolitik betrifft, so sei die Ausgangslage sehr unterschiedlich: Im urbanen Raum mangle es zunehmend an freien Flächen, weshalb verdichtend gebaut werden müsse. Demgegenüber verfüge der ländliche Raum zwar über viel Boden, er sei aber oft gezwungen, diese Entwicklung zu bremsen, um eine fortschreitende Zersiedlung zu stoppen.

Diese durchaus unterschiedlichen Herausforderungen schliesse eine komplementäre Politik der verschiedenen Räume jedoch nicht aus, im Gegenteil: Gewisse Problematiken oder Herausforderungen einer Stadt würden oft auch durch die umliegenden ländlichen Gemeinden mitverursacht (z.B. Verkehrssituation aufgrund zunehmender Pendlerströme), weshalb deren Einbezug bei der Erarbeitung von Lösungsstrategien von Vorteil sei. Auch im Bereich der Energiepolitik könne eine verstärkte Zusammenarbeit hilfreich sein, da hier hitzige Stadt-Land-Diskussionen auszumachen sind, namentlich bei der Frage der Gewässer- und Planungshoheit der Kantone. Es wurde darauf hingewiesen, dass – abgesehen von den Kantonen Basel Stadt und Genf – die meisten Kantone sowohl urbane wie auch ländliche Gebiete aufweisen, weshalb die Berücksichtigung beider Räume bei der Steuerung der Politikbereiche zentral sei.

In diesem Zusammenhang kritisierten die Interviewten, dass es auf Bundesebene für die urbanen Gebiete zwar die Agglomerationspolitik gibt, ein entsprechendes Instrument für die ländlichen Räume hingegen fehle. Eine Gesamtstrategie, welche die Agglomerationspolitik und die Politik der ländlichen Räume zusammenfasst und aufeinander abstimmt, wird deshalb als unerlässlich erachtet.

Im Rahmen der Interviews wurden verschiedene Lösungsvorschläge diskutiert, wie den verschiedenen Räumen in der tripartiten Zusammenarbeit vermehrt Rechnung getragen werden könnte. Da diese für das vorliegende Projekt von grosser Bedeutung sind, werden sie hier im Detail wiedergegeben. Die Lösungsvorschläge a) – f) widerspiegeln die Haltungen der Interviewpartner/innen.

a) **Transparenz**

- Gemeinsamkeiten und Gegensätzliches sind nicht zu verschweigen, sondern transparent zu machen.

b) **Profilierung der Schweiz**

- Die Profilierung der Schweiz erfolgt weder nur urban noch nur ländlich.

c) **Konsensuale Lösungen**

- Es erscheint wichtig, dass in tripartiten Verfahren vorab nach konsensualen Lösungen gesucht wird.

d) **Entscheidungszuständigkeiten der Akteure respektieren**

- In tripartiten Verfahren sollen Gesamtkonzepte für alle Ebenen erarbeitet werden. Beschlüsse tripartiter Organe haben stets empfehlenden Charakter. Die verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten aller Akteure sind zu respektieren.
- Damit sich alle Akteure ohne grosse Vorbehalte auf eine gemeinsame Plattform begeben können, braucht es klare Spielregeln, damit alle zum Vornherein wissen, was gilt.

e) **Kein Verteilungskampf der Mittel**

- Der Verteilungskampf um die Mittel muss von gewählten und dafür legitimierten Organen aller staatlichen Ebenen geführt werden.
- Eine tripartite Organisation ist nicht geeignet, um diesen Verteilungskampf zu führen. Vielmehr müssen gemeinsame Konzepte und Lösungsansätze erarbeitet werden, die auf allen Ebenen umzusetzen sind.

f) **Tripartite Konferenz ländlicher Raum**

- Die Bildung einer separaten tripartiten Konferenz der ländlichen Räume wäre denkbar, wird aber mehrheitlich abgelehnt, weil so die Gegensätze noch verstärkt würden. Auch wer sich der Bildung einer separaten tripartiten Konferenz ländliche Räume nicht grundsätzlich verschliesst, erachtet die Bildung einer solchen Konferenz nur dann als sinnvoll, wenn sie im Hinblick auf eine mittelfristig anzustrebende Zusammenführung mit der TAK gebildet wird.

g) ***Kammersystem / gemeinsames Dach***

- Vorstellbar wäre allenfalls die Bildung von zwei Kammern, eine für die urbanen Themen, eine für die ländlichen Themen.
- Ein gemeinsames „Dach“ müsste sicherstellen, dass die verschiedenen Themen vernetzt würden.
- Es ist zu erwarten, dass die gemeinsamen Interessen letztlich überwiegen und die ausschliesslich urbanen und die ausschliesslich ländlichen Themen selten sein dürften.

h) ***Ländliche Räume müssen sich artikulieren können***

- Während es heute mit der TAK ein Gefäss gibt, in welchem sich der urbane Raum artikulieren kann, fehlt ein entsprechendes Gremium für die ländlichen Räume.
- Es braucht ein Gefäss, in welchem die ländlichen Räume - unter sich - überhaupt eine gemeinsame Haltung entwickeln können.

i) ***Schrittweises Vorgehen***

- Um das Ziel einer gemeinsamen tripartiten Konferenz zu realisieren, müsste ev. zuerst eine Konferenz ländliche Räume geschaffen werden.
- Ob dieses Gefäss zuerst selbständig oder im Rahmen einer „ Holdingstruktur“ zu etablieren wäre, müsste einlässlich diskutiert werden.
- Ein eigenes Gremium für die ländlichen Räume wäre namentlich für die Kantone eine grosse Herausforderung, weil die meisten Kantone innerhalb ihrer Strukturen sowohl urbane wie auch ländliche Fragestellungen bewirtschaften müssen.

j) ***Risiken einer gemeinsamen Struktur***

- Aus urbaner Sicht besteht die Gefahr, dass der Fokus auf die wichtigen urbanen Themen bei einer gemeinsamen Struktur verloren geht. Die Bildung einer gemeinsamen tripartiten Konferenz könnte den urbanen Raum schwächen.
- Aus ländlicher Sicht besteht die Gefahr, dass die ländlichen Anliegen unter die Räder geraten, weil die urbanen Vertretungen in der Überzahl sind. Es dürfte nicht sein, dass die ländlichen Räume ein Anhängsel der urbanen Räume werden.
- Generell macht eine neue Struktur nur Sinn, wenn auch ein entsprechender vertikaler Koordinationsbedarf besteht. Für die urbanen Gebiete ist der Handlungsbedarf für eine tripartite Zusammenarbeit unbestritten. Es werden auch viele Bereiche genannt, in denen Handlungsbedarf für eine tripartite Zusammenarbeit unter Einschluss der ländlichen Räume besteht. Hingegen wird teilweise bezweifelt, ob für die Bildung einer tripartiten Konferenz für die ländlichen Räume der Handlungsbedarf ausgewiesen ist.

k) ***Chancen einer gemeinsamen Struktur***

- Nur wer die Herausforderungen des anderen kennt, kann ein Verständnis dafür aufbringen. Das gegenseitige Verständnis Stadt-Land dürfte nur im Rahmen einer wie auch immer gestalteten gemeinsamen Konferenz wachsen.
- Eine Abstimmung der Agglomerationspolitik mit einer in Entstehung begriffenen Politik für die ländlichen Räume kann nur auf einer gemeinsamen Plattform erfolgen.
- Eine gemeinsame Struktur wäre der Kohäsion des Landes sehr förderlich.

l) ***Legitimation der Vertretungen***

- Die Kantone verfügen mit der KdK über eine hoch legitimierte Organisation, welche sie in einer tripartiten Organisation vertreten kann.
- Der Bund ist mehr oder weniger „hochkarätig“ vertreten, hier müsste sich der Bundesrat bei wichtigen Vorlagen wohl stärker engagieren.
- Die Städte und Gemeinden sind je mit einem Verein vertreten, was eine eher schwache Legitimation darstellt. Hier wäre zu prüfen, wie die Legitimation verbessert werden könnte. Während die grossen Städte über erhebliches professionelles Wissen verfügen, besteht bei den kleineren Gemeinden (aus den ländlichen Räumen) eher ein ressourcenmässiges Defizit.

3. Zwischenfazit: Erkenntnisse aus den Grundlagen

Auf der Basis der Ergebnisse der Auswertung der bestehenden Literatur, der politischen Projekte und Vorstösse in diesem Bereich sowie der Interviews, formulierte die Projektleitung zur Frage des Einbezugs der ländlichen Räume in die tripartite Zusammenarbeit ein erstes Zwischenfazit. Dieses wurde der TAK vom 7. Juni 2013 im Rahmen eines Zwischenberichts zur Kenntnis gebracht:

3.1 Herausforderungen (wo drückt der Schuh?)

a) *Gesellschaftliche Mobilitätsräume relativieren die historischen Grenzen*

- In den letzten Jahrzehnten ist die Gesellschaft bezüglich Arbeitsort, Ausbildung, Freizeit, Einkaufen etc. immer mobiler geworden¹⁵, während sie bezüglich Wohnen mehr und mehr sesshaft wird.¹⁶
- Diese stark gestiegene Mobilität der Bevölkerung, geänderte Lebensgewohnheiten und neue Kommunikationstechnologien stellen für den Staat eine erhebliche Herausforderung dar.
- Der Staat steuert und reguliert nach wie vor im Rahmen seiner historisch gewachsenen Grenzen, was für grenzüberschreitende Problemstellungen zunehmend schwierig wird.
- Die mit der Mobilität einhergehenden Herausforderungen stellen sich nach wie vor und auch künftig akzentuiert im urbanen Raum. Man wird sich aber immer mehr auch bewusst, dass die Verflechtungen bis weit ins Land hinein reichen (z.B. Pendlerströme). Der ländliche Raum ist indessen mit der Herausforderung der Abwanderung junger, gut qualifizierter Bevölkerungsgruppen konfrontiert.

b) *Fiskalische Äquivalenz*

- Der verfassungsrechtliche Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz (bestellen, finanzieren, konsumieren „aus einer Hand“) wird in einer mobilen Gesellschaft immer häufiger ausgehebelt.

c) *Zunehmende Polarisierung*

- Obwohl die Unterschiede zwischen Stadt und Land, was die Lebensweise der Bevölkerung anbelangt, in der Schweiz nicht ausgeprägt sind und eher kleiner werden, ist im Verhältnis Stadt-Land eine zunehmende Polarisierung feststellbar (was sich jüngst am Beispiel der Kulturlandinitiative im Kanton Zürich sowie auf gesamtschweizerischer Ebene bei der Zweitwohnungsinitiative gezeigt hat). Viele Aspekte, die früher die Kohäsion gefördert haben (z.B. Militär, Ferienkolonien, Höhenkliniken, Welschlandjahr), sind heute weggefallen, sodass das gegenseitige Verständnis oft nicht mehr vorhanden ist. Teilweise ist die Polarisierung eher in der subjektiven Wahrnehmung als in objektiv feststellbaren Unterschieden begründet; teilweise wird die Polarisierung von der Politik auch „bewirtschaftet.“
- Nach wie vor¹⁷ bestehende Haltungsdifferenzen zwischen städtischen und ländlichen Räumen können unterschiedliche bzw. sich widersprechende Politiken und Prozesse bewirken, was die Bewältigung der anstehenden Herausforderungen erschwert.

d) *Fehlende umfassende Strategien*

- Bisher fehlte eine Gesamtstrategie, welche die Entwicklung urbaner und ländlicher Räume auf Bundesebene aufeinander abstimmen würde. Das Raumkonzept Schweiz stellt nun erste Grundlagen zur Schliessung dieser Lücke bereit.
- Umfassende Strategien und Konzepte zur Bewältigung der komplexen Herausforderungen fehlen auch in vielen anderen Politikbereichen.

¹⁵ 1980 wohnten noch 60% der Erwerbstätigen in derselben Gemeinde wie sie arbeiteten und der tägliche Arbeitsweg betrug durchschnittlich 9,6 Kilometer. Im Jahr 2000 wohnten und arbeiteten noch 42% der Erwerbstätigen in derselben Gemeinde und der tägliche Arbeitsweg ist auf 15,1 Kilometer angestiegen; dieser Trend hat sich seither fortgesetzt (vgl. hierzu die Ausführungen des Bundesrats, Revision des Raumplanungsgesetzes, Erläuternder Bericht vom 12. Dezember 2008, S. 9).

¹⁶ Vgl. hierzu: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/pendeln-statt-zuegeln-1.4438988> [letzter Zugriff 26.03.2014]

¹⁷ Auf der Ebene der Bundespolitiken wird daran gearbeitet, die Zielsetzungen der Agglomerationspolitik und der im Entstehen begriffenen Politik der ländlichen Räume aufeinander abzustimmen, sodass sich aus dem noch vorherrschenden Konkurrenzdenken eine Partnerschaft zwischen Stadt und Land entwickeln kann. Insbesondere in jenen Kantonen, die eine sehr starke räumliche Heterogenität aufweisen, haben solche Abstimmungs- und Ausgleichbemühungen traditionell einen hohen Stellenwert, um damit politische Blockaden abzuwenden.

- Die föderalismusbedingte vertikale und horizontale Segmentierung der Politiken stellt für Lösungen „aus einer Hand“ eine grosse Herausforderung dar.
 - Eine Konzentration von Zuständigkeiten stellt den Föderalismus in Frage und erscheint nicht zielführend.
- e) *Ansprüche der Bevölkerung nicht im Vordergrund*
- Im Mittelpunkt stehen (zu) oft institutionelle Fragen.
 - Die Bedürfnisse der Bevölkerung stehen oft nicht im Vordergrund.
- f) *Fehlende Multilevel – Governance*
- Eine konsistente Multilevel-Governance fehlt.
 - Konzeptionelle Gesamtlösungen sind angesichts der räumlichen Segmentierung und der mehrstufigen Verflechtung vieler Politikbereiche anspruchsvoll.
- g) *Handlungsbedarf*
- Der Handlungsbedarf für die Intensivierung der tripartiten Zusammenarbeit ist ausgewiesen. Während einige tripartite Herausforderungen auf das urbane Gebiet beschränkt sind, stellen sich viele Herausforderungen sowohl im urbanen Gebiet als auch in ländlichen Räumen. Es dürfte hingegen wenige tripartite Fragestellungen geben, welche nur die ländlichen Räume betreffen.
- h) *Tripartite Zusammenarbeit*
- Die tripartite Zusammenarbeit funktioniert grundsätzlich gut; dennoch gibt es Verbesserungsbedarf.
 - Die ländlichen Räume sind einzubeziehen.
 - Grosse Herausforderungen in urbanen Räumen rechtfertigen den Fokus auf die Agglomerationspolitik.
 - Die Legitimation der Akteure ist unterschiedlich.

3.2 Allgemeine Überlegungen zur tripartiten Zusammenarbeit

- a) *Föderalismus stärken*
- Der schweizerische Föderalismus ist grundsätzlich ein Erfolgsmodell.
 - Die politischen Prozesse sind zwar eher aufwändig und teilweise kompliziert, die Entscheide geniessen aber eine hohe Akzeptanz.
 - Der Föderalismus ist zu erhalten, massvoll weiterzuentwickeln und damit zu stärken.
- b) *Verfassungsrechtliche Zuständigkeiten*
- Die verfassungsrechtliche Zuständigkeitsordnung von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden wird durch tripartite Aktivitäten nicht in Frage gestellt.
 - Nur die zuständigen Organe sind befugt und legitimiert, verbindliche Entscheide zu fällen.
 - Die Zusammenarbeit auf der tripartiten Plattform trägt zur Erhöhung der Qualität der Entscheide der zuständigen Organe bei.
- c) *Optimierung der Aufgabenerfüllung*
- Im Rahmen der tripartiten Zusammenarbeit werden keine hoheitlichen Aufgaben erfüllt, denn dies ist den institutionellen Akteuren vorbehalten.
 - Die Optimierung der „gesamtstaatlichen“ Aufgabenerfüllung steht im Vordergrund.
 - Die Ausrichtung muss sich an strategischen Fragen orientieren (was nicht ausschliesst, dass man sich auch mit Fragen der Umsetzung auseinandersetzt).

d) *Herausforderungen und Lösungsvorschläge*

- Im Rahmen der tripartiten Zusammenarbeit sollen
 - die wichtigen Herausforderungen identifiziert,
 - gemeinsame und gegensätzliche Interessen festgestellt,
 - die Diskussion lanciert,
 - der Dialog mit anderen Akteuren (Zivilgesellschaft) gesucht,
 - Lösungsvorschläge erarbeitet,
 - den zum Entscheid legitimierten Organen Anträge (bei divergierenden Interessen unter Umständen mit Varianten) unterbreitet werden.

3.3 Überlegungen zu institutionellen Fragen

a) *Bekanntnis zur Prozessplattform*

- Auf der tripartiten Plattform werden keine verbindlichen Entscheide gefällt.
- Die Entscheidungskompetenzen verbleiben bei den zuständigen (da legitimierten) Organen.
- Es werden gemeinsame Konzepte und Strategien in Form von Stellungnahmen und Empfehlungen erarbeitet.
- Eventuell: Zuhanden der staatlichen Organe wird ein gemeinsamer Antrag gestellt.

b) *Klare Spielregeln*

- Als vertrauensbildende Massnahme müssen klare Spielregeln erlassen werden (wer auf der Plattform mitmacht, muss wissen, was gilt).
- Aus den Spielregeln muss namentlich hervorgehen, dass auf dieser Plattform kein „Verteilkampf der Mittel“ stattfindet (weder in vertikaler noch in horizontaler Hinsicht). Hingegen können die Spielregeln vorsehen, dass strukturelle Fragen und Instrumente, namentlich zur Finanzierung, diskutiert und bewertet werden.

c) *Plattform der staatlichen Akteure*

- Nur staatliche Akteure auf der Plattform
 - Bund als öffentlich-rechtliche Körperschaft
 - Kantone (KdK) als öffentlich-rechtlich verfasste Gesellschaft (Waldmann)
 - Städte und Gemeinden (Städteverband sowie Gemeindeverband als Vereine)
- Die Zivilgesellschaft kann nicht unmittelbar mitwirken, weil die Legitimation fehlt (der partizipative Einbezug von Organisationen der Zivilgesellschaft im Rahmen von Projekten erscheint jedoch sinnvoll und muss möglich sein).

d) *Hohe politische Legitimation*

- Alle Vertretungen verfügen über ein politisches Mandat.
- Die „technische“ Ebene (Verwaltungen) gewährleistet das Fachwissen.
- Die verschiedenen Organisationen stützen ihre Haltungen so breit wie möglich ab.

e) *Schlagkräftige Institution*

- Die tripartite Zusammenarbeit verfügt über
 - ein klares Mandat
 - verbindliche Spielregeln
 - möglichst einfache Strukturen
 - transparente Abläufe
 - eine schlanke Organisation
 - die nötigen finanziellen Mittel

3.4 Überlegungen zum Einbezug der ländlichen Räume

a) *Gemeinsame Interessen überwiegen*

- Bund, Kantone, Städte und Gemeinden sind eine Schicksalsgemeinschaft.
- Stadt und Land haben viele gemeinsame Interessen.
- Die tripartite Zusammenarbeit soll die Gemeinsamkeiten und nicht die Gegensätze betonen.
- Gegensätze sind aufzuzeigen.
- Die Zusammenarbeit leistet einen wichtigen Beitrag zur Kohäsion der Schweiz.
- Spezifischen Interessen von Teilräumen ist Rechnung zu tragen.

b) *Vertretung urbaner und ländlicher Interessen*

- Die Zusammensetzung der tripartiten Plattform muss gewährleisten, dass sowohl die urbanen wie auch die ländlichen Interessen angemessen vertreten sind.
- Bund und Kantone gewährleisten, dass ihre Vertretungen die Interessen sowohl der urbanen wie auch der ländlichen Räume angemessen repräsentieren.
- Der Städteverband vertritt eher die urbanen Interessen, namentlich die Kernstädte und Agglomerationsgemeinden.
- Der Gemeindeverband vertritt eher die Gemeinden der ländlichen Räume, aber auch Agglomerationsgemeinden.

c) *Herausforderungen identifizieren*

- Im Rahmen der tripartiten Zusammenarbeit müssen die wichtigen Herausforderungen identifiziert werden.
- Ein tripartites Thema muss immer alle drei staatlichen Ebenen betreffen.
- Es ist darzustellen, welche Herausforderungen eher die urbanen Räume, welche eher die ländlichen Räume betreffen und welche Herausforderungen „raumübergreifend“ sind.
- Soweit die Herausforderungen in verschiedenen Räumen voneinander abweichen oder unterschiedlich ausgeprägt sind, sind differenzierte Lösungsansätze zu erarbeiten.

d) *Fokus auf die wesentlichen Problemstellungen*

- Die Ausdehnung der tripartiten Aktivitäten auf die ländlichen Räume darf nicht dazu führen, dass der bisherige strategische Fokus von den Problemen der urbanen Räume weggenommen wird.
- Die tripartite Zusammenarbeit fokussiert künftig auf alle wesentlichen Herausforderungen in den urbanen und ländlichen Räumen.

4. Mögliche Modelle und deren Bewertung

Gestützt auf die Grundlagenarbeiten (vgl. Kapitel 2 und 3) haben die externen Experten konkrete Modelle entwickelt, mit denen der Einbezug der ländlichen Räume in die tripartite Zusammenarbeit vollzogen werden könnte. Zudem wurden Indikatoren definiert, anhand derer die Modelle bewertet werden können. Die Vor- und Nachteile der einzelnen Modelle wurden in der Projektleitung eingehend diskutiert und die Überlegungen anschliessend im Rahmen eines TAK-Workshops interessierten Fachleuten vorgestellt und entsprechend ergänzt.

4.1 Herausforderungen

Die Modelldiskussion ist im Rahmen der folgenden *Vorgaben* zu führen:

1. Die Modelle sollen auf der ganzen Breite – vom Ist-Zustand bis zu weitestgehenden Veränderungen – dargestellt und bewertet werden.
2. Das Funktionieren der verschiedenen Modelle ist anhand geeigneter Themen beispielhaft aufzuzeigen.
3. Die Bewertung hat aufgrund von Indikatoren zu erfolgen, welche einerseits die demokratischen Aspekte (Input), andererseits die Effizienz (Output) in Betracht ziehen.
4. Nach erfolgter Bewertung ist wenn möglich ein Modell zu priorisieren. Diesem Modell muss zuhanden der weiteren Modelldiskussion (Workshops, etc.) mindestens eine Variante im gleichen Detaillierungsgrad wie das „Hauptmodell“ gegenüber gestellt werden, damit mehrere Modelle – immer auch im Verhältnis zum Ist-Zustand – diskutiert werden können.
5. Im Rahmen der Modelldiskussion sind mögliche Optionen darzustellen und zu bewerten.

Die Tripartite Agglomerationskonferenz hat bei ihrer Begründung Neuland beschritten, war eine solche Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Städte und Gemeinden doch bisher nicht praktiziert worden.

Es gilt im Zusammenhang mit der TAK auf einige sehr positive Errungenschaften hinzuweisen: Mit der TAK wurde die erste institutionalisierte Multi-Level-Governance-Plattform geschaffen, ein institutionelles Gefäss, welches spezifisch auf Anliegen der urbanen Räume fokussiert. Heute hat sich die TAK in Bezug auf Fragestellungen in Agglomerationsräumen als Form der vertikalen Zusammenarbeit bewährt.

In letzter Zeit wurde erkannt, dass Reformbedarf besteht. Bevor mit Modellen mögliche Reformschritte aufgezeigt werden, wird nachstehend kurz aufgeführt, wo der Schuh drückt beziehungsweise warum überhaupt Handlungsbedarf besteht. Zusammengefasst lässt sich der Handlungsbedarf wie folgt skizzieren:

- Abgesehen vom Raumkonzept Schweiz gibt es keine Gesamtstrategie über alle Räume und über drei Ebenen hinweg (mangelnde Koordination, mangelnde Kohärenz der entsprechenden Politiken).
- Die TAK wird als Gefäss nur der urbanen Räume wahrgenommen.
- Die TAK ist nicht legitimiert, Fragen zu bearbeiten, die über Herausforderungen in Agglomerationsräumen hinausgehen.
- Ländliche Räume fühlen sich ausgeschlossen, die Kohäsion der Schweiz wird in Frage gestellt.
- Die Bedürfnisse der ländlichen Räume werden nicht abgedeckt.
- Es gibt kein Gefäss für die Bearbeitung gemeinsamer Herausforderungen.
- Es gibt kein Gefäss für die Bearbeitung von Fragestellungen der ländlichen Räume.
- Die Bildung einer Parallel-Organisation steht zur Diskussion
 - Dies wäre schwerfällig
 - Dies würde das Trennende betonen

Fazit

Der ländliche Raum soll in die tripartite Zusammenarbeit einbezogen werden. Dabei ist aber auch den nachfolgenden Befürchtungen Rechnung zu tragen, die im Rahmen der Projektarbeiten immer wieder geäußert worden sind:

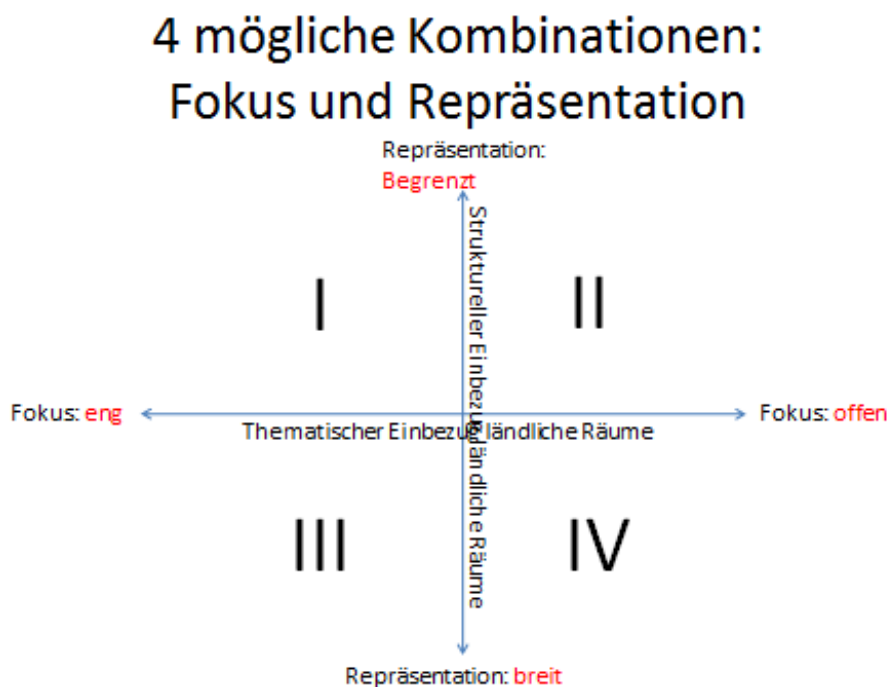
- Das Gefäss für die Bearbeitung urbaner Fragestellungen (=Errungenschaft der urbanen Räume) wird «geopfert».
- Die Bedürfnisse der urbanen Räume gehen unter.
- Es besteht die Gefahr der thematischen Verwässerung.
- Eine Dominierung der tripartiten Zusammenarbeit durch die ländlichen Räume steht im Raum.
- Die ländlichen Räume sind nur «Juniorpartner».
- Der Verteilungskampf der Mittel wird in die eine oder andere Richtung beeinflusst.

4.2 Diskussion möglicher Modellkombinationen

Heute sieht die **Vereinbarung** über die TAK vor, dass Agglomerationsthemen behandelt werden und dass die kommunale Ebene mit dem SSV und dem SGV die Kernstädte und die Agglomerationsgemeinden vertreten. Mit anderen Worten ist der **Fokus** heute **eng**, nämlich auf Agglomerationsthemen gerichtet, die **Repräsentation** ist gemäss Vereinbarung auf die Kernstädte und Agglomerationsgemeinden **beschränkt**¹⁸.

Der geforderte Einbezug der ländlichen Räume kann nun sowohl über eine Öffnung des Fokus als auch über einen vermehrten strukturellen Einbezug erfolgen.

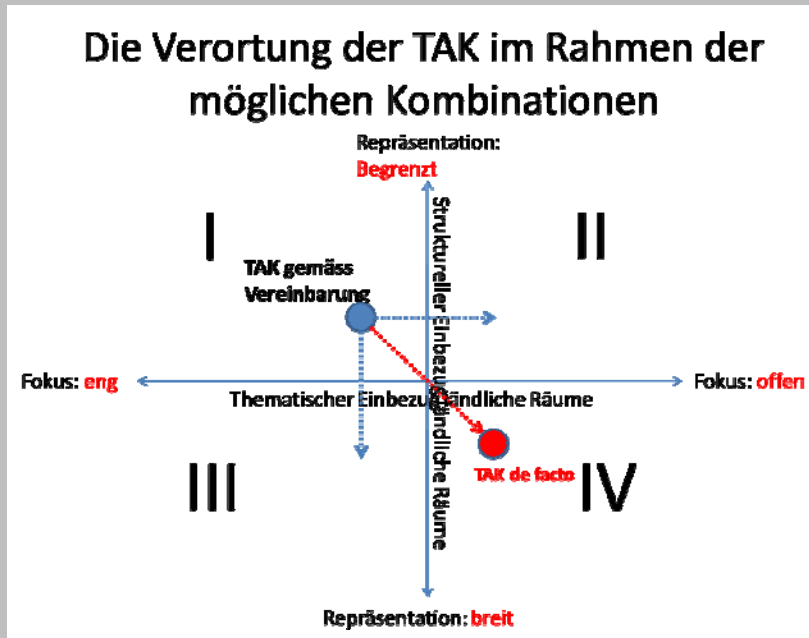
Grafisch dargestellt ergibt dies vier mögliche Kombinationen:



¹⁸ Faktisch ist die Repräsentation heute nicht auf die Kernstädte und Agglomerationen beschränkt (vgl. Exkurs auf S. 21).

Exkurs: Verortung der heutigen TAK im Rahmen der möglichen Kombinationen

Es ist darauf hinzuweisen, dass sich die TAK bereits heute – abweichend von der TAK-Vereinbarung – teilweise mit Fragestellungen, die (auch) den ländlichen Raum betreffen, befasst und dass die Partner die Repräsentation bewusst auf den ländlichen Raum ausgedehnt haben, ohne dass die Vereinbarung entsprechend angepasst wurde. Die ländlichen Räume sind also teilweise bereits in die tripartite Zusammenarbeit einbezogen, ohne dass dies in der Vereinbarung vorgegeben wäre. Grafisch lässt sich die Verortung der TAK wie folgt darstellen:



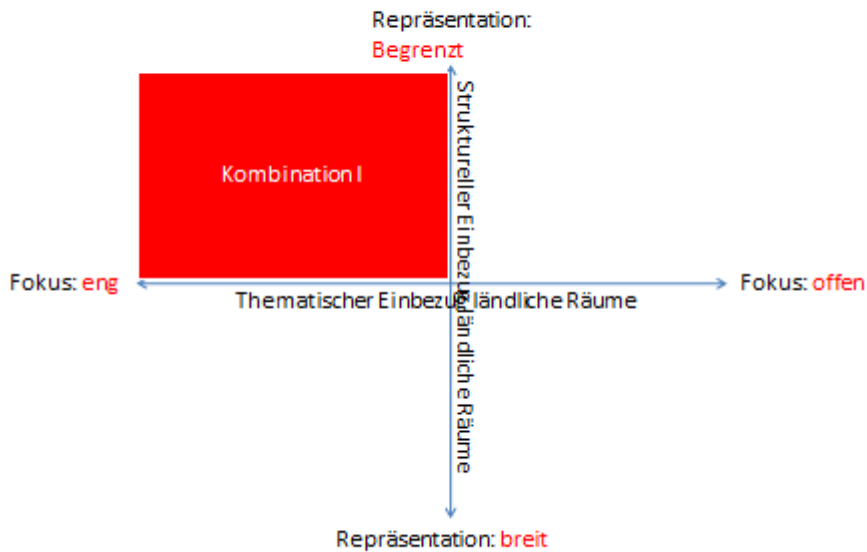
Nach dem Wortlaut der TAK-Vereinbarung bewegt sich die TAK heute rechtlich im Quadranten I (oben links), allerdings hat sich mit der Zeit durch die Bearbeitung neuer Themen der Fokus der TAK geöffnet (Verschiebung in den Quadranten II (nach rechts). Zudem wurde die Repräsentation breiter, was aufgrund der faktischen Begebenheiten zu einer Verortung der TAK in Quadrant IV (unten rechts) führt.

Nachstehend werden die entlang dieser beiden Achsen vier möglichen Kombinationen dargestellt, charakterisiert und anhand der folgenden Indikatoren bewertet:

- **Politik (Input)**
 - Staatsrechtliche Stringenz des Modells
 - Breite der Abstützung (Vertrauen, Kohäsion)
 - Den Bedürfnissen gerecht werden
- **Effizienz (Output)**
 - Fokus auf wesentliche Herausforderungen
 - Integrativer Ansatz (Koordination, Kohärenz)
 - Verfahrensgeschwindigkeit, Ressourcen

Dabei ist zu beachten, dass es sich um Modelle handelt, die zunächst losgelöst vom Ist-Zustand diskutiert werden.

Kombination I



9

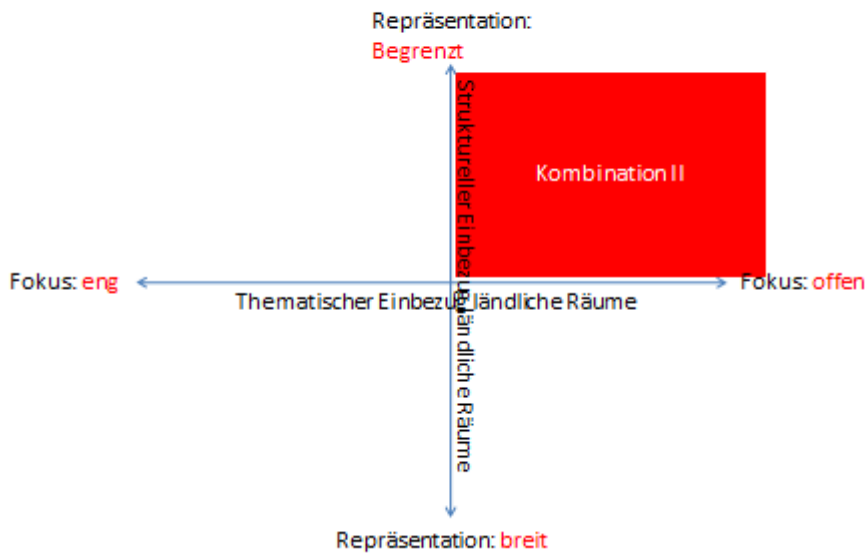
Charakterisierung

- Fokus eng: Tripartite Fragestellungen in Agglomerationsräumen
- Repräsentation begrenzt:
 - Alle 3 Ebenen paritätisch vertreten
 - Repräsentation v.a. der urbanen Räume

Bewertung

- **Politik (Input)**
 - Staatsrechtliche Stringenz: gewährleistet (Fokus in Übereinstimmung mit Repräsentation)
 - Breite Abstützung (Vertrauen/Kohäsion): Alle Ebenen paritätisch vertreten. Ländliche Räume sind explizit «nicht im Boot».
 - Allen Bedürfnissen gerecht werden: Fokus beschränkt auf Fragestellungen in Agglomerationsräumen. Bedürfnisse der ländlichen Räume sind nicht abgedeckt.
- **Effizienz (Output)**
 - Fokus auf wesentliche Herausforderungen: Nur Fragen in Agglomerationsräumen. Gemeinsame Strategien können auf dieser Plattform nicht erarbeitet werden
 - Kein integrativer Ansatz. Problemlösungskapazität beschränkt auf Fragestellungen in Agglomerationsräumen. Es sind nur jene dabei, die von den Problemen betroffen sind, obwohl möglicherweise die ländlichen Räume auch einen Beitrag zur Bewältigung urbaner Herausforderungen leisten könnten; Fachwissen «ländliche Räume» institutionell (ausser über Ad-hoc-AG) nicht fruchtbar gemacht.
 - Verfahrensgeschwindigkeit/Ressourcen: mit Bezug auf Fragestellungen in Agglomerationsräumen effizientes Verfahren zur Erarbeitung gemeinsamer Haltungen. Sobald andere Fragestellungen mit zu berücksichtigen sind: schwerfällig. Gefahr der Bildung von Parallelorganisationen (mit entsprechendem Einfluss auf Ressourcen).

Kombination II



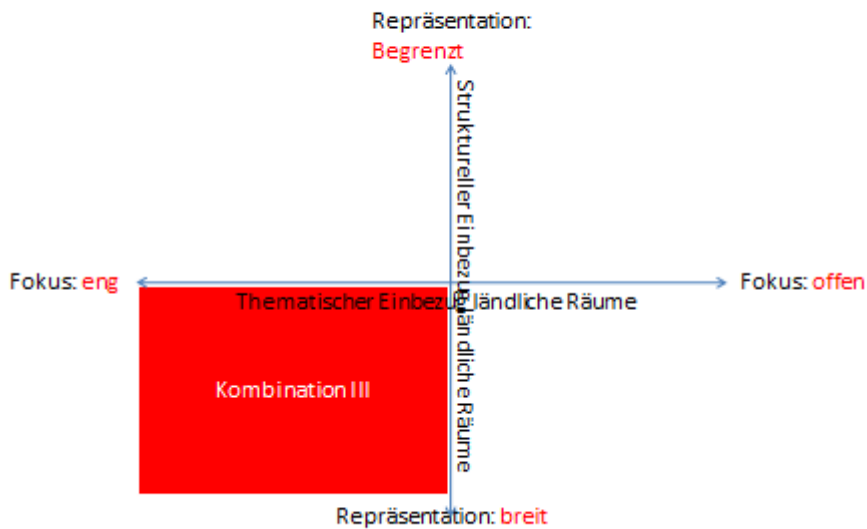
Charakterisierung

- Fokus offen,
 - d.h. Fragen, welche die drei Trägerebenen gemeinsam betreffen (Multi-Level-Governance)
 - Insb.: Thematischer Einbezug der ländlichen Räume (nicht beschränkt auf Thematik urbane Räume)
- Repräsentation begrenzt:
 - Paritätische Vertretung der 3 Ebenen
 - Repräsentation v.a. der urbanen Räume

Bewertung

- **Politik (Input)**
 - staatsrechtlich nicht stringent (keine Legitimation für Bearbeitung von Fragestellungen der ländlichen Räume oder gemeinsamer Fragestellungen).
 - Vertrauen beschränkt (ein Teil ist nicht im Boot, obwohl mitbetroffen; Kohäsion in Frage gestellt).
 - Bedürfnisse der ländlichen Räume zwar vom Fokus her vordergründig abgedeckt, aber ländliche Räume nicht formell dabei.
- **Effizienz (Output)**
 - Fokus auf wesentliche Fragestellungen insofern nicht sichergestellt, als einseitig definiert wird, welche Herausforderungen wesentlich sind.
 - Integrativer Ansatz gewährleistet.
 - Verfahrensgeschwindigkeit: Effizient, aber Probleme bei Umsetzung zu erwarten (Akzeptanz).

Kombination III



15

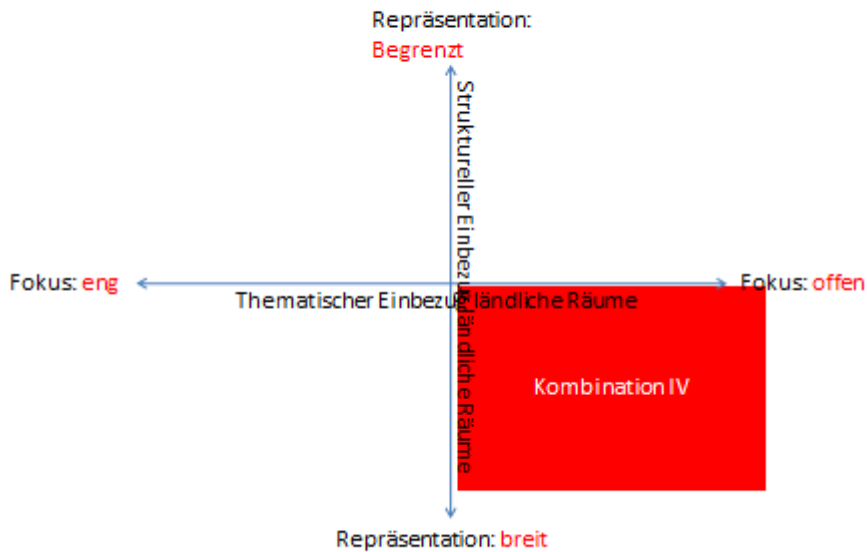
Charakterisierung

- Fokus eng: Tripartite Fragestellungen in Agglomerationsräumen
- Repräsentation breit, d.h.:
 - Alle 3 Ebenen paritätisch vertreten
 - Repräsentation sowohl der urbanen als auch der ländlichen Räume

Bewertung

- **Politik (Input)**
 - Staatsrechtliche Stringenz: gewährleistet.
 - Breite Abstützung (Vertrauen/Kohäsion): Ländliche Räume sind als gleichwertige Partner mit dabei. Fraglich, ob sie bereit sind, mitzumachen, wenn «nur» Fragestellungen in Agglomerationsräumen bearbeitet werden; Mitwirkung der ländlichen Räume in Fragestellungen der urbanen Räume («Einmischung»?).
 - Allen Bedürfnissen gerecht werden: Fokus beschränkt auf Fragestellungen in Agglomerationsräumen.
- **Effizienz (Output)**
 - Fokus auf wesentliche Herausforderungen nicht optimal gewährleistet; nach wie vor kein Gefäß für Erarbeitung gemeinsamer Strategien bzw. für Bearbeitung von wesentlichen Fragestellungen, die nicht auf Agglomerationsräume beschränkt sind.
 - Integrativer Ansatz: Mit Blick auf Fragestellungen in Agglomerationsräumen gut, Koordination mit Thematik ländliche Räume verbessert, weil diese zur Erarbeitung von kohärenten Lösungen mit beitragen können.
 - Verfahrensgeschwindigkeit/Ressourcen: mit Bezug auf Fragestellungen in Agglomerationsräumen effizientes Verfahren zur Erarbeitung gemeinsamer Haltungen. Sobald andere Fragestellungen mit zu berücksichtigen sind: schwerfällig. Gefahr der Bildung von Parallelorganisationen (mit entsprechendem Einfluss auf Ressourcen) bleibt. Für ländliche Räume aufwändig (mitmachen, ohne eigene Probleme zu lösen).

Kombination IV



18

Charakterisierung

- Fokus offen,
 - d.h. Fragen, welche die drei Trägerebenen gemeinsam betreffen (Multi-Level-Governance)
 - Insb.: Thematischer Einbezug der ländlichen Räume (nicht beschränkt auf Thematik urbane Räume)
- Repräsentation breit:
 - Alle 3 Ebenen paritätisch vertreten
 - Repräsentation sowohl der urbanen als auch der ländlichen Räume

Bewertung

- **Politik (Input)**
 - Staatsrechtliche Stringenz: gewährleistet; breite Repräsentation in Übereinstimmung mit geöffnetem Fokus.
 - Breite Abstützung (Vertrauen/Kohäsion): Jede Ebene sorgt dafür, dass sowohl die Interessen der städtischen als auch jene der ländlichen Räume ausgewogen vertreten sind.
 - Allen Bedürfnissen gerecht werden: Fokus offen, ermöglicht Eingehen auf bestehende und neue Bedürfnisse.
- **Effizienz (Output)**
 - Fokus auf wesentliche Herausforderungen: ist möglich, ev. Gefahr der thematischen Verwässerung.
 - Integrativer Ansatz so weit als möglich sicher gestellt.
 - Verfahrensgeschwindigkeit/Ressourcen: Effizientes Verfahren zur Erarbeitung gemeinsamer Halungen im Rahmen einer Multi-Level-Governance. Keine Bildung von Parallelorganisationen.

Einschränkung auf zwei Kombinationen

Als erster Vorentscheid werden die vier Kombinationen auf deren zwei reduziert. Nicht weitergeführt werden die Kombinationen II und III, und zwar aus den folgenden Gründen:

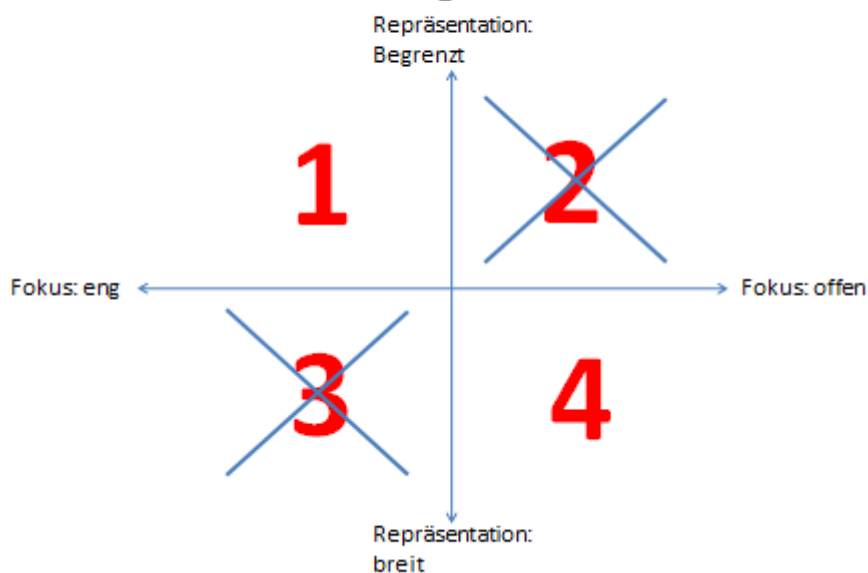
Eliminierung Kombination II (nicht effizient)

- Die urbanen Räume lösen die Probleme der ländlichen Räume, was als Einmischung der urbanen Räume empfunden werden kann.
- Die ländlichen Räume werden nicht an der Diskussion beteiligt, obschon sie thematisch (mit-) betroffen sind.

Eliminierung Kombination III (nicht effizient)

- Die ländlichen Räume beteiligen sich an der Lösung von Problemen des urbanen Raums, obschon sie nicht betroffen sind.
- Die Probleme bzw. Themen der ländlichen Räume werden nicht zur Diskussion gestellt.

Übersicht Bewertung der Kombinationen



21

Zwischenfazit

Die Kombinationen II und III werden nicht weiterverfolgt, da sie die Effizienzkriterien nicht erfüllen. Die Kombinationen I und IV sind grundsätzlich geeignet, um den Auftrag des Einbezugs der ländlichen Räume in die tripartite Zusammenarbeit umzusetzen:

Im Rahmen der Kombination I erfolgt eine Optimierung im Hinblick auf die Bearbeitung von Fragestellungen in Agglomerationsräumen.

Im Rahmen der Kombination IV erfolgt eine Optimierung im Hinblick auf die Erarbeitung von Gesamtstrategien im Rahmen einer Multi-Level-Governance.

Empfehlung 1 der Projektleitung: Die Kombinationen I und IV sollen im Folgenden vertieft diskutiert werden.

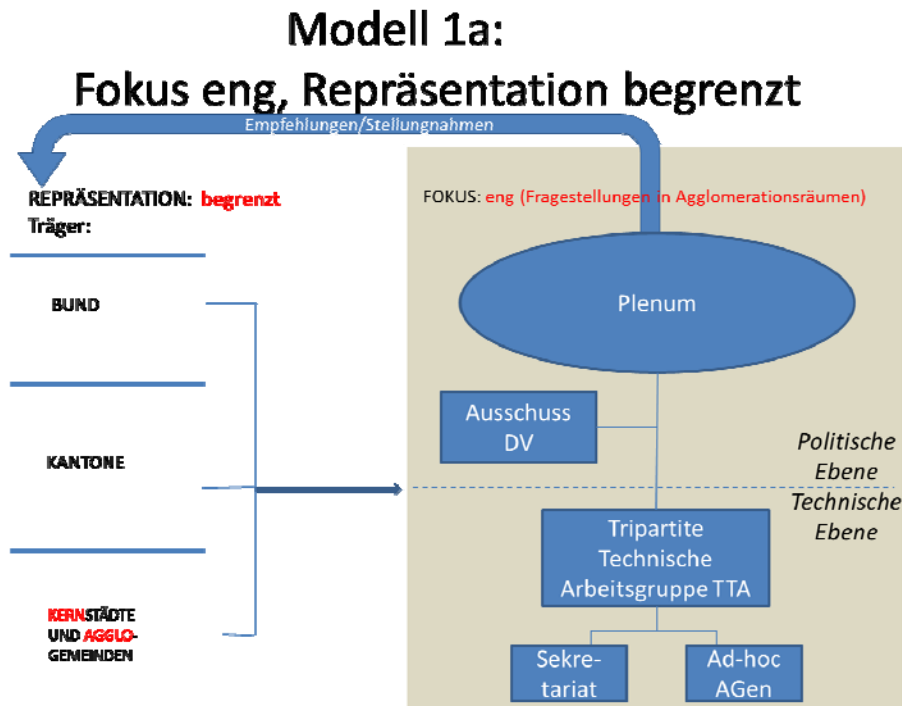
4.3 Modelle der Kombination I

Die Modelle im Überblick

- 1a: Kein Einbezug ländliche Räume
- 1b: Ad-hoc Einbezug ländliche Räume
- 1c: Forum ländliche Räume
- 1d: Separation (2 separate Organisationen)

Die nachfolgende grafische Darstellung der Modelle erfolgt in Anlehnung an das heutige Organigramm der TAK.

Modell 1a (Kein Einbezug ländliche Räume)



Charakterisierung Modell 1a

- Entspricht TAK (gemäss Vereinbarung), d.h.
 - Fokus eng
 - Fragestellungen in Agglomerationsräumen
 - Auswirkungen auf ländliche Räume systematisch aufzeigen
 - Repräsentation:
 - Alle 3 Ebenen paritätisch vertreten
 - Entsendung von Vertretungen liegt in Verantwortung der jeweiligen Trägerebene
 - Ebenen Bund und Kantone vertreten (gemäss Vereinbarung) die urbanen Räume
 - Die kommunale Ebene vertritt (gemäss Vereinbarung) Kernstädte und Agglomerationsgemeinden
 - Die ländlichen Räume sind nicht vertreten

Bewertung Modell 1a

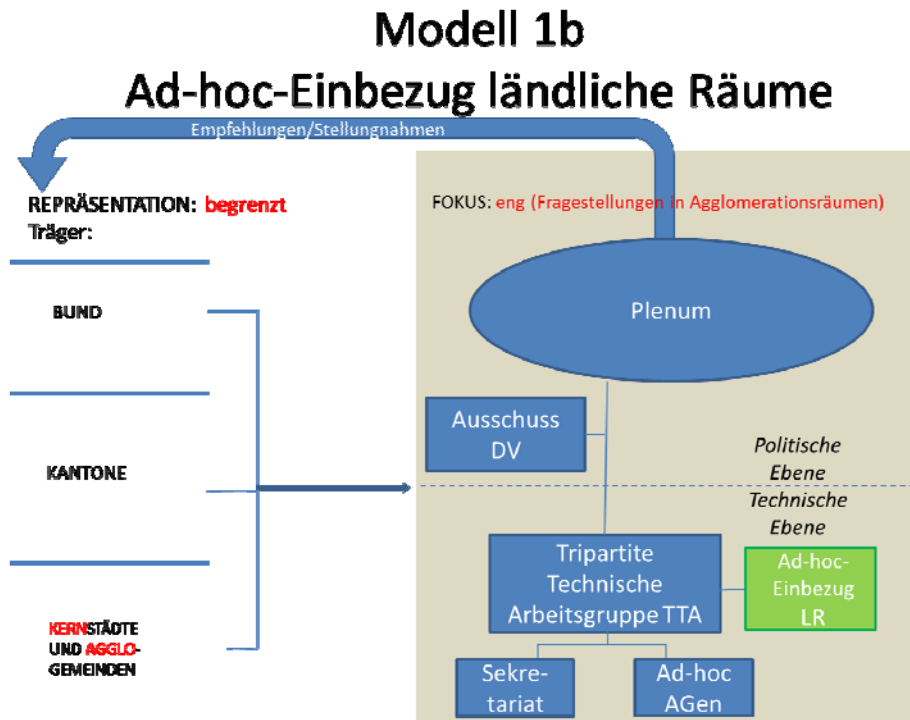
Vorteile

- Klare Ausrichtung

Nachteile

- *Rückschritt* gegenüber Ist-Zustand, weil im TAK-Alltag über das Vereinbarte hinaus ländliche Räume einbezogen werden (thematisch ad-hoc, strukturell bei Entsendung der Delegierten).
- Auftrag (Einbezug ländliche Räume) nicht erfüllt.

Modell 1b (Ad-hoc Einbezug ländliche Räume)



Charakterisierung Modell 1b

- Wie Modell 1a
- Nach Bedarf werden im Rahmen von TAK-Projekten Akteure aus den ländlichen Räumen beigezogen, z.B.:
 - Mitwirkung in Ad-hoc Arbeitsgruppe
 - Konsultation
 - Workshop
 - Hearing
 - etc.
- Beizug der Akteure aus ländlichen Räumen liegt im Ermessen der TAK.

Bewertung Modell 1b

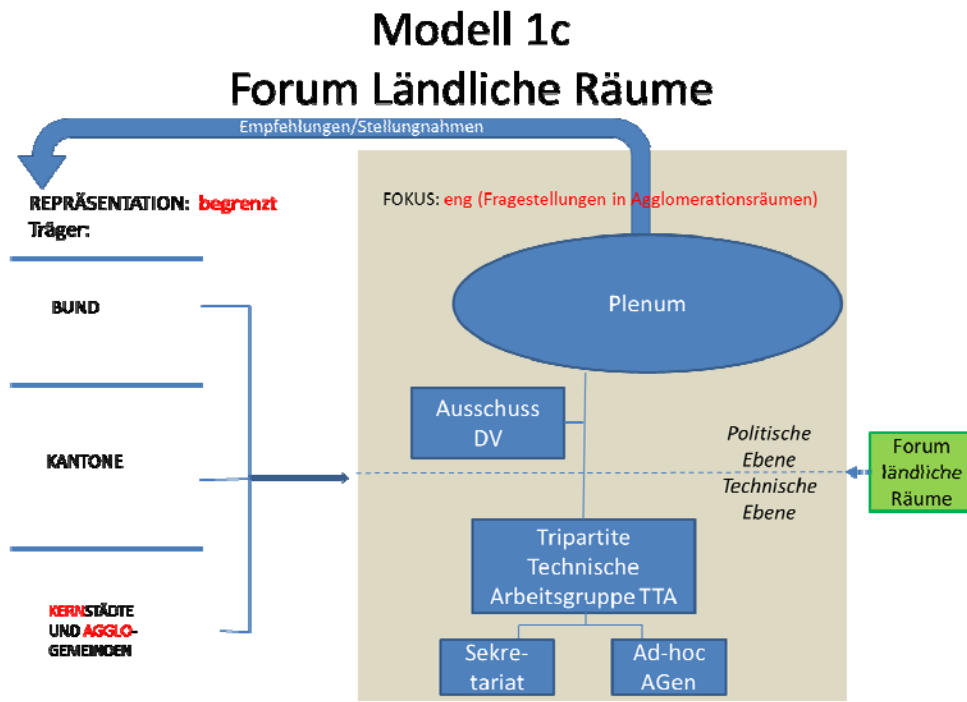
Vorteile

- Fördert im Vergleich zu Modell 1a Vertrauen/Kohäsion (allerdings nur bescheidenes Signal).
- Koordination gegenüber Modell 1a verbessert: Fachwissen ländliche Räume kann einfließen.

Nachteile

- Ländliche Räume können sich nicht selber «einschalten».
- Einbezug ländliche Räume hängt vom goodwill der TAK resp. der Träger ab, den in Kapitel 3.1 beschriebenen Herausforderungen wird nicht abschliessend begegnet.

Modell 1c (Forum ländliche Räume)



Charakterisierung Modell 1c

- Wie Modell 1a
- Zusätzlich: Institutionalisiertes (d.h. ständiges), tripartit zusammengesetztes Forum Ländliche Räume, welches sich bei Bedarf (selbständig, d.h. unabhängig von TAK) einschalten und (über die TTA) zuhanden der TAK Anträge stellen kann.
- Mitglieder des Forums verfügen über keine demokratische Legitimation (partizipative Ausgestaltung; Fachwissen/Abstützung).
- Entsendung Mitglieder Foren durch die jeweilige Trägerebene.
- Organisation Forum: Autonom, Selbstkonstituierung, Selbstbewirtschaftung.

Bewertung Modell 1c

Vorteile

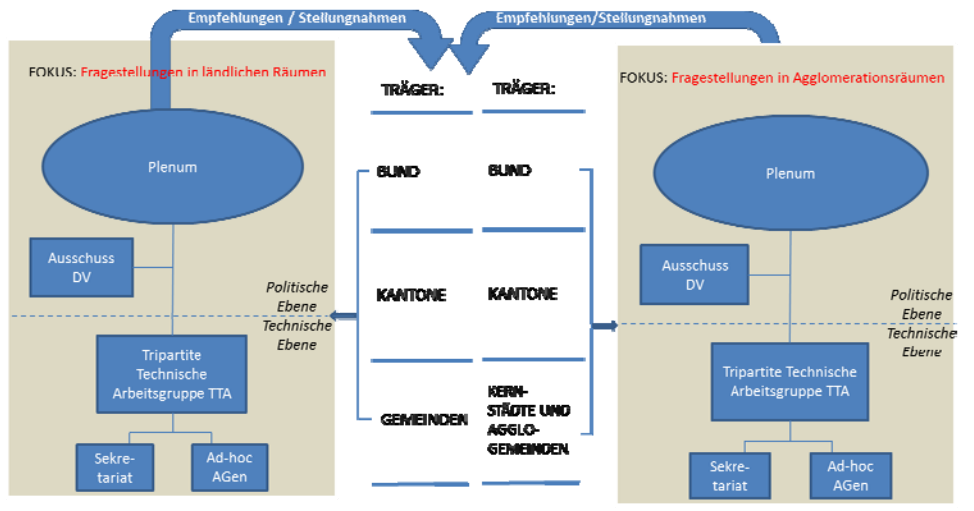
- Ländliche Räume formell zwar nicht (mehr als heute) repräsentiert, können sich aber nach Bedarf einschalten (unabhängig von Entscheid TAK/TTA). Fördert Vertrauen/Kohäsion.
- Ländliche Räume verfügen über ein Gefäss, um eigene Haltungen zu entwickeln.
- Integrativer Ansatz verbessert.
- Grösstmöglicher Einbezug der ländlichen Räume innerhalb Kombination I.

Nachteile

- Ländliche Räume sind nicht gleichwertige Partner.

Modell 1d (zwei separate Organisationen)

Modell 1d: Separation



Charakterisierung Modell 1d

- TAK gemäss bisheriger Vereinbarung
- Parallel Bildung einer (unabhängigen) tripartiten Konferenz für die ländlichen Räume
 - Träger Bund – Kantone – Kommunale Ebene, die jeweils gemäss Vereinbarung ländliche Zentren und ländliche Gemeinden vertreten
 - Konkrete Ausgestaltung offen

Bewertung Modell 1d

Vorteile

- Ländliche Räume verfügen über ein Gefäss für die Bearbeitung von Fragestellungen der ländlichen Räume (wobei es nur wenige ausschliesslich ländliche Fragestellungen geben dürfte, die tripartit anzugehen sind).

Nachteile

- Das Trennende wird betont, die Kohäsion wird gefährdet.
- Doppelspurige Organisation ist sehr aufwändig (im Vergleich zu einer gemeinsamen Organisation: doppelter Aufwand für gleiches Ergebnis oder gleicher Aufwand für halbes Resultat).
- Keine Möglichkeit, Stadt-Land übergreifende Themen zu bearbeiten.
- Für Bund und Kantone würden möglicherweise dieselben Vertretungen in beiden Organisationen Einsitz nehmen (Aufwand).

Fazit zu den Modellen der Kombination I

Das Modell 1a ist als Rückschritt gegenüber dem Ist-Zustand ungeeignet. Das Modell 1d ist als Schritt in die falsche Richtung zu werten, weil hier die Gegensätze und nicht die Gemeinsamkeiten betont werden. Das Modell 1b ist im Vergleich zum heute Gelebten kein Fortschritt und deshalb auch nicht weiter zu verfolgen. Das Modell 1c bezieht die ländlichen Räume optimal in die Zusammenarbeit betreffend Fragestellungen in Agglomerationsräumen ein und ermöglicht dem ländlichen Raum sich selbständig einzubringen, was die Kohäsion fördert.

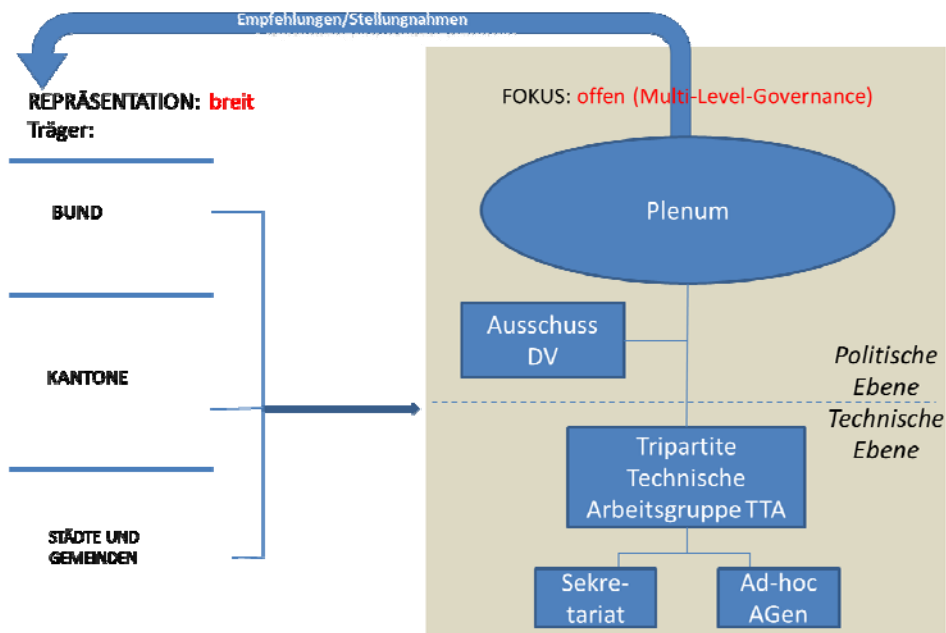
Empfehlung 2 der Projektleitung: Das Modell 1c ist innerhalb der Kombination I zu priorisieren.

4.4 Modelle der Kombination IV

Die Modelle im Überblick

- 4a: TK nach Muster TAK
- 4b: TK mit 2 Kammern
- 4c: TK mit 2 Teilkonferenzen
- 4d: TK mit 2 Foren (ländliche/urbane Räume)
- 4e: TK mit 2 Kommissionen (ländliche/urbane Räume)

Modell 4a: TK nach Muster TAK



Charakterisierung Modell 4a

- Funktionsweise wie TAK, aber
 - Fokus offen (alle tripartiten Fragestellungen)
 - Repräsentation breit:
 - Alle 3 Ebenen paritätisch vertreten
 - Entsendung der Vertretungen liegt in Verantwortung der jeweiligen Trägerebene
 - Sinnvoll: Vorgabe, dass jede staatliche Ebene eine angemessene Vertretung sowohl der urbanen wie auch der ländlichen Räume gewährt

Bewertung Modell 4a

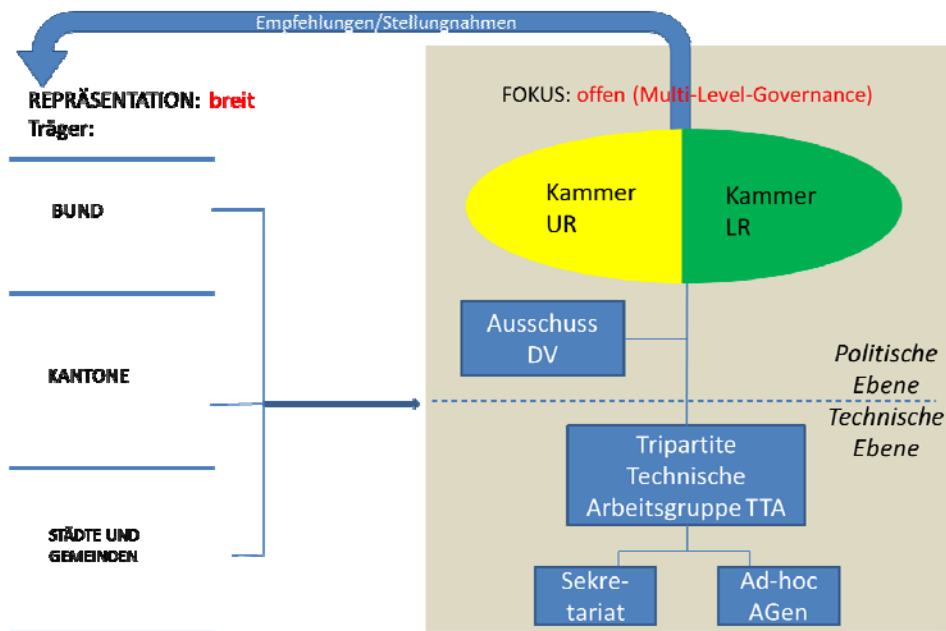
Vorteile

- Gemeinsame Haltungen, gemeinsame Problemsicht, gemeinsame Lösungsansätze werden entwickelt (integrativ).
- Geringer Umsetzungsaufwand.
- Funktionsweise von der TAK her bekannt.

Nachteile

- Weder für urbane noch für ländliche Räume besteht die Möglichkeit, eigene Themen je separat zu beraten oder sich als urbane oder ländliche Räume zu artikulieren.

Modell 4b: TK mit 2 Kammern



Charakterisierung Modell 4b

- Wie Modell 4a
- Aber: Plenum gliedert sich in zwei Kammern (unter dem gemeinsamen TK-Dach)
 - Kammer „urbane Räume“ (tripartit)
 - Kammer „ländliche Räume“ (tripartit)
- Beschlüsse kommen durch Zusammenwirken beider Kammern (oder durch Beschluss der vereinten Kammern) zustande.
- Alle Projekte werden von beiden Kammern (je nach Geschäft separat oder vereint) bearbeitet.
- Kammern haben Antragsrecht und Vetorecht für gewisse Beschlüsse.

Bewertung Modell 4b

Vorteile

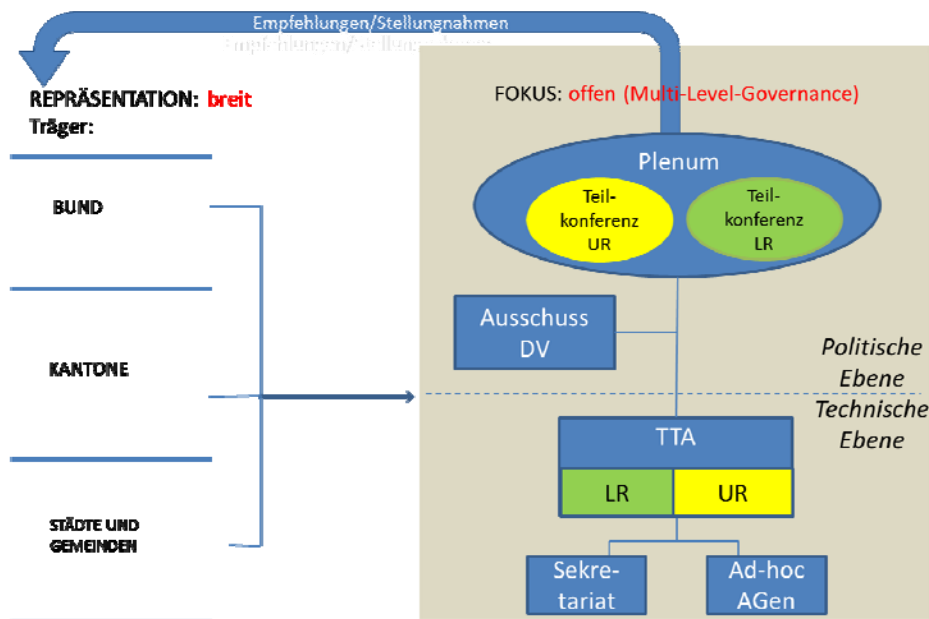
- Der Einfluss der Räume ist gegenüber den Foren (vgl. Modell 4d) grösser.
- Das Vetorecht gewährt den verschiedenen Räumen für bestimmte Fragen einen erheblichen Einfluss.
- Alle Geschäfte werden schliesslich zusammen beraten und entschieden, auch wenn in gewissen Geschäften die Kammern als „Fraktionen“ auftreten können.

Nachteile

- Die Frage nach der Zusammensetzung der Kammern ist sehr schwierig zu beantworten (Legitimation ländliche Räume / urbane Räume?; Vorstellung, dass dieselben Vertretungen in beiden Kammern sitzen, ist absurd).
- Die Suche nach dem „gemeinsamen Nenner“ wird erschwert.
- Die Kohäsion wird unter Umständen gefährdet.
- Eher aufwändige Organisation.

Modell 4c (zwei Teilkonferenzen)

Modell 4c: TK mit 2 Teilkonferenzen



Charakterisierung Modell 4c

- Wie Modell 4a
- Aber: Schaffung von 2 Teilkonferenzen, mit einem gemeinsamen tripartiten Pool für bestimmte Fragen von gemeinsamem Interesse
 - Teilkonferenz „urbane Räume“
 - Teilkonferenz „ländliche Räume“
- Gleiche Struktur auf Ebene TTA (TTA ländliche Räume, TTA urbane Räume, TTA gemeinsam).
- Geschäfte werden entweder durch TK urbane Räume, durch TK ländliche Räume, oder durch den gemeinsamen Pool beraten und entschieden.

Bewertung Modell 4c

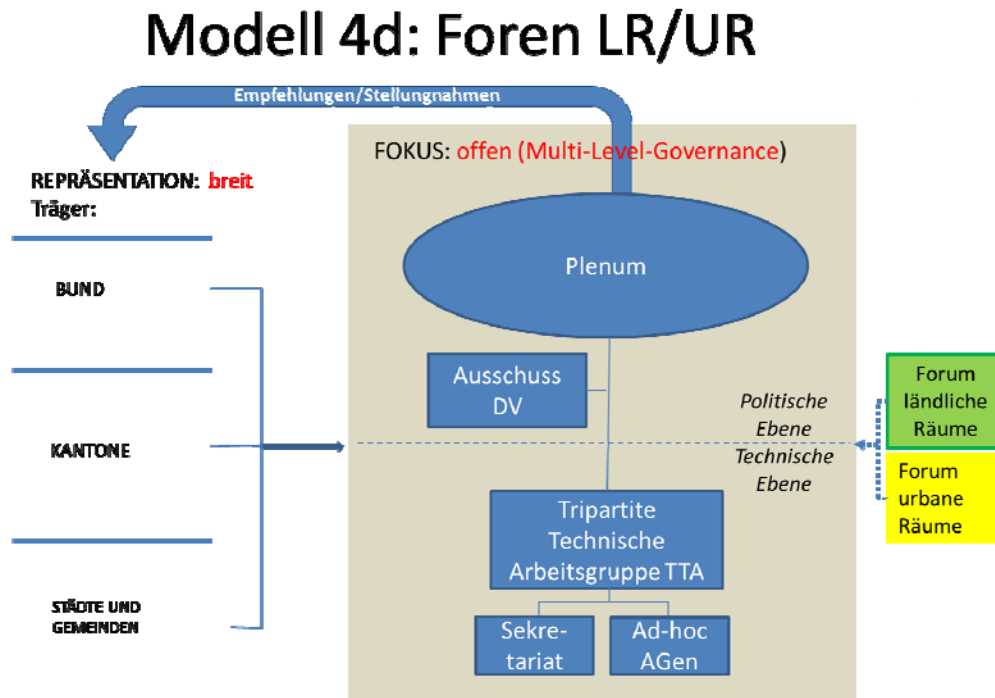
Vorteile

- Wichtige raumübergreifende Themen können im gemeinsamen Pool diskutiert und entschieden werden.
- Jeder Raum verfügt über ein eigenes tripartites Gefäss unter einem gemeinsamen Dach.
- Entscheide zu ausschliesslich urbanen oder ländlichen Themen können autonom und ohne Einbezug der anderen Räume diskutiert und entschieden werden, sowohl auf technischer als auch auf politischer Ebene.

Nachteile

- Die (nach Räumen differenzierte) Zusammensetzung der Teilkonferenzen erscheint nicht einfach, aber machbar. Faktisch werden sich die Teilkonferenzen personell weitgehend überlappen.
- Die Suche nach dem „gemeinsamen Nenner“ kann erschwert werden, wenn die Gegensätze zwischen den Räumen betont werden (es ist allerdings davon auszugehen, dass MLG-Herausforderungen i.d.R. beide Raumtypen gleichermaßen betreffen und der gemeinsame Nenner gross ist).
- Das Verfahren ist eher kompliziert, die Organisation eher aufwändig.

Modell 4d (zwei Foren)



Charakterisierung Modell 4d

- Wie Modell 4a
- Zusätzlich: 2 institutionalisierte (d.h. ständige) Foren (Forum urbane Räume, Forum ländliche Räume), welche sich bei Bedarf (selbständig, d.h. unabhängig von TK) einschalten und (über die TTA) zuhanden der TK Anträge stellen können.
- Mitglieder des Forums verfügen über keine demokratische Legitimation (partizipative Ausgestaltung; Fachwissen/Abstützung).
- Jede Ebene kann Personen in die Foren entsenden (nicht zwingend Mitglieder eines TK-Organs).
- Organisation Foren: Autonom, Selbstkonstituierung, Selbstbewirtschaftung.
- Bei Geschäften, die von Foren initiiert werden, wirkt die Geschäftsstelle der TK lediglich als Moderatorin/Koordinatorin, der inhaltliche Lead liegt bei den Foren.
- Verantwortung (Accountability) ausserhalb der TK (bei Foren).

Bewertung Modell 4d

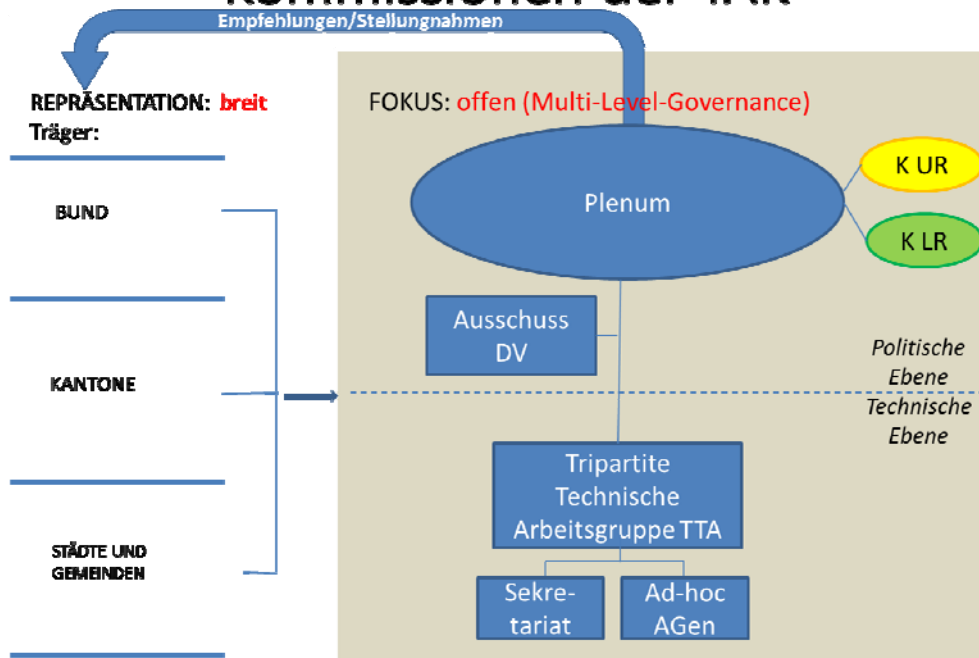
Vorteile

- Keine Vorgaben zu den Mitgliedern der Foren, kein Legitimationsbedürfnis.
- Die Vertretungen der drei Ebenen in den Foren (Bund, Kantone, Städte/Gemeinden) können „massgeschneidert“ ausgewählt werden.
- Die verschiedenen Räume können „unter sich“ die Problemstellungen diskutieren und nach Lösungen suchen (Sitzungen nur nötig, soweit Bedarf verortet wird).
- Die urbanen und die ländlichen Aspekte können herausgearbeitet und über die TTA der TK eingespeist werden.
- Die TK diskutiert nach wie vor ausschliesslich auf einer gemeinsamen Plattform, was der Kohäsion förderlich ist.
- Im Vergleich zu 1b und 1c einfache Organisation.
- Im Vergleich zu 1e: Nur geringer Zusatzaufwand für Geschäftsstelle.

Nachteile

- Einfluss der verschiedenen Räume beschränkt.
- Keine Vetorechte möglich.
- Das Gefäss beschränkt sich auf eine partizipative Komponente, daher bleibt der Einfluss unter Umständen beschränkt.
- Gefahr der Eigendynamik der Foren.

Modell 4e: Vorberatende Kommissionen der TAK



Charakterisierung Modell 4e

- Wie Modell 4a
- Zusätzlich: 2 (tripartit zusammengesetzte) Kommissionen der TK (Kommission ländliche Räume, Kommission urbane Räume), welche Geschäfte zuhanden der TK initiieren und vorberaten können (mit Antragsrecht).
- Entsendung Mitglieder in Kommissionen durch die jeweilige Trägerebene.
- Geschäfte der Kommissionen werden durch die Geschäftsstelle vorbereitet (inhaltlicher lead bei Geschäftsstelle).
- Verantwortung (Accountability) bleibt bei TK.

Bewertung Modell 4e

Vorteile

- Im Vergleich zu 1b, 1c und 1d einfache Organisation.
- Gegenüber Modell 4a hier zusätzlich Möglichkeit, unterschiedliche Haltungen (ländliche Räume/urbane Räume) in der TK (resp. den vorberatenden Kommissionen) zu entwickeln und auszuweisen.
- Kommissionen sind Teil der Organisation, was der Gefahr einer unerwünschten Eigendynamik entgegenwirkt.
- TK entscheidet immer gemeinsam, was der Kohäsion förderlich ist.

Nachteil

Zusätzlicher Aufwand für Geschäftsstelle.

Fazit zu den Modellen der Kombination IV

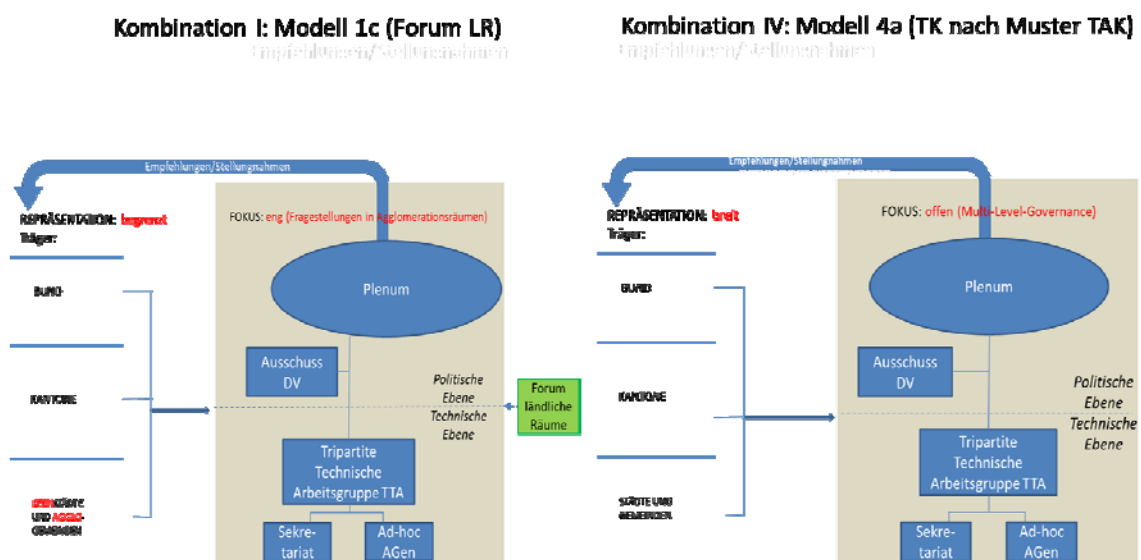
Das Modell 4a erhält innerhalb der Kombination IV die beste Bewertung, weil die Herausforderungen in den urbanen und ländlichen Räumen zum grossen Teil identisch – wenn auch unterschiedlich ausgeprägt – sind. Zudem ist die TK immer gleich zusammengesetzt und diskutiert und entscheidet immer in Kenntnis aller Aspekte; die Suche nach dem „gemeinsamen Nenner“ wird nicht gefährdet, die Kohäsion damit gefördert. Die Funktionsweise ist von der TAK her bekannt, der Umsetzungsaufwand (Ressourcen) ist somit gering. Mit Spielregeln ist sicherzustellen, dass der Fokus auf wesentliche Fragestellungen gerichtet ist und bleibt und die prioritären Themen der Agglomerationsräume nicht an Bedeutung verlieren. Die Modelle 4b und 4c scheiden aus, das Modell 4b (Kammern) ist kompliziert und in der Praxis kaum denkbar, wie die verschiedenen Kammern zusammengesetzt sein sollen. Das Modell 4c (Teilkonferenzen) betont das Trennende zu stark und ist zu kompliziert; die Zusammensetzung der Teilkonferenzen ist in der Praxis nicht einfach vorstellbar. Die Modelle 4d (Foren) und 4e (Kommissionen) erscheinen zwar verhältnismässig aufwändig, könnten aber in einem ersten Schritt als vertrauensbildende Massnahme in Frage kommen.

Empfehlung 3 der Projektleitung: Das Modell 4a ist innerhalb der Kombination IV zu priorisieren.

4.5 Priorisierung eines Modells

Die beiden Favoriten der Kombinationen I und IV

Die beiden Favoriten (der Kombinationen I und IV)



Gegenüberstellung der Favoriten

Zur Erinnerung noch einmal stichwortartig die wichtigsten Erkenntnisse zu den „Favoriten“ der Kombinationen I und IV:

- Modell 1c
 - Optimaler Einbezug der ländlichen Räume in die Bearbeitung von Fragestellungen in Agglomerationen (innerhalb Kombination I)
 - Ländliche Räume tragen zur Bearbeitung von Herausforderungen in Agglomerationen bei
 - Ländliche Räume verfügen über keine gleichwertige Struktur
- Modell 4a
 - Partnerschaftliches Bearbeiten von sämtlichen Multi-Level-Governance-Herausforderungen
 - Bietet für urbane und ländliche Räume gleichwertige Struktur
 - Alle Herausforderungen können gemeinsam bearbeitet werden
 - Keine separaten Gefässe für urbane/ländliche Räume
 - Mit Spielregeln muss sichergestellt werden, dass der Fokus auf das Wesentliche nicht verloren geht

Bevor aus diesen beiden Modellen ein „Favorit“ gekürt werden soll, werden noch einmal die Gründe aufgelistet, die für eine Reform sprechen. Gleichzeitig wird nochmals an damit verbundenen Befürchtungen erinnert, denen es bei der weiteren Bearbeitung Rechnung zu tragen gilt:

Reformbedarf

- Abgesehen vom Raumkonzept Schweiz gibt es keine Gesamtstrategie über beide Räume und über drei Ebenen hinweg (mangelnde Koordination, mangelnde Kohärenz der entsprechenden Politiken)
- Die TAK ist nicht legitimiert, Fragen zu bearbeiten, die über Herausforderungen in Agglomerationsräumen hinausgehen
- Ländliche Räume fühlen sich ausgeschlossen, die Kohäsion ist in Frage gestellt
- Die Bedürfnisse der ländlichen Räume werden nicht abgedeckt
- Es besteht kein Gefäss für die Bearbeitung gemeinsamer Herausforderungen
- Es besteht kein Gefäss für die Bearbeitung von Fragestellungen der ländlichen Räume
- Die Bildung einer Parallel-Organisation wäre schwerfällig und würde das Trennende betonen

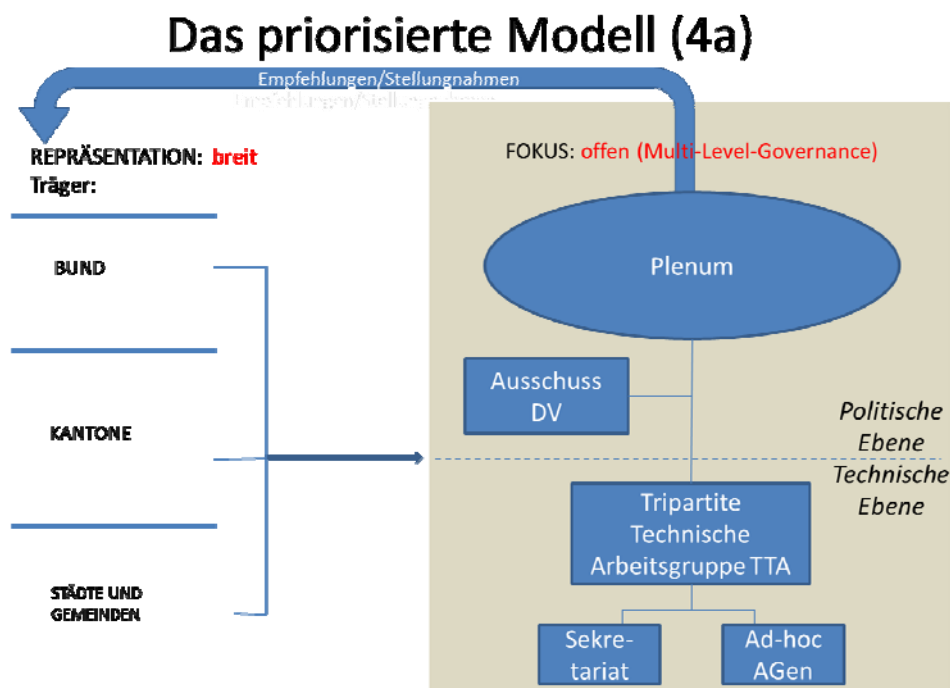
Befürchtungen

- Das Gefäss für die Bearbeitung urbaner Fragestellungen (=Errungenschaft der urbanen Räume) wird geopfert
- Die Bedürfnisse der urbanen Räume gehen unter
- Es besteht die Gefahr einer thematischen Verwässerung
- Es wird eine Dominierung der tripartiten Zusammenarbeit durch die ländlichen Räume befürchtet
- Die ländlichen Räume könnten sich in der Rolle der blossen «Juniorpartner» finden
- Der Verteilungskampf würde in die eine oder andere Richtung beeinflusst

Priorisierung eines Modells

Empfehlung 4 der Projektleitung: Das Modell 4a steht im Vordergrund, weil es alle Druckstellen beseitigt: Eine Tripartite Konferenz ist geeignet, um Gesamtstrategien über drei Ebenen zu erarbeiten (der integrative Ansatz ist gewährleistet). Eine solche Konferenz ist legitimiert, Fragen zu bearbeiten, die über Agglomerationsfragen hinausgehen. Die ländlichen und die urbanen Räume bewegen sich "auf Augenhöhe", was der Kohäsion förderlich ist. Die Bedürfnisse der ländlichen Räume werden ebenso abgedeckt wie die Bedürfnisse der urbanen Räume, es wird ein Gefäss für die Bearbeitung gemeinsamer Herausforderungen geschaffen. Die Bildung einer parallelen Organisation dürfte damit nicht mehr zur Diskussion stehen.

Das priorisierte Modell (4a) im Überblick



Mittels Spielregeln (vgl. Kapitel 6) müsste sichergestellt werden, dass der Fokus auf wesentliche Fragestellungen gerichtet bleibt. Wichtige Themen aus den ländlichen Räumen sollten Eingang finden in die TK, aber ohne dass die prioritären Themen der Agglomerationsräume an Bedeutung verlieren.

Weiter erscheint unerlässlich, dass die Träger einer TK bei der Entsendung ihrer Vertretungen auf eine angemessene Vertretung urbaner und ländlicher Räume achten und dass die tripartite Zusammenarbeit als Plattform der „gemeinsamen Nenner“ Eingang ins Bewusstsein der Akteure findet und nicht als Ort des Verteilungskampfs.

Mögliche Vorstufe

Empfehlung 5 der Projektleitung: Falls der Schritt hin zum Modell 4a von der Politik als zu gross erachtet wird, könnte im Sinne einer „Vorstufe“ das Modell 4d (Foren) eingeführt werden. Die Bildung von Foren würde zwar das Verfahren etwas schwerfälliger machen, könnte aber die Artikulierung besonderer Aspekte der urbanen bzw. der ländlichen Herausforderungen fördern und so zu einer positiven Entwicklung der tripartiten Zusammenarbeit beitragen.

Der Schweizerische Städteverband äussert gegenüber der „Vorstufe“ (Modell 4d) Vorbehalte, da mit Ausnahme des Städteverbandes, der im Forum ländliche Räume fehlen würde, alle Akteure immer in allen Gremien Einsitz hätten. Damit würde vor allem die Anzahl Gremien erhöht und die Idee der Vorstufe sowie deren Mehrwert sehr relativiert. Zudem könnte eine derartige Gremienstruktur und –zusammensetzung für die Zusammenarbeit und das gegenseitige Vertrauen eine erhebliche Erschwernis darstellen.

5. Themen der tripartiten Zusammenarbeit

5.1 Nur tripartite Fragestellungen von Bedeutung

Es steht ausser Frage, dass im Rahmen der tripartiten Zusammenarbeit nur Fragen thematisiert werden, die sowohl den Bund, die Kantone wie auch die Städte und Gemeinden massgeblich betreffen. Das Neue und Erfolgreiche an der bisherigen tripartiten Zusammenarbeit ist im Umstand zu sehen, dass alle Akteure der öffentlichen Aufgabenerfüllung gemeinsam nach Multilevel-Lösungen gesucht haben. Das Zusammenspiel von Bund und Kantonen ist erprobt, die Instrumente sind vielfältig, der Einfluss der Kantone ist angesichts ihrer verfassungsrechtlichen Stellung ausgeprägt. Es geht bei den Überlegungen in diesem Bericht nicht um einen Ausbau der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen, sondern ganz allgemein um den Einbezug der kommunalen Ebene, neu auch der ländlichen Räume und deren Fragestellungen. Betrifft eine Thema nur die Ebenen des Bundes und der Kantone, kann dieses Thema „per definitionem“ nicht Gegenstand von Aktivitäten der tripartiten Zusammenarbeit sein.

5.2 Funktionale Verflechtungen / umfassende Sichtweise

Die „moderne“ Gesellschaft wird immer mobiler und bewegt sich permanent über historische bzw. staatliche Grenzen hinweg. Die Verflechtungen zwischen den statistischen Räumen werden immer ausgeprägter. Ein gutes Abbild dieser Verflechtungen (wenn auch nicht ein vollständiges) sind die Pendlerströme, welche die Arbeitswege der erwerbstätigen Bevölkerung abbilden. Auch die Ströme der Studierenden oder der Freizeitaktivitäten zeigen die starken funktionalen Verflechtungen in grossen Räumen. Viele staatliche Leistungen (Bildung, Sozialhilfe, Sicherheit, Verkehr, etc.) werden vermehrt nicht mehr (nur) dort bezogen, wo die Betroffenen politisch mitwirken und ihre Steuern bezahlen.

Dieser Befund verlangt nach einer stärkeren Abstimmung der Politiken der staatlichen Akteure, und zwar in horizontaler und vertikaler Hinsicht. Innerkantonal kann der Kanton die Befriedigung der Bedürfnisse „harmonisieren“, namentlich auch durch (finanzielle) Ausgleichssysteme und durch einheitliche Politiken über das ganze Kantonsgebiet hinweg. Abgesehen von ausgeprägten Stadtkantonen (BS, GE) sieht sich der Kanton dabei mit urbanen und ländlichen Herausforderungen konfrontiert. Die kantonalen Gesetze unterscheiden dabei kaum nach den Kriterien urban / ländlich, sondern behandeln diese Politiken einheitlich und unter einem thematischen Dach. So dürfte es in den meisten Kantonen beispielsweise *eine einzige* Bildungs-, Sozial- oder Sicherheitspolitik geben und nicht je eine entsprechende Politik für die urbanen und für die ländlichen Räume. Mit anderen Worten: Sowohl der Bund wie auch die Kantone unterscheiden thematisch kaum nach ländlichen bzw. urbanen Herausforderungen, sie berücksichtigen in ihren Erlassen stets alle Bedürfnisse gleichzeitig.

Es ist denn auch nicht erstaunlich, dass es kaum Erlasse für die Agglomerationen gibt. In den „Ausgleichsgesetzen“ (NFA, Finanz- und Lastenausgleichsgesetze der Kantone) werden sowohl der Ausgleich der soziodemografischen Lasten (Fokus urban) wie auch der geografisch-topografischen Lasten (Fokus ländlich) geregelt. Der Finanzkraftausgleich (Stärkung der ländlichen Räume) wie auch die Abgeltung von Zentrumslasten (Abgeltung der urbanen Zentren für Spillovereffekte) finden sich beispielsweise im Kanton Bern im gleichen Erlass (FILAG). Bei diesem Befund ist es kaum möglich, eine klare Trennlinie zwischen den urbanen und den ländlichen Themen zu ziehen. Meistens ist die Sichtweise auf bestimmte Sektoralpolitiken umfassend; sowohl die urbanen wie auch die ländlichen Aspekte bzw. Herausforderungen fliessen insgesamt und ohne grössere Differenzierungen in die politischen Entscheide bzw. Erlasse ein.

Eine besondere Herausforderung stellen funktionale Verflechtungen über Kantons- oder Landesgrenzen hinweg dar. Hier kann ein Kanton für sich alleine keine verbindlichen Vorgaben zur „Bewirtschaftung“ des funktionalen Raums machen, dies bedingt eine – mehr oder weniger verbindliche – Zusammenarbeit über Kantons- und Landesgrenzen hinweg. Weder die moderne Gesellschaft noch deren Wirtschaft kümmern sich um historische (staatsrechtliche) Grenzen, was eine besondere politische aber auch rechtliche Herausforderung darstellt. Auch wenn bei vielen Themen die Brennpunkte eher in urbanen Perimetern liegen, darf auch hier nicht verkannt werden, dass die funktionalen Verflechtungen und Abhängigkeiten in aller Regel bis weit in den ländlichen Raum hinein reichen und eine Zusammenarbeit und Koordination erfordern. Während die rechtliche „Verfassung“ funktionaler Räume innerkantonal teilweise erste verbindliche Organisationsformen realisiert hat, wirken interkantonale oder internationale

Organisationen in funktionalen Räumen heute wohl ausschliesslich koordinierend und haben kaum rechtlich verbindliche Entscheidungsbefugnisse. Diesbezüglich stehen noch grosse Herausforderungen an. Es wäre verfehlt, diese Aktivitäten nur auf urbane Räume zu beschränken, es erscheint unerlässlich, dass auch der ländliche Raum einbezogen wird.

Bisher hat sich die TAK - unter anderem - mit den folgenden Themen auseinandergesetzt:

- Abstimmung Agglomerationspolitik mit der Politik der ländlichen Räume
- Gesetzgeberischer Handlungsbedarf für die Agglomerationspolitik
- Stärkung der internationalen Wettbewerbspolitik
- Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen
- Ausländer- und Integrationspolitik
- Sozialpolitik

Im Rahmen der Behandlung dieser Themen hat sich immer wieder gezeigt, dass sich die Diskussion nicht auf die urbanen Räume beschränkt und dass es kaum möglich ist, ein Thema entweder dem urbanen oder dem ländlichen Raum zuzuweisen. Im Gegenteil: Die meisten behandelten Themen sind sowohl im urbanen wie auch im ländlichen Raum relevant, aber mit unterschiedlichen Ausprägungen (vgl. Kapitel 5.3).

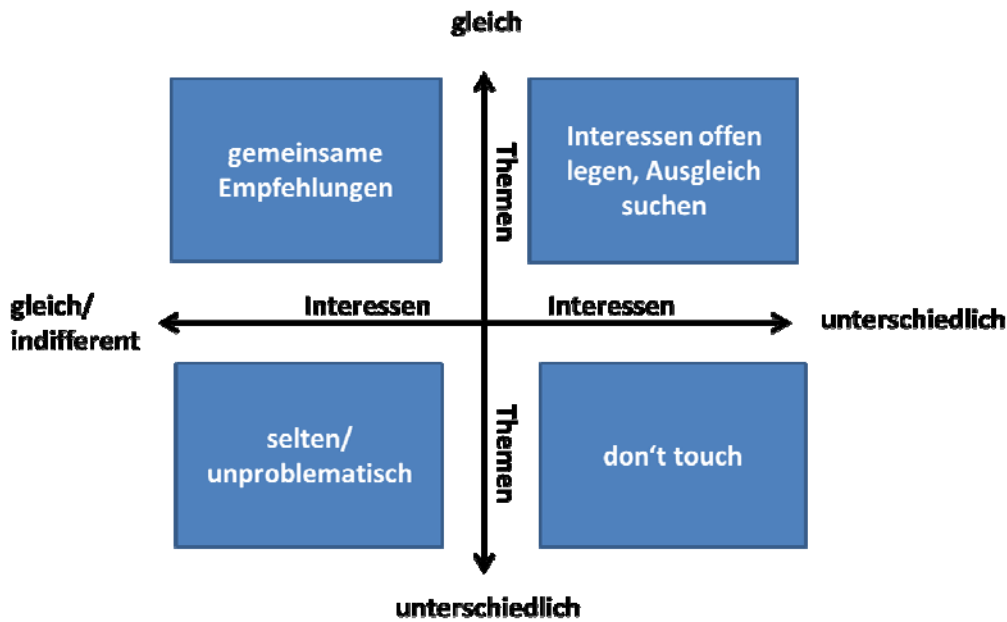
5.3 Gleiche Themen – unterschiedlicher Fokus / unterschiedliche Interessenlage

Es sind nicht die Themen, die sich nach urbanen oder ländlichen Gesichtspunkten ordnen lassen, sondern vielmehr die gegenüber den gleichen Themen bestehenden, allenfalls auch unterschiedlichen Interessenlagen. So ist beispielsweise die Raumentwicklung ein sehr wichtiges Thema, das urbane wie ländliche Räume gleichermaßen beschäftigt. Während der Fokus im urbanen Raum – unter anderem – auf der Raumknappheit liegt, richten die ländlichen Räume ihren Blick bei der Raumentwicklung auf die fehlenden Entwicklungsmöglichkeiten bzw. auf einschränkende Regulierungen, welche die Entwicklung erschweren. Dieser unterschiedliche Fokus muss aber nicht bedeuten, dass es sich stets um Interessengegensätze zwischen „Stadt und Land“ handelt.

Viele Themen sind sowohl für den urbanen Raum wie auch für die ländlichen Räume von Interesse, auch wenn der Fokus unter Umständen anders gelegt wird. Zu berücksichtigen gilt es immer die Herausforderungen, die sich je nach Optik unterscheiden können (aber nicht müssen). Bei gleicher Interessenlage können ohne weiteres gemeinsame Anträge formuliert werden, wie dies bereits bisher geschehen ist. Bei divergierender Interessenlage können bei gleichen Themen die Gegensätze offengelegt und der Ausgleich gesucht werden. Unter Umständen lassen sich Strategien finden, die den unterschiedlichen Interessen gerecht werden, ohne dass ein politischer Verteilungskampf ausgetragen wird.

Im Übrigen gibt es auch Themen / Foki, die nur für einen Raumtyp von Interesse sind, was nicht zwingend heisst, dass zum anderen Raumtyp eine Interessendivergenz besteht (Indifferenz).

Grafisch lässt sich die Korrelation zwischen Themen / Fokus einerseits und Interessenlage andererseits wie folgt darstellen:



5.4 Fazit: Beschränkung auf wesentliche raumrelevante Fragestellungen

Wenn in der tripartiten Zusammenarbeit die Themen mit einem offenen Fokus angegangen werden sollen, so bedeutet dies keineswegs, dass in einer TK „Fragen aller Art“ diskutiert und geklärt werden sollen. Die beschränkten Mittel gebieten eine sorgfältige Abwägung der möglichen Themen bzw. Projekte und die Fokussierung auf wichtige, wesentliche Fragestellungen. Die bisherigen thematischen Schwerpunkte sollen nicht vernachlässigt werden und den agglomerationsspezifischen Themen ist nach wie vor gebührend Beachtung zu schenken, da sie für die Entwicklung des ganzen Raums von Bedeutung sind. Dabei bestimmen sich die zu bearbeitenden Fragestellungen aber nicht ausschliesslich nach der dahinter stehenden Bevölkerungszahl oder nach den betroffenen wirtschaftlichen Werten, sondern vielmehr nach der politischen Bedeutung des Geschäfts. Letztlich werden es nach wie vor die Träger der Konferenz sein, welche die zu behandelnden Geschäfte bestimmen.

Empfehlung 6 der Projektleitung: Eine gewisse Konkretisierung und damit auch Einschränkung der möglichen Themen ergibt sich, indem diese auf die wesentlichen tripartiten Fragestellungen und ihre Raumrelevanz bzw. Raumwirksamkeit beschränkt werden.

Die „Geschichte“ der TAK ist geprägt von raumrelevanten Themen. Die Herausforderung der tripartiten Konferenz besteht einerseits in der institutionellen (vertikalen, strukturell-staatsrechtlich orientierten), andererseits in der funktionalen (räumlich verflochtenen) Zusammenarbeit. Hier geht es beispielsweise um grundsätzliche Fragen zu Siedlungsentwicklung und Verkehr, Infrastruktur, Energie, Wirtschaft, Regionalpolitik, aber auch zur Sozialpolitik. Die „Raumrelevanz“ der tripartiten Inhalte wird also offen verstanden, eine Einschränkung auf die klassischen Themen der Raumordnung erscheint nicht zielführend.

6. Spielregeln einer tripartiten Konferenz

Die nachstehenden Spielregeln werden grundsätzlich unabhängig von bestimmten Modellen zur Diskussion gestellt. Die Frage nach der Repräsentation (Ziffer 6.2) erweist sich vor allem bei den Modellen der Kombination IV als komplex, weil in der Kombination I eine Vertretung der ländlichen Räume nicht vorgesehen ist.

6.1 Verfahren

Empfehlung 7 der Projektleitung: Um ein korrektes und voraussehbares Verfahren zu gewährleisten, müssen die Spielregeln zum Verfahren bei der Umsetzung des priorisierten Modells formuliert und konsolidiert werden. Grob skizziert müsste das Folgende festgehalten werden:

- TAK/TK als Plattform des Informationsaustausches und der Formulierung gemeinsamer tripartiter Strategien
- TAK/TK nicht als Plattform des Verteilkampfes
- Interessengegensätze identifizieren und ausweisen
- Grundsätzlich einvernehmliches Vorgehen
- Abstimmungen nur ausnahmsweise
- Jederzeit das Recht, „dissenting opinions“ zu kommunizieren

6.2 Repräsentation

Der staatsrechtliche Aufbau der Schweiz gründet auf drei Ebenen: Bund, Kantone und Gemeinden. Allen Ebenen ist gemeinsam, dass sie aus (direkt-) demokratisch strukturierten Körperschaften bestehen, die je primär ihren Stimmberechtigten Rechenschaft schulden. Im Gegensatz zu anderen Staaten erfolgt die Staatsorganisation und die Zuweisung der Aufgaben und Zuständigkeiten nicht "top down" durch den Zentralstaat, sondern vielmehr ausgehend von der "Kompetenz-Kompetenz" der Kantone, welche dem Bund explizit verfassungsrechtliche Zuständigkeiten übertragen müssen und gleichzeitig für die Organisation ihres Gebietes (Aufteilung in Gemeinden) zuständig sind. Soweit die Kantone den Gemeinden selbständiges Handeln einräumen (Autonomie), wird diese Autonomie durch das Bundesrecht unter Schutz gestellt.

Aufgrund dieser verfassungsrechtlichen Konstellation wurden Aufgabenteilungsfragen (unter Einbezug der Finanzierung) in aller Regel unter Ausklammerung der "untersten" Ebene zwischen Bund und Kantonen diskutiert, die Gemeindeebene wurde dabei weitgehend ausgeschlossen. Weil aber viele wichtige staatliche Aufgaben unter Einbezug aller drei Ebenen erfüllt werden, fanden im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung Art. 50 Abs. 2 und 3 Eingang, wonach der Bund bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden beachtet und dabei Rücksicht nimmt auf die besondere Situation der Städte, der Agglomerationen und der Berggebiete.

In den Richtlinien des Bundesrates zuhanden der Bundesverwaltung zur Umsetzung von Art. 50 Abs. 2 und 3 der BV vom 16.10.2002 wurde präzisiert, dass der Bund die Zusammenarbeit mit den Gemeinden über deren Verbände suche, namentlich über den Schweizerischen Gemeindeverband (SGV), den Schweizerischen Städteverband (SSV) und die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB), welche sich nötigenfalls mit der Konferenz der Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer der Schweizer Berggebiete KOSEREG zu koordinieren habe. In der TAK wurde die kommunale Ebene aufgrund der bisherigen thematischen Fokussierung ausschliesslich durch den Städteverband (SSV) und den Gemeindeverband (SGV) vertreten.

Exkurs: Die Träger der heutigen TAK

Auf Bundesebene ist der Bundesrat für die TAK zuständig. In der Regel lässt er sich an den Sitzungen durch die Bundeskanzlerin, das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und das Bundesamt für Justiz (BJ) vertreten. Abhängig von den traktandierten Themen nehmen auch andere Bundesstellen teil, z.B. das Bundesamt für Migration (BFM) bei der Ausländer- und Integrationspolitik oder das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) bei gesellschaftspolitischen Themen. Die Tätigkeit dieser Ämter ist auf die gesamte Schweiz ausgerichtet und umfasst ländliche wie urbane Räume. Die Vertretung durch die Bundeskanzlerin ist in der ursprünglichen TAK-Vereinbarung nicht explizit vorgesehen. Der Bundesrat beschloss bei der Gründung der TAK jedoch, dass die Bundeskanzlerin an allen Sitzungen der TAK teilnimmt, um die interne Koordination des Bundes in die verschiedenen Departemente und eine gewisse Konstanz sicherzustellen. Bei einer thematischen Erweiterung der TAK sind auf Bundesebene bei der Repräsentation deshalb kaum Anpassungen zu erwarten. Überprüft werden könnten allenfalls Anpassungen auf technischer Ebene (z.B. Einbezug einer Vertretung des Netzwerks ländliche Räume in die TTA).

Auf Ebene der Kantone stellt die KdK die TAK-Delegation. Rechtsgrundlage der KdK ist die Vereinbarung über die Konferenz der Kantonsregierungen vom 8. Oktober 1993. Mitglied der KdK sind die Regierungen aller 26 Kantone. Die Stellungnahmen der KdK (z.B. zum TAK-Arbeitsprogramm) erfordern die Zustimmung von mindestens 18 Kantonsregierungen und sind somit repräsentativ für die Haltung der Kantone. Die TAK-Delegation wird analog zum Nominationsverfahren des Leitenden Ausschusses der KdK über die regionalen Regierungskonferenzen bzw. die Kantone mit ständigem Sitz (BE und ZH) bestimmt.¹⁹ Zudem verfügen die Kantone mit der sogenannten Rahmenordnung über ein Instrument, das die Zusammenarbeit zwischen der KdK, den Direktorenkonferenzen und der Staatsschreiberkonferenz regelt. Die Koordination mit den Direktorenkonferenzen erfolgt im Rahmen von regelmässigen Sitzungen der Konferenzpräsidenten und der Konferenz der Sekretäre der interkantonalen Konferenzen (KoSeKo), die auch für die Fachkoordination zuständig ist. Bei einer thematischen Erweiterung der TAK sind auf Ebene der Kantone bei der Repräsentation kaum Anpassungen zu erwarten. Auch auf technischer Ebene sind Kantonsvertretungen aktiv, die sowohl urbane wie auch ländliche Räume abdecken.

Auf kommunaler Ebene sind die Kernstädte und Agglomerationsgemeinden durch den SSV bzw. den SGV in der TAK vertreten: Der SSV ist ein Verein im Sinne von Art. 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB). Der Verband verfolgt hauptsächlich das Ziel, die gemeinsamen Interessen der schweizerischen Gemeinden mit städtischem Charakter zu wahren. Zu seinen Aufgaben gehört u.a. die sachbezogene, politische Vertretung der Interessen seiner Mitglieder gegenüber den Behörden, der Öffentlichkeit und gegenüber nationalen und internationalen Organisationen. Zu den stimmberechtigten Mitgliedern des SSV gehören schweizerische Gemeinden mit städtischem Charakter (darunter auch alle Kantonshauptorte). Das kleinste Mitglied hat rund 2'500 Einwohner.²⁰ Der Schweizerische Städteverband zählt aktuell insgesamt 130 Mitglieder. Dazu gehören grosse Kernstädte wie Zürich und Genf ebenso wie Agglomerationsgemeinden wie Meyrin und Riehen oder auch kleinere Städte wie Burgdorf und St. Moritz. Die TAK-Delegation des SSV setzt sich aus vier Verbandsmitgliedern zusammen (in der Regel Vorstandsmitglieder) und wird vom Vorstand bestimmt. Bei der Zusammensetzung der Delegation wird darauf geachtet, dass die Mitgliederstruktur des Verbands möglichst ausgewogen repräsentiert wird (Sprache, Region). Im Vordergrund stehen dabei die Kernstädte und Agglomerationen. Beschlüsse zu den TAK-Geschäften werden mit Mehrheitsbeschluss im Vorstand gefasst (gemäss Statuten).

Der SGV ist ebenfalls ein Verein im Sinne von Art. 60 ff ZGB. Er fördert die Durchsetzung der gemeinsamen Interessen der Schweizer Gemeinden unter Berücksichtigung ihrer unterschiedlichen Eigenart. Dabei unterstützt der Verband jegliche Bestrebungen zur Wahrung der Autonomie und Selbstverwaltungsfähigkeit der Gemeinden. Aktivmitglieder des Verbandes sind die im «Amtlichen Gemeindeverzeichnis der Schweiz» eingetragenen Gemeinden sowie Bürgergemeinden, soweit sie Aufgaben der politischen Gemeinden erfüllen. Derzeit sind 1'682 von insgesamt 2'352 Gemeinden Mitglied des Schweizerischen Gemeindeverbandes, was einem Anteil von 72 Prozent entspricht. Der SGV hat auch Passivmitglieder, darunter natürliche und juristische Personen, welche die Zielsetzungen des Verbandes unterstützen. Die TAK-Delegation des SGV setzt sich aus vier (bzw. drei aufgrund aktueller Vakanz) Mitgliedern des Vorstands zusammen. Die Zusammensetzung der Delegation berücksichtigt dabei eine ausgeglichene Vertretung sowohl der Sprachregionen als auch der Räume Stadt/Land. Was die Meinungsfindung innerhalb des SGV betrifft, so wird der Vorstand jeweils über den Stand der Arbeiten und die bevorstehenden Entscheide durch die Geschäftsstelle informiert. Darauf aufbauend legt der Vorstand seine Haltung zu den verschiedenen TAK-Geschäften mittels Mehrheitsbeschluss fest.

Bei Bedarf sprechen sich SSV und SGV miteinander ab, um zu einer konsolidierten Haltung der kommunalen Ebene zu gelangen.

Bei einer Erweiterung der Themen und der Repräsentation einer tripartiten Zusammenarbeit stellt sich nun die Frage, welche Organisationen künftig die jeweiligen Staatsebenen vertreten. Dazu liegt ein konkreter Antrag vor: Die SAB hat im Laufe der Arbeiten am vorliegenden Projekt Kontakt zum TAK-Präsidenten aufgenommen und beantragt, bei einer künftigen TK als Vertreterin der kommunalen Ebene mitzuwirken.

Die SAB ist ein Verein, der sich für die Interessen der Berggebiete einsetzt. Mitglieder sind 22 Kantone, rund 700 Gemeinden, die meisten Bergregionen, rund 30 Tourismusregionen, rund 100 Landwirtschafts- und Gewerbeorganisationen sowie über 500 Einzelmitglieder.

¹⁹ Anspruch auf Vertretung in der TAK-Delegation der Kantone haben die französischsprachige (mindestens zwei Sitze), die italienischsprachige und die rätoromanische Schweiz, die Ost-, die Nordwest- und die Zentralschweiz sowie die Kantone Zürich und Bern.

²⁰ Auch öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Organisationen der interkommunalen Zusammenarbeit mit eigener Rechtspersönlichkeit können Mitglieder werden, wenn $\frac{3}{4}$ der in ihrem Gebiet liegenden Gemeinden mit über 10'000 Einwohnerinnen und Einwohnern Mitglied des Schweizerischen Städteverbandes sind. Allerdings verfügen die öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Organisationen über kein Stimmrecht innerhalb des SSV.

Im Rahmen des Projekts wurde mit Bezug auf den Antrag der SAB darauf hingewiesen, dass auch andere raumbezogene Organisationen, allen voran die Metropolitankonferenzen, Anspruch auf eine Vertretung in der TAK erheben könnten. Schliesslich haben Vertreter der Wirtschaftsverbände im Rahmen des TAK-Workshops ganz generell die Frage aufgeworfen, ob auch nichtstaatliche Organisationen in die TAK-Trägerschaft aufgenommen werden könnten.

Exkurs: Staatsrechtliche Einschätzung der Experten betreffend Einbezug nichtstaatlicher, raumbezogener Organisationen

Die für das vorliegende Projekt beigezogenen Experten Daniel Arn und Mirjam Strecker raten aus staatsrechtlicher Sicht entschieden vom Einbezug nichtstaatlicher, raumbezogener Organisationen ab. Sie begründen ihre Haltung wie folgt:

- Die Schweiz besteht in vertikaler Hinsicht aus dem Bund, aus den Kantonen und den Gemeinden. Zusammen bilden diese drei Ebenen den „Staat“.
- Die (tripartite) Zusammenarbeit ist nicht nur in der Schweiz, sondern auch in zahlreichen anderen Ländern ein Thema; die vertikalen Verflechtungen werden unter dem Stichwort „Multilevel- Governance“ analysiert und neu geordnet. Das Ziel besteht darin, die staatlichen Aufgaben und deren Finanzierung aus politischer und ökonomischer Sicht optimal zu organisieren. Mittels tripartiter Zusammenarbeit sollen staatliche Strukturen und Abläufe verbessert werden, und zwar im Rahmen von staatsleitenden verfassungsrechtlichen Grundsätzen (Subsidiaritätsprinzip, fiskalische Äquivalenz, Accountability).
- Die Frage, welche Politiken bzw. welche Landesteile wie viele Mittel erhalten, ist nicht Gegenstand der Erörterungen der tripartiten Zusammenarbeit, hier sind die zivilgesellschaftlichen Akteure gefragt.
- Die Kantone haben zur Interessenwahrung die KdK gegründet, die Gemeinden verfügen über zwei Interessenorganisationen, den Städte- und den Gemeindeverband. In den meisten Ländern gibt es entsprechende Interessenorganisationen der untersten staatlichen Ebene, welche legitimiert sind, die Interessen der Gemeinde gegenüber dem Zentralstaat bzw. gegenüber der übergeordneten staatlichen Ebene zu vertreten.
- Die schweizerischen Kommunalverbände vertreten etwa $\frac{3}{4}$ der Gemeinden, die Mitglieder sind gleichmässig über das ganze Staatsgebiet verteilt. Seit langer Zeit und bis heute war unbestritten, dass diese Verbände (und nur diese) die kommunalen Interessen vertreten. Und dass es zwei Verbände gibt, ist auch nicht einzigartig, in Deutschland werden die kommunalen Interessen durch den Städte- und den Gemeindegtag vertreten.
- Wenn es um die staatliche Aufgabenerfüllung geht, können sich einzig legitimierte staatliche Ebenen bzw. deren unmittelbare Vertretungen auf gemeinsame Strategien einigen. Der Einbezug zivilgesellschaftlicher Organisationen ist im Rahmen der Meinungsbildung unerlässlich, wenn es aber um gemeinsame Haltungen geht, müssen die staatlichen Akteure unter sich bleiben. Würden zivilgesellschaftliche Akteure auf der tripartiten Plattform mitentscheiden, würde sich sofort die Frage stellen, welche dieser Organisationen dazu legitimiert sind, und welche nicht (Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände, Naturschutzorganisationen etc.).
- Würden Organisationen zugelassen, deren Mitglieder sowohl aus Kantonen wie aus Gemeinden bestehen würden, würde dies zu einer unerwünschten Vermischung führen. Es ist sehr wichtig, dass im Rahmen der tripartiten Zusammenarbeit jede Ebene für sich ihre Haltungen einbringen kann.
- Würden zusätzlich zum Städte- und zum Gemeindeverband weitere – raumbezogene - Organisationen die kommunalen Interessen vertreten, hätte dies zur Folge, dass gewisse Gebiete oder Landesteile (je nach Ausrichtung der zusätzlichen Organisation) überproportional vertreten wären. Der Städte- und der Gemeindeverband decken alle Räume ab (u.a. auch die Metropolitanräume und die Berggebiete). So sind beispielsweise die Gemeinden des Gebirgskantons Wallis zu 93% Mitglieder des Gemeindeverbandes, die Städte Brig-Glis, Martigny, Monthey, Siders und Sitten sind Mitglieder des Städteverbandes. Das Berggebiet wird – wie alle anderen Räume auch – von den beiden kommunalen Verbänden mit einem sehr hohen „Organisationsgrad“ und mit hoher Legitimation vertreten.
- Während die TAK bisher auf eher urbane Themen fokussierte und die Kommunalverbände gemäss Vereinbarung die urbanen Gebiete vertraten, sollen künftig Themen den ganzen schweizerischen Raum betreffend behandelt werden und die Kommunalverbände sollen die Interessen aller Räume vertreten; die Spielregeln sehen zu diesem Zweck ausdrücklich vor, dass die verschiedenen Räume in der Delegation der kommunalen Verbände angemessen vertreten werden.
- Mit dem Wechsel von der TAK zur TK wird eine Multilevel-Governance-Plattform geschaffen, welche alle tripartiten staatlichen Themen behandeln kann. Die beiden Kommunalverbände vertreten die Gemeinden des ganzen Staatsgebiets mit hoher Legitimation, der Einbezug weiterer raumbezogener Organisationen ist weder sinnvoll noch nötig.

Empfehlung 8 der Projektleitung: Die Projektleitung ist sich der politischen Brisanz dieser Frage bewusst. Letztlich ist es an der Politik zu entscheiden, welche Akteure Vertragspartner der Vereinbarung über die tripartite Zusammenarbeit sind.

Die Projektleitung empfiehlt aufgrund staatsrechtlicher Überlegungen, dass als Vertragspartner bzw. Träger der tripartiten Zusammenarbeit ausschliesslich staatliche Akteure bzw. deren Vertretungen vorzusehen sind und die Staatsebenen bezüglich deren Vertretung nicht zu „durchmischen“ sind. Die Aufnahme raum- oder interessenbezogener Organisationen in die Trägerschaft einer TK lehnt die Projektleitung deshalb ab.

Eine Mehrheit der Projektleitung ist der Meinung, dass der Einbezug raum- oder interessenbezogener Organisationen nichtsdestotrotz formalisiert werden sollte, indem wichtigen Organisationen ein Beobachterstatus in der TK und eine permanente Mitwirkung in der TTA gewährt wird. In diesem Sinne erscheint es sinnvoll, der SAB eine permanente Vertretung in der TTA sowie einen Beobachterstatus auf Stufe TK zu gewähren.

Eine Minderheit der Projektleitung empfiehlt, raum- und interessenbezogenen Organisationen projektbezogenes Gastrecht in den TK-Sitzungen zu gewähren und sie auf technischer Ebene in Form einer Mitwirkung in der Projektleitung (themenspezifisch und projektbezogen) einzubeziehen.

Aus Sicht der SAB-Geschäftsstelle entspricht die Empfehlung 8 nicht den Erwartungen der Berggebiete und ländlichen Räume. Der Einbezug der SAB in die TTA sowie der Beobachterstatus in der TK seien zwar ein positives Signal, letztlich finde dadurch aber kein echter Einbezug der Berggebiete und ländlichen Räume in die TAK statt. Die SAB könne so zwar mitdiskutieren, jedoch nicht mitentscheiden. Ein Dialog auf gleicher Augenhöhe zwischen städtischen und ländlichen Räumen sei so deshalb nicht möglich. Zudem erfolge das Agenda-Setting ausschliesslich durch die Träger der TAK (vgl. Empfehlung 9). Die Berggebiete und ländlichen Räume hätten somit auch keinen Einfluss auf das Agenda-Setting. Eine wirkliche Ausweitung der TAK zu einer TK findet damit aus Sicht der SAB nicht statt. Das Anliegen des Postulats Stadler sei mit diesem Vorschlag nicht erfüllt. Die SAB-Geschäftsstelle wertet deshalb den Vorschlag von Empfehlung 8 als nicht ausreichend. Seitens der SAB wird sich der Vorstand über den in Empfehlung 8 enthaltenen Vorschlag abschliessend äussern.

Bezüglich der Repräsentation in der TK schlägt die Projektleitung vor, für die künftige Zusammenarbeit für jede staatliche Ebene die folgenden Anforderungen zu formulieren:

- Bei einem strukturellen Einbezug der ländlichen Räume (also bei den Modellen der Kombination IV) sind nicht nur die Berggebiete gefragt, die Gesamtheit der ländlichen Räume muss ihre Herausforderungen auf der tripartiten Plattform einbringen und diskutieren können.
- Die Interessen der Bevölkerung der verschiedenen "Räume" von gesamtschweizerischer Bedeutung müssen in einer TK angemessen vertreten sein. So erscheint es unerlässlich, dass einerseits die Kernstädte, andererseits auch das Berggebiet vertreten sind. Zudem muss sichergestellt werden, dass auch die Sprachregionen angemessen vertreten sind. Letztlich obliegt es den Trägerschaften, diese Repräsentation zu gewährleisten. Eine entsprechende Grundsatzbestimmung sollte in die TAK-Vereinbarung aufgenommen werden.
- Die Trägerorganisationen der tripartiten Zusammenarbeit sollten bei wichtigen Fragen für ihre Ebene nach Möglichkeit eine konsolidierte Haltung einnehmen. Es wird aber realistischere Weise nicht zu vermeiden sein, dass die Vertretungen der gleichen Ebene allenfalls unterschiedliche Haltungen vertreten, sei dies bei fachlichen Fragen oder auch im Rahmen von politischen Bewertungen.
- Nach wie vor müssten in einer Tripartiten Konferenz die Delegationen der Träger politisch mandatiert sein, (fach-)technische Delegationen sind nur auf untergeordneter Ebene angezeigt (z.B. TTA, Projektleitungen, Arbeitsgruppen).

6.3 Agenda-Setting

Empfehlung 9 der Projektleitung: Es muss genau geregelt werden, wie das Agenda-Setting erfolgt. Dabei gelten die folgenden Rahmenbedingungen:

- Nur Themen, die alle drei staatlichen Ebenen betreffen
- Nur politisch wesentliche Themen von gesamtschweizerischem Interesse
- Antragsrecht aller Träger
- Ausschuss der Delegationsvorsitzenden entscheidet über Traktandierung eines Themas
- Bei Ablehnung einer Traktandierung kann der Entscheid der Konferenz verlangt werden
- Über die Schwerpunkte einer TK/TAK entscheidet abschliessend nicht die TK/TAK selbst, sondern deren Träger, indem diese periodisch ein Arbeitsprogramm verabschieden und die dafür notwendigen Mittel bereitstellen.

6.4 Output der tripartiten Zusammenarbeit

Bezüglich Intensität kann der Output der TAK/TK wie folgt beschrieben werden:

- Formloser Meinungs-austausch
- Kenntnisnahme von Berichten
- Zustimmung bzw. ablehnende Kenntnisnahme von Berichten
- Formulierung gemeinsamer Haltungen
- Formulierung von Anträgen zuhanden der „Mitglieder“
- Formulierung von Anträgen zuhanden der „Mitglieder“, welche den zuständigen Organen unterbreitet werden müssen
- Entscheid in der Sache (über drei Ebenen hinweg)

Output TAK/TK	Bewertung in Stichworten	Umsetzung
Formloser Meinungs Austausch	<ul style="list-style-type: none"> • Dazu braucht es keine formalisierte Organisation • Wenig politisches Gewicht • Rückschritt gegenüber heute 	Keine
Kenntnisnahme von Berichten	<ul style="list-style-type: none"> • Grundsätzlich unerwünscht, weil ungewiss, wie die TAK/TK den Bericht bewertet • Kann ausnahmsweise sinnvoll sein, vor allem bei divergierenden Interessenlagen 	Spielregeln
Zustimmende bzw. ablehnende Kenntnisnahme von Berichten	<ul style="list-style-type: none"> • Erwünscht, Haltung TAK/TK wird kommuniziert 	Spielregeln
Formulierung gemeinsamer Haltungen	<ul style="list-style-type: none"> • Erwünscht, Haltung TAK/TK wird kommuniziert 	Spielregeln
Formulierung von Anträgen zuhanden der „Mitglieder“	<ul style="list-style-type: none"> • Erwünscht, bei Geschäften zur Umsetzung unerlässlich 	Spielregeln
Formulierung von Anträgen zuhanden der „Mitglieder“, welche den zuständigen Organen unterbreitet werden müssen	<ul style="list-style-type: none"> • An sich sehr wirkungsvoll • Würde der Durchsetzung gemeinsamer Haltungen dienen • Rechtlich nicht ganz einfach umzusetzen • Würde im Moment das „Fuder“ überladen 	Umsetzung ev. später
Entscheid in der Sache (über drei Ebenen hinweg)	Aus staatsrechtlicher Sicht „no go“ Verwischt die Verantwortlichkeiten Würde weitreichende rechtliche Anpassungen bedingen (Stufe Verfassung)	Keine

Empfehlung 10 der Projektleitung: Es ist vorzusehen, dass die Mitglieder der TAK/TK

- von Berichten zustimmend, ablehnend oder ohne weitere Bewertung Kenntnis nehmen,
- gemeinsame Haltungen formulieren und
- zuhanden der Träger Anträge stellen kann.

6.5 Stimmengewichtung

Es stellt sich die Frage, ob eine Stimmengewichtung in der TAK/TK oder in den anderen Organen (z.B. TTA) Sinn macht. Es sind kaum Gründe für eine Stimmengewichtung auszumachen, da die TAK/TK nur einen beschränkten Kreis von „Mitgliedern“ hat. Gegen eine Stimmengewichtung sprechen die folgenden Gründe:

- Die TAK/TK ist eine Plattform, die nur dann erfolgreich und wirkungsvoll funktioniert, wenn die Entscheide weitgehend einvernehmlich gefällt werden.
- Mit der Gewichtung bestimmter Stimmen würde eine Zweiklassengesellschaft in der TAK/TK geschaffen.
- Schliesslich wäre es kaum möglich, die Gewichtung der Stimmen nach sachlich haltbaren Kriterien vorzunehmen.

Empfehlung 11 der Projektleitung: Auf eine Stimmengewichtung ist zu verzichten.

6.6 Organisation Geschäftsstelle

Heute obliegt die Führung der TAK-Geschäftsstelle der KdK. Diese Lösung hat den Vorteil, dass sich die TAK/TK auf eine gut funktionierende Organisation mit Erfahrung im Management im öffentlichen Umfeld abstützen kann. Zudem ist ein wichtiger TAK/TK-Partner so „automatisch“ involviert. Aus staatsrechtlicher Sicht erscheint die kantonale Ebene für diese Aufgabe prädestiniert, obliegt ihr doch die Kompetenz-Kompetenz für alle staatsorganisatorischen Fragen.

Gegen diese Lösung könnte ins Feld geführt werden, die KdK sei nicht unabhängig, es bestehe die Gefahr, dass gewisse Geschäfte allzu stark den KdK-Stempel aufgedrückt erhielten. Bei dieser Ausgangslage fallen Verschiebungen der Geschäftsstelle hin zum Bund oder zu den kommunalen Verbänden zu Vorherein ausser Betracht. In Frage käme höchstens die Übertragung der Geschäftsstelle auf einen Dritten, sei es eine bestehende Organisation, sei es auf eine von der TAK/TK zu gründende juristische Person.

Vorteile einer „Auslagerung“ der Geschäftsstelle: - Unabhängigkeit

Nachteile einer „Auslagerung“ der Geschäftsstelle: - Verlust von Know How
- Erheblicher Transformationsaufwand

Empfehlung 12 der Projektleitung: Die „Auslagerung“ der Geschäftsstelle ist als Option nicht aus den Augen zu verlieren, zur Zeit soll sie aber wegen der Unwägbarkeiten nicht weiterverfolgt werden.

6.7 Finanzierung

Heute wird der Betrieb der TAK (einschliesslich Projektaufwand) grundsätzlich von jeder staatlichen Ebene zu einem Drittel finanziert, wobei sich Städte- und Gemeindeverband diesen Drittel teilen. Während der Bund und die Kantone ihren Aufwand „steuerfinanziert“ bereitstellen können, müssen der Städte- und der Gemeindeverband ihren Beitrag aus Mitgliederbeiträgen bereitstellen, was bekanntermassen schwierig ist. Gleichzeitig erscheint es richtig, dass jede Ebene ihren (gleichen) Anteil an die allgemeinen Kosten entrichtet, steht dieser Kostenbeteiligung ja gleichzeitig eine entsprechende Mitsprache und Mitbestimmung gegenüber. Sollten weitere Organisationen in die Trägerschaft der TK aufgenommen werden, müssten sich diese ebenfalls finanziell beteiligen.

Es ist nicht davon auszugehen, dass die formale Erweiterung der Themen zu einem deutlichen Anwachsen der Projekte und damit auch der Kosten führen wird. Die TAK hat sich ja bereits bisher mit Themen befasst, die den gesamten Raum betreffen. In diesem Sinn ist keine namhafte Kostensteigerung zu erwarten. Unabhängig vom gewählten Modell muss dafür gesorgt werden, dass die bisherigen personellen und finanziellen Mittel für agglomerationsspezifische Themen auch weiterhin zur Verfügung stehen. Zudem ist zu beachten, dass das Arbeitsprogramm jeweils zusammen mit dem Budget beschlossen wird.

Empfehlung 13 der Projektleitung: Die bestehenden Finanzierungsmechanismen haben sich bewährt und sollen nicht geändert werden. Es ist zu prüfen, ob sich Organisationen mit Beobachterstatus in der TK oder einer permanenten Mitwirkung in der TTA finanziell beteiligen sollten.

6.8 Verankerung der TAK/TK im Gesetz

Heute beruht die tripartite Zusammenarbeit auf einem vertraglichen Konstrukt. Die Verankerung der TAK/TK im Gesetz wäre sicher ein wichtiges politisches Zeichen, um die Bedeutung der vertikalen Zusammenarbeit aller Akteure zu betonen. Allerdings erscheint die rechtliche Verankerung aus politischer wie auch aus staatsrechtlicher Sicht als sehr anspruchsvoll und würde erhebliche Ressourcen binden.

Empfehlung 14 der Projektleitung: Die TAK/TK soll weiterhin auf einer vertraglichen Grundlage basieren, längerfristig könnte eine gesetzliche Verankerung ins Auge gefasst werden.

7. Zusammenfassung der Empfehlungen der Projektleitung

Die Projektleitung empfiehlt, die heutige TAK in eine Tripartite Konferenz überzuführen und dabei das Modell 4a (TK nach Muster TAK) umzusetzen: D.h. die ländlichen Räume sind auf Ebene der Repräsentation strukturell in die TAK-Trägerschaft einzubeziehen und der thematische Fokus ist zu öffnen, ohne dass die prioritären Themen der Agglomerationsräume an Bedeutung verlieren (vgl. Empfehlungen 1-4).

Falls der Schritt hin zum Modell 4a von der Politik als zu gross erachtet wird, könnte im Sinne einer „Vorstufe“ das Modell 4d (Foren) eingeführt werden (vgl. Empfehlung 5).

Diese neue Tripartite Konferenz sollte ihren Fokus auf wesentliche raumrelevante Fragestellungen richten, die sowohl den Bund, die Kantone wie auch die Städte und Gemeinden massgeblich betreffen (Empfehlung 6).

Weiter empfiehlt die Projektleitung, auf einen Einbezug von raum- oder interessenbezogenen Organisationen in die Trägerschaft zu verzichten.

Eine Mehrheit der Projektleitung ist der Meinung, dass der Einbezug raum- oder interessenbezogener Organisationen formalisiert werden sollte, indem wichtigen Organisationen ein Beobachterstatus in der TK und eine permanente Mitwirkung in der TTA gewährt wird. In Bezug auf den Antrag der SAB erscheint es deshalb sinnvoll, eine permanente Vertretung in der TTA sowie einen Beobachterstatus auf Stufe TK vorzusehen (vgl. Empfehlung 8).

Eine Minderheit der Projektleitung empfiehlt, raum- und interessenbezogenen Organisationen projektbezogenes Gastrecht in den TK-Sitzungen zu gewähren und sie auf technischer Ebene in Form einer Mitwirkung in der Projektleitung (themenspezifisch und projektbezogen) einzubeziehen (vgl. Empfehlung 8).

Um ein korrektes und voraussehbares Verfahren zu gewährleisten, müssen Spielregeln zum Verfahren bei der Umsetzung des priorisierten Modells formuliert und konsolidiert werden (vgl. Empfehlung 7). Die Projektleitung hat in Kapitel 6 Vorschläge für solche Spielregeln formuliert und lädt die TK-Träger ein, diese in eine entsprechende Vereinbarung einzubauen (vgl. Empfehlungen 8-14).

Aus Sicht der SAB-Geschäftsstelle entspricht die Empfehlung 8 nicht den Erwartungen der Berggebiete und ländlichen Räume. Der Einbezug der SAB in die TTA sowie der Beobachterstatus in der TK seien zwar ein positives Signal, letztlich finde dadurch aber kein echter Einbezug auf Augenhöhe der Berggebiete und ländlichen Räume in die TAK statt.

Anhänge

Anhang I: Literatur und Forschung zum Thema tripartite Zusammenarbeit und ländliche Räume

Anhang II: Auswertung der Interviews

Anhang I: Literatur und Forschung zum Thema tripartite Zusammenarbeit und ländliche Räume

Das Thema findet in der Literatur bisher wenig Niederschlag. Die nachfolgenden Publikationen befassen sich, teilweise auch nur am Rande, mit dem Thema tripartite Zusammenarbeit oder ländliche Räume:

1.1. ROREP, Schweizerische Studiengesellschaft für Raumordnung und Regionalpolitik. Die ländlichen Räume in der Schweiz (Diskussionspapier, 2005)

Im Diskussionspapier wird eine Vision für die ländlichen Räume entwickelt, aus welcher normative Massnahmen abgeleitet werden.

Das Papier geht von der Feststellung aus, dass die ländlichen Räume sehr heterogen sind und die vom Bundesamt für Raumentwicklung im Rahmen des Monitoring ländlicher Raum abgeleiteten Raumtypen umfassen (periurbaner Raum, alpine Tourismuszentren, peripherer ländlicher Raum). Die Abgrenzung zwischen den Raumtypen verlaufe nicht statisch, sondern dynamisch. Mit der derzeitigen Verstädterung der Schweiz wachsen die Agglomerationen in die ländlichen Räume hinein, während letztere schrumpfen.

Die im Diskussionspapier entwickelte Vision setzt sich zusammen aus einer Hauptvision und räumlich differenzierten Teilvisionen. Die Hauptvision lautet wie folgt (S. 60):

- „Die ländlichen und städtischen Räume der Schweiz ergänzen sich gegenseitig. Dadurch entsteht eine Struktur des Raumes Schweiz, welche die Anforderung erfüllt, gleichzeitig Heimat für die Menschen, wie auch Basis für die erfolgreiche Lösung zukünftiger wirtschaftlicher Herausforderungen zu sein.
- Das Wirtschaftsgefüge der ländlichen Räume ist diversifiziert. Besonderes Gewicht ist auf moderne, zukunftsorientierte Branchen gelegt (bestehende und neue). Dadurch werden für Bevölkerung und Wirtschaft neue Zukunftsperspektiven eröffnet. Die regionalen Zentren wirken als Entwicklungsmotoren. Die ländlichen Räume der Schweiz weisen unterschiedliche Standortvoraussetzungen auf. Die aktiven und innovativen Akteure in den Regionen sind in der Lage, diese Potenziale zu erkennen und in Wert zu setzen und so die ländlichen Räume strategisch weiter zu entwickeln.
- Die ländlichen Räume weisen eine qualitativ gute, den Bedürfnissen von Bevölkerung und Wirtschaft angepasste Versorgung mit Infrastruktureinrichtungen (Verkehr, Elektrizität, Wasser, Telekommunikation, etc) und Dienstleistungen (Verwaltung, öV, Güter des täglichen Bedarfs, Bildungs-, Gesundheits- und Sozialeinrichtungen, etc.) auf.
- Die Politik für den ländlichen Raum orientiert sich am Prinzip der nachhaltigen Entwicklung: Sie strebt ein Gleichgewicht zwischen der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Dimension an. Ein schonender Umgang mit den natürlichen Ressourcen wird angestrebt. Wo sinnvoll und erwünscht wird der Natur der erforderliche Freiraum gelassen.“

Für die normative Umsetzung der Vision empfiehlt die ROREP folgende Ansätze (S. 60, 61):

- „Der sektorale Ansatz ist weiter zu verfolgen. Das bedeutet, dass die raumwirksamen Politikbereiche vermehrt einen Beitrag zur Entwicklung der ländlichen Räume leisten müssen. Dazu müssen die Sektoralpolitiken auch besser koordiniert werden.
- Die Neue Regionalpolitik kann als Ankerpunkt für die verstärkte Koordination der Sektoralpolitiken dienen. Über die NRP können die Sektoralpolitiken gemeinsam Programme für die ländlichen Räume erarbeiten.
- Die finanziellen Mittel für diese gemeinsamen Programme sollen über die Budgets der jeweiligen Sektoralpolitiken bereit gestellt werden. Sollte sich dieser Ansatz nicht bewähren, ist die Idee eines Kohäsionsfonds aufzugreifen.
- Den Akteuren in den Regionen kommt eine zentrale Rolle zu. Sie sollen deshalb mit geeigneten Massnahmen befähigt werden, ihre Zukunft aktiv zu gestalten. Auf der regionalen Ebene sollen räumliche Entwicklungsprogramme erarbeitet werden.
- Die ländlichen Räume sollen im Rahmen des neuen Raumplanungsgesetzes eine gesetzliche Grundlage erhalten. Dabei sollen insbesondere die erwähnte Enabling-Strategie sowie die regionalen Raumentwicklungskonzepte verankert werden.
- Eine Tripartite Konferenz für die ländlichen Räume kann die vertikale Koordination und den Dialog verbessern.“

1.2. Berz Hafner + Partner AG, C.E.A.T., Abstimmung der Agglomerationspolitik mit der Politik des ländlichen Raums, Bericht zu Handen der Tripartiten Agglomerationskonferenz vom 29. Juni 2009

Der Bericht untersucht die Wechselwirkungen zwischen der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raums und zeigt erste Ansätze einer koordinierten Politik auf, in der die Entwicklung der städtischen und ländlichen Räume aufeinander abgestimmt wird.

Im Teil „Grundlagen“ wird aufgezeigt, dass seit dem Jahr 2001 mit der Agglomerationspolitik ein konzeptioneller und instrumenteller Rahmen für die Problemlösung in Städten und Agglomerationen besteht, während im Gegensatz dazu der Bund bisher keine explizite Politik des ländlichen Raums formuliert habe. Vielmehr würden unter diesem Begriff verschiedene sektoralpolitische Massnahmen und die Regionalpolitik verstanden. Als implizite gemeinsame Zielsetzung dieser politischen Instrumente könne der Erhalt der dezentralen Besiedlung aufgefasst werden.

In der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raums stünden damit heute zwei unterschiedliche Ziele nebeneinander: „pointiert ausgedrückt strebt die Agglomerationspolitik eine Konzentration an, während die Politik des ländlichen Raums auf eine Dezentralisierung zielt“ (S. 10). Das Verhältnis zwischen den beiden Zielen sei nicht explizit geklärt. Die Folge davon sei eine Konkurrenz in der Entwicklung von Agglomerationen und ländlichen Räumen: die Seite, die ihre Möglichkeiten besser nutze, gewinne auf Kosten der anderen. Angesichts der wachsenden Verflechtung von Stadt und Land bestehe dabei das Risiko, dass auf lange Sicht beide Seiten verlören.

Als Alternativen zur Konkurrenz der Ziele werden Hierarchie und Komplementarität genannt. Die Abstimmung von Agglomerationspolitik und Politik des ländlichen Raums setze voraus, dass das Verhältnis zwischen den Entwicklungszielen für Stadt und Land im politischen Prozess diskutiert und definiert werde. Der Bericht geht davon aus, dass ein neues Verständnis der Komplementarität von Stadt und Land nötig ist und zeigt verschiedene Lösungsansätze auf, die auf die Entwicklung einer solchen Politik ausgerichtet sind:

- 1) Politik auf Stadt-Land-Beziehungen ausrichten
 - Kohärente Ziele und ganzheitliche Politik für Stadt und Land entwickeln
 - Stadt-Land-Beziehungen in die Sektoralpolitik integrieren
 - Politik des ländlichen Raums weiter fassen
 - Zusammenarbeit der Kantone in der Regionalentwicklung verstärken
- 2) Zusammenarbeit in Stadt-Land-Räumen fördern
 - Regionale Plattformen für eine komplementäre Politik für Stadt und Land schaffen
- 3) Handlungsfähigkeit der politischen Akteure stärken
 - (Ver-)Handlungsfähigkeit der Gemeinden stärken
 - Wirkungsvolle Vorgaben und Anreize schaffen
 - Aufgabenteilung und Finanzausgleich weiter entwickeln

Die TAK zog aus dem Bericht und den Ergebnissen einer im Anschluss durchgeführten Konsultation bei den Partnern der TAK sowie bei den politischen Parteien die folgenden Schlussfolgerungen:

- Die Partnerschaft zwischen Stadt und Land ist zu stärken, wobei beide Partner auf gleicher Augenhöhe zusammenarbeiten.
- Voraussetzung für diese Partnerschaft ist die Entwicklung einer klaren Strategie für die ländlichen Räume.
- Langfristig sollte die Zusammenarbeit auf Grundlage einer Regionen-Politik mit differenzierten Entwicklungsstrategien für die urbanen und ländlichen Räume stattfinden.
- Die bestehenden Finanz- und Lastenausgleichssysteme sind im Sinne dieser Zielsetzungen zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen.
- Der Einbezug der ländlichen Räume in die tripartite Zusammenarbeit ist in geeigneter Weise anzustreben.

1.3. Kilian Meyer, Gemeindeautonomie im Wandel, Diss St. Gallen 2011

Der Autor dieser juristischen Dissertation gelangt anhand einer umfassenden Verfassungsauslegung und unter Berücksichtigung der Europäischen Gemeindeautonomiecharta zum Ergebnis, dass die Gemeindeautonomie zur Garantie der Bundesverfassung und zum konstitutiven Element des Bundesstaats geworden ist. Der Gemeindeartikel, wird argumentiert, beinhalte einen Grundentscheid zugunsten eines dreistufigen Bundesstaates von Bund, Kantonen und Gemeinden. Die Gemeindeautonomie sei dabei das Recht und die tatsächliche Fähigkeit der Gemeinden, im Rahmen des kantonalen Rechts einen wesentlichen Teil der öffentlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung zu gestalten.

Die Rolle der Kantone als Drehscheiben und Mittelpunkte des föderalistischen Systems wird dabei nicht in Frage gestellt: „Die Kantone sammeln die kommunalen Anliegen im demokratischen Verfahren, koordinieren und vertreten sie beim Bund als ihre eigenen.“ Die Gemeinden wirken jedoch in verschiedener Form direkt an der Entscheidungsfindung im Bund mit. In diesem Zusammenhang wird auf die wichtige Rolle der TAK (als Plattform für die gegenseitige Information, die Verstärkung der vertikalen Zusammenarbeit und der Entwicklung einer gemeinsamen Agglomerationspolitik) hingewiesen (S. 403). Dabei sei „auffällig, in welcher unverbindlicher Weise die vertikale Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden derzeit geregelt ist“ (S. 404). Die zentralen Grundsätze über diese würden lediglich in einer Richtlinie geregelt. Die Arbeit der TAK basiere lediglich auf einer vertraglichen Vereinbarung ihrer Träger (S. 404).

Der Autor vertritt die Auffassung, dass der vertikalen Koordination der drei staatlichen Ebenen zur Erfüllung der bundesstaatlichen Aufgaben grosse Bedeutung zukomme, welche in Zukunft noch grösser werde. Die TAK sei daher als wichtiges Instrument einzustufen, sie scheine sich in der Praxis bewährt zu haben. Es sei deshalb angezeigt, für dieses bundesstaatliche Projekt eine angemessene Rechtsgrundlage zu schaffen (S. 404). „In Zukunft sollte der Fokus allerdings nicht mehr ausschliesslich auf den urbanen Raum gelegt, sondern es sollten neben den Agglomerationen vermehrt auch die ländlichen Gegenden in die vertikale Kooperation einbezogen werden. Folgerichtig müsste die TAK in Tripartite Konferenz umbenannt werden.“

Weil es sich sowohl bei den Bestimmungen, welche in den Richtlinien des Bundesrates enthalten seien, wie auch bei der Vereinbarung der TAK um wichtige Grundsätze der vertikalen Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden handle, gehörten diese aus rechtsstaatlichen und demokratischen Gründen auf eine solide gesetzliche Grundlage gestellt (S. 405). Nach der Auffassung des Autors liesse sich eine Regelung in einem Bundesgesetz über die Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden mit der Verfassung vereinbaren. Da die TAK empfohlen, aber nicht beschliessen könne, bestehe kein Risiko eines Eingriffs in die kantonale Organisationshoheit (S. 405).

1.4. Raumkonzept Schweiz (überarbeitete Fassung 2012)

Mit dem Raumkonzept Schweiz wurde erstmals eine von allen drei Staatsebenen gemeinsam getragene Vorstellung einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung der Schweiz erarbeitet. Eine erste Version (Entwurf) wurde aufgrund der Ergebnisse einer Konsultation überarbeitet. Im Rahmen der Konsultation wurden insbesondere die Stellung des ländlichen Raums resp. dessen Entwicklungspotenziale und Entwicklungsperspektiven thematisiert.

Die überarbeitete Fassung definiert im ersten Teil fünf Ziele (1. Siedlungsqualität und regionale Vielfalt fördern, 2. Natürliche Ressourcen sichern, 3. Mobilität steuern, 4. Wettbewerbsfähigkeit stärken, 5. Solidarität leben) und leitet daraus drei Strategien ab. Für jede Strategie wird aufgezeigt, welchen Beitrag die drei Staatsebenen leisten können resp. sollen. Dabei wird auch der Bedarf nach gemeinsamen Beiträgen aufgezeigt. Nachfolgend werden die drei Strategien sowie der jeweilige gemeinsame Handlungsbedarf wieder gegeben.

Strategie 1: Handlungsräume bilden und das polyzentrische Netz von Städten und Gemeinden stärken:

Entwicklungsstrategien erarbeiten	<ul style="list-style-type: none"> • Raumkonzept Schweiz weiterentwickeln • Agglomerationspolitik weiterentwickeln • Gesamtstrategie für die ländlichen Räume erarbeiten
Kooperationen stärken	kein gemeinsamer Handlungsbedarf ausgewiesen
Lasten-Nutzen-Ausgleich verbessern	Grundlagen für Lasten-Nutzen-Ausgleich entwickeln

Strategie 2: Siedlungen und Landschaften aufwerten

Siedlungsentwicklung nach innen fördern	Kein gemeinsamer Handlungsbedarf ausgewiesen
Qualität von Siedlung und Landschaften aufwerten	<ul style="list-style-type: none"> • Qualitative Aufwertung ermöglichen (i.S. von günstige Voraussetzungen schaffen) • Raum für Biodiversität schaffen
Erhalt des Kulturlandes fördern	Kein gemeinsamer Handlungsbedarf ausgewiesen

Strategie 3: Verkehr, Energie und Raumentwicklung aufeinander abstimmen

Siedlung, Infrastrukturen, Verkehr und Energie aufeinander abstimmen	<ul style="list-style-type: none"> • Koordination der Verkehrsträger sicherstellen • Koordination von Verkehr und Raum sicherstellen • Standorte für übergeordnete Infrastrukturen sichern • Untergrund koordiniert nutzen • Verkehrsträgerübergreifende Logistikpolitik erarbeiten
--	--

Der erste Teil schliesst mit einem Bekenntnis zur tripartiten Zusammenarbeit.

Im zweiten Teil werden zur Konkretisierung der Ziele und Strategien 12 Handlungsräume vorgeschlagen. Dabei wird unterschieden zwischen grossstädtisch geprägten Handlungsräumen (Zürich, Basel, Métropole Lémanique und Hauptstadtregion Schweiz), fünf klein- und mittelstädtisch geprägten Handlungsräumen (Luzern, Città Ticino, Jurabogen, Aareland und Nordostschweiz) sowie drei alpinen Handlungsräumen (Gotthard, Westalpen, Ostalpen).

Das Raumkonzept ist kein verbindliches Instrument, sondern versteht sich als Orientierungsrahmen und Entscheidungshilfe.

1.5. Bundesamt für Raumentwicklung (ARE): Monitoring Ländlicher Raum Schweiz, Synthesebericht 2012

Der Bericht enthält eine Zusammenstellung der wichtigsten, mit Daten aus offiziellen Statistiken der Schweiz belegbaren Entwicklungstrends im ländlichen Raum der Schweiz. Er dient dem Bundesamt für Raumentwicklung als Grundlage für die Weiterentwicklung von Strategie und Massnahmen zu Gunsten dieses Raumes.

Die Trends werden im Bericht wie folgt zusammengefasst (S. 1 – 3)²¹

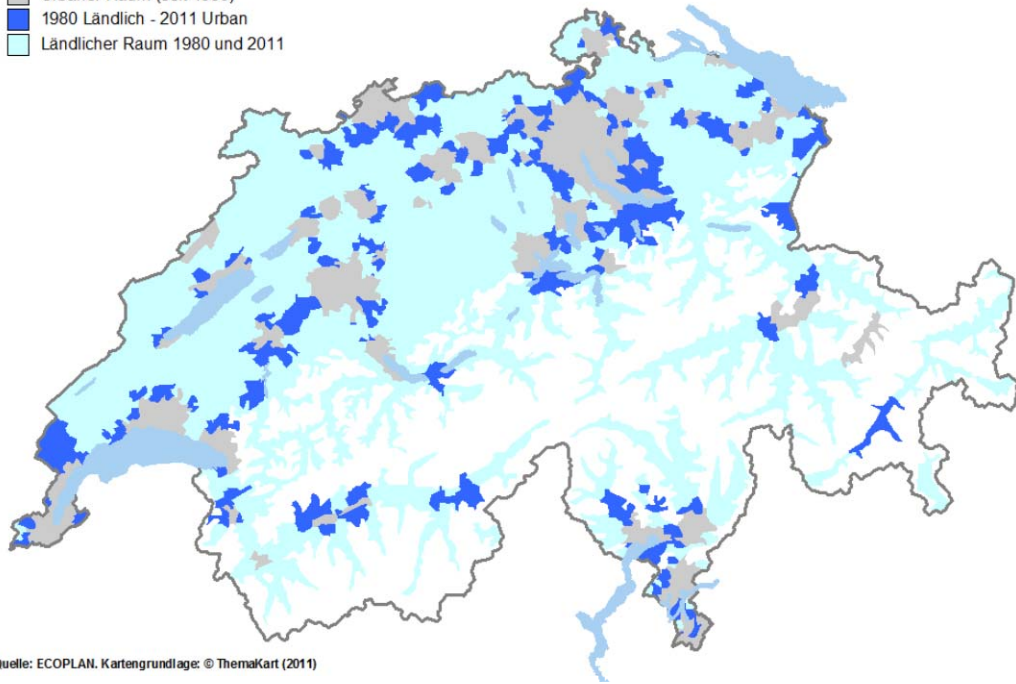
„Generelle Trends

Ausbreitung der Städte und urbanen Gebiete: Der ländliche Raum hat zwischen 1980 und 2010 insgesamt 430 Gemeinden mit einer Gesamtfläche von 4'761km² an den urbanen Raum verloren. Der flächenmässige Anteil des ländlichen Raums der Schweiz ist von 89% auf 77% gesunken.

²¹ Die Visualisierungen entstammen ebenfalls dem Synthesebericht; sie werden nachfolgend unter Verweis auf die jeweilige Fundstelle im Synthesebericht in die Zusammenfassung der Trends eingeschoben.

Visualisierung: Veränderung des ländlichen Raums zwischen 1980 und 2011 (Quelle: Synthesebericht, S. 12)

- Urbaner Raum (seit 1980)
- 1980 Ländlich - 2011 Urban
- Ländlicher Raum 1980 und 2011

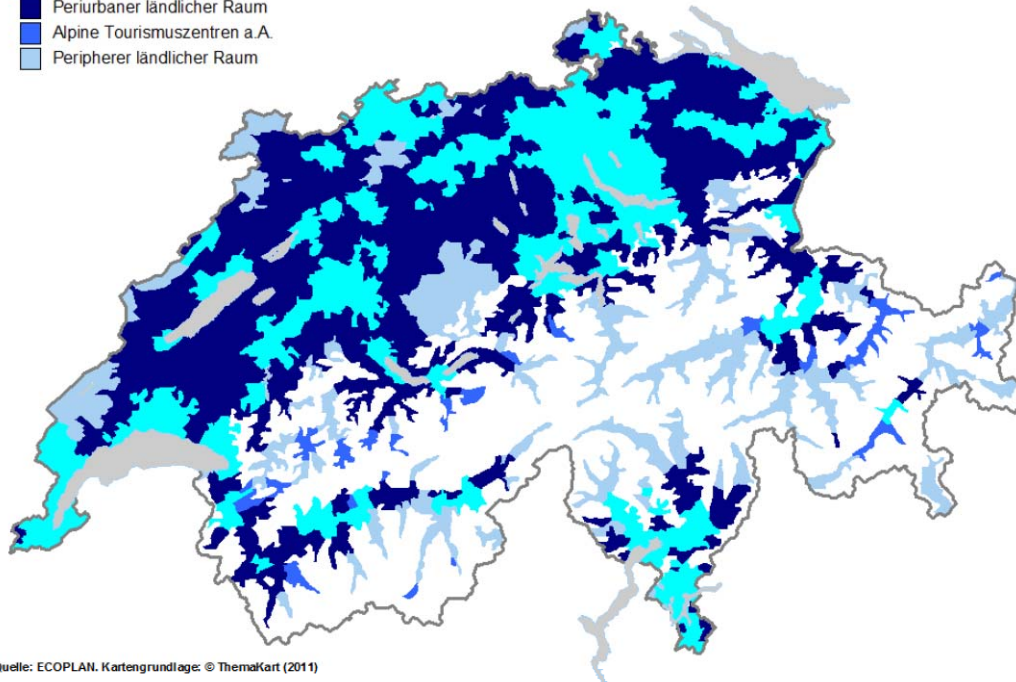


Quelle: ECOPLAN. Kartengrundlage: © ThemaKart (2011)

Der grösste Teil des ländlichen Raums - im Jahr 2010 über 80% - sind periurbane Gemeinden (1'322 von 1'636 Gemeinden) unweit von Agglomerationen oder Einzelstädten. Nur 292 Gemeinden (18% aller Gemeinden des ländlichen Raumes) befinden sich im peripheren ländlichen Raum. „

Visualisierung: Der ländliche Raum heute (2011): Raumtypen des ländlichen Raums (Quelle: Synthesebericht, S. 14):

- Urbaner Raum
- Periurbane ländlicher Raum
- Alpine Tourismuszentren a.A.
- Peripherer ländlicher Raum



Quelle: ECOPLAN. Kartengrundlage: © ThemaKart (2011)

Der Anteil der ländlichen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung nimmt laufend ab: Der Verstädterungsgrad – gemessen am Anteil der Bevölkerung, welcher im urbanen Raum lebt – hat sich im Zeitraum von 1980 bis 2010 von 61% auf 74% erhöht.

Bevölkerungswachstum in vielen ländlichen Gebieten: Trotz negativem Binnenwanderungssaldo wächst in der Schweiz anders als in verschiedenen europäischen Ländern die Bevölkerung in vielen ländlichen Gebieten. Seit 2000 verzeichnet der ländliche Raum insgesamt ein Bevölkerungswachstum von 7%, wobei v.a. der periurbane Raum wächst.

Nach wie vor gute Grundversorgung auch im ländlichen Raum, aber längere Wege zu den entsprechenden Einrichtungen: Die Versorgungsdichte pro Einwohnerin und Einwohner mit Grundversorgungsleistungen im ländlichen Raum ist nach wie vor relativ gut (auch im Vergleich mit den Agglomerationen). Die Versorgungsqualität (Detailhandel, Post, Schulen) hat in der Vergangenheit aber abgenommen. Die Wege zu den Versorgungseinrichtungen sind länger geworden.

Geringere wirtschaftliche Dynamik im ländlichen Raum: Die ländlichen Gebiete weisen einen Branchenmix mit einem geringeren Anteil hochproduktiver Branchen auf. Sie entwickeln sich daher weniger dynamisch als der urbane Raum. Es werden weniger neue Stellen in neuen Unternehmen geschaffen.

Geringere Arbeitslosigkeit im ländlichen Raum: Im Jahr 2010 sind im peripheren ländlichen Raum nur 2.1 von 100 Erwerbspersonen arbeitslos gemeldet. Im urbanen Raum trifft dies auf 4.3 Personen zu. Die Arbeitslosigkeit im ländlichen Raum ist insgesamt geringer als im schweizerischen Durchschnitt.

Verstärkung der Verflechtungen zwischen ländlichem und urbanem Raum: Der Anteil der Erwerbstätigen, welche ihren Arbeitsplatz ausserhalb des Wohnorts haben, hat im Zeitraum zwischen 1980 und 2000 von rund 41% auf 57% zugenommen.

Der ländliche Raum als Erholungsraum für die Bevölkerung der urbanen Gebiete: Vom urbanen in den peripheren ländlichen Raum oder die alpinen Tourismuszentren erfolgen überdurchschnittlich viele Verkehrswege aus Freizeitgründen. Die Zweitwohnungen im ländlichen Raum sind zu über 80% im Besitz von Personen mit Wohnsitz im urbanen Raum.

Weniger intensive Nutzung der Siedlungsflächen im ländlichen Raum: Der Anteil der Siedlungsflächen ist im ländlichen Raum naturgemäss deutlich geringer als im urbanen Raum. Vergleichsweise gross sind die für Verkehrsinfrastrukturen benötigten Flächen, unter-durchschnittlich gross sind die Industrie- und Gewerbeareale. Im ländlichen Raum sind die Siedlungsflächen um den Faktor 1.5 stärker gewachsen als die Zahl der Arbeitsplätze und Bevölkerung. Im urbanen Raum ist das Gegenteil der Fall: Hier hat eine Zunahme der Nutzungsintensität und damit eine gewisse Verdichtung stattgefunden.

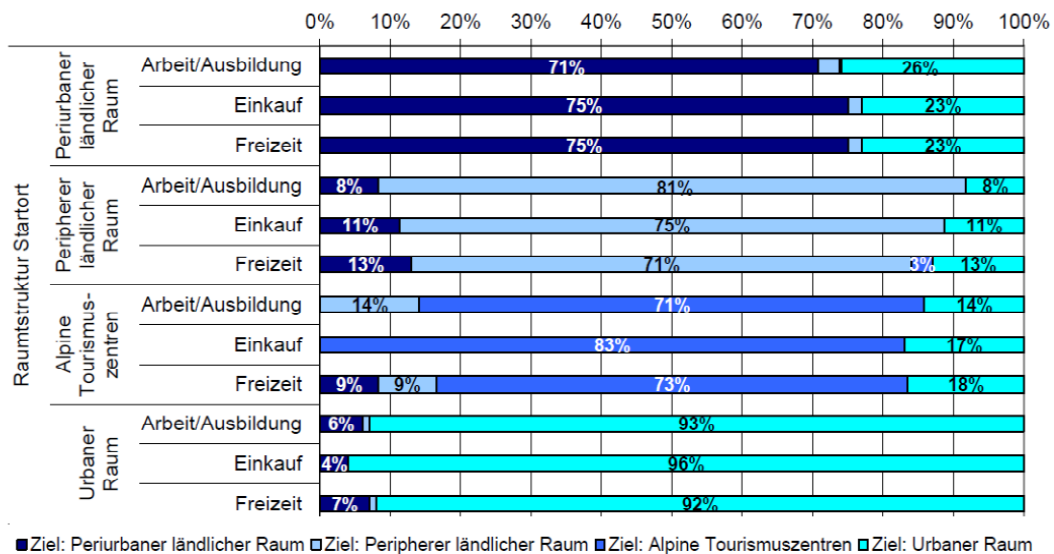
Trends im periurbanen ländlichen Raum

Positiver Binnenwanderungssaldo: Die periurbanen Gemeinden weisen das stärkste Bevölkerungswachstum im ländlichen Raum auf. Diese Gemeinden verzeichnen mehr Zuzüger aus anderen Schweizer Gemeinden als in solche abwandern.

Periurbane Gemeinden sind attraktive Wohnorte für Familien mit Kindern: Im periurbanen Raum sind 40-55-Jährige und Kinder bis 20 Jahre sowie Haushalte mit Kindern über-durchschnittlich vertreten. Im Einklang mit dieser Entwicklung wurden im periurbanen Raum zwischen 2000 und 2010 auch viele neue Wohneinheiten erstellt: Im Vergleich zum Gesamt-wohnungsbestand wurde praktisch doppelt so viel gebaut wie im peripheren ländlichen Raum.

Intensive Pendlerbewegungen zwischen dem periurbanen und dem urbanen Raum: Die Stadt-Land-Verflechtungen sind am intensivsten zwischen dem periurbanen und dem urbanem Raum. Rund 26% der periurbanen Bevölkerung pendelt zu Arbeits- und Ausbildungszwecken in den urbanen Raum.

Visualisierung: Anteil der Wege zwischen Start- und Zielort nach Raumtypen und Zwecken (Quelle: Synthesericht, S. 43):



Basis: 106'880 Inlandwege mit gültigen Geodaten. Quelle: BFS, ARE; Mikrozensus zum Verkehrsverhalten 2005.

Der Landwirtschaftssektor ist im Wandel. Die Hälfte aller Landwirtschaftsbetriebe der Schweiz ist im periurbanen ländlichen Raum angesiedelt. Seit 1980 hat sich die Zahl der Landwirtschaftsbetriebe im ländlichen Raum um 42% verkleinert, der Anteil der Grossbetriebe ist deutlich gestiegen.

Unterdurchschnittliche Entwicklung im Tourismus. Der periurbane Raum verzeichnet hingegen zunehmende Schwierigkeiten, im touristischen Bereich mit anderen attraktiven Räumen mithalten zu können.

Trends im peripheren ländlichen Raum

Abwanderung in andere Räume und zunehmende Überalterung. Die Bevölkerung wächst zwar auch im peripheren ländlichen Raum, jedoch nicht überall und zudem deutlich schwächer als im restlichen ländlichen Raum oder den urbanen Gebieten. Es findet eine Abwanderung aus peripheren ländlichen Gemeinden in andere Räume statt. Speziell unter Druck stehen die Alpengebiete. Gleichzeitig ist eine zunehmende Überalterung in peripheren Regionen zu beobachten: Im peripheren ländlichen Raum wohnen überdurchschnittlich viele Menschen mit Alter über 64 Jahre.

Arbeitsplatzverluste im peripheren ländlichen Raum. Der periphere ländliche Raum hat zwischen 1995 und 2008 2% der Arbeitsplätze im Industrie- und Dienstleistungssektor verloren. Besonders betroffen sind die peripheren Gebiete in den Alpentälern. Es gibt aber auch einzelne Gebiete mit einem Wachstum (z.B. im Jura).

Zunahme der Waldflächen durch Rückzug aus der Alpwirtschaft. Die Auswertung von 84 Gemeinden in den Kantonen VD, VS und BE zeigt eine Abnahme der Alpwirtschaftsflächen in der Grössenordnung von 3-9% seit 1983. Die Waldfläche hat im gleichen Zeitraum in einem vergleichbaren Ausmass zugenommen.

Trends in den alpinen Tourismuszentren ausserhalb der Agglomerationen

Teilweise attraktive Wohnorte trotz peripherer Lage. Einzelne alpine Zentren entwickeln sich touristisch stark und sind trotz peripherer Lage als Wohnorte attraktiv. Die alpinen Tourismuszentren stellen im Speziellen für Personen mit hohem Einkommen und für Ausländerinnen und Ausländer attraktive Wohnorte dar.

Uneinheitliche Arbeitsplatzentwicklung. In den alpinen Tourismuszentren ist die Arbeitsplatzentwicklung sehr uneinheitlich: Es finden sich sowohl Zentren mit einer negativen als auch mit einer positiven Entwicklung der Anzahl Arbeitsplätze.

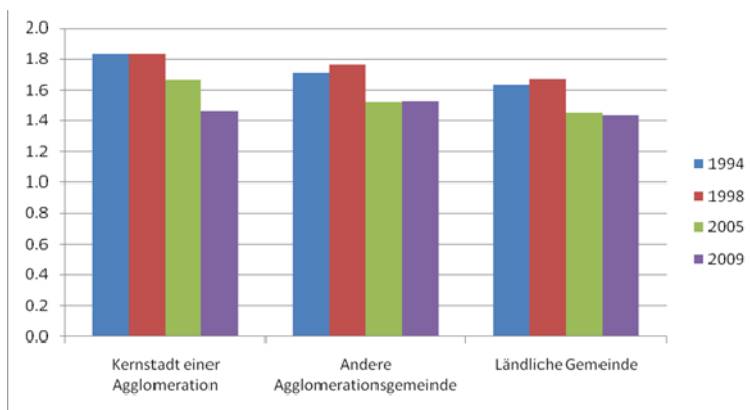
Im Zeitverlauf variierender Bauboom in alpinen Tourismuszentren: Die Bautätigkeit in den alpinen Tourismuszentren – und im periurbanen Raum – war zwischen 2000 und 2010 praktisch doppelt so hoch wie im peripheren ländlichen Raum.“

1.6. Auswertung von Daten aus der Schweiz-weiten Befragung der Gemeindeschreiber/innen zu den Leistungsgrenzen

Prof. Andreas Ladner stellte im Nachgang zum geführten Interview Daten aus der Schweiz-weiten Befragung der Gemeindeschreiber/Innen zu den Leistungsgrenzen (2009) zur Verfügung, ausgewertet nach Gemeindetyp.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, dass die Unterschiede betreffend Probleme und Belastungen zwischen Kernstädten, Agglomerationsgemeinden und den ländlichen Gemeinden eher bescheiden sind. Ein erster Blick zeigt, dass der Problemdruck bei allen Gemeinden eher etwas nachgelassen hat, in den Städten eher stärker als in den ländlichen Gemeinden:

Figur: Leistungsgrenzen (Index): Entwicklung 1994 – 2009 für Agglomerationen und ländliche Gemeinden



Betrachtet man die Leistungsgrenzen je nach Aufgabenbereich, so ergeben sich die folgenden:

In den meisten Bereichen sind mit Bezug auf die Leistungsgrenzen keine wesentlichen Unterschiede zwischen ländlichen und städtischen Gemeinden auszumachen. Ausnahmen bilden laut A. Ladner:

- Kultur und Sport (hier sind Kernstädte mehr unter Druck)
- die Unterstützung und Betreuung von älteren Personen, Schulfragen, Raumplanung (hier sind die ländlichen Gemeinden etwas stärker unter Druck)
- die Unterstützung von Arbeitslosen sowie die Bereiche öffentlicher und privater Verkehr (Agglomerationen stärker gefordert)
- Gemeindepolizeiliche Aufgaben (hier haben einige Kernstädte die Leistungsgrenzen erreicht).

1.7. Würdigung

Die Literatur und die Forschung haben sich in den letzten Jahren aus unterschiedlichen Perspektiven mit einzelnen Aspekten der hier interessierenden Thematik befasst. Eine profunde Auseinandersetzung zum Thema Tripartite Zusammenarbeit mit Blick auf die ländlichen Räume liegt jedoch nicht vor.

Die oben zusammengefassten Berichte gelangen, soweit sie sich überhaupt zum Thema äussern, zu unterschiedlichen Schlüssen. Das Diskussionspapier ROEP empfahl 2005 die Bildung einer tripartiten Konferenz für die ländlichen Räume; allerdings ist die Thematik der tripartiten Zusammenarbeit im Diskussionspapier ausschliesslich aus der Optik der ländlichen Räume angesprochen. Die für das vorliegende Projekt wohl wegbereitende Studie von Berz Hafner + Partner stellt fest, dass in der Agglomerationspolitik und der (nur ansatzweise vorhandenen) Politik für die ländlichen Räume zwei Ziele nebeneinander stehen (Verdichtung einerseits; Erhalt der dezentralen Besiedlung andererseits), deren Verhältnis zu klären seien. Sie fordert anstelle des Konkurrenzdenkens eine Partnerschaft zwischen Stadt und Land, was aber die Erarbeitung einer Strategie für die ländlichen Räume voraussetze. Die zeitlich jüngste Studie (Diss Meyer) schliesslich fordert die Bildung einer Tripartiten Konferenz, unter Einschluss der ländlichen Räume und weist auf die staatspolitische Dimension der tripartiten Zusammenarbeit hin.

Das tripartit erarbeitete Raumkonzept Schweiz orientiert sich an Handlungsräumen, welche sowohl urbane als auch ländlich geprägte Gebiete enthalten. Stadt und Land werden nicht als Gegensätze, sondern als komplementäre Räume mit je eigenen Stärkenbegriffen (partnerschaftlicher Ansatz). Das Raumkonzept zeigt für jede der drei formulierten Strategien auf, inwiefern die drei Ebenen einen gemeinsamen Beitrag zur Verwirklichung der Ziele leisten können und weist damit Potentiale für die tripartite Zusammenarbeit mit Blick auf die räumliche Entwicklung aus. Zur Frage, wie die anstehenden tripartiten Herausforderungen organisatorisch angegangen werden sollen, äussert sich das Raumkonzept nicht.

Die Trends aus dem Monitoring ländlicher Raum sowie die Daten aus der Schweiz-weiten Gemeindebefragung aus dem Jahr 2009 enthalten wichtige Aussagen zur Ausgangslage und dürften damit zur Versachlichung der Diskussion beitragen. Sie befassen sich aber von der Anlage her nicht mit der Frage, mit welchen Politiken resp. über welche Strukturen die aktuellen Herausforderungen anzugehen sind.

Anhang II: Auswertung der Interviews

Mit folgenden Personen wurden Interviews durchgeführt:

- Isidor Baumann, Präsident Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB), Ständerat, Regierungsrat Kanton UR
- Pascal Corminboeuf, alt Staatsrat FR, Mitglied der kantonalen TAK-Delegation seit Gründung der TAK bis 2011
- Dr. Marcel Guignard, Präsident SSV, Stadtmann Stadt Aarau
- Hanspeter Hulliger, Präsident Gemeindepräsidentenverband ZH
- Prof. Dr. Andreas Ladner, Professor für Schweizerische Verwaltung und institutionelle Politik am IDHEAP Institut für öffentliche Verwaltung an der Universität Lausanne
- Dr. Maria Lezzi, Direktorin ARE
- Dr. Sandra Maissen, Generalsekretärin KdK
- Sandra Spieser und Stefan Vannoni, economiesuisse
- Fadri Ramming, Sekretär Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK)
- Benedikt Würth, Regierungsrat Kanton SG, alt Stadtpräsident Rapperswil-Jona

Die Interviews erfolgten auf der Grundlage des in Zusammenarbeit mit der Projektleitung erarbeiteten Leitfadens; die Gespräche entwickelten sich jedoch unterschiedlich. Eine exakte Auswertung der Interviews ist in diesem Sinne nicht möglich. In der nachfolgenden Auswertung (Ziff. 3.1. bis 3.4) werden die Hauptaussagen aus den Interviews im Sinne eines Kondensats zusammengefasst.²²

²² Die Aktennotizen zu den einzelnen Interviews liegen der Projektleitung vor.

2.1. Ländliche Räume / Urbane Räume

a) *Statistische Abgrenzung*

- Urbane Räume = ca. 75% der Bevölkerung
- Periurbane Räume = ca. 20% der Bevölkerung (max. 20 Minuten mit dem Auto vom nächsten Zentrum entfernt)
- Peripherer Raum und Tourismuszentren = ca. 5% der Bevölkerung

b) *Lebensweise und Wahrnehmung*

- Die Lebensweise ist auch in den periurbanen Räumen urban geprägt, die Bevölkerung lebt „modern“. Die Wahrnehmung / das Bewusstsein in diesen Räumen ist aber eher ländlich, die politische Grundhaltung bzw. die Werthaltung ist mehrheitlich konservativ.
- Es ist immer auch eine Frage des Standpunktes: Ein Zentrum im periurbanen Raum wird von den Umlandgemeinden als urban wahrgenommen, obschon dieses Zentrum periurban ist.
- Im internationalen Vergleich haben in der Schweiz auch viele Städte etwas ländliches, auch die urbane Bevölkerung empfindet oft „naturnah“.

c) *Starke Verflechtungen*

- Im Alltag lässt sich die Abgrenzung nicht so scharf ziehen, es gibt viele Interdependenzen und Verflechtungen. Die statistischen Abgrenzungen sind nur Annäherungsversuche, sie werden der Komplexität nicht gerecht.
- Die zu früheren Zeiten feststellbare Statik (historische Grenzen) ist mit der Mobilität der Gesellschaft verschwunden, heute werden die Räume von der Gesellschaft nach funktionalen Gesichtspunkten gebildet.
- Urbane und ländliche Räume bilden eine Schicksalsgemeinschaft, sie sind gegenseitig aufeinander angewiesen.

d) *Finanzkraftunterschiede*

- Die Finanzkraftunterschiede zwischen dem urbanen und den ländlichen Räumen sind erheblich und können bei den ländlichen Räumen zu einem Gefühl der Benachteiligung führen.

e) *Polarisierung zunehmend*

- Obschon objektiv die Unterschiede zwischen Stadt und Land in der Schweiz nicht ausgeprägt sind und eher kleiner werden, ist eine Polarisierung und vermehrte Betonung der Gegensätze feststellbar.
- Dieser Umstand dürfte auch als Gegenbewegung des Landes zur Zentralisierung und Verstädterung zu sehen sein.
- Die Spannungen zwischen den Sprachregionen werden immer stärker von den Stadt- / Landgegensätzen überlagert. Gewisse politische Exponenten schüren diesen Gegensatz und machen damit Politik, was der Kohäsion in der Schweiz nicht förderlich ist.
- Während es früher viele kohäsionsfördernde Aktivitäten gab (Militär, Ferienkolonien, Höhenkliniken, Welschlandjahr), die eine gewisse Durchmischung der urbanen und der ländlichen Bevölkerung gewährleisteten, sind diese „Einrichtungen“ heute kaum mehr anzutreffen, was mit einem Schwund des gegenseitigen Verständnisses verbunden ist.

f) *Vertretung der Räume*

- Weder im urbanen Gebiet noch in den ländlichen Räumen können die politischen Vertretungen klar benannt werden.
- Der Bund vertritt sowohl urbane wie ländliche Interessen, wobei bei mehreren Interviewten der Eindruck besteht, dass die Bundesverwaltung auf Kaderebene von Angestellten mit einer urbanen Grundhaltung durchdrungen ist und so der Bund insgesamt eine eher urbane Haltung vertritt.
- Demgegenüber vertreten die Kantone, die in den meisten Fällen sowohl städtische wie auch ländliche Gebiete aufweisen, beide Interessen. Da die kleineren Kantone eher ländlich geprägt sind, ist das Land bei den Kantonen gut vertreten. Dies zeigt sich auch beim Ständemehr.
- Auf Stufe Gemeinden vertritt der Städteverband klar urbane Positionen, während der Gemeindeverband auch die ländlichen Aspekte einbezieht und in die Politik einbringt. Die ländlichen Gemeinden sind bezüg-

lich Einflussnahme auf die Bundespolitik teilweise überfordert. Die kleinräumigen Strukturen sind nicht dazu geeignet, dass diese Gemeinden schlagkräftig auftreten können.

- Insgesamt wird die Auffassung vertreten, die ländlichen Räume seien bereits heute in der TAK vertreten.
- Vereinzelt wird die Auffassung vertreten, die ländlichen Räume seien allgemein systembedingt übervertreten.
- Während die Gebirgsregionen (als wichtiger Teil der ländlichen Räume) politisch gut organisiert sind, können die übrigen ländliche Räume politisch nicht erfasst werden.

g) Bundespolitiken

- Es fehlt eine Vision, es fehlt eine klare Strategie, aus welcher die Politiken abgeleitet werden könnten, so auch bei der Raumordnung.
- Während es für die urbanen Gebiete die Agglomerationspolitik gibt, existiert kein entsprechendes Instrument für die ländlichen Räume. Hier besteht Handlungsbedarf. Die Erarbeitung einer „Strategie ländliche Räume“ wäre tripartit an die Hand zu nehmen.²³
- Eine Gesamtstrategie müsste die Agglomerationspolitik und die Politik der ländlichen Räume zusammenfassen und aufeinander abstimmen.

2.2. Politikbereiche resp. Fragestellungen und Herausforderungen

a) Allgemeine Sicht

- Aus einer allgemeinen Sicht sind die Fragestellungen in den einzelnen Politikbereichen nicht sehr unterschiedlich.
- In vielen Politikbereichen haben sich die einst urbanen Themen auch in die ländlichen Räume verlagert und beschäftigen dort die Gesellschaft und die Politik.
- So ist beispielsweise das Thema Sicherheit nicht dem urbanen Raum vorbehalten, es hat auch in den ländlichen Räumen einen hohen Stellenwert. Auch die Frage nach dem „richtigen“ Schulmodell beschäftigt alle Räume gleichermassen.
- Waren früher vor allem die urbanen Gebiete mit Asylsuchenden konfrontiert, befinden sich heute viele Asylzentren auch in ländlichen Räumen.
- Früher beschränkten sich die Angebote für familienergänzende Kinderbetreuung weitgehend auf den urbanen Raum, während heute entsprechende Angebote auch in den ländlichen Räumen eingeführt worden sind.
- Während sich im Allgemeinen die Problemstellungen in den urbanen und periurbanen Gebieten nicht allzu stark unterscheiden, sind die Fragestellungen in den peripheren Gebieten (z.B. Minimalstandards für den Service public, verbleibende Möglichkeiten der Gemeindeentwicklung, kulturelle Identität, «braindrain») und in den alpinen Tourismuszentren (z.B. Tourismuskonzepte, Zweitwohnungsproblematik) teilweise anders.
- Die „Angleichung“ der politischen Herausforderungen in den urbanen und ländlichen Räumen dürfte (auch) aufgrund der durch den gesellschaftlichen Wandel bedingten Zunahme der Verflechtungen zwischen den Räumen erfolgen.

²³ Die Motion Maissen (Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume; 11.3927) wurde vom Ständerat am 20.12.11 und vom Nationalrat am 11.06.12 angenommen und an den Bundesrat überwiesen. Das SECO wurde beauftragt, zusammen mit den wichtigsten Vertretern des ländlichen Raumes eine Bundesstrategie für die Berggebiete und ländlichen Räume zu erarbeiten. Die Arbeiten laufen seit November 2012 und müssen im Frühjahr 2014 abgeschlossen sein. Mit Bundesbeschluss vom 15.6.12 wurde ausserdem eine neue Massnahme in die Legislaturplanung 2011-2015 aufgenommen: "Entwicklung einer umfassenden Politik des ländlichen Raumes". Das ARE wurde mit der Federführung beauftragt, Zeithorizont ist Ende 2013. Die beiden Strategieprojekte müssen unter Einbezug des Bundesnetzwerks ländlicher Raum gut aufeinander abgestimmt werden. Auch das Raumkonzept Schweiz enthält eine klare Aufforderung an Bund, Kantone, Städte und Gemeinden, gemeinsam eine Gesamtstrategie für den ländlichen Raum zu erarbeiten. Für die Folgearbeiten zum Raumkonzept Schweiz sind verschiedene gemeinsame Schwerpunktthemen gesetzt, namentlich auch die Erarbeitung einer solchen Strategie.

b) Differenzierte Sicht

- Bei einer differenzierten Sichtweise sind die Akzente bzw. Herausforderungen in gewissen Politikbereichen unterschiedlich.
- Generell erscheint der Service Public bezüglich Infrastruktur und Dienstleistungen in den ländlichen Räumen weniger ausgebaut.
- Beim Verkehr wird im urbanen Raum eher auf den öffentlichen Verkehr gesetzt, während in den ländlichen Räumen oft eher dem Individualverkehr der Vorzug gegeben wird.
- Die Steuerung des öffentlichen Verkehrs und die Koordination mit den anderen Verkehrsträgern erscheint im urbanen Raum viel komplexer als in den ländlichen Räumen.
- Die Herausforderungen bei der Gemeindeentwicklung (Raumentwicklung, Erschliessung, Infrastrukturvorhaben) sind unterschiedlich. Im urbanen Raum fehlt oft der nötige Raum, es muss verdichtet gebaut werden. In den ländlichen Räumen steht genügend Raum zur Verfügung, hier wird die Entwicklung teilweise aufgrund übergeordneter Interessen (Bremsen der Zersiedelung) verhindert, was die Stadt/Land – Gegensätze erhöht.
- Auch bei der Energiepolitik sind heftige Stadt/Land-Diskussionen auszumachen, namentlich bei der Frage Gewässer- und Planungshoheit der Kantone.
- Bei der Kulturpolitik sind ebenfalls Unterschiede auszumachen, so sehen sich die urbanen Gebiete mit grossen Herausforderungen bei Massenveranstaltungen (z.B. Streetparties) konfrontiert, während die kulturellen Anlässe in den ländlichen Räumen kaum Probleme bieten.
- In letzter Zeit sind auch bei der Finanzpolitik, namentlich beim Finanzausgleich unterschiedliche Wahrnehmungen auszumachen.
- Die ländlichen Räume kämpfen um den Erhalt ihrer kulturellen Identität und ihre wirtschaftliche Existenz (z.B. Problem «braindrain»), während diese Herausforderungen im urbanen Raum kaum ein Thema sind.
- Selbst wenn sich die Herausforderungen in urbanen und ländlichen Räumen in einzelnen Bereichen nicht in gleichem Ausmass stellen, bedeutet dies nicht zwingend, dass nur der betroffene Raum zur Lösung des Problems beitragen kann. Wenn Zürich ein Drogenproblem hat, dann kann es sinnvoll sein, die (teilweise auch ländlichen) Gemeinden, aus welchen die Drogenkonsumierenden ursprünglich stammen, in die Erarbeitung einer Lösungsstrategie mit einzubeziehen.

c) Unterschiedliche Standards

- Es ist eine Tatsache, dass im urbanen Raum und in den ländlichen Räumen unterschiedliche Standards bei den öffentlichen Angeboten bestehen.
- Es wäre falsch, die Standards nivellieren zu wollen. Es müssen aber überall günstige Rahmenbedingungen geschaffen werden.

d) Unterschiedliche Mitwirkung der Bevölkerung

- Im urbanen Raum wird die Bevölkerung in der Regel nur mittelbar in politische Prozesse einbezogen, während in den ländlichen Räumen auf Stufe Gemeinde oft an Gemeindeversammlungen diskutiert wird.
- Die Milizpolitik ist in den ländlichen Räumen stärker verankert als im urbanen Raum, wo die Politik teilweise professionell tätig ist.

e) Zentralisierungstendenzen

- Bei vielen staatlichen Leistungen, die von der Bevölkerung in Anspruch genommen werden, sind Zentralisierungstendenzen festzustellen, die vor allem die ländlichen Räume treffen.

f) Kantonale Steuerung

- Mit Ausnahme der Kantone Basel Stadt und Genf weisen die meisten Kantone sowohl urbane wie auch ländliche Gebiete auf, was eine gesamtkantonale Steuerung der Politikbereiche bedingt.
- Diese Kantone können sich weder ausschliesslich an den Bedürfnissen der urbanen, noch an den Bedürfnissen der ländlichen Bevölkerung orientieren. Es braucht hier den Ausgleich.

2.3. Funktionale Räume

a) Funktionale Verflechtungen zunehmend

- Die funktionalen Verflechtungen zwischen urbanen und ländlichen Gebieten werden immer stärker.
- Die Kommunikationstechnologie macht immer häufiger standortunabhängige Aktivitäten möglich.
- Soweit über Projekte in funktionalen Räumen entschieden wird, befürchtet das Land, von den urbanen Gebieten dominiert zu werden.

b) Zentralisierung / Konzentration

- Die Zentralisierung (Staat) und auch die Konzentration (Wirtschaft) verstärken die Bildung funktionaler Räume, vor allem durch die Entstehung von Pendlerströmen.

c) Funktionale Räume / Politische Strukturen

- Auch wenn die Existenz und Bedeutung der funktionalen Räume heute erkannt ist, finden die Prozesse und Entscheide nach wie vor im Rahmen der „historischen“ Strukturen statt.
- Die wesentlichen Entscheide werden von den Kantonen getroffen, deren Gebiet meistens nicht mit den funktionalen Räumen übereinstimmt.
- Je ländlicher der Raum umso mehr stimmen die institutionellen Grenzen mit den tatsächlichen Lebensräumen überein (und umgekehrt je städtischer desto weniger stimmen sie überein).

d) Positive und negative Aspekte

- Bei der Bildung von funktionalen Räumen ist positiv zu werten, dass die Bevölkerung nicht mehr alle Leistungen standortgebunden beziehen bzw. erbringen muss (Arbeit, Freizeit, Einkaufen, Service Public). Dadurch entsteht auch Wettbewerb.
- Negativ zu werten ist der Umstand, dass die Legitimation und die Finanzierung öffentlicher Leistungen immer schwieriger werden (fiskalische Äquivalenz).

e) Planungen

- Während in urbanen funktionalen Räumen Agglomerationsprogramme erarbeitet wurden, ist derzeit zum Teil offen, wer sich den funktionalen Beziehungen zwischen den Agglomerationen und dem periurbanen Gebiet annimmt (Kantone? Metropolitanregionen?)²⁴

f) Unterschiedliche Bedeutung

- Funktionale Räume gibt es überall, in den ländlichen Räumen sind es eher kleinräumige Gebiete, in welchen für einzelne Politikbereiche zusammen gearbeitet wird. Grosse Herausforderungen stellen sich zwischen Kernstädten und ihrem Umland.

g) Handlungsräume

- Die Handlungsräume nach Raumkonzept sind häufig, aber nicht immer, funktionale Räume. Die alpinen Handlungsräume sind beispielsweise eher Gebiete mit einer gemeinsamen Interessenlage, es handelt sich also mindestens teilweise nicht um funktionale Räume.

²⁴ Verschiedene Kantone haben diesbezüglich kantonsintern bereits Lösungsansätze gefunden wie z.B. der Kanton Bern mit seinen Regionalkonferenzen. Schwierig wird es, wenn die funktionalen Räume Kantongrenzen überschreitend sind, dies gilt jedoch auch für urbane funktionale Räume.

2.4. Lösungsansätze / Folgerungen für die Governance

a) *Transparenz*

- Gemeinsamkeiten und Gegensätzliches sind nicht zu verschweigen, sondern transparent zu machen.

b) *Profilierung der Schweiz*

- Die Profilierung der Schweiz erfolgt weder nur urban noch nur ländlich.

c) *Konsensuale Lösungen*

- Es erscheint wichtig, dass in tripartiten Verfahren vorab nach konsensualen Lösungen gesucht wird.

d) *Entscheidungszuständigkeiten der Akteure respektieren*

- In tripartiten Verfahren sollen Gesamtkonzepte für alle Ebenen erarbeitet werden. Beschlüsse tripartiter Organe haben stets empfehlenden Charakter. Die verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten aller Akteure sind zu respektieren.
- Damit sich alle Akteure ohne grosse Vorbehalte auf eine gemeinsame Plattform begeben könne, braucht es klare Spielregeln, damit alle zum Vornherein wissen, was gilt.

e) *Kein Verteilungskampf der Mittel*

- Der Verteilungskampf um die Mittel muss von gewählten und dafür legitimierten Organen aller staatlichen Ebenen geführt werden.
- Eine tripartite Organisation ist nicht geeignet, diesen Verteilungskampf zu führen. Vielmehr müssen gemeinsame Konzepte und Lösungsansätze erarbeitet werden, die auf allen Ebenen umzusetzen sind.

f) *Tripartite Konferenz ländlicher Raum*

- Die Bildung einer zusätzlichen tripartiten Konferenz der ländlichen Räume wäre denkbar, wird aber mehrheitlich abgelehnt, weil so die Gegensätze noch verstärkt würden. Auch wer sich der Bildung einer separaten tripartiten Konferenz ländliche Räume nicht grundsätzlich verschliesst, erachtet die Bildung einer solchen Konferenz nur dann als sinnvoll, wenn sie im Hinblick auf eine mittelfristig anzustrebende Zusammenführung mit der TAK gebildet wird.

g) *Kammern / gemeinsames Dach*

- Vorstellbar wäre allenfalls die Bildung von zwei Kammern, eine für die urbanen Themen, eine für die ländlichen Themen.
- Ein gemeinsames „Dach“ müsste sicherstellen, dass die verschiedenen Themen vernetzt würden.
- Es ist zu erwarten, dass die gemeinsamen Interessen letztlich überwiegen und die ausschliesslich urbanen und die ausschliesslich ländlichen Themen selten sein dürften.

h) *Ländliche Räume müssen sich artikulieren können*

- Während es heute mit der TAK ein Gefäss gibt, in welchem sich der urbane Raum artikulieren kann, fehlt ein entsprechendes Gremium für die ländlichen Räume.
- Es braucht ein Gefäss, in welchem die ländlichen Räume - unter sich - überhaupt eine gemeinsame Haltung entwickeln können.

i) *Schrittweises Vorgehen*

- Um das Ziel einer gemeinsamen tripartiten Konferenz zu realisieren, müsste ev. zuerst eine Konferenz ländliche Räume geschaffen werden.
- Ob dieses Gefäss zuerst selbständig oder im Rahmen einer „ Holdingstruktur“ zu etablieren wäre, müsste einlässlich diskutiert werden.
- Ein eigenes Gremium für die ländlichen Räume wäre namentlich für die Kantone eine grosse Herausforderung, weil die meisten Kantone innerhalb ihrer Strukturen sowohl urbane wie auch ländliche Fragestellungen bewirtschaften müssen.

j) Risiken einer gemeinsamen Struktur

- Aus urbaner Sicht besteht die Gefahr, dass der Fokus auf die wichtigen urbanen Themen bei einer gemeinsamen Struktur verloren geht. Die Bildung einer gemeinsamen tripartiten Konferenz könnte den urbanen Raum schwächen.
- Aus ländlicher Sicht besteht die Gefahr, dass die ländlichen Anliegen unter die Räder geraten, weil die urbanen Vertretungen in der Überzahl sind. Es dürfte nicht sein, dass die ländlichen Räume ein Anhängsel der urbanen Räume werden.
- Generell macht eine neue Struktur nur Sinn, wenn auch entsprechender vertikaler Koordinationsbedarf besteht. Für die urbanen Gebiete ist der Handlungsbedarf für eine tripartite Zusammenarbeit unbestritten. Es werden auch viele Bereiche genannt, in denen Handlungsbedarf für eine tripartite Zusammenarbeit unter Einschluss der ländlichen Räume besteht. Hingegen wird teilweise bezweifelt, ob für die Bildung einer tripartiten Konferenz für die ländlichen Räume der Handlungsbedarf ausgewiesen ist.

k) Chancen einer gemeinsamen Struktur

- Nur wer die Herausforderungen des anderen kennt, kann ein Verständnis dafür aufbringen. Das gegenseitige Verständnis Stadt-Land dürfte nur im Rahmen einer wie auch immer gestalteten gemeinsamen Konferenz wachsen.
- Eine Abstimmung der Agglomerationspolitik mit einer in Entstehung begriffenen Politik für die ländlichen Räume kann nur auf einer gemeinsamen Plattform erfolgen.
- Eine gemeinsame Struktur wäre der Kohäsion des Landes sehr förderlich.

l) Legitimation der Vertretungen

- Die Kantone verfügen mit der KdK über eine hoch legitimierte Organisation, welche sie in einer tripartiten Organisation vertreten kann.
- Der Bund ist mehr oder weniger „hochkarätig“ vertreten, hier müsste sich der Bundesrat bei wichtigen Vorlagen wohl stärker engagieren.
- Die Städte und Gemeinden sind je mit einem Verein vertreten, was eine eher schwache Legitimation darstellt. Hier wäre zu prüfen, wie die Legitimation verbessert werden könnte. Während die grossen Städte über erhebliches professionelles Wissen verfügen, besteht bei den kleineren Gemeinden (aus den ländlichen Räumen) eher ein ressourcenmässiges Defizit.