

Zusammenarbeit in Agglomerationen Anforderungen – Modelle – Erfahrungen

Institut für Politikstudien

I N T E R F A C E

FHZ -> FACHHOCHSCHULE ZENTRALSCHWEIZ

HSW

IBR -> INSTITUT FÜR BETRIEBS-
UND REGIONALÖKONOMIE LUZERN

Diese Publikation wurde vom Bundesamt für Raumentwicklung gefördert.

Zusammenarbeit in Agglomerationen

Anforderungen – Modelle – Erfahrungen

Luzia Lehmann

Stefan Rieder

Stefan Pfäffli

Schriftenreihe des Instituts für Betriebs- und Regionalökonomie der HSW
Hochschule für Wirtschaft Luzern an der FHZ Fachhochschule Zentral-
schweiz in Zusammenarbeit mit dem Verband Luzerner Gemeinden (VLG)

Verlag IBR • HSW Luzern

Verlag IBR • HSW Luzern, 2003
ISBN 3-9521190-0-8

Vorwort

Zusammenarbeit – Von den Agglomerationen zu den Stadtregionen

Die Agglomerationsthematik hat – endlich! – auch in der Schweiz einen Platz in der politischen Diskussion gefunden. Die Schweiz ist urban geworden – ihre Agglomerationen stehen unter zunehmendem Handlungsdruck. Um nur einige Bereiche zu nennen: die Raumordnung mit der zunehmenden Zersiedlung, der Agglomerationsverkehr mit den entsprechenden Kapazitäts- aber auch Umweltproblemen, die Sozialpolitik mit der sozialen Entmischung, die Kulturpolitik mit der Frage der Finanzierung von überregional und regional bedeutenden Institutionen.

Der Bundesrat hat den dringenden Handlungsbedarf erkannt und im Dezember 2001 den Bericht zur Agglomerationspolitik des Bundes genehmigt. In der letzten Zeit hat sich auch in den Agglomerationen eine erfreuliche Dynamik entwickelt. Der Wille zur Zusammenarbeit wird immer stärker – nicht zuletzt dank dem offensichtlichen Handlungsdruck. Die Erkenntnis wächst, dass unsere urbanen Zentren an ökonomischer Anziehungskraft und an Lebensqualität verlieren, wenn die Probleme nicht rasch gelöst werden können. Die Probleme überschreiten aber in der Regel bestehende institutionelle Grenzen, weshalb weder Bund, noch Kantone oder Gemeinden im Alleingang Lösungen suchen können.

Die Zusammenarbeit wird zu einem Schlüsselement für die Lösung unserer Agglomerationsprobleme. Aber auch für die Gestaltung ihrer Zukunft werden die Agglomerationen immer mehr auf eine enge Zusammenarbeit angewiesen sein. Um im internationalen und nationalen Konkurrenzkampf wettbewerbsfähig bleiben zu können, müssen die Agglomerationen Dienstleistungen anbieten können, die nur von mehreren Gemeinwesen finanziert werden können. Eine nachhaltige Gestaltung unseres Lebensraumes ist nur möglich, wenn jede Agglomeration eine klare, gemeinsame Vorstellung ihrer räumlichen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung hat.

Die Zusammenarbeit darf sich dabei nicht auf technokratische Ansätze beschränken. Sie muss die politische Ebene erfassen und auch die Bevölkerung einbeziehen. Entwicklungsvorstellungen, Konzepte, Entscheide können nur wirksam und effizient umgesetzt werden, wenn die Entscheidungsfindung transparent und nachvollziehbar ist. Politiker und Bevölkerung müssen sich mit der Agglomeration identifizieren können. Erst dann ist der eigentliche, grosse und dringend notwendige Schritt möglich: Der Schritt von unseren heutigen, zufällig entstandenen, funktional-statistischen Agglomerationen zu Stadtregionen mit eigener Identität und Ausstrahlung.

Die vorliegende Publikation ist im Rahmen eines Teilprojektes von PASL (Projekt Agglomeration und Stadt Luzern) entstanden. Ziel dieses Teilprojekts ist es, eine neue Agglomerationsstruktur aufzubauen, die die bestehenden Formen der Zusammenarbeit vereinfacht und gleichzeitig die Agglomeration als Ganzes stärkt. Das ARE und das seco unterstützen dieses Projekt als Modellvorhaben im Rahmen ihrer Agglomerationspolitik. Die nachfolgenden Überlegungen geben aus theoretischer Sicht eine klare und systematische Übersicht über mögliche Formen der Zusammenarbeit. Sie können auch anderen Agglomerationen als Grundlage für ihre Überlegungen dienen und können deshalb einen wichtigen Beitrag zum Erfahrungsaustausch leisten.

Dr. Pierre-Alain Rumley
Direktor Bundesamt für Raumentwicklung

Vorwort des Herausgebers

Die vorliegende Auslegeordnung über Anforderungen, Modelle und Erfahrungen bei der Zusammenarbeit in Agglomerationen wurde in einer ersten Fassung von der Autorengruppe im Auftrag des Projekts PASL (Projekt Agglomeration Stadt Luzern) für die Agglomeration Luzern erstellt. Die Zusammenstellung dient primär dem Zweck, in knapper Form die Spannweite möglicher Lösungsanforderungen sowie Lösungswege im Bereich der Kooperationsformen und -inhalte in Agglomerationen darzulegen. Als Grundlage der Diskussion dienen Praxisbeispiele – laufende, gescheiterte und geplante – aus dem Inland sowie dem (benachbarten) Ausland. Die Auslegeordnung soll die Diskussion über konkret einzuschlagende Wege bei der Verbesserung der Agglomerationsstrukturen erleichtern. Die Literaturhinweise und Weblinks im Anhang ermöglichen dem Leser, der Leserin eine Vertiefung und Aktualisierung der Informationen zu den einzelnen Reformprojekten.

Die Autoren danken den Projektverantwortlichen von PASL für die Freigabe des Berichts zur Publikation und dem Bundesamt für Raumentwicklung für die Förderung des Publikationsvorhabens.

Zusammenfassung

Agglomerationen müssen sich heute internen und externen Herausforderungen stellen. Sub- und Desurbanisationsprozesse stellen die *internen Herausforderungen* dar; diese entstehen als Folge der Abwanderung von bestimmten Personengruppen in die Agglomerationsgürtelgemeinden und in die umliegenden ländlichen Gebiete. Dabei arbeiten diese Einwohner nach wie vor in den städtischen Gebieten und nehmen dort Dienstleistungen in Anspruch. Dieser Prozess der funktionalen Entmischung führt zu Teufelskreisen in den vier Bereichen Verkehr, Umwelt und Bodennutzung, Wohnen und Arbeit sowie Finanzen: Die städtischen Gebiete leiden unter starkem Verkehrsaufkommen, was ihre Wohnqualität schmälert. Dies führt dort zu weiterer Abwanderung und unterhört schliesslich die Finanzkraft der städtischen Gebiete. Das Resultat sind sogenannte A-Städte mit einem überproportionalen Anteil an Alten, Alleinstehenden, Ausländern, Auszubildenden und Arbeitslosen.

Mit der zunehmenden Internationalisierung der Wirtschaftsprozesse kommen *externe Herausforderungen* für die Agglomerationen hinzu. Diese stehen heute in einem überregionalen Wettstreit um Firmenstandorte, Steuersitze und Touristen. Das Resultat ist eine paradoxe Situation: Die Agglomerationen müssen sich global ausrichten, sie können aber auf Grund ihrer territorialen Gebundenheit nur lokal handeln.

Die internen und externen Herausforderungen stellen die Städte vor grosse *Struktur- und Finanzprobleme*. Die politischen Strukturen sind diesen Herausforderungen jedoch nicht angepasst. Der Kreis der Finanzierer von überkommunalen Dienstleistungen endet oft an den Stadtgrenzen und ist damit nicht deckungsgleich mit dem Kreis der Bezüger von Leistungen: In diesem Zusammenhang spricht man von *Spillover-Effekten*. Hinzu kommt das Problem, dass vorhandene räumliche Ressourcen aus raumplanerischer Sicht nicht optimal genutzt werden. Weitere Chancen werden bei der Positionierung der Region im Standortmarketing und bei der Vertretung der gemeinsamen Interessen auf den überregionalen Ebenen verpasst.

Dieser Situation begegnen Agglomerationen mit unterschiedlichen Strategien. Häufig ist eine *hohe Fragmentierung der regionalen Zusammenarbeitsstrukturen, in vielen Bereichen aber auch eine ungenügende Zusammenarbeit* feststellbar. Die Nachteile dieser Situation treten deutlich zu Tage:

- Eingeschränkte Handlungsfähigkeit und Effizienz,
- Demokratiedefizite sowie mangelhafte Transparenz über Entscheidungen und die Mittelverwendung,
- Bedeutungsverlust der Agglomeration im Aussenverhältnis.

Wie lassen sich nun die Herausforderungen in Agglomerationen am besten bewältigen? Verschiedene Modelle und praktische Beispiele bieten sich an. Wir ordnen die Ansätze für eine Agglomerationsstruktur in Anlehnung an David Lowery auf einem Kontinuum zwischen integrativen und fraktalen Ansätzen ein. Die *integrativen Ansätze* suchen nach institutionellen Lösungen, um die Schnittstellenprobleme bestehender politischer Strukturen zu lösen. Das am stärksten integrative Modell ist die Eingemeindung bzw. Gemeindefusion. Am anderen Ende des Kontinuums steht der *fraktale Ansatz* mit einer *radikalen Liberalisierung* der Dienstleistungen in den Agglomerationen. Die Extremversion des fraktalen Ansatzes führt zu einem weitgehenden Abbau staatlicher Strukturen. An deren Stelle werden „Quasi-Märkte“ (Zertifikate, Kontrakte, Konkurrenz der Gemeinden) etabliert, welche die Agglomerationsproblematik lösen sollen. Begründet wird diese radikale Forderung mit dem Versagen der Demokratie.

Die Tabelle auf der folgenden Seite gibt einen Überblick über die möglichen Modelle. Die nachstehende *Kriterienliste* soll helfen, die *Tauglichkeit der Modelle aus Sicht einer bestimmten Agglomeration* zu beurteilen:

- *Die Verbesserung der Handlungsfähigkeit nach innen und aussen:* eine klare Aufgabenverteilung, Verminderung des Koordinationsaufwands, eigene Finanzkompetenzen bzw. Ressourcen der Agglomeration (Verknüpfung der Aufgabenkompetenz und Finanzverantwortung) und effiziente Kommunikationsstrukturen (gute Aussenvertretung der Interessen, Kooperationsfähigkeit mit andern Agglomerationen).
- *Optimale Definition des Perimeters der Agglomerationsgemeinden:* ausdehnbar und flexibel bezüglich Perimeter und Handlungsfeldern.
- *Optimierung des Angebotsmixes und Verbesserung der Verteilungsgerechtigkeit:* Der Kreis der Entscheidungsträger, Nutzniesser und Kostenträger wird in Übereinstimmung gebracht (fiskalisches Äquivalenzprinzip).
- *Verbesserung der Mitwirkungsmöglichkeiten:* Entscheidungen und Mitteleinsatz werden transparent gemacht und die politische Legitimität ist durch eine zweckmässige demokratische Mitwirkung gewährleistet.

D 1: Modelle der Zusammenarbeit in den Agglomerationen

Ebene	Modelle	Typische Eigenschaften	Beispiele
Integrativ	<ul style="list-style-type: none"> • Eingemeindungen • Gemeindezusammenschlüsse • Regionalstadt 	<ul style="list-style-type: none"> • Zusammenlegung von politischen und administrativen Institutionen • Evtl. Kompetenzerweiterung auf Quartierebene 	<ul style="list-style-type: none"> • Eingemeindungen Zürich • Fusionen Deutschland, Schweden, Dänemark • Projekt Halle, Projekt Magdeburg
	<ul style="list-style-type: none"> • Massnahmen der übergeordneten Politik 	<ul style="list-style-type: none"> • Anreize für Zusammenschlüsse und –arbeit • Vertikale Zusammenarbeit, subsidiär 	<ul style="list-style-type: none"> • Anreize durch Neuen Finanzausgleich • Tripartite Agglomerationskonferenz
	<ul style="list-style-type: none"> • Regionalmodelle 	<ul style="list-style-type: none"> • Gebietskörperschaft hat verschiedene Aufgaben • Direkt gewählte Legislative und Exekutive • Klare Aussenvertretung • Finanzkompetenz bzw. Steuerhoheit • Leistungsfähige Gemeinden bleiben erhalten 	<ul style="list-style-type: none"> • Stadtprovinzen Niederlande • Communauté d'Agglomération in Frankreich • Deutsches Regionalmodell: Hannover, Stuttgart • Agglomeration Freiburg i. Ue.
	<ul style="list-style-type: none"> • Technische Verbandslösungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Erfüllen explizit übertragene Aufgabe(n) • Strukturen teilweise mit Demokratiedefizit • Fragmentierung 	<ul style="list-style-type: none"> • Umlandverband Frankfurt • Zweckverbände in Bereichen Abfall, Verkehr • Mehrzweckverbände
	<ul style="list-style-type: none"> • Vertraglösungen 	<ul style="list-style-type: none"> • privat- oder öffentlich-rechtliche Verträge 	<ul style="list-style-type: none"> • Stiftung Theater Luzern
	<ul style="list-style-type: none"> • Netzwerklösungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Lose, teilweise nicht rechtlich abgesicherte Formen der Zusammenarbeit • Städtenetzwerke: Städte ergänzen sich funktional (z.B. Wirtschaftsförderung) 	<ul style="list-style-type: none"> • Lausanne Région, Agglo-Strategie Bern • Städtenetzwerke: Flämischer Diamant etc. • Regionalkonferenzen • Public-Private-Partnership: Greater Zurich Area • Fördervereinigungen: Stadtunion Baden; Basel
	Fraktal	<ul style="list-style-type: none"> • FOCJ 	<ul style="list-style-type: none"> • Funktional bzw. aufgabenorientiert • Überlappend (Bürger in mehreren FOCJ) • Wettbewerb (FOCJ in Konkurrenzsituation) • Jurisdiktionen (Steuerhoheit, Mitgliedschaftszwang)

Im Folgenden werden nur ganz grob die wichtigsten Modelle beschrieben. Ausführliche Informationen befinden sich im Bericht.

Eingemeindungen bzw. Gemeindefusionen

Gemeindefusionen mögen kurzfristig nicht in grossem Stil realistisch erscheinen, sie sind aber aus verschiedenen Gründen mittel- und längerfristig eine Option, insbesondere für Teilgebiete einer Agglomeration: Eine Fragmentierung der Kooperationsformen könnte für die Gemeinden zu aufwändig werden. Eingemeindungen bilden hier eine einfache Lösung: Der Kreis der Zahler und Nutzer wird ausgeweitet, der Perimeter vergrössert und somit werden Spillover-Probleme beseitigt. Zudem kann die Raumordnung optimiert werden. Durch die Stärkung von Quartieren kann der Entfremdung und Anonymisierung begegnet werden: Mehr Demokratie und Quartierautonomie könnten die Schwellenangst bei Fusionen minimieren.

Massnahmen der übergeordneten Politik

Massnahmen der übergeordneten Politik sprechen Bund und Kantone an und sind vor allem bei kantonsübergreifenden Agglomerationen nützlich (Subsidiarität). Vor einigen Jahren begann der Bund, sich der Agglomerationsproblematik anzunehmen, etwa mit der vertikalen Agglomerationszusammenarbeit im Rahmen der tripartiten Agglomerationskonferenz, aber auch mit der Ausarbeitung von Agglomerationsprogrammen als Hilfe für die Agglomerationen. Der Föderalismus setzt den Agglomerationsmassnahmen auf Bundesebene Grenzen. Hingegen vermögen geeignete Rahmenbedingungen wie etwa der Neue Finanzausgleich günstige Voraussetzungen zur Lösung von Agglomerationsproblemen zu schaffen. Namentlich die Abgeltung von Zentrumslasten liesse sich so bewerkstelligen.

Regionalmodelle

Als Regionalmodelle bezeichnen wir regionale Strukturen zur Bewältigung mehrerer regionaler Aufgaben unter einem Dach. Regionalmodelle weisen folgende Eigenschaften auf:

- Es werden neue Körperschaften gebildet.
- Diese übernehmen die ausschliessliche Verantwortung für mehrere Aufgaben von den Gemeinden.
- Die Regionalmodelle nehmen die Aussenvertretung in ihren Bereichen wahr.
- Sie kennen Instrumente der demokratischen Mitwirkung.
- Sie verfügen über eine eigene Finanzkompetenz.

Es handelt sich hier nicht zwingend um eine neue politische Ebene. Die Palette der Praxisbeispiele zeigt, dass massgeschneiderte Lösungen am vielversprechendsten sind.

Technische Verbandslösungen (funktionaler / aufgabenorientierter Ansatz)

Zweckverbände und Mehrzweckverbände sind ein weit verbreiteter Ansatz zur Bewältigung der Agglomerationsprobleme. Für verschiedene Sachfragen arbeiten Gemeinden in unterschiedlicher Zusammensetzung zusammen. Je nach Ausgestaltung leiden diese Lösungen unter einem Demokratiedefizit.

Vertragslösungen (funktionaler / aufgabenorientierter Ansatz)

Zur Kategorie des funktionalen bzw. aufgabenorientierten Ansatzes gehören die weit verbreiteten privat- oder öffentlich-rechtlichen Vertragslösungen oder Vereinbarungen: Stiftungen, Trägerschaften und Verträge für Punktinfrastrukturleistungen, etwa im Kulturbereich. Wie die Zweckverbände erlauben sie eine fokussierte Zusammenarbeit. Dieser Vorteil kann jedoch leicht zur Fragmentierung und damit zu einem hohen Koordinationsaufwand für die Gemeinden führen.

Netzwerklösungen

Zu den Netzwerklösungen zählen wir lose, wenig verbindliche, teilweise nicht rechtlich abgestützte Formen der Zusammenarbeit. Dazu gehören etwa Städtetzwerke, welche funktional sich ergänzende Städte verknüpfen, Regionalkonferenzen, Public-Private-Partnerships oder Fördervereinigungen. Häufig geht es hier um die Koordination der Wirtschaftsförderung im Rahmen des Standortwettbewerbs.

FOCJ

Der Ansatz der FOCJ – funktionale, überlappende, miteinander im Wettbewerb stehende Jurisdiktionen (functional overlapping, competitive jurisdictions) – versucht nicht, die Spillover-Effekte durch eine Ausweitung der Gebietskörperschaften zu korrigieren. Vielmehr wird hier die Etablierung von variablen Einheiten angestrebt, die spezifische Leistungen für eine begrenzte Zahl von Personen in einem klar bestimmten Einzugsgebiet erbringen. Bürger sind gleichzeitig Mitglied in mehreren FOCJ, stimmen über deren Leistungen und Kosten ab und wählen deren Organe. Verschiedene FOCJ stehen miteinander im Wettbewerb. Im Idealfall würden sich Spillover-Effekte eliminieren lassen; gleichzeitig führt dieser Ansatz zu einer grossen Fragmentierung der Agglomerationsstrukturen.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Vorwort des Herausgebers	7
Zusammenfassung	9
Inhaltsverzeichnis	15
1 Herausforderungen für Agglomerationen und Fragmentierung in der Zusammenarbeit	17
1.1 Interne und externe Herausforderungen	19
1.2 Schwächen der heutigen Fragmentierung der Zusammenarbeit in den Agglomerationen	20
1.3 Entwicklung einer Kriterienliste zur Bewertung der Agglomerationszusammenarbeit	21
2 Zusammenarbeit in der Agglomeration: Integrative versus fraktale Ansätze	25
3 Eingemeindungen und Gemeindezusammenschlüsse	29
4 Massnahmen der übergeordneten Politik	33
5 Regionalmodell	35
5.1 Stadtprovinzen Niederlande	36
5.2 Communauté d'Agglomération in Frankreich	37
5.3 Das deutsche Regionalmodell	38
5.3.1 Region Hannover	39
5.3.2 Regionalkreis Stuttgart	41
5.4 Schweizerische Ansätze: Die Agglomeration Freiburg i.Ue.	42
6 Funktionale bzw. aufgabenorientierte Ansätze I: Technische Verbandslösungen	45
6.1 Umlandverband Frankfurt	47
6.2 Mehrzweckverband Grosshöchstetten	48
7 Funktionale bzw. aufgabenorientierte Ansätze II: Vertragslösungen	49

8	Netzwerklösungen	51
8.1	Projekt "Lausanne Région"	51
8.2	Agglomerationsstrategie des Kantons Bern	53
8.3	Städtenetzwerke	54
8.3.1	Städte im internationalen Wettbewerb: der Flämische Diamant	55
8.3.2	Zusammenarbeit kleiner Städte: Städtequartett Niedersachsen	56
8.3.3	Netzstadt Mittelland im Rahmen der Plattform Aargau-Solothurn	57
8.4	Regionalkonferenzen	58
8.4.1	Regionalkonferenz im Sinne der Luzerner Gemeindereform 2000+	58
8.4.2	Regionalkonferenz deutschen Zuschnitts	59
8.5	Public-Private Partnerships	61
8.5.1	Impulse für die Entwicklung des Raums Zürich	61
8.5.2	Greater Zurich Area (GZA)	62
8.6	Fördervereinigungen	63
8.6.1	Stadtunion Baden	63
8.6.2	Vereinigung für eine starke Region Basel	64
9	Das FOCJ-Konzept	65
10	Abschliessende Überlegungen	67
	Literaturverzeichnis	69
	Autoren	75

1 Herausforderungen für Agglomerationen und Fragmentierung in der Zusammenarbeit

Die gemeindeübergreifenden städtischen Gebiete, die Agglomerationen, erfahren in den letzten Jahren eine erhöhte politische Aufmerksamkeit. Zwar werden bereits seit vielen Jahren auf Agglomerationsebene politische Probleme auf Zusammenarbeitsbasis gelöst, so zum Beispiel beim öffentlichen Verkehr, bei der Abwasser- und Abfallentsorgung. Oder es werden Lösungen zum Ausgleich von Zentrumslasten gesucht, wie etwa Abgeltungen durch die Gemeinden des Agglomerationsgürtels für die Inanspruchnahme zentralörtlicher Infrastruktur insbesondere im Bereich der Kultur. Das Bild der Agglomeration als Siedlungsraum, welcher sich um eine Kernstadt gruppiert, ist jedoch nicht mehr realitätsgerecht. Agglomerationen müssen vielmehr als polyzentrische Räume wahrgenommen werden, da Wohnen, Arbeiten, Einkaufen und Freizeit nicht zuletzt als Folge der gesteigerten Mobilität sowohl im Agglomerationskern als auch im Agglomerationsgürtel stattfinden. Die Agglomerationseinwohner pflegen über die Gemeindegrenzen hinweg einen vielschichtigen Austausch. Die Betriebsverlagerungen aus den Zentren in den erweiterten Agglomerationsgürtel und der Betrieb von grossen Einkaufszentren oder von flächenintensiven Freizeit- und Unterhaltungseinrichtungen an Lagen ausserhalb des alten Zentrums sind weitere wichtige Faktoren für diese Entwicklung.

In jüngster Zeit werden Agglomerationen zunehmend in einer neuen Bedeutung erkannt. Agglomerationen werden als Räume begriffen, in denen rund zwei Drittel der schweizerischen Bevölkerung wohnen. Die Agglomerationen werden als Raum gesehen, in dem die stärkste wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes stattfindet. Ausserdem stellt der verschärfte internationale Standortwettbewerb in der zunehmend globalisierten Wirtschaft eine ernstzunehmende Herausforderung für Agglomerationen dar. Um dieser Ausgangslage Rechnung zu tragen, hat der Schweizerische Bundesrat mit seinem Bericht über die Agglomerationspolitik des Bundes im Dezember 2001 die Grundzüge seiner neuen Agglomerationspolitik dargelegt und seine Absichten zur Stärkung der Agglomerationen bekannt gegeben (Bundesrat, Agglomerationsbericht des Bundes, 2001).

Aus Kreisen der Politik, aber auch der Wirtschaft und Gesellschaft sowie von Seiten der Wissenschaft wird zunehmend darauf hingewiesen, dass die historisch gewachsenen politisch-administrativen Strukturen sich kaum mehr mit den funktionalen Räumen, in denen sich die täglichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Aktivitäten eines Grossteils der Bevölkerung abspielen, decken. Neue, verbesserte Strukturen werden als notwendig angesehen.

Sie sollen der funktionalen Entwicklung besser Rechnung tragen. Die mangelnde Übereinstimmung zwischen der Nutzung von öffentlichen Leistungen und den Kostenträgern soll reduziert werden. Ausserdem soll die demokratische Mitwirkung auf Agglomerationsebene stärker zum Zug kommen. Schliesslich müssen Agglomerationen ihre Handlungsfähigkeit in der Aussenvertretung verbessern, um im Standortwettbewerb bestehen zu können.

In jüngster Zeit hat auch die OECD eine Initiative zur Verbesserung der Zusammenarbeit in Agglomerationen lanciert (Urban Governance in Metropolitan Areas, 1996). In ähnlicher Weise hat die Europäische Union das Thema aufgegriffen (Towards an Urban Agenda in the European Union, 1997). Die EU will mit Mitteln aus dem Strukturfonds die Rolle der städtischen Regionen als Zentren von Innovation und wirtschaftlicher Entwicklung stärken (Heinz, 2000, S. 40-41).

Gestützt auf eine umfassende Untersuchung über internationale Erfahrungen bei der Zusammenarbeit im Agglomerationskontext weist Heinz (2000, S. 7) darauf hin, dass umfassende Reformvorschläge nur selten umgesetzt werden. Zu den Hemmnissen, die Heinz dafür verantwortlich macht, zählen das regionale Steuergefälle, politisch-administrative Strukturen und Widerstände kommunaler Mandats- und Funktionsträger. Die nachfolgende Ausle-geordnung der Zusammenarbeit zeigt, dass Reformen nichtsdestotrotz durchgeführt werden konnten. In verschiedenen Agglomerationen der Schweiz sind zur Zeit Reformprojekte angelaufen, welche auf eine Erarbeitung oder Verbesserung der Strukturen der Zusammenarbeit hinarbeiten. Solche Projekte werden vom Bund als Modellvorhaben gefördert, so etwa in Aarau-Olten-Zofingen, Bern, Delémont, Freiburg, Lausanne, Lugano, Luzern, Neuenburg, St. Gallen und Zürich (www.are.admin.ch/are/de/quer/agglomeration/index.html).

Im Folgenden gehen wir zunächst in geraffter Form auf die wesentlichen Herausforderungen ein, denen sich Agglomerationen heute stellen müssen und die zu den verschiedensten Formen der Zusammenarbeit geführt haben (Abschnitt 1.1). Dabei werden die Nachteile der gegenwärtigen Situation aufgezeigt (Abschnitt 1.2) und im Sinne einer Diskussionsbasis eine Kriterienliste für eine verbesserte Agglomerationsstruktur entwickelt (Abschnitt 1.3). In den folgenden Kapiteln (2 bis 9) wird eine Auswahl von Modellen der Zusammenarbeit aus dem Inland und dem benachbarten Ausland vorgestellt. In Kapitel 10 ziehen wir einige Schlussfolgerungen.

1.1 Interne und externe Herausforderungen

Interne ebenso wie externe Herausforderungen machen es in den Agglomerationen heute nötig, dass dort die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden verbessert wird. Die *internen Herausforderungen* lassen sich mit den Stichwörtern Sub- und Desurbanisationsprozess beschreiben, wobei das Kernproblem die Zersiedelung ist: Bestimmte Personengruppen verlassen die städtischen Gebiete und ziehen in den wachsenden Gürtel der Agglomerationsgemeinden (Suburbanisation) oder ins ländliche Gebiet (Desurbanisation). Sie arbeiten aber weiterhin in den städtischen Zonen und nehmen dort verschiedene Dienstleistungen in Anspruch. Dieser Prozess wird von vier Teufelskreisen - Verkehr, Umwelt und Bodennutzung, Wohnen und Arbeit sowie Finanzen - angetrieben: Die städtischen Gebiete leiden unter starkem Verkehrsaufkommen, was ihre Umwelt- und Wohnqualität schmälert, zu Abwanderungen führt und schliesslich die Finanzkraft der Kernstädte unterhöhlt (z.B. Frey, 1990, 1996 und 1997; Bericht über die Kernstädte 1999; Heinz, 2000).

Die Folge davon sind so genannte A-Städte: Sie weisen einen überproportionalen Anteil an Alten, Alleinstehenden, Ausländern, Auszubildenden und Arbeitslosen auf. Es sind dies alles Bevölkerungsgruppen, die tendenziell wenig Steuern bezahlen und viele Leistungen der öffentlichen Hand in Anspruch nehmen. Umgekehrt leben die gut verdienenden Bevölkerungsgruppen in den bevorzugten Gegenden des Agglomerationsgürtels. Sie zahlen Steuern in der Agglomerationsgemeinde, nehmen aber in den städtischen Zonen das kulturelle Angebot und die Freizeitanlagen in Anspruch und verursachen durch den Verkehr ein hohes Verkehrsaufkommen.

Neben den internen Herausforderungen entstand mit der zunehmenden Internationalisierung der Wirtschaftsprozesse eine *externe Herausforderung* für die Städte und die Agglomerationen. So stehen diese heute in einem überregionalen Wettstreit um Firmenstandorte, Touristenströme und Imagepflege. Das Resultat ist eine paradoxe Situation: Die städtischen Gebiete müssen sich global ausrichten, sie können aber auf Grund ihrer territorialen Gebundenheit wegen der fragmentierten Gemeindestrukturen nur lokal handeln. Bassand und Kübler (2001) bezeichnen Städte und Agglomerationen wegen dieser janusköpfigen globalen Ausrichtung und lokalen Begrenzung als *glocal*.

Die internen wie die externen Herausforderungen stellen die städtischen Gemeinden vor grosse *Struktur- und Finanzprobleme*. Insbesondere die politischen Strukturen sind den Herausforderungen nicht angepasst. Der Kreis der Finanzierer von überkommunalen Dienstleistungen endet grundsätzlich an den Grenzen der Standortgemeinden und ist damit nicht deckungsgleich

mit dem Kreis der Bezüger von Leistungen. Die Folge sind Spillover-Effekte: Städte erbringen gleichsam Gratisleistungen zu Gunsten Dritter. Aber auch für das Bestehen im internationalen Wettbewerb bieten die politischen Strukturen der Agglomeration eher schlechte Voraussetzungen. Anstatt sich als Region zu vermarkten, versuchen die Städte und Gemeinden der Agglomeration mit eigenen Anstrengungen nach aussen Profil zu entwickeln. Die Politikerinnen und Politiker der Kernstädte und Agglomerationsgemeinden verstehen sich als miteinander in Konkurrenz stehend und unterlaufen gerade damit immer wieder die Versuche eines gemeinsamen Auftritts nach aussen.

1.2 Schwächen der heutigen Fragmentierung der Zusammenarbeit in den Agglomerationen

In den Agglomerationen haben sich in unterschiedlichen Politikbereichen mannigfaltige Formen und Intensitäten der Zusammenarbeit in unterschiedlicher geographischer Zusammensetzung und mit unterschiedlicher Verbindlichkeit entwickelt. Dies betrifft die Bereiche der Infrastrukturaufgaben (Abwasser, Abfall, Energie), Verkehr und Raumplanung, Finanzen, Kultur, Sport und Freizeit bis zum Standortmarketing und der Sicherheit (Feuerwehr, Zivilschutz, Polizei). Schon ein oberflächlicher Blick zeigt die Vielfalt von Kooperationsformen und die damit einhergehende Fragmentierung der Strukturen in den Agglomerationen: Gemeindeverbände, Zweckverbände, Vereine, Trägervereine, Stiftungen, Konsortien, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zwischen Gemeinden, ja gar Aktiengesellschaften. Das Resultat ist ein kompliziertes Geflecht von Institutionen, Trägerorganisationen, Finanzierungsschlüsseln, räumlichen Geltungsbereichen und Akteuren. Diese komplizierte Struktur der Zusammenarbeit verursacht bei den beteiligten Exekutivmitgliedern einen erhöhten Vertretungsaufwand.

Es lässt sich kein Zusammenhang zwischen bestimmten Typen von Organisationsformen und inhaltlichen Aufgaben erkennen. Obwohl die verschiedenen Kooperationsstrukturen durchaus in der Lage sind, Teilprobleme zu lösen, kann die Reise bei der Bewältigung der Agglomerationsprobleme nicht unendlich in Richtung massgeschneiderter Lösungen für jedes Politikproblem gehen. Die Fragmentierung bringt zu viele Probleme mit sich. Die Schwächen der heutigen Situation liegen in folgenden Bereichen.

Eingeschränkte Handlungsfähigkeit und Effizienz

- Die Fragmentierung der Zusammenarbeit führt zu einem *hohen formalen Aufwand für die Gemeinden*.

- Die noch nicht befriedigend und dauerhaft gelöste Lastenausgleichsproblemematik verweist auf eine mangelnde Verteilungsgerechtigkeit. Die endogene Problemlösungsfähigkeit einer Agglomeration kann so nicht voll entwickelt werden.
- Das *Potenzial an Synergien bleibt ungenutzt*. Die Stärken und Schwächen der Gemeinden werden nicht in Ergänzung gebracht. Entwicklungspotenzial liegt brach.
- Wegen der Fragmentierung *fehlt den Gemeinden die nötige Gesamtsicht*, um die strategische Ausrichtung der Agglomerationspolitik zu definieren und umzusetzen. Die Chancen, mit den in der Agglomeration vorhandenen Ressourcen das Beste zu machen, können nicht optimal genutzt werden.

Mangelhafte Transparenz und Mitwirkungsmöglichkeiten

- Der Informationsfluss und die Transparenz der Entscheidungen und des Mitteleinsatzes nach aussen sind mangelhaft.
- Viele Formen der Kooperation leiden teilweise an einem *Demokratie-defizit*. Die Bewohner der Agglomeration können bei vielen politischen Entscheidungen, die ihr Lebensumfeld unmittelbar betreffen, nicht mitwirken.

Bedeutungsverlust im Aussenverhältnis

- Der Agglomeration *fehlt es an Ausstrahlung nach aussen*, auch im Standortmarketing. Mangels einer effizienten und effektiven Kommunikationsstruktur mit entsprechenden Kompetenzen *fehlt ein Ansprechpartner* nach innen ebenso wie nach aussen.
- Eine Auswirkung der bestehenden Fragmentierung ist ein *mangelhaftes Lobbying* bzw. eine ungenügende Vertretung der gemeinsamen Interessen insbesondere auf der auf kantonalen bis hin zur nationalen Ebene. Da der Bund eine zunehmend aktive Agglomerationspolitik führt, wäre ein effizientes Lobbying besonders wichtig.
- Die Zusammenarbeit zwischen den Agglomerationen in der Schweiz ist ungenügend. Damit sind die Agglomerationen auch *zu wenig anschlussfähig an die europäischen Städtenetze*.

1.3 Entwicklung einer Kriterienliste zur Bewertung der Agglomerationszusammenarbeit

Literatur und Praxisbeispiele machen klar, dass es kein Patentrezept der Agglomerationszusammenarbeit gibt, zu stark ist die Abhängigkeit von den je-

weiligen politischen und wirtschaftlichen (Akteur-)Konstellationen, den zu erbringenden Leistungen, den ins Auge gefassten Handlungsfeldern und damit von der politischen Realisierbarkeit. Als prioritäre, nicht mehr kommunal lösbare Handlungsfelder hat beispielsweise das Projekt Agglomeration und Stadt Luzern (PASL) in seinem Leitbild folgende Bereiche definiert (Leitbild für die Agglomeration Luzern, 2002: 10f.):

- Verkehr, Umwelt und Raumplanung,
- Kultur und Sport,
- Gemeinschaft und Soziales,
- Standortmarketing.

Zudem verlangt der Bund von den Agglomerationen die Verabschiedung eines sogenannten Agglomerationsprogramms, wenn Agglomerationen künftig Bundesmittel zur Förderung des Agglomerationsverkehrs beanspruchen wollen. Der Mindestinhalt eines Agglomerationsprogramms umfasst die Formulierung einer integrierten Agglomerationspolitik in den Bereichen Raumordnung, Verkehr und Umwelt (Bundesamt für Raumentwicklung, 2002, S. 26).

Auch bei der Frage nach der optimalen Grösse einer Agglomerationsstruktur fehlt die Patentantwort. Mindestens kann man mit Turowski (2001), der massgeschneiderte Vorschläge für die Verbesserung der Zusammenarbeit in Agglomerationen im Osten Deutschlands ausgearbeitet hat, sagen, dass verbindliche regionale Entscheidungsstrukturen nötig sind, um die Handlungsfähigkeit von Regionen zu gewährleisten. Organisationsstrukturen allein können die regionale Kooperation zwar laut Turowski nicht sichern. Vielmehr komme es darauf an, ob sie in das jeweilige regionale Umfeld passen, ob sie auf breite Akzeptanz und die Kooperationsbereitschaft der Gemeinden sowie der Wirtschaft stossen. Diese Aussage deckt sich mit der modernen Organisationsentwicklung, gemäss der es keine sogenannte richtige Organisation gibt, sondern nur eine zweckmässige. Und es sind die beteiligten Akteure selbst, die darüber befinden, was zweckmässig ist.

Aus diesen Gründen soll eine Liste von Kriterien helfen, die *Tauglichkeit der Zusammenarbeitsmodelle aus Sicht einer Agglomeration* zu beurteilen. Diese Kriterien sind auf die Literatur abgestützt und an Praxisbeispielen erhärtet. Die Kriterienliste ist jedoch weder in Stein gemeisselt noch als abschliessend zu verstehen. Vielmehr dient die Liste der Problemwahrnehmung, der Problemanalyse und der Diskussion über die Reformmöglichkeiten, und sie muss den Besonderheiten einer Agglomeration angepasst werden.

*Kriterium 1: Verbesserung der Handlungsfähigkeit nach innen und aussen
(Effizienz und Effektivität)*

- Es herrscht eine klare *Aufgaben- und Kompetenzteilung* zwischen der Agglomerationsstruktur, den Agglomerationsgemeinden und dem Kanton.
- Eigene *Finanzkompetenzen* bzw. Ressourcen der Agglomerationsstruktur ermöglichen die Verknüpfung der Aufgabenkompetenz und Finanzverantwortung.
- Durch effiziente *Kommunikationsstrukturen* wird die Agglomeration zum Ansprechpartner, der die optimale Aussenvertretung der gemeinsamen Interessen wahrnehmen kann.
- Die *Kooperationfähigkeit* mit andern Agglomerationen und Städten ebenso wie mit privaten Akteuren ist gewährleistet.

Kriterium 2: Flexibilität bezüglich räumlichem Geltungsbereich (Perimeter) und Handlungsfeldern

- Ein zweckmässiger, flexibel ausdehnbarer Perimeter wird definiert.
- Die Struktur ist im Hinblick auf neue Aufgaben und Handlungsfelder *entwicklungsfähig*.
- Mit Gemeinden, die nicht zur Agglomerationsstruktur gehören, sollen finanzielle Abkommen machbar sein.

Kriterium 3: Verbesserung des Angebotsmixes und Verbesserung der Verteilungsgerechtigkeit

- Der Kreis der Entscheidungsträger, Nutzniesser und Kostenträger wird in *Übereinstimmung* gebracht (fiskalisches Äquivalenzprinzip).

Kriterium 4: Verbesserung der Mitwirkungsmöglichkeiten

- Die Entscheidungen und der Mitteleinsatz auf Agglomerationsebene werden *transparent* gemacht.
- Die politische Legitimität ist durch eine zweckmässige demokratische Mitwirkung gewährleistet.

2 Zusammenarbeit in der Agglomeration: Integrative versus fraktale Ansätze

Die dargelegten internen und externen Herausforderungen für Agglomerationen stellen die Beweggründe zur Verbesserung der interkommunalen Zusammenarbeit in Agglomerationen dar. Wie aber lassen sich die Herausforderungen besser bewältigen? Welche Formen der Zusammenarbeit in Agglomerationen haben sich bewährt und welche Erfahrungen wurden damit gemacht? Im Folgenden werden die dazu vorhandenen Vorschläge zunächst geordnet und an Hand von ausgewählten Beispiele verortet.

Um die Vielfalt der Vorschläge für eine bessere Zusammenarbeit zwischen Städten, Agglomeration und Dritten zu ordnen, verwenden wir in Anlehnung an Lowery (1999, 2001) ein Kontinuum zwischen fraktalen und integrativen Ansätzen. Das Kontinuum lässt sich am Besten darstellen, in dem der Gestaltungsraum an den beiden Enden beschrieben wird.

Auf der einen Seite finden sich die *integrativen Bestrebungen*. Diese suchen nach institutionellen Lösungen. Im Extremfall wird eine grössere Einheit geschaffen (Eingemeindung), um die Schnittstellenprobleme bestehender politischer Strukturen zu lösen. Gemäss Lowery beziehen diese integrativen Ansätze ihre Legitimation aus dem Marktversagen (Allokationsineffizienz), der Notwendigkeit zum Aufbau professioneller Voraussetzungen (betriebliche Effizienz) zur Bewältigung der Agglomerationsprobleme und der Etablierung „gerechter Strukturen“ (Verteilungsgerechtigkeit) (Lowery, 1999, S. 31ff.).

Auf der anderen Seite steht die Forderung des *fraktalen Ansatzes*, die internen und externen Herausforderungen der Städte durch eine *radikale Liberalisierung* der Dienstleistungen in den Agglomerationen anzugehen. Das theoretische Fundament bildet hier die Theorie des Public Choice. Im Extremfall führt die radikale Liberalisierung zu einem weitgehenden Abbau staatlicher Strukturen. An deren Stelle werden „Quasi-Märkte“ (Zertifikate, Kontrakte, Konkurrenz der Gemeinden) etabliert, welche die Agglomerationsproblematik lösen sollen. Begründet wird diese radikale Forderung einerseits mit dem Versagen der Demokratie (Parteien und Abstimmungen führen zu suboptimalen Lösungen) und andererseits mit dem Selbstinteresse der Verwaltungen, welche gemäss dieser Betrachtungsweise angemessene Lösungen verhindern (Lowery, 1999, S. 34-35).

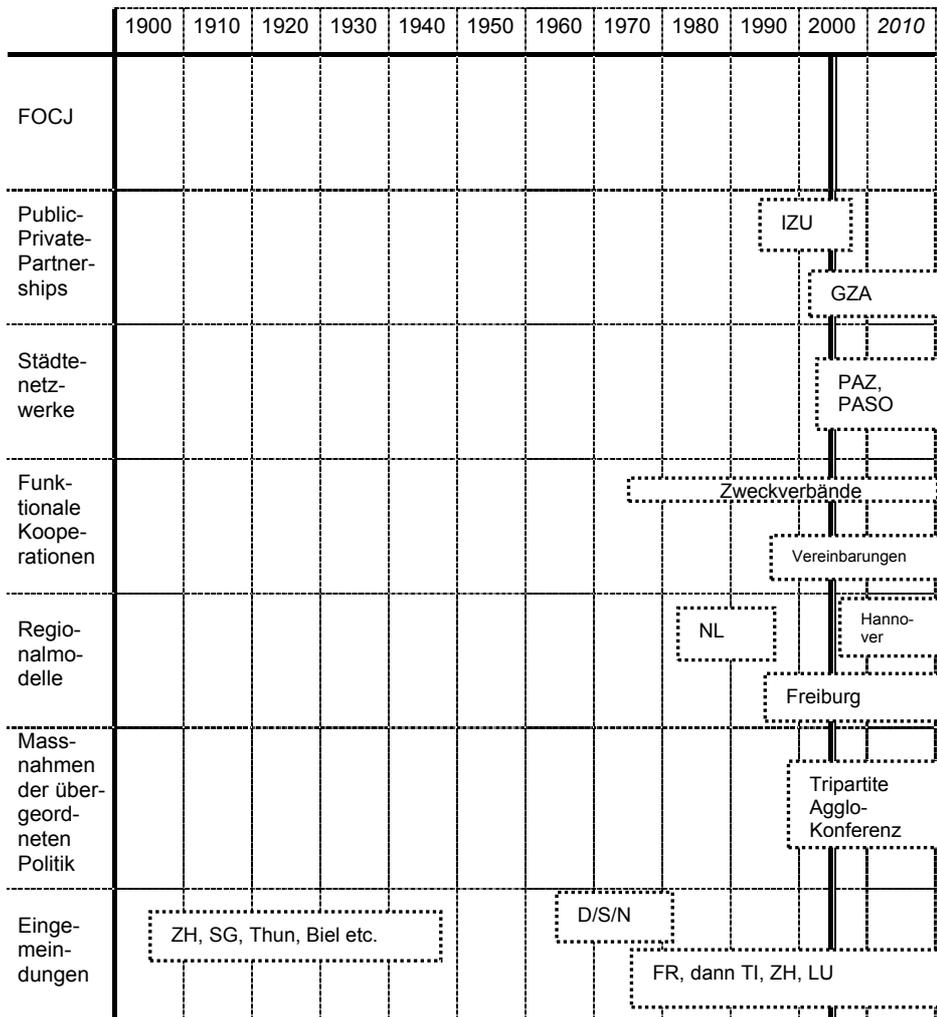
Es soll an dieser Stelle nicht darum gehen, die beiden Gegensätze versöhnen zu wollen oder sich für die eine oder andere Lösung auszusprechen. Vielmehr soll das Gegensatzpaar verwendet werden, um in Literatur und Praxis vorgefundene Strategien im Bereich der Agglomerationen ordnen zu können. In der folgenden Darstellung sind die Strategien aufgeführt, die dargelegt werden sollen. Es geht hier um den Versuch, Kategorien zu schaffen, gleichsam eine didaktische Einteilung. Mehrere der Kategorien schliessen sich denn auch nicht gegenseitig aus, sondern sind komplementär umsetzbar. Einige bedingen einander geradezu: So wäre etwa eine konstruktive Beteiligung einer Agglomeration an einem Städtenetzwerk kaum möglich, solange eine Agglomerationsstruktur mit Kommunikationsstrukturen und klarem Ansprechpartner nach aussen fehlt. Das gleiche gilt für ein erfolgreiches Lobbying beim Bund im Rahmen von dessen Agglomerationspolitik.

D 1: Modelle der Zusammenarbeit in den Agglomerationen

Ebene	Modelle	Typische Eigenschaften	Beispiele
Integrativ	<ul style="list-style-type: none"> Eingemeindungen Gemeindezusammenschlüsse Regionalstadt 	<ul style="list-style-type: none"> Zusammenlegung von politischen und administrativen Institutionen Evtl. Kompetenzerweiterung auf Quartierebene 	<ul style="list-style-type: none"> Eingemeindungen Zürich Fusionen Deutschland, Schweden, Dänemark Projekt Halle, Projekt Magdeburg
	<ul style="list-style-type: none"> Massnahmen der übergeordneten Politik 	<ul style="list-style-type: none"> Anreize für Zusammenschlüsse und –arbeit Vertikale Zusammenarbeit, subsidiär 	<ul style="list-style-type: none"> Anreize durch Neuen Finanzausgleich Tripartite Agglomerationskonferenz
	<ul style="list-style-type: none"> Regionalmodelle 	<ul style="list-style-type: none"> Gebietskörperschaft hat verschiedene Aufgaben Direkt gewählte Legislative und Exekutive Klare Aussenvertretung Finanzkompetenz bzw. Steuerhoheit Leistungsfähige Gemeinden bleiben erhalten 	<ul style="list-style-type: none"> Stadtprovinzen Niederlande Communauté d'Agglomération in Frankreich Deutsches Regionalmodell: Hannover, Stuttgart Agglomeration Freiburg i. Ue.
	<ul style="list-style-type: none"> Technische Verbandslösungen 	<ul style="list-style-type: none"> Erfüllen explizit übertragene Aufgabe(n) Strukturen teilweise mit Demokratiedefizit Fragmentierung 	<ul style="list-style-type: none"> Umlandverband Frankfurt Zweckverbände in Bereichen Abfall, Verkehr Mehrzweckverbände
	<ul style="list-style-type: none"> Vertragslösungen 	<ul style="list-style-type: none"> privat- oder öffentlich-rechtliche Verträge 	<ul style="list-style-type: none"> Stiftung Theater Luzern
	<ul style="list-style-type: none"> Netzwerklösungen 	<ul style="list-style-type: none"> Lose, teilweise nicht rechtlich abgesicherte Formen der Zusammenarbeit Städtenetzwerke: Städte ergänzen sich funktional (z.B. Wirtschaftsförderung) 	<ul style="list-style-type: none"> Lausanne Région, Agglo-Strategie Bern Städtenetzwerke: Flämischer Diamant etc. Regionalkonferenzen Public-Private-Partnership: Greater Zurich Area Fördervereinigungen: Stadtunion Baden; Basel
fraktal	<ul style="list-style-type: none"> FOCJ 	<ul style="list-style-type: none"> Funktional bzw. aufgabenorientiert Überlappend (Bürger in mehreren FOCJ) Wettbewerb (FOCJ in Konkurrenzsituation) Jurisdiktionen (Steuerhoheit, Mitgliedschaftszwang) 	<ul style="list-style-type: none"> Kirchgemeinden (teilweise) Schulgemeinden (teilweise)

Die nachfolgende Darstellung zeichnet die Zusammenarbeitsformen zusätzlich auf der Zeitachse ein, wobei der Zeitraum berücksichtigt wird, während dem eine Strategie besonders berücksichtigt wird.

D 2: Agglomerations-Strategien auf der Zeitachse



Wir beginnen im Folgenden mit der Diskussion integrativer Strategien und nähern uns kontinuierlich den fraktal ausgerichteten Ansätzen.

3 Eingemeindungen und Gemeindezusammenschlüsse

Eigenschaften

Die umfassendste Form der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden ist die Fusion von zwei oder mehr Gemeinden, also die Verschmelzung der politischen und administrativen Behörden. Man unterscheidet dabei die *Eingemeindung*, bei der die umliegenden Gemeinden mit der Kernstadt fusionieren, von einem *Gemeindezusammenschluss* bei vergleichbaren Gemeinden (Steiner, 2002, S. 115). In Deutschland wurde zudem das Modell der *Regionalstadt* entwickelt, welche die Bildung von teilautonomen Strukturen oder Quartieren mit bereichsweiser Selbstverwaltung vorsieht. Die Regionalstadt liefert damit gewissermassen einen Ausgleich zur durch den Zusammenschluss verloren gegangenen Kleinräumigkeit.

Die Gemeindefusion bedingt in der Schweiz zuerst die Zustimmung der betroffenen Gemeindebevölkerung und in einem zweiten Schritt jene der kantonalen Organe. In ungefähr der Hälfte der Kantone ist eine kantonale Volksabstimmung notwendig (Änderung der Verfassung oder des Gemeindegesetzes), in neun Kantonen beschliesst das Parlament und in zwei die Kantonsregierung (de Spindler, 1998, S. 134). In zehn Kantonen besteht gar die Möglichkeit, durch einen kantonalen Beschluss zwangsweise Fusionen durchzusetzen.

Geschichte und Entwicklungen

Die Gemeindezahl in der Schweiz hat sich zwischen 1850 und 1995 nur geringfügig verringert, nämlich um 232 (von 3205 auf 2973). Die durchschnittliche Einwohnerzahl einer Schweizer Gemeinde ist mit ungefähr 2300 markant kleiner als zum Beispiel in Deutschland mit 7000 und Schweden mit 30'000 (Geser, 1999, S. 426). Gemeindefusionen in der Schweiz fanden vor allem zwischen 1893 und 1943 in stark expandierenden Agglomeration statt, so in Zürich, Biel, St. Gallen, Thun, Frauenfeld und Bellinzona. In den fünfziger und sechziger Jahren wurde in der Schweiz wieder zunehmend auf die Strategie der Fusionen gesetzt, namentlich in der Region Zürich.

Wesentlich weiter gingen ähnlich gelagerte Reformen in Deutschland (Heinz, 2000, S. 225ff.). Die Zahl der Gemeinden in den alten Bundesländern wurde zwischen 1968 und 1979 von rund 24'000 auf etwa 8'500 reduziert. Der Versuch, Stadt-Umland-Probleme mit Eingemeindungen zu lösen, wurde gemäss Heinz vor allem in Bayern, Baden-Württemberg und Hessen unternommen. Die bundesdeutsche Gebietsreform, mit stark technokratischem Ansatz angegangen, wurde nach einigen Jahren unvollendet abgebrochen, weil die Ergebnisse als unbefriedigend und ambivalent beurteilt wurden.

Im Osten Deutschlands werden Eingemeindungen als teilweise Lösung der Agglomerationsproblematik in jüngster Zeit wieder vermehrt in Erwägung gezogen. Dies geschieht in einer Form, welche den alten Gemeinden weiterhin eine Autonomie in Teilbereichen zugestehen kann: Ortschaftsräte mit eigenen Aufgaben und Budget (Nipko, 2002). Dies entspricht dem Regionalstadtmodell, wie es bereits früher für die Stadtstaaten Berlin und Hamburg entwickelt worden war. Dabei werden Eingemeindungen als komplementäre Lösung für baulich stark zusammengewachsene Teilgebiete einer Agglomeration in Betracht gezogen. Die vorgeschlagenen Eingemeindungen, beispielsweise im Raum Magdeburg oder Halle, stehen in Ergänzung zu anderen, übergeordneten Strukturen für die gesamte Agglomeration. Im Raum Halle ist die geplante übergeordnete Struktur beispielsweise ein Regionalkreis, in Magdeburg ein Mehrzweckverband (Turowski, 2001, IX-XIV, S. 65-142).

„Erfolgreiche“ Fusionen – Schaffung grösserer, administrativ und finanziell leistungsfähigerer Gemeinden – fanden vorwiegend in Nordeuropa statt (Dänemark, Schweden, Norwegen). Dort stand das Interesse im Vordergrund, die Gemeinden als Träger wohlfahrtsstaatlicher Programme und Einrichtungen zu sehen (Geser, 1999, S. 425-426). So hat Schweden in den sechziger und siebziger Jahren die Zahl der Gemeinden von rund 2500 auf 278 reduziert, Norwegen reduzierte sie um die Hälfte, Dänemark um einen Viertel. Die Gemeindefusionen verliefen im Norden relativ problemlos.

In der Schweiz hat die Fusion von Gemeinden in den letzten Jahren eine erneute Aktualität erhalten: In den Kantonen Freiburg, Tessin, Luzern und Zürich laufen Bestrebungen, die Zahl der Gemeinden zu verkleinern (siehe auch Steiner, 2002). Allerdings stehen diese Aktivitäten meist nicht im Zusammenhang mit den hier zur Diskussion stehenden Agglomerations- und Städteproblemen (Ausnahme: Tessin). Vielmehr handelt es sich um die Verschmelzung eher kleiner und kleinster Einheiten, um die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen zu erhöhen und die Effizienz zu steigern. Typischerweise bleiben die Agglomerationen in den kantonalen Reformprogrammen (beispielsweise Luzern '99) weitgehend ausgeklammert. Auch andere Kantone haben – mit Ausnahme der Kantone Tessin und Freiburg – bisher wenig Lust verspürt, sich für Eingemeindungen stark zu machen.

Tauglichkeit in Zukunft

Wie steht es mit der Zukunft der Fusion in den Agglomerationen? Bieten Eingemeindungen oder Gemeindezusammenschlüsse Lösungsoptionen beispielsweise für die Behebung von Spillovers, für die bessere Nutzung von Synergien oder für die bessere Positionierung der Agglomeration im Wettbewerb der Regionen? Theoretisch liesse sich eine Vielzahl der Probleme der Städte und Agglomerationen durch die Eingemeindung von Agglomerations-

gemeinden in die Städte oder durch die Schaffung von Grossgemeinden lösen. Im Kanton Tessin haben Ende 2002 die Stimmbürger gleich von mehreren Gemeinden der Eingemeindung in die Stadt Lugano grundsätzlich zugestimmt. Eingemeindungen sind jedoch aus politischen und fiskalischen Gründen in den meisten Agglomerationen nur mittel- bis langfristig eine Option, und dann wohl eher als Fusionen für Teilgebiete der Agglomeration.

Ein Erschwernis liegt darin, dass sich im Vergleich zur Situation in den siebziger und achtziger Jahren die Bedingungen im Verhältnis von Städten und Agglomerationsgemeinden grundsätzlich gewandelt haben. Wie Estermann (1997, S. 7) festhält, wurden bei den in der Schweiz umgesetzten Eingemeindungen, namentlich in Zürich, in der Regel finanzschwache Umlandgemeinden mit der finanzstarken Stadt verschmolzen. Heute weisen die Agglomerationsgemeinden aber zu meist eine bessere Finanzlage auf als die Stadt. Damit sie diese aufgeben, dürfte einiges an Überzeugungsarbeit nötig sein. Somit dürfte die Eingemeindung zur Lösung der verschiedenen Agglomerationsprobleme kurz- und mittelfristig nur unter sehr spezifischen Bedingungen eine Option bilden. Die Agglomerationsgemeinden werden die aus einer engen Sichtweise definierten Standortvorteile nicht vorschnell preisgeben wollen.

Häufig wird die identitätsstiftende Qualität der Gemeinde als Hinderungsgrund für Fusionen genannt. Dieses Argument wird in einer vergleichenden Umfrage von vier schweizerischen Agglomerationen im Jahr 2001 – Zürich, Lausanne, Lugano und Luzern – relativiert (Kübler, Joye & Schwab, 2001 und 2002; Pfäffli & Zingre, 2001). In Küblers Umfrage gaben etwa in der Agglomeration Luzern fast gleich viele befragte Personen an, die Agglomeration sei für sie ein starker oder eher starker Bezugspunkt, wie dies für die Gemeinde der Fall war (69 bzw. 73 Prozent). In dieser Studie wies die Bevölkerung der Agglomeration Luzern den höchsten Grad an Identifikation mit der Agglomeration aus.

Gemeindefusionen werden aus verschiedenen Gründen eine Option bleiben. Ein Versagen bzw. eine übermässige Fragmentierung der Kooperation in einer Agglomeration kann sich für die betroffenen Gemeinden als zu aufwendig erweisen. Ausserdem kann in einem Lernprozess ein erweitertes Verständnis bzw. eine Neudefinition von Standortvorteilen aus Sicht der Agglomeration statt der Gemeinde stattfinden. Dabei kann sich die Auffassung durchsetzen, dass es vorteilhaft ist, sich in einem Handlungsfeld durch Kooperation Vorteile zu verschaffen, während man Nachteile in einem anderen Handlungsfeld als *Quid pro quo* in Kauf nimmt. Schliesslich können Ansätze in Richtung mehr Demokratie und Quartierautonomie die Schwellenangst vor Fusionen minimieren (Stichwort Regionalstadt), gleichsam als Kompensation für Verluste irgendwelcher Art. Diese Option könnte insbesondere für Gemeindezusammenschlüsse in einzelnen Teilgebieten von Agglomerationen interessant sein, in Ergänzung zu einer übergeordneten, geographisch umfassenderen Agglomerationsstruktur.

4 Massnahmen der übergeordneten Politik

Eigenschaften

Massnahmen auf der nationalen Ebene sind theoretisch gut geeignet, um bestimmte Agglomerationsprobleme zu lösen. Dies trifft vor allem für diejenigen Regionen zu, in denen sich die Agglomeration nicht nur auf mehrere Kommunen, sondern auch auf mehrere Kantone erstreckt (etwa Zürich und Luzern). Hier muss gemäss dem Prinzip der Subsidiarität die höhere Ebene einspringen, wenn entsprechende Lösungen auf der unteren Ebene des Staatswesens nicht zu erreichen sind. Die Bundespolitik kann Anreize für Zusammenschlüsse und Zusammenarbeit in den Agglomerationen geben. Der Neue Finanzausgleich soll die Kantone zudem zur Mitwirkung bei der kantonsübergreifenden Lastenverteilung verpflichten.

Agglomerationsprobleme sind in der Bundespolitik jedoch erst seit den neunziger Jahren ein relevantes politisches Thema. Im Kernstadtbericht des Seco und des Bundesamtes für Raumplanung befasste sich der Bund mit den Zentrumslasten der Städte. Artikel 50 der kürzlich revidierten Bundesverfassung verpflichtet den Bund zudem ausdrücklich, die Situation der Städte und Agglomerationen in seiner Politik zu berücksichtigen und gibt dem Bund die *Kompetenz zur Formulierung einer Agglomerationspolitik* in die Hand. So wurde Anfang 2001 ein neues Organ der vertikalen Zusammenarbeit geschaffen: die *tripartite Agglomerationskonferenz*. Deren Federführung liegt bei der Konferenz der Kantonsregierungen, mitinitiiert wurde sie aber vom Bund, dem Städteverband und dem Gemeindeverband. Die tripartite Agglomerationskonferenz soll Ohr und Sprachrohr für Herausforderungen von Städten und Agglomerationen sein. Ziel ist die Entwicklung einer gemeinsamen Agglomerationspolitik. Die Konferenz soll auch der kantonsüberschreitenden Zusammenarbeit innerhalb von Agglomerationen dienen.

Im Dezember 2001 genehmigte der Bundesrat den Agglomerationsbericht des Bundes, der eine Vielzahl von *Massnahmen für eine aktivere Agglomerationspolitik des Bundes* aufzeigt. Im Zentrum steht gegenwärtig einerseits die finanzielle Unterstützung von Modellvorhaben in verschiedenen Agglomerationen der Schweiz. Damit engagiert sich der Bund erstmals finanziell im Rahmen der Agglomerationspolitik.

Andererseits setzt der Bund auf die Einführung von sogenannten *Agglomerationsprogrammen*. Diese sollen den Agglomerationen als Instrumente zur Bewältigung ihrer drängendsten Probleme zur Verfügung stehen. Agglomerationsprogramme sollen die regionale Politik zumindest in den Bereichen Raumordnung, Verkehr und Umwelt definieren und koordinieren. Der Bund setzt Anreize für die Zusammenarbeit in diesen Politikfeldern, indem er die Erarbeitung eines Agglomerationsprogramms durch die Agglomeration zur

Voraussetzung für den Erhalt von Subventionen für den öffentlichen Agglomerationsverkehr macht. Einen Erfolg hat die Agglomerationspolitik auf Druck der Städte mit grossem Handlungsbedarf auch bei der Drogenpolitik erzielt: Heute gibt es die von Bund, Kantonen und Städten getragene Koordinations- und Dienstleistungsplattform Sucht und Drogen.

Subsidiäre Rolle

Nationale Lösungen für die Agglomerationsprobleme haben es in der Umsetzung besonders in föderalistischen Ländern wie der Schweiz jedoch schwer. Sie werden immer durch andere politische Interessen auf der Ebene von Bund und Kantonen überlagert. Der schweizerischen Bundespolitik stehen bei der Lösung der Agglomerationsprobleme drei Hindernisse im Wege.

- Erstens muss sich der Bund formal in den Kompetenzbereich der Kantone einmischen. Dies führt auf ein politisch heikles Feld, da die Kantone einem Durchgriff des Bundes auf die kommunale Ebene grundsätzlich misstrauisch gegenüber stehen und diesen sehr oft abwehren (Schenkel, 2001).
- Ein zweites praktisches Problem besteht darin, dass die neu geschaffenen Gremien in der Regel an einem Mangel an formaler Kompetenz und Ressourcen (Finanzen) leiden. Ohne diese beiden Elemente bleiben die Konzepte aber nicht realisierbar. Auch hier steht und fällt die Tragfähigkeit von neuen Lösungen mit der Bereitschaft der Kantone, Kompetenzen zu delegieren.
- Das dritte Problem ist mit der Tatsache verbunden, dass die Gemeinden und somit auch die Agglomerationen auf Bundesebene keine eigentliche Stimme haben oder diese noch in Entwicklung steht. Das kommt beispielsweise im Finanzausgleich zum Ausdruck, der primär auf die Kantone ausgerichtet ist, die Agglomerationen aber wenig berücksichtigt.

Die Agglomerationen brauchen ein politisches Gefäss, um ihren Anliegen in der nationalen Politik Gehör zu verschaffen. Ob die tripartite Agglomerationskonferenz diesen Platz wird einnehmen können, muss sich noch weisen. Gerade weil die Agglomerationspolitik des Bundes erst in Aufbau ist, können es sich Agglomerationen kaum leisten, auf eine *aktive Interessenvertretung* in Bern zu verzichten.

5 Regionalmodell

Eigenschaften

Die Bewältigung der klassischen Agglomerationsprobleme kann mit der Etablierung einer *regionalen Struktur bzw. einer neuen politischen Ebene* angegangen werden. Wir definieren im Folgenden ein idealtypisches Regionalmodell und gehen danach auf Praxisbeispiele ein. Diese weisen unterschiedliche Ausprägungen an Kompetenzen, Verbindlichkeiten und Perimeter auf. Der „Regionalkreis“ in Deutschland (Turowski, 2001) ist vergleichbar mit dem hier verwendeten Regionalmodell. Für unsere Zwecke definieren wir das Regionalmodell wie folgt.

- Die Region ist eine neue Gebietskörperschaft (im Unterschied zu den rein funktional ausgerichteten Zweckverbänden) mit optimalem Perimeter.
- Die Region erhält ausschliesslich ihr zugewiesene Kompetenzen und Aufgaben, bei denen sich eine Zusammenarbeit unter den Gemeinden aufdrängt.
- Die Region übernimmt in ihren Aufgabenbereichen mit eigenen Vollzugsstrukturen die Trägerschaft.
- Die Region hat eigene Finanzkompetenzen (Steuerhoheit).
- Die Region unterhält eigene politische Organe mit einem hohen Demokratisierungsgrad, insbesondere Direktwahl der Vertreter.
- Die Region vertritt die Gemeinden in den regionalen Aufgabenbereichen nach aussen.
- Die Region besteht aus leistungsfähigen Gemeinden.

Der Weg zu einer stärker integrierten Agglomerationsstruktur ist aus zwei Gründen anspruchsvoll. Einerseits muss Akzeptanz bei der Bevölkerung und bei den betroffenen Kantonen geschaffen werden. Vor allem letztere sehen in diesen Bestrebungen schnell die Etablierung einer vierten Ebene und nehmen diese als eine partielle Zurückstufung der Kantone wahr. Dahinter können Befürchtungen stehen, dass eine unmittelbare Unterstellung der Region unter den Bund angestrebt wird. Andererseits bestehen wie bei allen Agglomerationsstrategien die praktischen Probleme, wie etwa die Bestimmung des „richtigen“ Perimeters. Wir stellen im folgenden einige Beispiele für Regionalmodelle vor. Zuerst werden die stark verbindlichen Agglomerationsstrukturen beschrieben, darauf folgen jene mit einem loserem Zusammenschluss.

5.1 Stadtprovinzen Niederlande

Geschichte und Eigenschaften

Anfang der achtziger Jahre führten die zunehmenden Probleme in den Agglomerationen von Amsterdam, Rotterdam, Den Haag sowie Utrecht (hohe Zahl von Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern) und die gleichzeitig stagnierende wirtschaftliche Entwicklung zu einem Vorstoss der Regierung zur Neustrukturierung der Agglomerationen (Kreukels, 2000, S. 469ff.). Nachdem die Schaffung einer Grossgemeinde aus verschiedenen Gründen fallen gelassen wurde, entschloss sich die Regierung zusammen mit den Gemeinden zur Schaffung von sieben sogenannten Stadtprovinzen. Diese sollten aus den Vertretern der betroffenen Gemeinden gebildet werden, lagen organisatorisch zwischen Gemeinde und Zentralregierung und hatten bestimmte Aufgaben wie Entwicklungsplanung, Wohnbaukonzepte, Standortplanung, Verteilung von Fördermitteln, regionaler öffentlicher Verkehr, Infrastrukturkonzepte usw. zu übernehmen. Diese Form der Zusammenarbeit kam vor allem den lokalen Eliten entgegen. Ab Anfang der 90er Jahre wurde das Konzept schrittweise umgesetzt, am weitesten in Rotterdam.

Gründe für den Schiffbruch

1995 fand der Vorstoss dann ein abruptes Ende. Verfassungsrechtler kritisierten, dass die zusätzliche Ebene zwischen Zentralregierung und Gemeinden sich mit den unitaristischen Grundsätzen in der Verfassung nicht vereinbaren liessen. In der Folge wurden in Rotterdam und Amsterdam zwei Referenden über die Stadtprovinzen abgehalten. In beiden Fällen lehnten die Stimmenden die neue Form der Zusammenarbeit ab. Grund dafür war einerseits die Furcht der Einwohner, deren Städte würden mit dem Umland aufgehen und deren Identität und Sonderstatus verlieren. Andererseits verlief der Prozess zur Bildung der Stadtprovinzen in einem abgeschotteten Raum ohne Einbezug der Bevölkerung. Für die neue Struktur wurde nie eine breite Basis in der Bevölkerung geschaffen. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre wurden die letzten „Ausläufer“ der Stadtprovinzen in Rotterdam und Eindhoven abgebrochen. Das Instrument als Ganzes hatte damit Schiffbruch erlitten. An seine Stelle traten erneut Zweckverbände, interkommunale Vereinbarungen und Eingemeindungen von Kommunen.

Man muss in diesem Zusammenhang anfügen, dass die holländischen Städte und Gemeinden sich wesentlich von Kommunen in föderalistischen Ländern unterscheiden (Kreukels, 2000, S. 455ff.). Zum einen fallen Aufgaben, die andernorts in kommunaler Zuständigkeit sind, in Holland in die Hand des Zentralstaats, werden aber dezentral vollzogen, so etwa im Bildungswesen, bei der sozialen Sicherheit, im Gesundheitswesen, weitgehend auch im Wohnungsbau. Zum andern finanzieren sich Städte und Gemeinden in Holland zum überwiegenden Teil durch zentralstaatliche Zuweisungen und nicht

durch eigene Einnahmen aus Steuern oder Abgaben. Unter diesen Voraussetzungen dürften die typischen Spilloverprobleme oder das Phänomen der sozialen Entmischung zwischen Kernstadt und den Umlandgemeinden als Folge des regionalen Steuergefälles in weit geringerem Umfang auftreten als anderswo. Vermutlich verspüren holländische Agglomerationen unter diesen Voraussetzungen weniger Handlungsdruck.

5.2 Communauté d'Agglomération in Frankreich

Eigenschaften

Die Communauté d'Agglomération ist ein relativ stark integriertes Modell der interkommunalen Zusammenarbeit für Agglomerationsgemeinden in Frankreich (vgl. Web-Site der Assemblée des Districts des Communautés de France: www.adcf.asso.fr). Die Communauté d'Agglomération basiert auf dem Gesetz Chevènement vom 12. Juli 1998 zur Vereinfachung und Verstärkung der interkommunalen Zusammenarbeit (Simplification et renforcement de l'intercommunalité). Eine Communauté d'Agglomération wird definiert als öffentliche Einrichtung der interkommunalen Zusammenarbeit, welche Gemeinden mit zusammen mehr als 50'000 Einwohnern umfasst, zudem über eine oder mehrere Zentrumsgemeinden mit mehr als 15'000 Einwohnern verfügt bzw. den Departementshauptort zu sich zählen kann. Diese Gemeinden schliessen sich in einer Solidaritätsgemeinschaft zusammen, um sich gemeinsam weiter zu entwickeln. Im Jahre 2002 zählte Frankreich 120 Communautés d'Agglomération. Für kleinere Strukturen hat Frankreich das Gefäss der Communauté de Communes geschaffen; 2002 zählte das Land 2033 von diesen. Für metropolitane Räume mit mehr als 500'000 Einwohnern gibt es die Communauté urbaine, diese Form besteht in 14 Grossagglomerationen.

Die Communautés d'Agglomération, deren Teilnehmer Gemeinden sind, können wie folgt beschrieben werden:

- Obligatorische Aufgaben: Raumplanung, Wirtschaftsförderung, Soziale Wohlfahrt, sozialer Wohnungsbau, Stadtentwicklung
- Aufgaben zur Wahl (mindestens drei der folgenden fünf Aufgaben): Umweltschutz, Wasserversorgung, Wasserentsorgung, Abfallentsorgung, Kultur-, Sport-, Schul- oder Vorschulinfrastruktur betreffend Bau, Verwaltung und Unterhalt
- Organisation: direkt gewähltes Parlament, direkt gewählter Verwaltungsdirektor

- Finanzierung: u.a. eigene Steuerhoheit mit vier Steuerquellen (taxe professionnelle, taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties).
- Auflösung: Durch die Gemeinderäte aller Mitgliedsgemeinden oder durch das Département.

Beispiele

Als Beispiel für eine Communauté d'Agglomération kann Montpellier Agglomération zitiert werden. Diese wurde im September 2001 gegründet und umfasst 38 Gemeinden mit insgesamt 420'000 Einwohnern (www.montpellier-agglo.com). Als Beispiel für eine Communauté urbaine sei Bordeaux Métropole angeführt. Diese wurde bereits 1968 gegründet, hat 660'000 Einwohner und umfasst 27 Gemeinden (www.bordeaux-metropole.com).

Würdigung

Die französischen Agglomerationsstrukturen verfügen über einen sehr hohen Integrationsgrad und sind dank direkt gewählter Legislative und Exekutive demokratisch abgestützt. Durch die eigene Steuerhoheit haben die Agglomerationen nicht nur eine materielle Handlungskompetenz, sondern es spielt auch das AKV-Prinzip (Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung in einer Hand) relativ stark. Die Mitgliedsgemeinden bleiben bestehen und erfüllen weiterhin gewisse Aufgaben auf lokaler Ebene. Eine Auflösung der Communauté ist grundsätzlich möglich, ein Austritt einer einzelnen Gemeinde hingegen dürfte sehr schwierig sein. Das Gesetz gibt relativ klare und einheitliche Strukturen für alle Agglomerationen vor. Im Bereich der durch die Agglomerationsstrukturen zu lösenden Aufgaben besteht wenig Wahlfreiheit. Die Communauté ist dazu da, alle wesentlichen Probleme der Agglomeration zu lösen.

5.3 Das deutsche Regionalmodell

In Deutschland ist das Regionalmodell durch eine Abtretung kommunaler Aufgaben an den Regionalkreis gekennzeichnet, die Gemeinden bleiben daneben weiterhin bestehen. Der Regionalkreis kennt eine direkt gewählte Legislative und Exekutive, hingegen steht ihm keine abschliessende Finanzkompetenz zu. Er finanziert sich einerseits durch Einnahmen aus Gebühren und Zuweisungen von Seiten höherer Staatsebenen und andererseits durch Beiträge von Seiten der Gemeinden.

5.3.1 Region Hannover

Eigenschaften und Organe

Seit dem 1. November 2001 ist die Region Hannover mit 1,1 Millionen Einwohnern und 21 Städten und Gemeinden eine regionale Gebietskörperschaft (die folgenden Angaben stützen sich auf Priebes 2002 und www.region-hannover.de). Die Landeshauptstadt Hannover ist mit rund 500'000 Einwohnern erheblich grösser als die nächstgrösste Kommune mit 65'000 Einwohnern. Die eben abgeschlossene Reform hatte ihren Ursprung 1995/1996 in Diskussionen um die Möglichkeiten einer verbesserten Aussendarstellung der Region.

Mit der Regionalreform wurden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass fast alle überörtlichen bzw. regionalen öffentlichen Aufgaben in der ausschliesslichen Verantwortung eines direkt gewählten Regionalparlaments und einer Regionalverwaltung realisiert werden. Damit soll in den Bereichen Gesundheitswesen, Abfallwirtschaft, Berufsschulen, Regionalplanung, Verkehr, Umweltschutz, Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung sowie Jugend- und Sozialhilfe eine regionale Politik „aus einem Guss“ entstehen (Priebes, 2002, S. 255). Geschaffen wurde ferner die Stelle eines Regionspräsidenten, dessen Rolle der eines Bürgermeisters für die Städte entspricht. Er ist auf fünf Jahre direkt von allen wahlberechtigten Regionseinwohnern gewählt, gilt als der oberste Repräsentant der Region und ist Chef der Verwaltung. Der Regionspräsident gibt die Leitlinien der Politik vor. Dabei ist er aber auf die Zusammenarbeit mit der Regionsversammlung angewiesen, die unter anderem über den Haushalt entscheidet. Beschlüsse der Regionsversammlung werden vom Regionspräsidenten mit Hilfe der Regionalverwaltung ausgeführt.

Im Gegenzug zur Gründung der Region wurden der Landkreis Hannover und der Kommunalverband Grossraum Hannover aufgelöst (letzterer war 1963 gegründet worden und wurde 1980 in einen Mehrzweckverband mit vier regionalen Kernaufgaben umgewandelt). Die Gemeinden bleiben jedoch nicht nur weiterhin eigenständig, sondern können zusätzliche Aufgaben übernehmen, die bisher vom Landkreis wahrgenommen wurden (z. B. Schulträgerschaft). Ausserdem werden die Kommunen im operativen Bereich mit denjenigen regionalen Aufgaben betraut, die bürgernah erledigt werden müssen (z.B. Gewährung von Sozialhilfeleistungen). Insgesamt wird das kommunale Dienstleistungsangebot vor Ort verbessert.

Die Einnahmen der Region stammen einerseits aus Zuweisungen des Landes für jene Aufgaben, welche die Region an Stelle des Bezirks wahrnimmt. Andererseits leisten die Gemeinden der Region anteilmässige Zuweisungen für die delegierten Aufgaben. Im Gegenzug erhalten die Gemeinden von der

Region Zuweisungen für Aufgaben, welche ehemals vom Bezirk erfüllt wurden und nun den Gemeinden zugewiesen worden sind.

Befugnisse der Gebietskörperschaft

- Die Region trägt die Verantwortung für den gesamten öffentlichen Personennahverkehr auf Schiene und Strasse. Sie tritt als Bestellerin der Verkehrsleistungen auf, sie ist verantwortlich für den Bau von Stadtbahnstrecken und besitzt Anteile an den regionalen Verkehrsunternehmen.
- Die Region ist verantwortlich für die Wirtschaftsförderung und das Regionalmarketing.
- Im Bereich des Umweltschutzes (Natur-, Gewässer- und Bodenschutz) bündelt die Region alle wesentlichen Aufgaben, die vorher vom Landkreis Hannover, von der Landeshauptstadt Hannover und von der Bezirksregierung Hannover wahrgenommen worden sind. Ab 2003 wird die Region auch für die gesamte Abfallpolitik verantwortlich.
- Die Region ist Trägerin der Regionalplanung. Als untere Landesplanungsbehörde ist sie verantwortlich für Raumordnungsverfahren und Genehmigungsbehörde für die Flächennutzungsplanungen der Städte und Gemeinden. Für die kleineren regionsabhängigen Kommunen nimmt die Region ausserdem die Aufgaben der Bauaufsichtsbehörde wahr.
- Ab 2003 wird die Region Trägerin sämtlicher Spitäler, die früher vom Landkreis Hannover und von der Landeshauptstadt Hannover betrieben wurden.
- Seit dem 1. November 2001 ist die Region Trägerin der Sozial- und Jugendhilfe.
- Im Bereich der Naherholungsmöglichkeiten ist die Region für die Planung, Förderung und Trägerschaft regional bedeutsamer Erholungseinrichtungen der Kommunen zuständig.

Die internen Strukturen der Region folgen dem in Niedersachsen üblichen Aufbau kommunaler Gebietskörperschaften. Erstmals wurden im September 2001 die Regionsversammlung (das regionale Parlament mit 84 Abgeordneten) und der Regionspräsident (als Chef der neuen Regionsverwaltung) direkt von der Bevölkerung des Grossraums Hannover gewählt.

5.3.2 Regionalkreis Stuttgart

Der Regionalkreis Stuttgart wurde zu Beginn der 90er Jahre von der Regionalkonferenz für die Region Stuttgart auf Initiative der Landesregierung von Baden-Württemberg prozesshaft entwickelt. Der Perimeter erstreckt sich auf den Stadtkreis Stuttgart und die Landkreise Böblingen, Esslingen, Göppin-

gen, Ludwigsburg und Rems-Murr-Kreis. Der Regionalkreis Stuttgart ist mit einem direkt gewählten Parlament (Regionalversammlung) und einer Geschäftsstelle ausgestaltet und als Körperschaft des öffentlichen Rechts organisiert. Die gesetzliche Verankerung bildet das Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart vom 7. Februar 1994. Zentrale Aufgabe des Verbands ist es, die Region lebenswert, wirtschaftlich leistungsstark und ökologisch intakt zu erhalten.

Der Verband unterscheidet zwischen Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben. Zu den *Pflichtaufgaben* des Regionalkreises Stuttgart gehören die Regionalplanung, Landschaftsrahmenplanung, Regionalverkehrsplanung, die regionale Wirtschaftsförderung, der öffentliche Personennahverkehr von regionaler Bedeutung, Teile der Abfallentsorgung, das regionale Tourismusmarketing. Zu den *freiwilligen Aufgaben*, die mit einer Zweidrittelmehrheit der Regionalversammlung beschlossen werden können, gehört beispielsweise die Trägerschaft und Koordinierung von Kultur- und Sportveranstaltungen, von Kongressen und von regional bedeutungsvollen Messen.

Die Finanzierung des Regionalkreises Stuttgart mit einem Budget von aktuell 140 Millionen Euro erfolgt über Gebühren, einen Zuschuss des Landes gemäss Landesplanungsgesetz, einer durch die Verbandsgemeinden zu entrichtenden Verbandsumlage (diese wird als Prozentsatz der Steuerkraftsumme definiert), durch eine Umlage der zugehörigen Landkreise zwecks Deckung des Defizits im Personennahverkehr und in der Abfallentsorgung (die sich nach der Zahl der Einwohner richtet).

Die Regionalversammlung zählt 80 Mitglieder und wird in den Landkreisen nach einem Proporzverfahren gewählt. Operativ wird der Verband durch einen Regionaldirektor geführt. Der Verband in seiner hybriden Form umfasst auch gebietskörperschaftliche Elemente (direkt gewählte Legislative), und versteht sich selbst als Modelllösung für ein Regionalmanagement in Deutschland.

Laut Heinz (2000, S. 224-225) steht der Regionalkreis Stuttgart nicht ohne Probleme da. Genannt werden etwa die Mehrfachzuständigkeiten für ein und dieselbe Aufgabe (Mischkompetenzen z.B. in der Abfallwirtschaft und im öffentlichen Regionalverkehr). Dies führe zu Reibungsverlusten und zu Konkurrenzverhalten. Ein kritischer Punkt sei auch die Haltung auf Gemeinde-seite (Baden-württembergischer Gemeindetag), welche die kommunale Selbstverwaltung als bedroht ansehe und sich gegen eine Ausweitung der Kompetenzen der Region wehre, insbesondere auf der Einnahmenseite.

5.4 Schweizerische Ansätze: Die Agglomeration Freiburg i.Ue.

Hintergrund und Entstehung

Den Anstoss zur Schaffung des Gesetzes über die Agglomerationen im Kanton Freiburg gaben die hinlänglich bekannten Agglomerationsprobleme (die nachfolgenden Ausführungen stützen sich im Wesentlichen auf Dafflon, 1997; Dafflon & Ruegg, 2001 und Neue Zürcher Zeitung, 22. Juli 2002). Während obligatorische Aufgaben wie die Abwasserreinigung reibungslos klappten, blieben die klassischen Probleme der Spillovers (etwa in den Bereichen Verkehr, Kultur, Soziales) in der Agglomeration Freiburg ungelöst. Ausserdem wurde argumentiert, dass Freiburg nur eine Chance habe, zwischen Bern und dem Genfersee nicht aufgerieben zu werden, wenn es über ein starkes Zentrum verfügt. In einer Motion 1991 wurde die Schaffung eines Gesetzes über die Agglomerationen verlangt: Die Agglomeration sollte im öffentlichen Recht des Kantons verankert werden. 1993 bis 1994 fanden Konsultationen der betroffenen Gemeinden statt. Am 19. September 1995 nahm der Grosse Rat des Kantons Freiburg das Agglomerationsgesetz an, seit 1. Januar 1997 ist dieses in Kraft.

Eigenschaften

Die Legaldefinition umschreibt die Agglomeration als öffentlich-rechtliche Körperschaft, deren Mitglieder Gemeinden sind. Sie umfasst mindestens 10'000 Einwohner und ihre Gemeinden sind insbesondere in städtebaulicher, wirtschaftlicher und kultureller Hinsicht eng miteinander verbunden. Sie weisen ein gemeinsames städtisches Zentrum auf. Diese Definition und Bedingungen sind sehr offen formuliert, so dass Dafflon und Perritaz (2000b, S. 35-40) darauf basierend elf mögliche Perimetervorschläge nennen konnten. Erst im Jahr 1999 ging es um die Festlegung eines provisorischen Perimeters. Nach einem breit angelegten Vernehmlassungsverfahren legte der Staatsrat am 4. Juli 2000 den Umfang der Agglomeration fest: zehn ländliche, städtische, grosse und kleine, reiche und arme, französisch- und deutschsprachige Gemeinden aus zwei Bezirken mit insgesamt 66'000 Einwohnern.

Am 30. Januar 2002 kam die von den Gemeinden bestellte *Gründungsversammlung (konstituierende Sitzung)* zusammen. Jede Gemeinde hatte Anrecht auf mindestens zwei Vertreter, jene mit über 1000 Einwohnern je 5000 Einwohner oder einen Teil davon zusätzlich einen Vertreter. Diese Gründungsversammlung hat gemäss Gesetz die Aufgabe, einen Statutenentwurf zu erarbeiten, in dem der definitive Perimeter und die Aufgaben der Agglomeration sowie die Aufteilungskriterien zur Bestimmung der Gemeindebeiträge festgehalten werden. Die Finanzhoheit der Agglomeration war anlässlich der Beratungen des Agglomerationsgesetzes durch die kantonale Legislative aus dem Gesetz gestrichen worden, so dass sich die Agglomeration nun aus

den Mitteln der angeschlossenen Gemeinden finanzieren muss. Der Statutenentwurf muss zuerst vom Staatsrat genehmigt werden und danach in einer Volksabstimmung von der Mehrheit der Stimmbürger *und* der Gemeinden angenommen werden, und zwar gemäss Gesetz drei Jahre nach der ersten Sitzung der Gründungsversammlung.

Das *provisorische Büro* wurde an der Sitzung vom Januar 2002 bestellt, präsiert wird es vom Präfekten Nicolas Deiss. Die Gemeindevertreter drückten mitunter Angst vor Kompetenzverlust und Unsicherheit über die Leistungsfähigkeit der neuen Struktur, aus. Einige Gemeindevertreter äusserten sich auch kritisch darüber, dass die Aufgabenbereiche der Agglomeration erst nach dem Entscheid über den Agglomerations-Perimeter definiert werden.

Drei Arbeitsausschüsse beschäftigen sich heute mit Fragen des Rechts, der finanziellen Auswirkungen der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit und den Bereichen der Zusammenarbeit (z.B. Erschliessen von Land für Projekte der Wirtschaftsförderung, öffentlicher Verkehr, nicht gebundene Sozialaufgaben und das Betreiben von Sportanlagen). Die Ausschüsse sollen im Jahr 2003 Bericht ablegen. Diese Berichte werden bei der Gründungsversammlung in den Statutenentwurf einfließen.

Die Agglomeration soll gemäss Gesetz folgende Organe haben: die *Gesamtheit der Stimmbürger*, den *Agglomerationsrat*, den *Agglomerationsvorstand*, die *Finanzkommission* und allenfalls weitere durch die Statuten vorgesehene Organe.

Die Volksrechte bestehen aus Initiative, obligatorischem und fakultativem Referendum. Erstere und letzteres können von einem Zehntel der Stimmbürger oder von den Gemeinderäten eines Drittels der Mitgliedgemeinden ergriffen werden.

Im Agglomerationsrat, gewissermassen das Parlament der Agglomeration, werden pro Gemeinde mindestens zwei Agglomerationsräte Einsitz nehmen, je nach Bevölkerung auch mehr, höchstens jedoch die Hälfte der Räte (in den Statuten noch festzulegen). Die Bestellung des Agglomerationsrats erfolgt nicht auf Agglomerations-, sondern auf Gemeindeebene, womit sich die Agglomeration Freiburg von den gebietskörperschaftlichen Strukturen der französischen Communauté d'Agglomération oder der Regionalkreismodelle Hannover oder Stuttgart unterscheidet.

Der Agglomerationsvorstand ist eine Exekutive und wird vom Agglomerationsrat für eine Amtsperiode gewählt. Die Statuten können jedoch die Wahl vorsehen. Der Agglomerationsvorstand leitet die Agglomeration und vertritt sie gegen aussen, bereitet die Beratungen des Rates vor und vollzieht dessen Beschlüsse.

Würdigung

Die Probleme des Gesetzes sind laut Dafflon erstens die Bestimmung des Perimeters, zweitens aber auch die fehlende Finanzkompetenz der Agglomeration. Das dritte Problem ist laut Dafflon die Tatsache, dass die Agglomeration für die Wahlen ihrer Behörden sowie Abstimmungen nicht nach dem Vorbild der Gemeinden einen einzigen Wahlkreis bildet, sondern aus der Addition der Gemeinden besteht. Was die Aufgaben der Agglomeration betrifft, nimmt Dafflon an, dass es im Endeffekt wenige sein werden. Er empfiehlt, für den Start zunächst ein sekundäres Feld zu wählen, in dem ein Konsens erzielt werden kann. Dies könnte die Wirtschaftsförderung und eine gemeinsame Drogenpolitik sein. Wenn die Möglichkeiten des Freiburger Agglomerationsgesetzes maximal ausgenützt werden, resultiert daraus eine selektive Zusammenlegung von Gemeinden für jene Aufgaben, die explizit und exklusiv der Agglomeration aufgetragen werden. Wenn in Freiburg jedoch eine "Minimalschiene" gefahren wird, so Dafflon und Ruegg (2001, S. 140), wird die Agglomeration Freiburg im Endeffekt nahe bei einem Mehrzweckverband gemäss Gemeindegesetz anzusiedeln sein.

Keine neue institutionelle Ebene

Auf den ersten Blick scheint das Gesetz eine neue politische Ebene zwischen Kanton und Gemeinden zu schaffen. Dies wird jedoch interessanterweise von Fachleuten – beispielsweise Dafflon und Ruegg (2001) bestritten. Die räumliche Organisation der Agglomeration umfasst gemäss deren Argumentation nicht in flächendeckender Weise das ganze Land, sondern sie ist Teil der lokalen Ebene.¹ Es wird keine neue Ebene aufgebaut. Stattdessen gibt es auf der horizontalen Ebene neu zwei Arten kommunaler Institutionen: Gemeinden und Agglomerationen, letztere jedoch nur für eine begrenzte Anzahl von ihnen zugeordneten Funktionen. Gemäss Artikel 11 des freiburgischen Agglomerationsgesetzes tritt die Agglomeration im Rahmen der ihr übertragenen Aufgaben an die Stelle der Gemeinden. Auch was die vertikalen Beziehungen zwischen Gemeinden und Kanton betrifft, ersetzt die Agglomeration die Gemeinde bei den ihr zugeordneten Funktionen.

¹ Diese Interpretation entspricht der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung des Europarates (1986), insbesondere Artikel 10, Absatz 1 (Dafflon & Ruegg 2001).

6 Funktionale bzw. aufgabenorientierte Ansätze I: Technische Verbandslösungen

Eigenschaften

Technische Verbandslösungen gehören zu den aufgabenorientierten Ansätzen in der Gemeindezusammenarbeit. In der juristischen Literatur ist ein Zweckverband (auch öffentlich-rechtlicher Gemeindeverband) eine juristische Person des öffentlichen Rechts, deren Mitglieder ausschliesslich Gemeinden sind.² Der Zweckverband stellt keine Gebietskörperschaft dar. Er wird durch einen Vertrag (Reglement, Statuten oder Vereinbarung) begründet. Der Einzweckverband ist als Zusammenarbeitsform in praktisch allen Kantonen vorgesehen, der Mehrzweckverband und andere Verbandsformen werden nur in wenigen Fällen ausdrücklich erwähnt. Ausdrücklich vorgesehen ist der Mehrzweckverband in Zürich, Bern, Waadt, Schaffhausen, Appenzell-Ausser rhoden, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Neuenburg und Jura. Nur in abgeschwächter Form ist er in den Kantonen Luzern (Aufgaben müssen gemäss Artikel 65 des Gemeindegesetzes „dem gleichen Sachgebiet oder verwandten Sachgebieten angehören“) und Freiburg möglich (de Spindler, 1998, S. 120). Nur der Einzweckverband vorgesehen ist in den Kantonen Nidwalden, Glarus, Zug, Tessin, Wallis und Genf.

Die Zweckverbände unterscheiden sich auch in den politischen Entscheidungsprozessen: Bestimmungen der Behörden, demokratische Mitwirkungsmöglichkeiten, Entscheidungsverfahren und Mitgliedschaftsbedingungen. Als Organ gibt es jedoch immer mindestens eine Legislative (z.B. in Zürich, Luzern, Freiburg: Delegiertenversammlung bzw. assemblée des délégués; in der Waadt: conseil intercommunal) und eine Exekutive (z.B. in Zürich, Luzern, Freiburg: Vorstand; in Freiburg und der Waadt: comité de direction). Die Gesamtheit der Stimmberechtigten sind seltener ausdrücklich als Organ erwähnt (de Spindler, 1998, S. 122).

Verbreitung

In die Kategorie der Zweckverbände fällt die grösste Zahl der bestehenden Ansätze, Agglomerationsprobleme zu lösen. Entsprechend gut dokumentiert sind die verschiedenen Spielarten (vgl. z.B. Heinz, 2000, S. 202ff. oder für die Schweiz Arn & Friederich, 1994 und Steiner, 2002). In vielen Bereichen

² Im Kanton Luzern spricht man bei einer rein interkommunalen Organisation der Zusammenarbeit von einem Gemeindeverband; der Zweckverband wird demgegenüber als eine interkommunale Zusammenarbeitsorganisation mit kantonaler Beteiligung verstanden.

hat sich diese Form zur Lösung von Agglomerationsproblemen gut bis sehr gut bewährt. Klassisch ist die Bereitstellung von Netzinfrastruktur über Zweckverbände (Abwasser, Abfall, öffentlicher Personennahverkehr). In der Schweiz lassen sich in fast jeder Agglomeration eine ganze Reihe von solchen Verbänden finden. Im Kanton Zürich gibt es über 200, in Bern über 300, in Luzern etwa 50 Zweckverbände (de Spindler, 1998, S. 119).

Vorteile des aufgabenorientierten bzw. funktionalen Ansatzes

Die Stärke von Zweckverbänden (und öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, siehe folgendes Kapitel) ist die präzise Fokussierung auf eine Aufgabe, die es erlaubt, den Kreis von Nutzern und Zahlern gut zur Deckung zu bringen. Die Konzentration auf eine oder einige wenige Aufgaben erlaubt es in politisch heiklen Konstellationen zudem, tragfähige Lösungen zu finden. Die Übersichtlichkeit innerhalb des zu bearbeitenden Handlungsfeldes bleibt gewahrt, die Konsequenzen der Zusammenarbeit lassen sich für die einzelnen Gemeinden gut abschätzen. Jede Gemeinde entschliesst schlussendlich souverän, ob sie einem Zweckverband oder einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung beitreten möchte. Die Autonomie der Gemeinden bleibt in dieser Hinsicht gewahrt.

Nachteile des aufgabenorientierten bzw. funktionalen Ansatzes

Die Kehrseite der Medaille wird dann sichtbar, wenn alle Zweckverbände und Vereinbarungen, denen eine Gemeinde angehört, aus einer globalen Perspektive betrachtet werden. Zwei Schwierigkeiten treten in solchen Fällen auf. Erstens entsteht beim Einsatz von Verbänden und Vereinbarungen in der Agglomeration ein oftmals kompliziertes Geflecht von verschiedenen Institutionen, Trägern, Finanzierungsschlüsseln und räumlichen Geltungsbereichen. In diesem Geflecht fällt es den politisch Verantwortlichen einer Gemeinde schwer, eine strategische Ausrichtung zu definieren und umzusetzen. Vielmehr droht das Geflecht von Verträgen und Verpflichtungen eine ganzheitliche Sicht zu verhindern.

Zweitens ist bei vielen Verbänden und Vereinbarungen die demokratische Kontrolle mangelhaft, vor allem die direkte (vgl. auch Heinz, 2000, S. 258). Entscheide von grosser materieller und finanzieller Tragweite werden von Gremien gefällt, die in der Bevölkerung kaum bekannt sind. Kommt es auf Gemeindestufe ausnahmsweise doch zu einer Urnenabstimmung, bleibt dem Stimmvolk in der Regel nur die Wahl, Entscheide zu akzeptieren oder sich bei Ablehnung aus der Vereinbarung mit den anderen Gemeinden zu verabschieden. Da dies faktisch oft nicht oder nur sehr langfristig möglich ist, kann nicht mehr von einer freien demokratischen Mitwirkung gesprochen werden.

6.1 Umlandverband Frankfurt

Der Umlandverband ist eine Mischung zwischen Mehrzweckverband und Regionalmodell. Ausgangspunkt für die Bildung einer der bekanntesten Stadt-Umland-Regelungen in Deutschland, der Umlandverband Frankfurt UVF, waren die Verflechtungen verschiedener Ebenen in den Regionen Deutschlands (Gemeinden, Länder, Regionalplanungsverbände, Zweckverbände usw.). Wentz (1994) hält fest, dass in diesem Geflecht die Einzelinteressen dominieren und die Region als Ganzes keine Stimme hat. Punktuelle Ansätze der Kooperation zwischen Gemeinden seien zwar durchaus positiv zu werten (Wohnungsprojekte von benachbarten Gemeinden, Verkehrsverbund, gemeinsamer Bau von Park-and-Ride-Anlagen), würden das Problem der Mehrebenenverflechtung aber nicht lösen. Dies wurde auch in der Region Frankfurt erkannt. Die Betroffenen formulierten daher bereits in den 70er Jahren den Gedanken einer Regionalstadt, welche einen Ausgleich der Zentrumslasten zum Ziel haben sollte. Der Gedanke ging aber den meisten Politikern der Gemeinden zu weit, und die Landesregierung war zu schwach, als dass sie der Idee zum Durchbruch hätte verhelfen können.

Als kleinster gemeinsamer Nenner wurde zwischen den betroffenen Akteuren 1975 der Umlandverband Frankfurt UVF gegründet. Dieser umfasste 43 Städte mit 1,2 Mio. Einwohnern. Der so definierte Perimeter stellte bereits ein grosses Problem dar: Der Kreis der Beteiligten umfasste nur einen Teil der Region und schloss wichtige Teile der Gemeinden aus. Der UVF wurde in der Folge mit der Umsetzung kostendeckender Infrastrukturaufgaben (Abwasser, Abfall), defizitärer Gemeinschaftsaufgaben (Sport und Freizeitanlagen, Wirtschaftsförderung) und planerischen Mandaten (Bauleitplanung) beauftragt.

Eine Reihe von Problemen entwickelte sich. Die nicht-kostendeckenden Aufgaben wurden vom UVF den Gemeinden wieder zurückgegeben, welche im Gegenzug nicht mehr einsahen, weshalb sie die kostendeckenden Aufgaben delegieren sollten. Die primär als ökologisch motiviert geltende Bauleitplanung des UVF geriet mit den wirtschaftlichen Ausbauplänen der Gemeinden ins Gehege. Die Nachteile des UVF traten in der Folge immer deutlicher zu Tage. Es fehlte bei ihm eine Verknüpfung von Aufgabenkompetenz und finanzieller Verantwortung. Der UVF konnte weder seine planerischen Ziele noch seine Aufgaben zum Lastenausgleich erfüllen.

Würdigung

Angesichts dieses Misserfolgs zieht Wentz folgende Lehren: Der Rahmen der Beteiligten muss sorgfältig gezogen werden (hier fehlten zu viele Gemeinden) und eine gut durchdachte Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften ist erstes Gebot. Die technisch lösbaren Pro-

bleme wären laut Wentz wohl besser durch den Ausbau von Zweckverbänden realisiert worden. Ein weiterer Mangel war die fehlende Finanzkompetenz: Aufgabenkompetenz und finanzielle Verantwortung müssen integriert sein. Zudem habe die demokratische Abstützung gefehlt.

6.2 Mehrzweckverband Grosshöchstetten

Die sechs Berner Gemeinden Bowil, Grosshöchstetten, Mirchel, Oberhünigen, Oberthal und Zäziwil bilden zusammen den Gemeindeverband Grosshöchstetten. Der Verband hat sich im Verlaufe der Zeit organisch aus der bürgerlichen Kirchgemeinde heraus entwickelt, indem er immer mehr überkommunale Aufgaben übernahm. Zur Zeit obliegen dem Verband folgende Aufgaben: Bestattungswesen, Hauswirtschaftsschule, Lebensmittelkontrolle, Finanzierung der Spitex-Dienste, regionaler Sozialdienst und das Mietamt. Die Übernahme weiterer Aufgaben wird zur Zeit geprüft. Der Verband hat folgende Organe: die Verbandsgemeinden, die Abgeordnetenversammlung, der Verbandsrat (bestehend aus den Gemeindepräsidenten der sechs Gemeinden) und ständige Kommissionen (Bruhin, 2000, S. 44).

Würdigung

Der Mehrzweckverband Grosshöchstetten erfüllt seine Aufgaben in der interkommunalen Zusammenarbeit mit einer schlanken, entwicklungsfähigen Organisation. Die gewählte Struktur erlaubt aus Gemeindesicht eine direkte Steuerung, sofern die Rückkoppelung in die Gemeinderäte hinein spielt. Es ist bei der Struktur grundsätzlich möglich, eine Mehrspartenoptik einzunehmen. Ausserdem erlauben die Abgeordnetenversammlung und die Kommissionen eine Mitwirkung breiterer Kreise der Bevölkerung. Problematisch könnte sein, dass die Entscheidungswege im Vergleich zu einer stärker integrierten Struktur verlängert werden.

7 Funktionale bzw. aufgabenorientierte Ansätze II: Vertragslösungen

Wie die Zweckverbände (Kapitel 6) gehören auch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zwischen den Gemeinden einer Agglomeration sowie öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Stiftungen und Trägerschaften in die Kategorie der funktionalen bzw. aufgabenorientierten Ansätze. Solche Vertragslösungen sind typischerweise bei Punktinfrastrukturleistungen etwa im Kulturbereich anzutreffen. Als Beispiel kann die Vereinbarung über die Finanzierung des Luzerner Theaters genannt werden (Subventionsvertrag).

Solche Vereinbarungen sind in der Schweiz sehr verbreitet. Sie haben ihren Ursprung meist in der Absicht, Zentrumslasten besser zu verteilen. Auf die Vorteile und Nachteile von Vertragslösungen wurde in Kapitel 6 im Zusammenhang mit den technischen Verbandslösungen eingegangen.

8 Netzwerklösungen

Zu den Netzwerklösungen zählen wir lose, wenig verbindliche, teilweise nicht rechtlich abgestützte Formen der Zusammenarbeit. Dazu gehören etwa Städtenetzwerke, welche funktional sich ergänzende Städte verknüpfen, Regionalkonferenzen, Public-Private-Partnerships oder Fördervereinigungen. Häufig geht es hier um die Koordination der Wirtschaftsförderung im Rahmen des Standortwettbewerbs.

8.1 Projekt „Lausanne Région“

Das Projekt Lausanne Région steht erst am Anfang. Da der Ausgang offen ist, ordnen wir das Projekt aus heutiger Sicht bei den Netzwerklösungen ein. Es könnte sich auch in Richtung Regionalmodell entwickeln. Die neue kantonale Verfassung schliesst die eigene Finanzkompetenz für Agglomerationen und Gemeindeverbände jedoch aus, so dass nur ein „eingeschränktes“ Regionalmodell möglich wäre.

Entstehung und Ziele

In den neunziger Jahren wurde der Regionalverband COREL (Communauté de la région lausannoise) gegründet, in dem die Gemeindepräsidenten Einsitz hatten. Die COREL wollte in den Bereichen Verkehrspolitik und Wirtschaftsförderung sowie bei sportlichen und kulturellen Infrastrukturen gemeinsame Lösungen erarbeiten. Die sakrosankte Gemeindeautonomie blockierte jedoch weitergehende Integrationsschritte. Die COREL konnte nicht viel mehr, als „an den guten Willen der Gemeinden appellieren“ (NZZ, 5. September 2002). Im Jahr 2001 haben der Kanton, die Stadt Lausanne und die Vereinigung Lausanne Région neu unter dem Namen „Lausanne Région“ eine Agglomerationspolitik auf einer neuen institutionellen Basis lanciert. Lausanne Région besteht aus 26 Gemeinden mit 240'000 Einwohnern (www.lausanne-region.ch).

Eine Besonderheit von Lausanne Région ist, dass von Inhalten ausgegangen wird, um zur institutionellen Form zu gelangen. Lausanne Région will insbesondere für die Bereiche Wirtschaft, Planung, Verkehr, Umwelt, institutionelle Strukturen und Finanzen eine gemeinsame Agglomerationspolitik entwickeln. Dabei werden drei Ziele verfolgt:

- Politische Massnahmen (Handlungsfelder) sollen aufgezeigt werden, die sich für eine vermehrte Zusammenarbeit und für die Nutzung von Synergien eignen.

- Eine zukunftsorientierte Vision für eine nachhaltige Entwicklung der Agglomeration soll erarbeitet werden.
- Praktische Modalitäten für die Umsetzung sollen festgelegt werden, die den bestehenden institutionellen Rahmen und dessen Entwicklung berücksichtigen.

Im Bereich der Wirtschaftsförderung haben die Gemeinden ihre Kompetenzen schon an eine einzige Institution für die ganze Region abgegeben (Office pour la promotion économique). Ein Finanzausgleich zwischen den Agglomerationsgemeinden besteht nicht.

Noch offene Umsetzung – Rahmen für ein Agglomerationsgesetz

Anfang 2004 soll das Vorhaben in den drei Projektbereichen (ausgewählte Gebiete, institutionelle Strukturen, Finanzierung) zu einer Zusammenarbeit und Koordination zwischen den Partnern führen. Mit der Zeit soll daraus ein "Agglomerationsprojekt" entstehen, in dessen Rahmen zumindest für die Bereiche Verkehr, Planung und Umwelt Strategien, Ziele, Strukturen und gemeinsame Mittel festgelegt werden. Ob das Resultat eine punktuelle Projektzusammenarbeit oder eine institutionell untermauerte Agglomerationspolitik sein wird, ist noch unklar. Die Idee ist es jedenfalls, die Handlungsfelder und die institutionellen Instrumente zu deren Handhabung wechselseitig zu entwickeln. Der unmittelbare Einstieg läuft jedoch über den Inhalt.

Lausanne Région versteht sich als Agglomerationsverband. Heute sind Kommissionen daran, in den Bereichen Finanzen, Wirtschaft und Soziales sowie Verkehr und Raumplanung Lösungen zu erarbeiten. Laut Denis Décosterd, Generalsekretär von Lausanne Région, geht es darum, nicht zu fragen, wie die Zusammenarbeit der Gemeinden innerhalb des bestehenden institutionellen Rahmens vorangebracht werden kann, sondern wie diese Zusammenarbeit eigentlich funktionieren sollte und wie die institutionellen und rechtlichen Bedingungen so angepasst werden können, dass die Ziele erreicht werden. Aus Akzeptanzgründen sollen den Gemeinden nicht nur Kompetenzen weggenommen, sondern ihnen auch neue gegeben werden. Zudem sollen der Agglomeration Kompetenzen des Kantons übergeben werden, etwa in den Bereichen Raumplanung und Verkehr.

Eine solche Kompetenzverschiebung würde wohl ein kantonales Agglomerationsgesetz bedingen, was die neue Verfassung auch vorsieht. Die Grundlagen für die interkommunale Zusammenarbeit sind in der neuen kantonalen Verfassung, die in der Volksabstimmung vom 22. September 2002 angenommen wurde und im April 2003 in Kraft tritt, festgehalten. Besonderheiten sind die folgenden Bedingungen (Kantonsverfassung Artikel 155 bis 157):

- Gemeinden können eine oder mehrere Aufgaben an Gemeindeverbände, an Agglomerationen oder an andere interkommunale Organisationstypen

delegieren. Eine Gemeinde darf nur Mitglied eines einzigen solchen Gemeindeverbandes sein, sie kann sich jedoch bei anderen Arten von Zusammenarbeitsorganisation beteiligen.

- Die kommunale Zusammenarbeit kann gemäss kantonalem Gesetz vorgeschrieben werden („La loi peut imposer...“), wenn sie für die Erfüllung von bestimmten Aufgaben angezeigt ist oder wenn eine gerechte Lastenverteilung sie notwendig macht (Art. 155, Abs. 3).
- Die Verfassung verzichtet darauf, dem Gemeindeverband oder der Agglomeration eine eigene Finanzkompetenz zu geben (eigene Gebühren oder Steuern). Gemeindeverbände oder Agglomerationen sollen sich aus Beiträgen der Gemeinden finanzieren (Art. 156, Abs. 3 und Art. 157, Abs. 2).
- Die Agglomeration wird definiert als Körperschaft des öffentlichen Rechts, die aus Anstössergemeinden besteht und ein städtisches Zentrum aufweist (Art. 157, Abs. 1).

8.2 Agglomerationsstrategie des Kantons Bern

Die Agglomerationsstrategie des Kantons Bern, die der Regierungsrat am 12. Dezember 2001 formell gestartet hat, knüpft an bestehende Ansätze. So ist ein innerkantonaler Finanz- und Lastenausgleich seit 1. Januar 2002 in Kraft. Der lange politische Prozess um diesen Ausgleich hat dazu beigetragen, dass das Bewusstsein für die Bedeutung der Agglomeration als Wirtschaftsstandort sowie als Lebensraum gewachsen ist. Das Projekt verfolgt gleichzeitig einen Bottom-up- und einen Top-down-Ansatz: eine kantonale, direktionsübergreifende Projektgruppe unterstützt und begleitet die regionalen Akteure. Zu diesen gehören kommunale Behörden und weitere Institutionen wie regionale Planungsverbände.

Die kantonale Projektgruppe nimmt eine Bestandesaufnahme und Analyse der Zusammenarbeitsformen in den Politikbereichen Raumplanung, Standortförderung, Verkehr/Umwelt und Kultur vor. Zudem untersucht sie institutionelle, raumordnungspolitische und prozessorientierte Massnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit in den Agglomerationen. Ende 2002 wird dem Regierungsrat dazu ein Zwischenbericht vorgelegt. Die politische Steuerung des Projekts obliegt einer Behördendelegation unter der Leitung des Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektors.

8.3 Städtenetzwerke

Betrachten wir die internationale Entwicklung und den Konkurrenzkampf zwischen den Regionen, so wird den Städten zumeist der Aufbau von *Städtenetzwerken* empfohlen. Diese stellen eine lockere Verknüpfung von funktional sich ergänzenden Städten dar, die ihre Wirtschafts- und Entwicklungspolitik abstimmen. Dies geschieht unter anderem durch eine gemeinsame Kommunikation gegen aussen, interne Absprachen zwischen den politischen Behörden und eine enge Kooperation mit Unternehmen. Durch den Ausbau von Kommunikations- und Verkehrsverbindungen wird der Austausch zwischen den Städten im Netzwerk gezielt gefördert. In der Schweiz ist, anders als im Ausland, das Städtenetz als „interdependentes Gebilde mit unterschiedlichen Personen-, Waren-, Kommunikations- und Dienstleistungsströmungen“ erst vergleichsweise wenig zum Thema gemacht worden. Die Niederlande, Deutschland und Frankreich beschäftigen sich schon länger mit strategischen Städtenetzen (Schenkel, 2001).

Bedingungen

Die Antwort auf die internationale Herausforderung lautet aus Sicht der Agglomeration, die Arbeitsteilung und die Zusammenarbeit zwischen den Städten einer Region im Sinne von Netzwerken zu erhöhen. Städtenetzwerke müssen folgende Bedingungen erfüllen, um international konkurrenzfähig zu sein (Maurer 1994):

1. Sie brauchen eine minimale Grösse (Maurer setzt die untere Marke bei 1 bis 1,5 Millionen Einwohnern). Zudem muss die Region ein Minimum an natürlichen Gemeinsamkeiten aufweisen. Somit dürfte sich ein Konzept beispielsweise nicht auf Luzern und die umliegenden Gemeinden beschränken, sondern müsste mindestens die Achse Zürich – Zug – (Agglomeration) Luzern einschliessen.
2. Städtenetzwerke benötigen eine hohe Eigenqualität der Städte, die sich am Netzwerk beteiligen (wirtschaftliche Stärke, Standortvorteile, technologische Voraussetzungen usw.). Dies ist auf der oben genannten Achse gegeben.
3. Städtenetze benötigen eine funktionale Aufgabenteilung, sie müssen sich also gegenseitig ergänzen. Hier besteht gegenwärtig noch zu sehr ein Konkurrenzkampf, bei dem der grössere Partner zu kopieren versucht wird. Diese Strategie hat keine Aussicht auf Erfolg. Vielmehr muss das Zusammenspiel zwischen Wohn-, Arbeits- und Kulturangeboten zusammengefasst und gemeinsam angeboten werden.
4. Städtenetze benötigen gute Verkehrs- und Kommunikationsverbindungen zwischen den einzelnen Knoten im Netzwerk (v.a. öffentlicher Verkehr). Hier sind auf der Achse Zürich – Zug – Agglomeration Luzern mit der

Bahn in den letzten Jahren markante Verbesserungen eingetreten. Diese gilt es weiterzuentwickeln.

5. Städtenetze benötigen ein dichtes Netz an Kooperationen, Konsultationen und Informationsaustausch zwischen den einzelnen Städten bzw. Agglomerationen im Netzwerk. Städtenetze müssen durch persönliche Kontakte der Beteiligten zwischen den wichtigen Institutionen in Politik und Wirtschaft getragen werden. Ohne Vertrauensbasis und institutionalisierte Kommunikationsinstrumente lassen sich Gegensätze nicht abbauen.
6. Städtenetze müssen die Identität der einzelnen Partner respektieren.

8.3.1 Städte im internationalen Wettbewerb: der Flämische Diamant

Städte sind glocal, so definiert durch Bassand und Kübler (2001): Sie müssen sich global ausrichten und lokal handeln. Als Beispiel für eine solche Strategie, sich auf den internationalen Wettbewerb mit lokalen Massnahmen auszurichten, kann der „flämische Diamant“ gelten (Albrechts, 1998). Dieser wird durch die drei Städte Brüssel, Antwerpen und Gent gebildet. Die Verbindungslinien der drei Städte weisen grob die Form eines Diamanten auf. Ausgelöst wurde die Strategie des flämischen Diamanten durch eine Analyse, die zum Schluss kam, dass sich Flandern als zentrale Region in Europa nur dann behaupten kann, wenn es eine enge Vernetzung zwischen seinen städtischen Zentren etablieren kann.

Eigenschaften

Wodurch ist diese Vernetzung charakterisiert? Zentral ist zunächst die Grösse der im Netzwerk zusammengeschlossenen Gemeinwesen (4 Millionen Einwohner). Dies macht den flämischen Diamanten zu einem der grössten Ballungsgebiete Europas, vergleichbar mit dem Rhein-Ruhrgebiet oder dem Netzwerk Randstad in Holland. Die zweite und fast wichtigere Eigenschaft der Vernetzung stellt die funktionale Arbeitsteilung zwischen den drei Zentren des Netzwerkes dar: Die Verwaltung liegt in Brüssel, die Industrie und die wichtigen Verkehrseinrichtungen (Hafen, Flugplätze) in Antwerpen oder Gent.

Der flämische Diamant stellt im Wesentlichen eine nachträgliche Konzeptualisierung der natürlichen Entwicklung dar. Treibende Kraft dahinter waren die Politiker in der Region. Diese konstruierten für die Region Flandern eine „gemeinsame Herausforderung durch ausländische Grossregionen“. Dadurch sollte ein Druck zur internen Zusammenarbeit erzeugt werden. Es gelte, so die Politiker, in der Region Flandern zusammenzustehen und der internationalen Herausforderung gemeinsam Paroli bieten zu können. In diesem Kontext spielte laut Albrechts ein zugkräftiger Name eine wichtige Rolle. Das Wort Diamant erwies sich dafür als besonders geeignet: Es beschreibt die

geografische Form des Netzwerkes, steht gleichzeitig für einen traditionellen Wirtschaftszweig der Region und verkörpert einen hohen Wert. Ein Diamant erhält seinen Wert, indem er geschliffen wird – dies liess sich ideal als Metapher für die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Kernstädten verwenden.

Die hohe Bedeutung von Symbolen lässt vermuten, dass es sich beim Konzept des flämischen Diamanten mehr um ein potenzielles, denn um ein bereits etabliertes und funktionierendes Netzwerk handelt. Gemäss Albrechts ist das Potenzial aber grundsätzlich vorhanden. Die Region verfügt über qualitativ hochstehende Städte, die sich funktional gut ergänzen, untereinander einen intensiven Fluss an Produkten, Arbeitskräften und Informationen aufweisen und über gute Voraussetzungen für den Austausch (Verkehrsverbindungen, Kommunikationseinrichtungen) verfügen. Was bisher offenbar noch fehlt, sind organisatorische Verbindungen zwischen den Städten zum Austausch von Informationen, Konsultation und Kooperationen. Offen bleibt, wie diese letzte Voraussetzung zur Funktion des Netzwerkes etabliert werden kann.

8.3.2 Zusammenarbeit kleiner Städte: Städtequartett Niedersachsen

Entstehung und Ziele

Die Deutsche Bundesregierung hat Ende der neunziger Jahre die Zusammenarbeit zwischen Städten und Regionen bei raumwirksamen Vorhaben durch entsprechende Begleitforschungen untersuchen lassen. Total wurden elf Städtenetzwerke durch die Bundesregierung initiiert und durch eine Begleitforschung analysiert. Zeck (1997) hat die diesbezüglichen Erfahrungen im so genannten Städtequartett analysiert. Darin sind die vier Städte Damme, Diepholz, Lohne und Vechta zusammengeschlossen (Niedersachsen). Drei der vier Gemeinden konnten auf eine längere Zusammenarbeit bereits in den 80er Jahren zurückblicken. Anknüpfend an bestehenden Erfahrungen wurde ein dreistufiges Vorgehen zur Etablierung des Stadtnetzwerkes formuliert. In einem ersten Schritt wurde ein allgemeiner Orientierungsrahmen festgelegt. Kernpunkt bildete bei diesem Schritt die Erarbeitung der folgenden drei Zielsetzungen:

- Die bestehenden räumlich-funktionalen Verflechtungen sollen durch das Netzwerk ausgebaut werden.
- In einzelnen Gebieten gilt es, neu eine systematische und intensivere Zusammenarbeit zu etablieren, welche gemeinsame Probleme lösen und die Umsetzung konkreter Projekte ermöglichen soll.

- Es muss eine Kommunikationsstruktur geschaffen werden, welche den Dialog zwischen den Städten stärkt, ohne dass der Verlust der eigenen Identität befürchtet werden muss.

Umsetzung

Nach der Etablierung dieser drei Ziele wurden als Start für den zweiten Schritt vier Handlungsfelder definiert, in denen die Zusammenarbeit intensiviert werden soll. Die Handlungsfelder betreffen Erholung und Fremdenverkehr, Kultur, Natur- und Umweltschutz sowie den öffentlichen Personennahverkehr. In vier Arbeitsgruppen wurden die Felder bearbeitet. Jede Stadt erhielt den Vorsitz für eine Arbeitsgruppe. Das Regionalmarketing und die Wirtschaftsförderung wurden zur Chefsache erklärt und von den Bürgermeistern sowie den Stadtdirektoren direkt bearbeitet. Die Lösungsansätze der Arbeitsgruppen sind bei Zeck (1997, S. 48) summarisch beschrieben.

Im dritten Schritt war vorgesehen, über die einzelnen Handlungsfelder hinaus identitätsstiftende Elemente aufzubauen, welche die Idee der Städtenetze öffentlich machen soll. Instrumente dazu sollen zum Beispiel Hearings mit allen Beteiligten bilden.

Der Versuch im Rahmen des Städtequartetts lässt sich aus konzeptioneller Sicht bewerten. Stadtnetzwerke müssen theoretisch betrachtet bewusste, auf Dauer ausgerichtete Zusammenarbeiten aufweisen, welche zur Erreichung raumwirksamer Ziele dienen (Zeck, 1997, S. 52). Gleichzeitig bleibt die Selbstständigkeit der Partner im Netz gewahrt. Gemäss den Erfahrungen in Deutschland lassen sich die Netze nur dann etablieren, wenn die verantwortlichen Personen im Netz sich gegenseitig als vertrauenswürdig erachten. Das Konzept der Städtenetze passt gemäss Zeck nicht in die bestehende Landes- und Regionalplanung hinein. Ein Grund liegt darin, dass sie zwischen Kommunal- und Regionalebene liegen. Somit dürfte ein gewisses Spannungsfeld zwischen Städtenetzen und traditioneller Raumplanung vorhanden sein.

8.3.3 Netzstadt Mittelland im Rahmen der Plattform Aargau-Solothurn

Die Kooperationsplattformen Aargau-Zürich PAZ und Aargau-Solothurn PASO sind breit angelegte, vertikale Zusammenarbeitsformen zwischen den Kantonen Aargau, Zürich und Solothurn (Schenkel, 2001). In der PAZ und der PASO suchen Regierungsratsdelegationen, die Präsidenten der grösseren Städte und Gemeinden und die Präsidenten der Regionalplanungsverbände nach abgestimmten Lösungen für grenzüberschreitende Agglomerationsprobleme.

Im Rahmen der PASO haben sich die Partner die Entwicklung einer Agglomerationspolitik im Raum Aarau-Olten-Zofingen zum Ziel gesetzt. Damit soll die Region als soziale und wirtschaftliche Einheit gestärkt werden. Ein Projekt betrifft die Untersuchung der Machbarkeit und Umsetzung eines gemeinsamen Marketings der drei Agglomerationen. Zwei weitere Projekte betreffen die Erarbeitung eines Raumentwicklungskonzepts für die Region bzw. den Abbau von Interessenkonflikten zwischen Raumplanung, Verkehr und Umwelt durch die Umsetzung eines Mobilitätskonzeptes.

8.4 Regionalkonferenzen

Regionalkonferenzen sind eher lose Strukturen auf Regionalebene zum Zweck der Förderung von Entwicklung und Zusammenarbeit und zur besseren Aussenvertretung der Region. Regionalkonferenzen treten weder an die Stelle von Gemeinden noch übernehmen sie Aufgaben der Gemeinden, wie dies beispielsweise bei Zweckverbänden der Fall ist. Vielmehr bieten sie eine Plattform für eine engere Abstimmung der Politik zwischen den Gemeinden der Region und allenfalls auch zwischen Gemeindepolitik, Wirtschaft und Gesellschaft. Sie werden auch für die Realisierung gemeinsamer Projekte eingesetzt.

8.4.1 Regionalkonferenz im Sinne der Luzerner Gemeindereform 2000+

Regionalrat Beromünster und Umgebung

Im November 1999 wurde von den fünf Michelsämter Gemeinden Beromünster, Gunzwil, Neudorf, Rickenbach, Schwarzenbach und Pfeffikon der *Regionalrat Beromünster und Umgebung* gegründet. Jede Gemeinde delegiert einen Gemeinderat als Vertreter in den Regionalrat. Der Vorsitz im Regionalrat (d.h. die Geschäftsleitung) rotiert jährlich. Die Mitgliedschaft der Gemeinden im Rat ist freiwillig, der Austritt einer Gemeinde ist jederzeit möglich. Die Finanzierung des allgemeinen Ratsbetriebs erfolgt durch Beiträge der Gemeinden nach Einwohnerstärke.

Die Ziele des Regionalrats Beromünster und Umgebung sind: Koordination nach innen (über die bestehenden Gemeindeverbände hinweg), gemeinsame Entwicklungs- und Investitionsplanung, Standortmarketing und gemeinsame Interessenvertretung nach aussen. Die Gemeinden behalten jedoch ihre Autonomie. Gemeinsame Projekte werden vom Rat begleitet und gefördert; operativ werden sie unter der Leitung einer Gemeinde durchgeführt. Gemeindegeschäfte, die den Normalbetrieb einer einzelnen Gemeinde übersteigen, sollen im Regionalrat vorgestellt werden, Mitgliedergemeinden wird dabei die Möglichkeit zur fallweisen Beteiligung offeriert. Stellungnahmen der

Mitgliedschaftsgemeinden nach aussen (z.B. Vernehmlassungen) werden vorerst im Regionalrat diskutiert, allerdings ohne Verpflichtung, anschliessend mit einer Stimme sprechen zu müssen (Keel, 2002).

Regionalkonferenz Sursee 2000+

In der Region Sursee wurde 2001 von den sieben Gemeinden Sursee, Geuensee, Knutwil, Mauensee, Oberkirch, Schenkon und Nottwil ein ähnliches Gremium wie im Raum Beromünster ins Leben gerufen: die *Regionalkonferenz Sursee 2000+*. Ziel dieser Institution ist es gemäss deren Pflichtenheft, sich laufend mit neuen gesellschaftlichen, politischen, wirtschaftlichen, ökologischen und kulturellen Entwicklungen zu befassen und nötige Veränderungsprozesse einzuleiten sowie allfälligen Gefahren wirksam zu begegnen. Die Mitgliedschaft der Gemeinden in der Regionalkonferenz ist freiwillig. Die Konferenz setzt sich aus den Gemeindepräsidenten und Gemeindegemeinschaften der angeschlossenen Gemeinden zusammen. Bereichsweise sollen durch die Regionalkonferenz regionale Fachgruppen eingesetzt werden, die ihrerseits operative Arbeitsgruppen bilden können (Keel, 2002).

Würdigung

Die Regionalkonferenz, wie sie sich im Kanton Luzern herausgebildet hat, ist ein loses Gremium auf Behördenebene, das eine Klammerfunktion für die Bündelung der kommunalen Politiken hin zu einer Regionalentwicklungspolitik übernehmen will. Sie lebt vom Engagement der Mitgliedsgemeinden im Rat. Diese Zusammenarbeitsstruktur schliesst keineswegs weitergehende Strukturreformprojekte (z.B. Fusion Beromünster-Schwarzenbach) auf dem Gebiet der Mitgliedschaftsgemeinden aus.

8.4.2 Regionalkonferenz deutschen Zuschnitts

Regionalkonferenz Aachen

Die *Regionalkonferenz Aachen*, die 1991 gegründet wurde, versteht sich als Gremium, das sich insbesondere um Fragen des aktiven Strukturwandels und der Regionalentwicklung für den erweiterten Raum Aachen kümmert. Die Regionalkonferenz erstreckt sich auf das Gebiet der Stadt Aachen und die Kreise Aachen, Düren, Euskirchen und Heinsberg. In der Regionalkonferenz Aachen sind alle relevanten Kräfte der Region – rund 80 Repräsentanten aus Politik, Verwaltung und Gesellschaft – organisiert: Bürgermeister, Landräte, Parlamentsmitglieder, Mitglieder des Bezirksplanungsrates, Kreis-handwerkschaft, Landschaftsverband, Arbeitsverwaltung, Einzelhandelsverband, Forum der Arbeit, Gleichstellungsbeauftragte, Regionalverbund Frau und Beruf u.a.m.

Die Regionalkonferenz harmonisiert die Interessen der regionalen Akteure und vertritt sie mit einer Stimme. Sie gilt primär als strukturpolitische Ideenwerkstatt und Diskussionsforum, aber auch als Handlungsinstrument. Der 15-köpfige Arbeitsausschuss als Arbeitsgremium der Regionalkonferenz initiiert und begleitet einzelne strukturwirksame Projekte. Die Geschäftsstelle der Regionalkonferenz bereitet die Sitzungen des Arbeitsausschusses und der Regionalkonferenz vor und überwacht die Umsetzung der Beschlüsse. Ausserdem bereitet die Geschäftsstelle strukturwirksame regionale Projekte vor und begleitet entsprechende Arbeitsgruppen.

Die Regionalkonferenz Aachen stellt fest, dass Regionalkonferenzen einen relativ hohen Abstimmungsaufwand erzeugen. Deshalb bestehe in den Regionen die Neigung, die Regionalkonferenz nur noch in grösseren Abständen einzuberufen und ihre Tätigkeit ad hoc durch kleinere und flexiblere Abstimmungsrunden, wie z.B. Lenkungsausschüsse, Arbeitsgruppen oder runde Tische zu ersetzen (www.regionalkonferenz-aachen.de).

Regionalkonferenz Karlsruhe

Erst im Jahr 2002 wurde die *Regionalkonferenz Karlsruhe* gegründet, die sich als Leitorgan für die regionale Entwicklung der "TechnologieRegion" Karlsruhe versteht. In diesem Gremium haben neben der Politik insbesondere einflussreiche Persönlichkeiten aus Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur Einsitz genommen. Ein zentrales Bestreben ist es, die Region künftig als europäische Metropolitanregion gleichberechtigt neben der Region Stuttgart zu positionieren. Mit der Regionalkonferenz soll das Modell der freiwilligen interkommunalen Zusammenarbeit ohne zusätzliche finanzielle Aufwendungen und ohne weitere Bürokratie vertieft werden (www.karlsruhe.de/Aktuell/Stadtzeitung_02/sz1002.htm).

Würdigung

Die Regionalkonferenzen Aachen und Karlsruhe haben Netzwerkcharakter. Sie erlauben eine Interaktion zwischen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft auf regionaler Ebene zum Zweck der Interessenabstimmung und im Sinne eines Regional-Lobbyings. Der Erfolg dieser Strukturen dürfte davon abhängen, inwieweit es gelingt, Lösungen auf gemeinsame Probleme zu finden, die für alle Beteiligten Vorteile bringen und die unter den gegebenen Umständen realisierbar sind. Ausserdem dürfte entscheidend sein, mit welchem Engagement die involvierten Persönlichkeiten und Institutionen sich für die gemeinsamen Ziele einsetzen.

8.5 Public-Private Partnerships

Als Public-Private-Partnership betrachten wir im Folgenden ein Zusammenarbeitsmodell zwischen privaten Akteuren (juristische oder natürliche Personen) und öffentlichen Gebietskörperschaften mit einem gemeinsamen Zweck, beispielsweise die Förderung der Zusammenarbeit in der Agglomeration, die Erfüllung von Aufgaben der Agglomeration und die Promotion der gemeinsamen Interessen der Agglomeration nach innen und aussen.

8.5.1 Impulse für die Entwicklung des Raums Zürich

Entstehung

Das Projekt startete 1991 und wurde getragen von der Interessengemeinschaft der Zürcher Unternehmen IZU (die Ausführungen stützen sich auf Maurer 1994). Am Projekt beteiligt waren eine Vielzahl von unterschiedlichen Akteuren. Dazu gehörten unter anderem Grossbanken, die SBB, der Kanton Zürich, verschiedene Autokonzerne aus Deutschland, der Verkehrsverbund Zürich sowie drei international zusammengesetzte Expertengruppen. Operativ geleitet wurde das Vorhaben von einem Stab unter der Leitung des Instituts für Orts-, Regional- und Landesplanung ORL der ETH Zürich. 1993 wurden die Ergebnisse zusammengefasst und publiziert.

Ausgangspunkt für das Projekt war die Angst, dass die Region Zürich im internationalen Kontext ihre Konkurrenzfähigkeit verlieren könnte. Gleichzeitig wurde befürchtet, dass mit sinkender Bedeutung der nationalen Grenzen der Druck auf die Städte zur Erfüllung bestimmter Leistungen steigen würde. Es wurde postuliert, dass für die internationale Konkurrenzfähigkeit einer Region in den Bereichen Wissenschaft, Technik und Kultur eine kritische Grösse von drei Millionen Einwohnern gegeben sein müsse. Somit konzentrierte sich das Projekt nicht etwa auf die Agglomeration, sondern den Grossraum Zürich, der innerhalb einer Stunde Fahrzeit mit den öffentlichen Verkehrsmitteln erreichbar ist, also Luzern, Aarau, Brugg, Winterthur und Schaffhausen mit einschliesst.

Um einen solchen Einzugsbereich zu verwirklichen, braucht es gemäss Maurer eine massive Ballung der Siedlungsstruktur und gute Nahverkehrssysteme sowie die Bildung von räumlichen Netzen. Vor allem durch die Nahverkehrssysteme muss der Dichtegradient der Wohnbevölkerung und der Arbeitsplätze hoch, beziehungsweise die Siedlungsfläche pro Einwohner (respektive Arbeitsplatz) tief gehalten werden.

Welche Strategien sind für die Entwicklung von Grossräumen zu wählen? Ziel müsste es sein, den Rückgang der Dichtegradien zu stoppen. Die mittelfristige und langfristige Strategie muss durch eine Zusammenarbeit aller wichtigen Akteure angegangen werden. Diese müssen gemeinsam eine so

genannte *räumliche Reorganisation* schaffen. Der Weg dahin erfolgt über eine Aktionsplanung, welche durch alle beteiligten Akteure auf einer unabhängigen Plattform erfolgen kann und die für alle Beteiligten zugänglich ist (im konkreten Fall wurde die ETH als solche Plattform vorgeschlagen).

Um die angestrebte künftige räumliche Entwicklung zu ermöglichen, wurde von einer notwendigen Ausweitung der Mobilität ausgegangen. Dafür braucht es gut koordinierte öffentliche und private Verkehrsmittel, um sicherzustellen, dass Firmen die Gebiete mit dynamischen Nutzungsmöglichkeiten auch tatsächlich nutzen und nicht in die Agglomeration abwandern. Da angenommen wurde, dass die Kapazität des Individualverkehrs nicht ausreichen dürfte, um das wachsende Transportbedürfnis zu befriedigen, suchte man nach innovativen Massnahmen (z.B. Car-Pooling, Car-Sharing, Ruf-Taxis, Aufhebung des Taxiprivilegs usw.). Zur Realisierung dieser Strategie wurde eine stärkere Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privaten Unternehmen als absolut notwendig erachtet. Im Rahmen der IZU hatte sich eine Reihe von Unternehmen für eine solche Zusammenarbeit bereit erklärt. Allerdings ist die Initiative später nicht intensiv und nur sektorial in bestimmten Themen weiterverfolgt worden.

8.5.2 Greater Zurich Area (GZA)

Die 1998 von Städten, Kantonen und privaten Firmen als Aktiengesellschaft gegründete überkantonale Wirtschaftsförderungsorganisation Greater Zurich Area (GZA) ist eine Public-Private-Partnership, die mit einem Budget von rund 6,5 Millionen Franken pro Jahr arbeitet. Die GZA soll die Grossregion Zürich international – v.a. in Europa, Nordamerika und Südostasien – als Standortregion wieder beliebter machen. Die Organisation kann auf ein breites Beratungsteam zurückgreifen, welches ansiedlungswillige Firmen mit Beratungsdienstleistungen unterstützt.

Die mittelfristigen Ziele für die ersten fünf Jahre der GZA sind:

- die Wirtschaftsregion Zürich rückt zumindest wieder auf Rang 5 unter den wichtigsten Wirtschaftsregionen Europas vor
- mindestens 1000 neue Arbeitsplätze werden geschaffen
- ein zusätzlicher Steuerertrag von mindestens 20 Millionen Franken wird generiert.

Diese Ziele sollen insbesondere erreicht werden, indem auf Branchenebene aktive Netzwerke geschaffen werden, namentlich durch die Bildung von sogenannten Clustern sowie durch ein konzertiertes Marketing mit einer leistungsfähigen Marketingorganisation. Diese soll unter dem Titel "The Zurich Network" für alle wichtigen Fragen, die sich bei Ansiedlungen stellen, z.B. bei

Arbeitsbewilligungen oder bei Liegenschaftenkäufen, Unterstützung aus einer Hand bieten. Der Greater Zurich Area haben sich neben dem Kanton Zürich auch die Kantone Glarus, Graubünden, Schaffhausen und Solothurn angeschlossen, ausserdem die beiden Städte Zürich und Winterthur. Mitgetragen wird die Organisation von Privatfirmen wie ABB, Allreal, Credit Suisse, Swiss Re, UBS, Unique Zurich Airport, Zschokke, Zürcher Kantonalbank. Das Beratungsteam zählt rund zehn Personen: Branchen- und Länderspezialisten.

8.6 Fördervereinigungen

Fördervereinigungen können als (private) Netzwerke im Agglomerationskontext darauf hinwirken, dass die Politik auf der Ebene der Agglomeration besser vernetzt wird und dass öffentliche Agglomerationsanliegen von den verschiedenen politischen Akteuren auf Agglomerationsebene besser wahrgenommen werden. Solche Fördervereinigungen sind unverbindlich und vom Goodwill der Akteure in der Agglomeration abhängig.

8.6.1 Stadtunion Baden

In der Agglomeration Baden mit rund 80'000 Einwohnern wurde im Jahr 2000 für die fünf Gemeinden Baden, Obersiggenthal, Ennetbaden, Wettingen und Neuenhof die Stadtunion Baden auf privater Vereinsbasis gegründet. Mitglieder sind natürliche Personen, die sich für eine nachhaltige gesellschaftliche, wirtschaftliche und ökologische Entwicklung der Region Baden einsetzen wollen und eine positive Standortentwicklung anstreben. Ursprüngliches Ziel war es aber, die Zusammenarbeit insbesondere in den Bereichen Wirtschaftsförderung, Umwelt und soziale Wohlfahrt zwischen den Gemeinden zu intensivieren, einerseits auf Basis einer besseren Koordination der Politik in den einzelnen Gemeinden, andererseits durch Nutzung von Synergien im Verwaltungsbereich und durch die Lancierung von gemeinsamen Projekten (Genoude, 2001). Die Gemeindebehörden gingen jedoch nach einem enthusiastischen Start im Jahre 1997 (Zukunftslabor Baden) wieder auf Distanz (www.stadtunion.ch).

8.6.2 Vereinigung für eine starke Region Basel

Die Vereinigung für eine starke Region Basel setzt sich aus rund 500 privaten Persönlichkeiten zusammen, die sich als Promotoren für die Verbesserung der Zusammenarbeit und der Partnerschaft in der gesamten Region Basel/Nordwestschweiz einsetzen wollen. Die Vereinigung strebt in finanzieller Hinsicht einen Lastenausgleich für die Region an. Ausserdem will sie die Positionierung der Region verbessern. Die Vereinigung unterhält eine Web-Site (www.starke-region-basel.ch), wo sie ihre Aktivitäten zu Gunsten der Region dokumentiert, so etwa öffentliche Vorträge oder Preisverleihungen.

9 Das FOCJ-Konzept

Das Konzept der FOCJ (Functional Overlapping Competing Jurisdictions) wurde von Frey und Eichenberger (1995) kreiert. Es geht vom zentralen Problem der Spillovers in Agglomerationen aus. Anders als einige institutionelle Ansätze versucht der Ansatz der FOCJ nicht, externe Effekte in den Agglomerationen durch Ausweitung der Gebietskörperschaften zu korrigieren. Vielmehr postulieren Frey und Eichenberger dafür, dass in ihrer Grösse und in ihren Aufgaben variable Einheiten etabliert werden, die sich auf die Erbringung spezifischer Leistungen für eine klar begrenzte Zahl von Personen in ihrem Einzugsgebiet konzentrieren. FOCJ steht als Bezeichnung für diese Einheiten und gibt gleichzeitig ihre vier wichtigsten Eigenschaften an:

- FOCJ sind *funktional* (die Einheit „Focus“ erbringt nur eine oder wenige Leistungen, z.B. Schule, Verkehrsdienstleistungen usw.).
- FOCJ sind *überlappend* (Bürger sind Mitglied mehrerer FOCJ, da sich diese je nach Gebiet überlappen, die Überlappung von FOCJ mit den gleichen Aufgaben schafft Konkurrenz).
- FOCJ stehen *im Wettbewerb* (sie stehen in Konkurrenz zueinander um Mitglieder, welche durch Wohnortwechsel oder die Wahl einer anderen Dienstleistung ihre Mitgliedschaft wechseln können).
- FOCJ sind *Jurisdiktionen* (sie können bei ihren Mitgliedern Steuern erheben und Zwang ausüben, z.B. kann ein Wohnortwechsel zur Mitgliedschaft in einen bestimmten FOCUS führen). Mitglieder in FOCJ können entweder Gemeinden oder einzelne Bürgerinnen und Bürger sein.

Das Konzept der FOCJ ist insbesondere im Agglomerationsbereich explizit noch nirgends umgesetzt worden. Hingegen lassen sich bestehende Lösungen finden, welche eine Reihe von Eigenschaften der FOCJ aufweisen. Frey und Eichenberger (2001) weisen in diesem Zusammenhang auf Spezialdistrikte in den USA hin oder auf Schulgemeinden im Kanton Zürich. Hügli (1999) hat zudem geprüft, ob Kirchgemeinden der Schweiz wesentliche Elemente von FOCJ aufweisen: Sie sind funktional, sie überlappen sich (Mitglieder einer Kirchgemeinde können zwischen mehreren Pfarreien auswählen, dabei ist der Wechsel von einer Konfession zur anderen jedoch nur theoretisch gegeben), und sie erheben eigene Steuern. Hingegen ist ein Wettbewerb nur durch Wohnortwechsel denkbar (dieser führt zu einem Wechsel der Kirchgemeinde), ein Wettbewerb ohne Wohnortwechsel besteht nur theoretisch (setzt einen Religionswechsel voraus). Die Kirchgemeinden besitzen ferner als wesentliche Abweichung vom Konzept keine Zwangsmittel (Mitgliedschaft ist freiwillig).

Etwas breiter angelegt ist die Arbeit von Wohlfahrtstätter (1996), die für die Schweiz insgesamt 13 Gemeindearten dahingehend geprüft hat, ob diese die im Konzept der FOCJ postulierten Anforderungen erfüllen. Sie kommt zum Schluss, dass es FOCJ in Reinform zwar nicht gibt, hingegen würden einige Gemeindeformen den Anforderungen von FOCJ recht nahe kommen. Dazu zählen die bereits oben diskutierten Kirchgemeinden aber auch die Schulgemeinden. Letztere verfügen über eine funktionale Orientierung, direktdemokratische Institutionen und die Möglichkeit, eigene Steuern zu erheben. Sie verfügen auch über einen gewissen Zwang zur Mitgliedschaft. Wettbewerb besteht insofern, als dass durch Wegzug oder die Wahl einer Privatschule Alternativen zur Schulgemeinde bestehen. Vorausgesetzt, dass bestehende Verbände und Vereinbarungen unter dem Blickwinkel der FOCJ betrachtet werden, erhält das Konzept eine praktische Bedeutung, da die Ausgestaltung bestehender Zusammenarbeitsformen sich in Einzelbereichen durchaus am Konzept der FOCJ orientieren kann.

Würdigung

Der theoretische Vorteil dieser Lösung besteht darin, dass Spillovers im Idealfall verschwinden. Gleichzeitig fördert die Konkurrenz unter den FOCJ theoretisch den effizienten Mitteleinsatz. Die demokratische Kontrolle ist sichergestellt, weil die Mitglieder von FOCJ über Leistungen und Kosten abstimmen und die Exekutiven ihrer FOCJ über Wahlen selber bestimmen können. Wird ein FOCUS ineffizient, wechseln dessen Mitglieder in andere FOCJ, somit ist ein sparsamer Ressourceneinsatz garantiert.

Negativ zu Buche schlägt, dass die Umsetzung des Konzepts der FOCJ eine zusätzliche Fragmentierung der Agglomerationen mit sich bringt und damit die Politikkoordination erschwert. Ausserdem stellt sich die Frage, wie sogenannte öffentliche Güter (beispielsweise öffentliche Sicherheit) oder meritorische Güter (beispielsweise Kulturangebote), bei denen der Ausschluss von Marktteilnehmern nicht funktioniert oder nicht erwünscht ist, angeboten werden sollen.

10 Abschliessende Überlegungen

Projekte zur Verbesserung der Zusammenarbeit in Agglomerationen müssen in einem komplexen Umfeld bestehen. Erstens sind die Aufgaben der Zusammenarbeit in den Agglomerationen nicht nur anspruchsvoll, sondern sie haben auch unterschiedliche "Einzugsgebiete". Zweitens ist in den Agglomerationen eine Vielzahl von Akteuren involviert: auf Ebene der Gemeinden, der Kantone und des Bundes sowie Akteure aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Drittens sind die Interessen der Akteure, die aufeinander abgestimmt werden müssen, breit und nicht selten gegensätzlich. Viertens muss die Erarbeitung von neuen Zusammenarbeitsstrukturen mit der bestehenden - meist höchst fragmentierten - Zusammenarbeit und deren Akteuren abgestimmt werden. Wir runden im Folgenden die Auslegeordnung mit einigen Schlussfolgerungen für die Zusammenarbeit in den Agglomerationen ab.

- Um Fortschritte zu erzielen, ist ein prozesshaftes, interaktives Vorgehen unumgänglich, gleichsam dem Prinzip einer "lernenden Region" verpflichtet. Die frühzeitige Mitbeteiligung des Kantons, der Gemeinde- und Zweckverbände sowie anderer zentraler Akteure aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft ist ein wichtiger Erfolgsfaktor.
- Die unterschiedlichen Bedingungen in den Agglomerationen und das notwendige prozesshafte Vorgehen verunmöglichen die Übernahme einer Einheitslösung oder eines Standardmodells der Zusammenarbeit in Agglomerationen. Form und Struktur müssen den Umständen angepasst werden (vgl. Sager, 2002, S. 316-317).
- Lösungsoffenheit ist empfehlenswert. Am Anfang des Prozesses ist nicht immer absehbar, was in Zusammenarbeit mit den wichtigen Akteuren erarbeitet werden kann.
- Die Zusammenarbeitsstruktur sollte entwicklungsfähig sein in Bezug auf die Institution selbst und deren Instrumente, in Bezug auf die gemeinsamen Handlungsfelder sowie auf den Perimeter der Beteiligten.
- Eine offensive Öffentlichkeitsarbeit ist ein notwendiger Erfolgsfaktor für den Strukturreformprozess. Eine Agglomerationsstruktur kann nicht an der Bevölkerung vorbei entstehen. Das bedingt auch eine breit verankerte Problemwahrnehmung. Zudem fördert die öffentliche Diskussion über die Herausforderungen der Agglomeration und über den Reformprozess die Entstehung eines Agglomerationsbewusstseins. Öffentlichkeitsarbeit soll deshalb nicht nur über den Strukturreformprozess berichten, sondern auch über sonstige Fragen des Lebensraums Agglomeration.

- Besondere Aufmerksamkeit im Strukturreformprozess kommt den Anforderungen an die demokratische Mitwirkung und an die politische Legitimation zu. Dazu gehören ein effizienter Informationsfluss, die Transparenz der Entscheidungsfindung und eine zweckmässige demokratische Mitsprache.
- Mehrere institutionelle Wege können auch gleichzeitig verfolgt werden. Kurz- und mittelfristig kann etwa auf Netzwerklösungen oder Regionalmodelle gesetzt werden. Gleichzeitig könnte auf ein langfristiges Ziel wie Eingemeindungen nach dem Prinzip der Regionalstadt hin gearbeitet werden.
- Flankierende Massnahmen und Anreize der übergeordneten Staatsebene können den Reformprozess beschleunigen. Diesen Weg beschreitet gegenwärtig der Bund mit der in Aussicht gestellten Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs, die an ein Agglomerationsprogramm in den Bereichen Raumordnungs-, Verkehrs- und Umweltpolitik gebunden ist. Es ist denkbar, dass Kantone oder der Bund diese Förderpolitik durch Anreize auch in anderen Politikbereichen einsetzen. Denkbar ist ausserdem, dass die übergeordnete Staatsebene (Kanton) punktuell für bestimmte Aufgaben, bei denen eine interkommunale Zusammenarbeit zweckmässig ist, eine Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden verbindlich vorschreibt.

Literaturverzeichnis

- Albrechts, Louis (1998). The Flemish Diamond: Precious Gem and Virgin Area. *European Planning Studies* Vol. 6, No. 4.
- Arn, Daniel; Friederich, Ueli (1994). Gemeindeverbindungen in der Agglomeration. Bericht 37 des NFP „Stadt und Verkehr“. Zürich.
- Bassand, Michel; Kübler, Daniel (2001). Debate: „Metropolitan Governance today“. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*.
- Bruhin, Lukas et al. (2000). Ratgeber für Gemeindereformen. Bern.
- Bundesrat (2001). Agglomerationspolitik des Bundes. Bericht des Bundesrates vom 19. Dezember 2001. Bern.
- Bundesamt für Raumentwicklung (2002). Agglomerationsprogramm. Arbeitshilfe (provisorische Fassung für die Pilotphase). Bern.
- Cunha, Antonio, Schuler, Martin (2001). Métropolisation, changement de régime d'urbanisation et fragmentation de l'espace: enjeux de la gouvernance des agglomérations en Suisse. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* Vol. 7, No. 4, S. 119-125.
- Dafflon, Hubert (1997). La loi sur les agglomérations fribourgeoises. Une Mise en oeuvre à quelles conditions? *Travaux de cours et mémoires de l'IDHEAP* 5/1997. Chavannes-près-Renens.
- Dafflon, Bernard, Rüegg, Jean (2001). The Case of Fribourg: A Model for Switzerland? Some Notes on a Recent Institutional Innovation. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* Vol. 7, No. 4, S. 134-140.
- de Spindler, Jürg (1998). FOCJ – Ein Konzept zur Neuordnung der Zusammenarbeit öffentlich-rechtlicher Gebietskörperschaften. Bern/Stuttgart/Wien/Zürich.
- de Spindler, Jürg (1998). Zur Neuordnung der Zusammenarbeit öffentlich-rechtlicher Gebietskörperschaften, Zürich.
- Dieleman, Frans M., Musterd, Sako (1992). The Randstad: A Research and Policy Laboratory. In: *The GeoJournal Library* Vol. 20. Dordrecht.
- Estermann, Josef (1997). Die Not der Städte und die Notwendigkeit einer federal urban policy. Artikel auf der Homepage www.spstadtzh.ch.
- Europäische Union (1997). Towards an Urban Agenda in the European Union. Brüssel.
- Frey, René L. (1990). Städtewachstum – Städtewandel: Eine ökonomische Analyse der schweizerischen Agglomerationen. Basel/Frankfurt am Main.

- Frei, René L. (1996). Was hat das NFP "Stadt und Verkehr" gebracht? In: Peter Güller und Thomas Breu (Hrsg.), Städte mit Zukunft – ein Gemeinschaftswerk. Synthese des Nationalen Forschungsprogramms "Stadt und Verkehr". Zürich: Seismo. S. 47-50.
- Frei, René L. (1997). Städtische Wirtschaft, Mobilität und Umwelt. In: Schweizerischer Städteverband (Hrsg.), Die Stadt morgen. Publikation zum hundertjährigen Jubiläum des Schweizerischen Städteverbandes 1897-1997. Bern: SSV. S. 19-27.
- Frey, Bruno S., Eichenberger, Reiner (1995). Competition among Jurisdictions: The Idea of FOCJ. In: Lüder Gerken (Hrsg.), Competition among Institutions. London. S. 209-229.
- Frey, Bruno S., Eichenberger, Reiner (2001). Metropolitan Governance for the Future: Functional Overlapping Competing Jurisdictions. Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft Vol. 7, No. 3. S. 124-129.
- Genoud Anne-Françoise et. al. (2001). Les agglomérations en Suisse, vues sous l'angle de la coopération horizontale. Lausanne.
- Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart vom 7. Februar 1994. Version November 1999.
- Geser, Hans (1999). Die Gemeinden in der Schweiz. In: Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter; Kriesi, Hanspeter; Linder, Wolf; Papadopoulos, Yannis, Handbuch der Schweizer Politik. Zürich: NZZ Verlag. S. 421-468.
- Heinz, Werner (Hrsg.) (2000). Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich. Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik Band 93. Stuttgart.
- Hügli Thomas (1999). FOCJ – Die Gemeinden von morgen? Seminararbeit. Uni Bern IPW. Bern.
- Keel, Bruno (2002). www.lu.ch/gemeindereform/regionalrat_bericht.doc.
- Klöti, Ulrich, Haldemann, Theo, Schenkel, Walter (1993). Die Stadt im Bundesstaat – Alleingang oder Zusammenarbeit? Umweltschutz und öffentlicher Verkehr in den Agglomerationen Lausanne und Zürich. In: Zürcher Beiträge zur politischen Wissenschaft Band 17. Chur/Zürich.
- Kreukels, Anton M.J. (2000). Interkommunale Kooperation in den Niederlanden. In: Heinz, Werner (Hrsg.) (2000), Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich. Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik Band 93. Stuttgart.

- Kübler, Daniel (2001). Undoing the Link between Local Autonomy and Local Democracy: Recent Tendencies of Metropolitan Governance in Switzerland. Paper, Workshop No 21: „Local Autonomy and Local Democracy: Exploring the Link.“ 29th ECPR Joint Sessions of Workshop. Grenoble.
- Kübler, Daniel, Joye, Dominique, Schwab, Brigitte (2001). Identity, Community and Institutional Reform in Swiss Agglomerations. Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft Vol. 7, No. 4. S. 126-133.
- Kübler, Daniel, Joye, Dominique, Schwab, Brigitte, Bassand Michel (2002). La métropole et le politique – identité, services urbains et citoyenneté dans quatre agglomérations en Suisse (2002). Cahiers du LaSUR, Nr. 3. Lausanne.
- Nipko, Horst-Peter, Mitteilungsblatt der Verwaltungsgemeinschaft "Höhe Börde" zum Gegenwärtigen Stand der Kommunal-, Gebiets- und Funktionalreform. (März 2002). <http://www.wellen-ok.de/4Reform/20020323WohinGehtDieVG/WohinGehtDieVG.pdf>
- NZZ. (1.7.1998). Wenn andere besser werden / Standortmarketing für die Greater Zurich Area.
- NZZ. (19.4.2000). Branchen für die Zukunft des Wirtschaftsraums / Erste Ergebnisse von "The Zurich Network".
- Lambooy, Jan G. (1998). Polynucleation and Economic Development: The Randstad. In: European Planning Studies Vol. 6, No. 4.
- Lefèvre, Christian (2001). Metropolitan Government Reform in Europe: Current Trends and Challenges. Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft Vol. 7, No. 4. S. 136-142.
- Lowery, David (1999). Answering the Public Challenge: A Neoprogressive Research Agenda. In: Governance: An International Journal of Policy and Administration Vol. 12, No. 1. Malden/Oxford. S. 29-55.
- Lowery, David (2001). Metropolitan Governance Structures from a Neoprogressive Perspective. Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft Vol. 7, No. 3. S. 130-135.
- Maurer, Jakob (1994). Entwicklungsimpulse für Zürich. In: Wentz, Martin (Hrsg.). (1994). Region. Die Zukunft des Städtischen Bd. 5. Frankfurt am Main/New York.

- OECD (1996). *Urban Governance in Metropolitan Areas*, Paris.
- Pfäffli, Stefan, Zingre, Hans Peter (2001). *Agglo-Sensibilität: Wie denkt die Agglo Luzern? Working-Paper*. Luzern: IBR (mimeo).
- Projekt Agglo & Stadt Luzern PASL (2002). *Leitbild für die Agglomeration Luzern*. Luzern.
- Priebs, Axel (2002). *Regionalreform als Innovation*. In: Jung, Hans-Ulrich, Brandt, Arno, Franck, Matthias, Weber, Kai, Wieja, Janin. *Wirtschaftsstandort Region Hannover Regionalreport 2002. Auf dem Weg in die Wissensgesellschaft*. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung. NIW. S. 254-264.
- Priemus, Hugo (1998). *The Randstad and the Central Netherlands Urban Ring: Planners Waver Between Two Concepts*. *European Planning Studies* Vol. 6, No. 4.
- Sager, Fritz (2002). *Vom Verwalten des urbanen Raums. Institutionelle Bedingungen von Politikkoordination am Beispiel der Raum- und Verkehrsplanung in städtischen Gebieten*. Bern: Haupt.
- Schenkel, Walter (2001).: *Die Agglomeration im schweizerischen Föderalismus*. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* Vol. 7, No. 4. S. 141-145.
- Seco; Bundesamt für Raumplanung (BRP, heute ARE) (1999). *Bericht über die Kernstädte*. Bern.
- Steiner, Reto (2002). *Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz*. Bern: Haupt.
- Turowski, Gerd, Greiving, Stefan (2001). *Untersuchung der Verflechtungsbeziehungen zwischen den kreisfreien Städten Magdeburg, Halle und Dessau und deren Umlandgemeinden*. Dortmund.
- Van den Berg, L., Van Klink, H.A., Van der Meer, J. (1992). *Governing Metropolitan Regions*. Amsterdam.
- Wentz, Martin (1994). *Frankfurt am Main und die Region. Herausforderungen und Gestaltungsfähigkeit*. In: Wentz, Martin (Hrsg.). (1994). *Region. Die Zukunft des Städtischen* Bd. 5. Frankfurt am Main/New York.
- Wohlfahrtstätter, Claudia (1996). *FOCJ – Eine Alternative zur bestehenden schweizerischen Gemeindegliederung. Untersuchung einiger Gemeindearten und FOCJ-Bestandteile*. EWI Uni Zürich. Zürich.
- www.adcf.asso.fr
- www.are.admin.ch/are/de/quer/agglomeration/index.html
- www.karlsruhe.de/Aktuell/Stadtzeitung02/sz1002.htm

www.lu.ch/gemeindereform

www.montpellier-agglo.com

www.regionalkonferenz-aachen.de

www.region-hannover.de

www.region-stuttgart.org

www.stadtunion.ch

www.starke-region-basel.ch

www.zurichnetwork.ch

Zeck, Hildegard (1997). Fallbeispiel „Städtenetze“ Kooperationskonzepte in der Planung. In: Maurer, Jakob; Heer, Ernst; Scholich, Dietmar (Hrsg.). (1997). Planungssystem – Planungskonzepte, wie weiter? ORL-Bericht 101/1996. Zürich.

Autoren

Dr. Luzia Lehmann, Ph.D., Politologin, Interface
Institut für Politikstudien, Luzern
lehmann@interface-politikstudien.ch



Dr. Stefan Rieder, rer. pol., Interface Institut für
Politikstudien, Luzern
rieder@interface-politikstudien.ch



Prof. Stefan Pfäffli, lic.oec.publ., Institut für
Betriebs- und Regionalökonomie, Hochschule für
Wirtschaft Luzern
spfaeffl@hsw.fhz.ch