

Überarbeitung der Agglomerationsdefinition

Grundlagenstudie zur Bestandesanalyse und Bedürfnisabklärung

Schlussbericht vom 29. Juni 2007

AarauArbon-RorschachBaden-BruggBaselBellinzonaBernBiel/BienneChiasso-MendrisioChurFribourgGenèveHeerbruggLaChaux-de-FondsLeLocleLachenLausanneLocarnoLuganoLuzernMonthey-AigleNeuchâtelOlten-ZofingenRapperswil-Jona-RütiSchaffhausenSierre-MontanaSionSolothurnSt.GallenThunVevey-MontreuxWetzikon-PfäffikonWil(SG)WinterthurZugZürich
AarauArbon-RorschachBaden-BruggBaselBellinzonaBernBiel/BienneChiasso-MendrisioChurFribourgGenèveHeerbruggLaChaux-de-FondsLeLocleLachenLausanneLocarnoLuganoLuzernMonthey-AigleNeuchâtelOlten-ZofingenRapperswil-Jona-RütiSchaffhausenSierre-MontanaSionSolothurnSt.GallenThunVevey-MontreuxWetzikon-PfäffikonWil(SG)WinterthurZugZürich
AarauArbon-RorschachBaden-BruggBaselBellinzonaBernBiel/BienneChiasso-MendrisioChurFribourgGenèveHeerbruggLaChaux-de-FondsLeLocleLachenLausanneLocarnoLuganoLuzernMonthey-AigleNeuchâtelOlten-ZofingenRapperswil-Jona-RütiSchaffhausenSierre-MontanaSionSolothurnSt.GallenThunVevey-MontreuxWetzikon-PfäffikonWil(SG)WinterthurZugZürich
AarauArbon-RorschachBaden-BruggBaselBellinzonaBernBiel/BienneChiasso-MendrisioChurFribourgGenèveHeerbruggLaChaux-de-FondsLeLocleLachenLausanneLocarnoLuganoLuzernMonthey-AigleNeuchâtelOlten-ZofingenRapperswil-Jona-RütiSchaffhausenSierre-MontanaSionSolothurnSt.GallenThunVevey-MontreuxWetzikon-PfäffikonWil(SG)WinterthurZugZürich
AarauArbon-RorschachBaden-BruggBaselBellinzonaBernBiel/BienneChiasso-MendrisioChurFribourgGenèveHeerbruggLaChaux-de-FondsLeLocleLachenLausanneLocarnoLuganoLuzernMonthey-AigleNeuchâtelOlten-ZofingenRapperswil-Jona-RütiSchaffhausenSierre-MontanaSionSolothurnSt.GallenThunVevey-MontreuxWetzikon-PfäffikonWil(SG)WinterthurZugZürich
AarauArbon-RorschachBaden-BruggBaselBellinzonaBernBiel/BienneChiasso-MendrisioChurFribourgGenèveHeerbruggLaChaux-de-FondsLeLocleLachenLausanneLocarnoLuganoLuzernMonthey-AigleNeuchâtelOlten-ZofingenRapperswil-Jona-RütiSchaffhausenSierre-MontanaSionSolothurnSt.GallenThunVevey-MontreuxWetzikon-PfäffikonWil(SG)WinterthurZugZürich
AarauArbon-RorschachBaden-BruggBaselBellinzonaBernBiel/BienneChiasso-MendrisioChurFribourgGenèveHeerbruggLaChaux-de-FondsLeLocleLachenLausanneLocarnoLuganoLuzernMonthey-AigleNeuchâtelOlten-ZofingenRapperswil-Jona-RütiSchaffhausenSierre-MontanaSionSolothurnSt.GallenThunVevey-MontreuxWetzikon-PfäffikonWil(SG)WinterthurZugZürich
AarauArbon-RorschachBaden-BruggBaselBellinzonaBernBiel/BienneChiasso-MendrisioChurFribourgGenèveHeerbruggLaChaux-de-FondsLeLocleLachenLausanneLocarnoLuganoLuzernMonthey-AigleNeuchâtelOlten-ZofingenRapperswil-Jona-RütiSchaffhausenSierre-MontanaSionSolothurnSt.GallenThunVevey-MontreuxWetzikon-PfäffikonWil(SG)WinterthurZugZürich
AarauArbon-RorschachBaden-BruggBaselBellinzonaBernBiel/BienneChiasso-MendrisioChurFribourgGenèveHeerbruggLaChaux-de-FondsLeLocleLachenLausanneLocarnoLuganoLuzernMonthey-AigleNeuchâtelOlten-ZofingenRapperswil-Jona-RütiSchaffhausenSierre-MontanaSionSolothurnSt.GallenThunVevey-MontreuxWetzikon-PfäffikonWil(SG)WinterthurZugZürich
AarauArbon-RorschachBaden-BruggBaselBellinzonaBernBiel/BienneChiasso-MendrisioChurFribourgGenèveHeerbruggLaChaux-de-FondsLeLocleLachenLausanneLocarnoLuganoLuzernMonthey-AigleNeuchâtelOlten-ZofingenRapperswil-Jona-RütiSchaffhausenSierre-MontanaSionSolothurnSt.GallenThunVevey-MontreuxWetzikon-PfäffikonWil(SG)WinterthurZugZürich

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	1
1.1	Ausgangslage und Aufgabenstellung	1
1.2	Einbettung in AGGLOSUISSE.....	2
1.3	Vorgehen.....	4
1.4	Arbeitsweise und Inhalt der Studie	5
2	Heutige Definitionen	7
2.1	Agglomerationen	7
2.2	Metropolräume	9
2.3	Raumgliederungen der Schweiz	10
3	Anwendung der Agglomerationsdefinition	12
3.1	Analytischer Kontext.....	12
3.2	Politischer Kontext.....	12
3.3	Agglomerationsverständnis im Wandel.....	21
4	Bestandesanalyse	23
4.1	Stärken der aktuellen Agglomerationsdefinition	23
4.2	Schwächen der aktuellen Agglomerationsdefinition.....	25
4.3	Stärken-Schwächen-Analyse	28
5	Bedürfnisabklärung	31
5.1	Aufgabe einer Agglomerationsdefinition	31
5.2	Ansatzpunkte für eine neue Definition	37
6	Aussenperspektive.....	55
6.1	Deutschland.....	56
6.2	Frankreich	58
6.3	Grossbritannien.....	59
6.4	Europäisches Statistisches Amt EUROSTAT	61
6.5	European Spatial Planning Observation Network ESPON	62
6.6	Urban Audit	65
6.7	OECD	67
6.8	UNO	68
6.9	Fazit Aussenperspektive.....	70

7	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	72
7.1	Fazit aus dem Arbeitsprozess	72
7.2	Kriterien und Datenlage.....	73
7.3	Eckpunkte für eine Agglomerationsdefinition	78
7.4	Mögliche Varianten einer Agglomerationsdefinition	80
7.5	Vergleichende Beurteilung der Varianten.....	85
7.6	Empfehlungen und Klärungsbedarf	88

Anhänge

A1	Literatur	96
A2	Interviewpartner	99
A3	Begleitgruppen.....	100

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage und Aufgabenstellung

Tradition der Abgrenzung von Agglomerationsräumen

Seit mehr als hundert Jahren werden in der Schweiz Agglomerationsräume vom Bundesamt für Statistik als statistische Grösse bestimmt. Die heute bestehende Definition hat den Zweck, nach statistischen Kriterien funktional zusammenhängende städtische Gebiete zu definieren, abzugrenzen und damit vergleichbar zu machen. Die Agglomerationsabgrenzungen wurden letztmals im Jahr 2003 aufgrund der Ergebnisse der Volkszählung 2000 angepasst. Aktuell zählt die Schweiz 50 Agglomerationen sowie fünf isolierte Städte.

Agglomerationsdefinition in der Kritik

In den letzten Jahren sind immer wieder Stimmen laut geworden, welche die Zweckmässigkeit der heutigen Agglomerationsdefinition in Zweifel ziehen. Die Kritikpunkte setzen auf drei Ebenen an:

- **Analyse:** Aus wissenschaftlicher Sicht wird hinterfragt, inwieweit die aktuellen Kriterien noch die relevanten funktionalen Beziehungen und die Spezialisierungen der einzelnen Agglomerationen abbilden. Mit der Zahl von 50 sehr unterschiedlichen Agglomerationen ist die Vergleichbarkeit im nationalen und internationalen Kontext stark eingeschränkt.
- **Politik:** Mit der Agglomerationspolitik des Bundes hat die Agglomerationsdefinition eine zusätzliche politische Dimension hinzugewonnen. Mit dem Infrastrukturfonds kommt eine weitere politische Anwendung hinzu, stützen sich doch die Finanzierungsbeiträge des Bundes für den öffentlichen Verkehr in den Agglomerationen auf die Definition des Bundesamtes für Statistik. Aufgrund dieser gestiegenen Bedeutung wird die Definition zunehmend genauer und kritischer durchleuchtet. Dabei wird die Agglomerationsbildung teilweise als intransparent kritisiert. Zudem bringt die Veränderung des Perimeters aufgrund neuer Volkszählungsdaten eine Unsicherheit für zukunftsgerichtete Entscheide.
- **Datenlage:** Die Neukonzeption der Volkszählung 2010 wirft Fragen bezüglich der künftigen Datenverfügbarkeit auf. Insbesondere bei den Pendlerbeziehungen, die ein zentrales Kriterium bei der Agglomerationsabgrenzung bilden, ist zurzeit offen, in welcher Tiefe und in welchem zeitlichen Rhythmus in Zukunft Daten vorliegen werden.

Prozess AGGLOSUISSE

Als Reaktion auf die bestehenden Unsicherheiten hat das Bundesamt für Statistik das Projekt AGGLOSUISSE lanciert, um die Notwendigkeit sowie die Machbarkeit einer neuen Agglomerationsdefinition zu klären und diese zu erarbeiten.

Aufgabe der Studie Aufgabe der vorliegenden Studie ist es, die folgenden Klärungen vorzunehmen:

- **Bestandesanalyse:** Wie ist die bestehende Agglomerationsdefinition zu beurteilen? Wo liegen ihre Stärken und Schwächen?
- **Bedürfnisabklärung:** Welche Bedürfnisse an eine Agglomerationsdefinition sind bei den verschiedenen Akteuren aus Forschung, Politik und Verwaltung vorhanden?
- **Aussenperspektive:** Welche Abgrenzungen und Definitionen von städtischen Räumen werden international verwendet?

Auf der Basis dieser drei Betrachtungsperspektiven werden **Schlussfolgerungen** im Hinblick auf eine mögliche neue Definition von Agglomerationsräumen in der Schweiz abgeleitet. Diese beinhalten neben inhaltlichen Überlegungen auch Hinweisen zu kritischen Erfolgsfaktoren und Handlungsempfehlungen für den weiteren Entscheidungsprozess.

1.2 Einbettung in AGGLOSUISSE

Grundlagenstudie als Teil von
AGGLOSUISSE

Als Rahmen für den Prozess der Überarbeitung der Agglomerationsdefinition wurde vom BFS das Projekt AGGLOSUISSE ins Leben gerufen. Die Grundlagenstudie ist in den Kontext von AGGLOSUISSE eingebettet und ein Baustein auf dem Weg zu einer neuen Agglomerationsdefinition. Wie der Arbeitsplan von AGGLOSUISSE zeigt (Abbildung 1), steht die Studie am Beginn der konzeptionellen und methodischen Arbeiten. Damit kommt der Studie die Aufgabe zu, ein solides Fundament für die Erarbeitung einer neuen Agglomerationsdefinition vorzulegen. Die genaue Bestimmung und die methodische und technische Prüfung einer konkreten Agglomerationsdefinition erfolgen erst in einer späteren Projektphase von AGGLOSUISSE.

Abbildung 1: Arbeitsplan
AGGLOSUISSE, Stand Januar
2007 (Quelle: BFS/RA)

Quoi	2006				2007				2008				2009				2010				2010-2020			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV				
Initialisation	[Gantt bar]																							
Travaux préparatoires	[Gantt bar]																							
Demande de projet et esquisse	[Gantt bar]																							
Acceptation de la demande de projet	[Gantt bar]																							
Conception	[Gantt bar]																							
Etape 1 : Evaluation des besoins et objectifs	[Gantt bar]																							
Définir les partenaires/acteurs concernés	[Gantt bar]																							
Contact avec les partenaires/acteurs	[Gantt bar]																							
Workshop avec les partenaires/acteurs concernés	[Gantt bar]																							
Evaluation du workshop	[Gantt bar]																							
Contribution pour le rapport au CF sur le RFP2010.	[Gantt bar]																							
Mise en place d'un groupe d'accompagnement	[Gantt bar]																							
Information des partenaires	[Gantt bar]																							
Lancement des premiers travaux conceptuels	[Gantt bar]																							
Etape 2 : Développement méthodologique	[Gantt bar]																							
Travaux conceptuels et méthodologiques	[Gantt bar]																							
Tests, simulations	[Gantt bar]																							
Evaluation des résultats; workshop	[Gantt bar]																							
Rapport de conception	[Gantt bar]																							
Information des partenaires	[Gantt bar]																							
Acceptation de la conception	[Gantt bar]																							
Consultation	[Gantt bar]																							
Consultation des offices fédéraux et partenaires	[Gantt bar]																							
Adaptation, finalisation	[Gantt bar]																							
Réalisation	[Gantt bar]																							
Calculs et documentation	[Gantt bar]																							
Publication des résultats et de la méthode	[Gantt bar]																							
Information des partenaires	[Gantt bar]																							
Introduction	[Gantt bar]																							
Introduction, application de la nouvelle définition	[Gantt bar]																							
Evaluation, adaptation, notamment selon le BS-System	[Gantt bar]																							

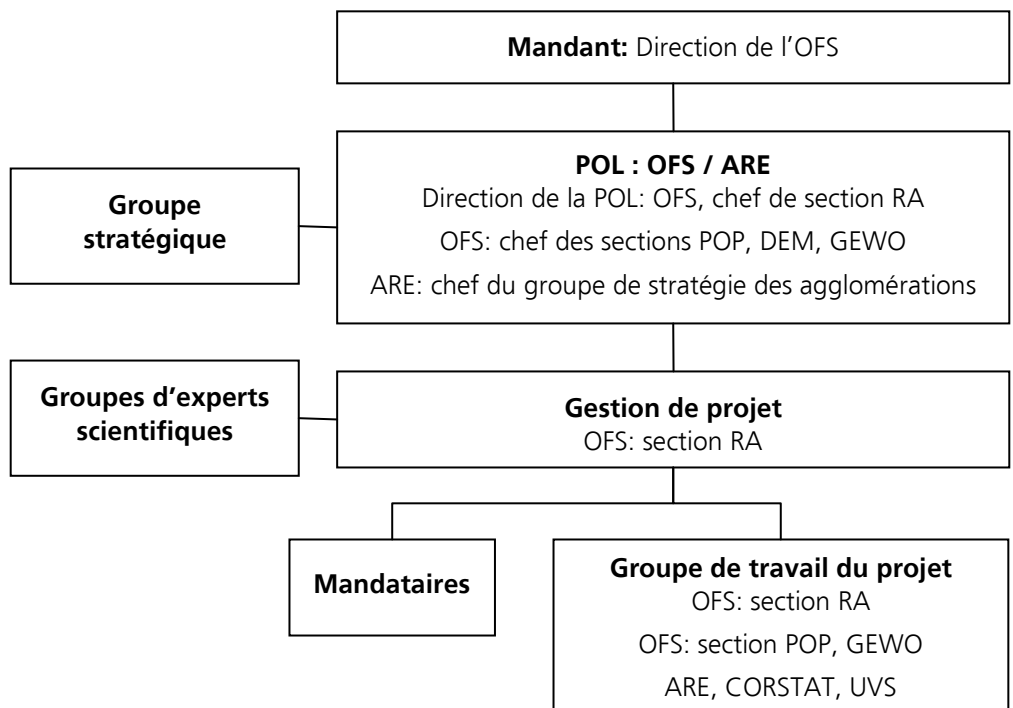
AGGLOSUISSE mit breit
abgestützter Projektorganisation

Das Projekt AGGLOSUISSE ist auf eine breite Partizipation interessierter Kreise ausgerichtet. Über die Projektorganisation (Abbildung 2) sind Kantone und Städte, verschiedene Organisationen sowie weitere Bundesämter (ARE, seco) in den Arbeitsprozess eingebunden. Die Zusammensetzung der verschiedenen Begleitgruppen findet sich in Anhang 3.

Einbindung von Begleitgruppen

Der Prozess zur Erarbeitung dieser Studie war eng mit den verschiedenen Gremien von AGGLOSUISSE abgestimmt. Die Projektleitung und die Arbeitsgruppe haben die Studie aktiv begleitet und eine Kommentierung des Zwischen- und Schlussberichtes vorgenommen. Die Begleitgruppen wurden zudem über Workshops in den Arbeitsprozess eingebunden. An einer ersten Veranstaltung im März 2007 mit der Expertengruppe stand eine wissenschaftliche Wertung der Agglomerationsdefinition im Vordergrund, während an einem zweiten Workshop im Mai 2007, welcher gemeinsam mit der Expertengruppe und der strategischen Begleitgruppe durchgeführt wurde, das Schwergewicht auf der Diskussion von Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen lag.

Abbildung 2: Projektorganisation
AGGLOSUISSE (Quelle: BFS/RA)



1.3 Vorgehen

Vorgehen in fünf Arbeitsschritten

Im Folgenden wird das im Rahmen der Grundlagenstudie gewählte Vorgehen mit den fünf Arbeitsschritten skizziert: Grundlagen, Bestandesanalyse, Bedürfnisabklärung, Aussenperspektive und Schlussfolgerungen/Empfehlungen.

Heutige Agglomerationsdefinition als Ausgangspunkt

Mit den aktuellen Definitionen von Agglomerationen und Metropolräumen werden in Kapitel 2 die Grundlagen für den gesamten Prozess dargelegt. Die unterschiedlichen Verwendungen zeigen den analytischen und politischen Kontext, in dem sich die Agglomerationsdefinition heute bewegt (Kapitel 3).

Bestandesanalyse der heutigen Definition

Im Rahmen der Bestandesanalyse (Kapitel 4) wird die heutige Agglomerationsdefinition einer kritischen Prüfung unterzogen. Zum einen erfolgt eine generelle Beurteilung der Leistungsfähigkeit der heutigen Definitionen. Zum zweiten wird gezielt auf einzelne Schwachstellen und Kritikpunkte eingegangen, sei dies in Bezug auf die Abgrenzungskriterien, die Schwellenwerte, den Prozess, die Aktualisierung oder die Kommunikation. Daraus resultiert ein Stärken-Schwächenprofil der heutigen Agglomerationsdefinition.

Unterschiedliche Bedürfnisse an eine neue Definition	Aus unterschiedlichen Blickwinkeln verschiedener Anspruchs- und Nutzergruppen von Verwaltung, Politik und Wissenschaft werden in einer Bedürfnisabklärung (Kapitel 5) die Anforderungen an eine neue Agglomerationsdefinition formuliert. Im Sinne eines Anforderungskatalogs werden gemeinsame Einschätzungen aber auch divergierende Interessen der verschiedenen Akteure dargelegt. Die Betrachtung orientiert sich grundsätzlich an der heutigen Situation und den aktuell formulierten Bedürfnissen. Sie schliesst jedoch eine Zukunftsbetrachtung ein, soweit diese zum heutigen Zeitpunkt möglich und sinnvoll ist.
Einbezug ausländischer Erfahrungen	In einer Aussenperspektive werden ausländische Erfahrungen ausgewertet (Kapitel 6). Betrachtet werden Abgrenzungen von urbanen und metropolitanen Räumen, wie sie im europäischen und internationalen Kontext verwendet werden. Um eine vergleichbare Betrachtung zu ermöglichen, werden die verschiedenen Definitionen nach einem einheitlichen Raster aufgearbeitet. Dieses schliesst die Ziele, den Einsatzzweck, die genaue Definition sowie Erfahrungsberichte zu den Vor- und Nachteilen der Abgrenzung ein. Im Vordergrund steht nicht eine ausführliche Analyse der Definitionen. Die Betrachtung fokussiert vielmehr auf mögliche Erkenntnisse und Anregungen für die schweizerische Diskussion.
Schlussfolgerungen zur Anpassung der Agglomerationsdefinition	Aus der Gegenüberstellung der Einschätzungen zur heutigen Definition und der Bedürfnisse werden in Kapitel 7 Schlussfolgerungen zur Weiterentwicklung der Definition von Agglomerationen und Metropolregionen abgeleitet. Zudem fliessen weitere Ideen und Anregungen aus den ausländischen Erfahrungen ein. Als Schlussresultat der Studie liegen Hinweise auf eine neue Definition vor, die als Entscheidungsgrundlagen die Vor- und Nachteile möglicher Varianten aufzeigen. Die Schlussfolgerungen werden in Empfehlungen zu den Inhalten einer neuen Definition sowie zum weiteren Arbeitsprozess im Rahmen von AGGLOSUISSE übersetzt.

1.4 Arbeitsweise und Inhalt der Studie

Grundlagenstudie mit explorativem Zugang	Der Grundlagenstudie liegt eine explorative Zugangsweise zugrunde. Der Hauptfokus liegt auf einer Auslegeordnung der verschiedenen Einschätzungen der heutigen Agglomerationsdefinition. Die Studie ist zum einen als wissenschaftliche Expertenarbeit angelegt. Zum zweiten will sie mit einer breiten Beteiligung die "Sicht von aussen" auf die Agglomerationsdefinition zeigen und die Bedürfnisse von Verwaltung, Forschung und Politik in den Definitionsprozess integrieren.
Breite Sammlung unterschiedlicher Ansprüche	Die Bestandesanalyse und die Bedürfnisabklärung stützen sich empirisch auf bestehende Dokumente und Studien, Interviews mit Vertretern aus

Politik und Verwaltung (Anhang 2) sowie einen Workshop mit der Expertengruppe (Anhang 3). Mit diesem Vorgehen wird ein möglichst breites Spektrum an unterschiedlichen Sichtweisen, Erfahrungen, Einschätzungen und Erwartungen eingebunden, auch wenn dabei kein Anspruch auf Vollständigkeit oder Repräsentativität erhoben wird.

Zusammenführung in
gesamtheitlicher Betrachtung

Mit den Schlussfolgerungen werden die verschiedenen Aussagen zusammengefügt und einer Wertung unterzogen. Aus der fragmentierten Zusammenstellung einzelner Einschätzungen entsteht ein gesamtheitlicher Blick auf die Agglomerationsdefinition und deren Anpassungsbedarf.

Studie als Grundlage für den
weiteren Prozess

Die Grundlagenstudie nimmt eine inhaltliche Auslegeordnung vor. Das Ziel der Arbeit besteht nicht darin, sich auf eine neue Agglomerationsdefinition festzulegen. Mit einer Beurteilung verschiedener Varianten sollen Entscheidungsgrundlagen aufbereitet werden. Neben den inhaltlichen Resultaten besteht ein zentrales Ergebnis der Projektarbeit auch in den Erkenntnissen, welche die verschiedenen Akteure im gemeinsamen Diskussionsprozess gewinnen konnten. Sie bilden den Ausgangspunkt für den weiteren Prozess im Rahmen von AGGLOSUISSE.

2 Heutige Definitionen

2.1 Agglomerationen

Das Agglomerationsmodell des BFS geht von einer flächendeckenden Stadt-Land-Dichotomie aus. Agglomerationen und Einzelstädte bilden den urbanen Raum, die restlichen Gebiete den ländlichen Raum (Kapitel 2.3).

Agglomerationsdefinition des
Bundesamtes für Statistik

Die **Agglomerationen** sind Ansammlungen von Gemeinden mit mindestens 20 000 Einwohnern. Diese Ansammlungen enthalten eine Kernzone, die aus einer Kerngemeinde oder Kernstadt und gegebenenfalls weiteren Gemeinden gebildet wird, welche folgende Bedingungen erfüllen: Sie zählen mindestens 2000 Arbeitsplätze und auf 100 wohnhafte Erwerbstätige mindestens 85 in der Gemeinde arbeitende Personen; sie müssen ferner entweder mindestens 1/6 ihrer Erwerbstätigen in die Kerngemeinde entsenden oder mit dieser baulich verbunden sein oder eine gemeinsame Grenze aufweisen.

Eine nicht der Kernzone zugehörige Gemeinde wird einer Agglomeration zugeteilt, wenn mindestens 1/6 ihrer Erwerbstätigen in der Kernzone arbeitet und mindestens drei der folgenden fünf Kriterien erfüllt sind:

- Baulicher Zusammenhang mit der Kerngemeinde. Baulücken durch Nichtsiedlungsgebiet dürfen 200 Meter nicht übersteigen.
- Die kombinierte Einwohner-Arbeitsplatzdichte je Hektare Siedlungs- und Landwirtschaftsfläche erreicht einen Wert von 10.
- Das Bevölkerungswachstum im vorangegangenen Jahrzehnt liegt um 10 Prozentpunkte über dem schweizerischen Mittel.
- Mindestens 1/3 der wohnhaften Erwerbstätigen arbeitet in der Kernzone.
- Der Anteil der im 1. Wirtschaftssektor Erwerbstätigen darf das Doppelte des gesamtschweizerischen Anteils nicht überschreiten.

Eine **Stadt** ist eine Gemeinde mit mindestens 10'000 Einwohnern. Ist sie nicht Teil einer Agglomeration, so wird sie als isoliert Stadt oder Einzelstadt bezeichnet.

Agglomerationsdefinition von 1930

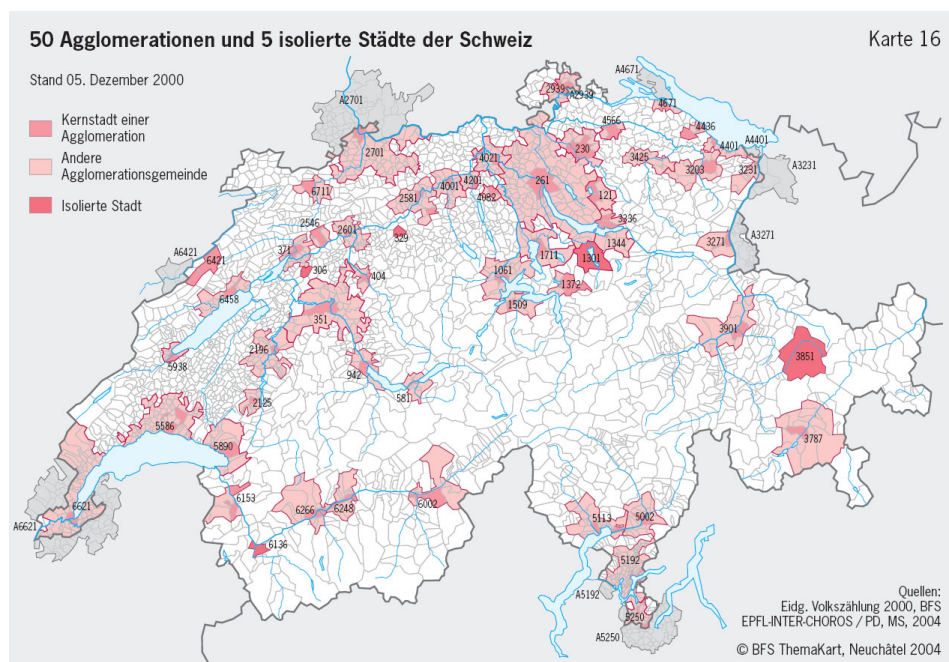
Der Agglomerationsbegriff wird bereits seit 1880 in der Schweizer Statistik verwendet. Offiziell wurden zum ersten Mal 1930 Agglomerationen bestimmt. Die Agglomerationsdefinition von 1930, welche in ihrer Grundstruktur bis 1970 unverändert blieb, wies die folgenden drei Kriterien auf: Baulicher Zusammenhang mit der Kernstadt, tiefer Anteil landwirtschaftlicher Bevölkerung, hoher Anteil von Wegpendlern in die Kernstadt.

Neukonzeption der Definition von 1980

Im Anschluss an die Volkszählung 1980 wurde die Definition grundlegend neu konzipiert und es erfolgte der Übergang von der formalen zur funktionalen Agglomerationsdefinition (Schuler 1984). Agglomerationen sollen durch wirtschaftlich stark miteinander verflochtene Gemeinden mit einer dominant urbanen Struktur gebildet werden (BFS 2005a). In der alten Definition musste eine Gemeinde nach dem Ausschliesslichkeitsprinzip noch alle drei Kriterien erfüllen, um zur Agglomeration gezählt zu werden. Mit der neuen Definition war es nur noch notwendig, drei von fünf Bedingungen zu erfüllen (vgl. Kasten). Die fünf Kriterien bilden unterschiedliche Facetten von Urbanität ab, in formaler, morphologischer, funktionaler, struktureller und dynamischer Hinsicht (Schuler 1984:57). Nach 1980 wurden verschiedene Modifikationen an der Konzeption vorgenommen, zum letzten Mal nach der Volkszählung von 1990. Seither blieb die Definition unverändert.

Die Anwendung der aktuellen Agglomerationsdefinition auf der Basis der Volkszählung 2000 führt zu 50 Agglomerationen sowie fünf Einzelstädten (Abbildung 3).

Abbildung 3:
Agglomerationen und Einzelstädte 2000 (Quelle: BFS)



Einbezug ausländischer
Gemeinden

Wie in Abbildung 3 ersichtlich, werden die Agglomerationen Landesgrenzen überschreitend bestimmt. Bei der Definition für das Jahr 2000 standen erstmals fast alle benötigten Daten aus den Nachbarstaaten zur Verfügung (BFS 2005a:155). Insgesamt zehn Agglomerationen reichen über die Grenzen der Schweiz hinaus. Am bedeutendsten sind dabei die Agglomeration Genf mit 57, die Agglomeration Basel mit 53 und die Agglomeration Chiasso-Mendrisio mit 49 ausländischen Gemeinden.

Agglomerationen als
Analyseeinheit

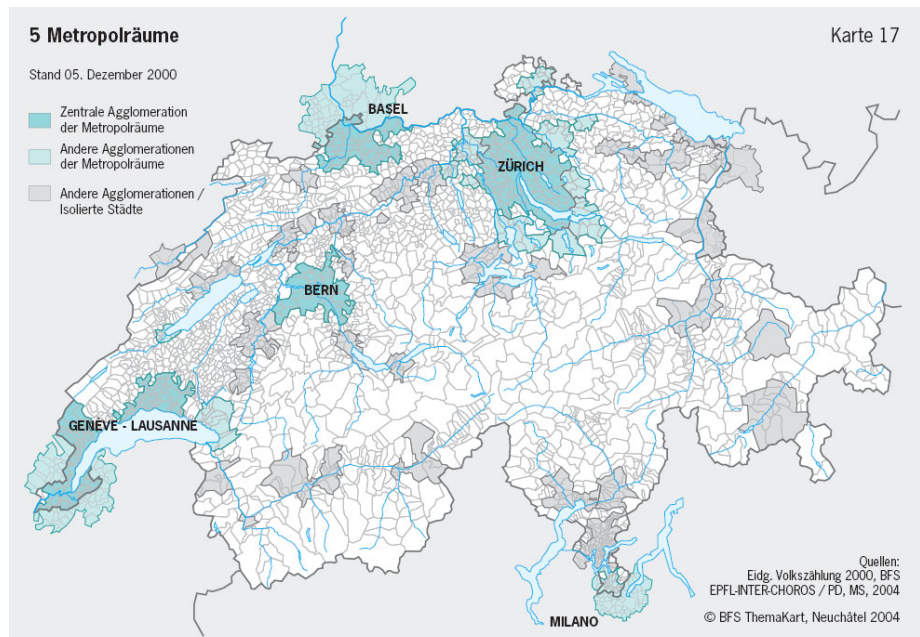
Die Definition wurde nicht primär für planerische und politische Prozesse entwickelt, sondern für die statistische und wissenschaftliche Analyse. Das Ziel bestand in einer einheitlichen Abgrenzung der Stadträume, um diese besser untereinander vergleichen zu können. Die Definition sollte eine Dokumentation des Urbanisierungsprozesses ermöglichen. Das BFS betrachtet die Agglomerationen als "Analyseregion", welche sich im Vergleich mit regionalpolitischen Einheiten oder institutionellen Gliederungen durch eine geringere politische Verbindlichkeit auszeichnen.

2.2 Metropolräume

Definition von Metropolräumen
seit 1990

Die zunehmenden funktionalen Verflechtungen zwischen den Stadträumen, deren innere Differenzierung und wirtschaftliche Spezialisierung wird statistisch durch die Definition von Metropolräumen erfasst. Mit dem Ziel, den Metropolisationsprozess abbilden zu können, sind bereits 1990 Agglomerationen in den Einzugsgebieten der Grosszentren zu statistischen Zwecken zusammengefasst worden, damals Metropolitanräume genannt. Die Definition wurde für 2000 unverändert übernommen.

Abbildung 4:
Metropolräume 2000
(Quelle BFS)



Definition der Metropolräume
des Bundesamtes für Statistik

Im Umland der Grossagglomerationen Zürich, Genf-Lausanne und Basel werden Nachbaragglomerationen mit diesen zu Metropolräumen zusammengefasst, sofern mehr als 1/12 der Erwerbstätigen aus der Nachbaragglomeration in der Grossagglomeration arbeiten. Bern und die Regione insubrica im Tessin bilden multipolare Agglomerationssysteme; nur die Agglomeration Bern selbst wird als Metropolraum bezeichnet, sowie Como-Chiasso-Mendrisio als Nachbaragglomeration der Metropole Mailand.

Abgrenzung aufgrund von
Pendlerverflechtung

Die Metropolräume umfassen funktional eng verbundene und räumlich zusammenhängende Agglomerationssysteme. Die Abgrenzung der Metropolräume beruht einzig auf Pendlerverflechtungen. Eine Agglomeration muss einen Wegpendleranteil in die Grossagglomeration von mindestens 8,3 % erreichen, um einem Metropolraum zugerechnet zu werden. Die Metropolräume sind grenzüberschreitend festgelegt.

2.3 Raumgliederungen der Schweiz

Typisierungen und
Regionalisierungen zur
Raumgliederung

Das BFS unterscheidet bei den möglichen Raumgliederungen zwischen Typisierungen wie etwa der Gemeindetypologie und Regionalisierungen. Werden räumlich nicht verbundene aber ähnlich strukturierte Teilgebiete zusammengefasst, wird von Typisierung gesprochen, Bei der Gliederung von räumlich zusammenhängenden Teilgebieten ist die Rede von Regionalisierung. Die Agglomeration zählt in der Gliederung des BFS zu den Analyseregionen, welche für wissenschaftliche und statistische Zwecke verwendet werden. Auf kleinregionalem Niveau zählen neben den Agglomerationen noch die MS-Regionen zu den Analyseregionen. Entscheidend für die Definition dieser analytischen Raumeinheiten ist die Trennung zwischen städtischen und ländlichen Räumen.

Gemeindetypologie und
Typologie der MS-Regionen
des BFS

Die schweizerischen Gemeinden werden vom BFS aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer Agglomeration bzw. zu metropolitanem und nicht-metropolitanem Gebiet klassiert. Unterschieden werden zunächst urbane metropolitane Gemeinden, urbane nicht-metropolitane Gemeinden sowie ländliche Gemeinden. Die Zuteilung zu den drei Kategorien erfolgt auf der Basis der Agglomerationsdefinition. Für die weitere Klassierung der urbanen Gemeinden sind Zentrenfunktion, Arbeitsplatzdichte, Gebäudestruktur und Einkommen der Bevölkerung massgebend. Für die ruralen Gemeinden wird unterschieden zwischen Gemeinden mit hoher Pendlerintensität und starker Aussenorientierung sowie der dominanten Wirtschaftsstruktur der Gemeinden mit geringeren Wegpendleranteilen. Einige Spezialtypen berücksichtigen besondere wirtschaftliche und demographische Strukturen, wie die besondere Prägung durch den Tourismus oder die extreme Überalterung. Daraus ergeben sich 22 Gemeindetypen, welche zudem zu 9

Haupttypen aggregiert worden sind. Die Gemeindetypologie soll eine aussagekräftige Grundlage für demographische und sozioökonomische Untersuchungen bieten. Auf regionaler Ebene werden auf der Basis der Definition der Metropolitanräume die MS-Regionen typologisiert (BFS 2005a).

Raumtypen des ARE

Das ARE schlägt eine kombinierte problem- und potenzialorientierte Raumtypologie vor, welche abgesehen von den Agglomerationen und Einzelstädten drei Typen des ländlichen Raumes unterscheidet: Periurbaner ländlicher Raum, alpine Tourismuszentren und peripherer ländlicher Raum. Ausschlaggebend für die Typisierung sind in erster Linie die Erreichbarkeit der nächsten Agglomeration oder Einzelstadt sowie ausserdem wirtschaftliche Potenziale und Einwohnerzahlen (ARE 2005).

3 Anwendung der Agglomerationsdefinition

Die Agglomerationsdefinition gelangt in unterschiedlichen Zusammenhängen zur Anwendung. Im Folgenden werden die beiden Haupteinsatzfelder der Raumbearbeitung und -analyse sowie der Agglomerationspolitik dargestellt.

3.1 Analytischer Kontext

Monitoring urbaner Raum

Die Agglomerationen als Analyseräume finden vielfältige Verwendung in statistischen Auswertungen und Studien. Eine umfassende Analyse der Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung in der Schweiz wird etwa in der Publikation von Schuler et al. (2004) vorgenommen, wenn dort auch schwergewichtig die Perspektive des ländlichen Raums, definiert als Nicht-Agglomeration, bearbeitet wird. Einen vertieften Blick auf die Agglomerationen der Schweiz richtet das Monitoring Urbaner Raum. Im Rahmen der Raumbearbeitung erarbeitet das Bundesamt für Raumentwicklung Indikatoren für den urbanen Raum, welche die Beobachtung der Entwicklung der Städte und Agglomerationen, des Städte- und Agglomerationsnetzes sowie der Integration in das europäische Städtensystem erlaubt. In thematischen Vertiefungsstudien werden bzw. wurden zu verschiedenen Themen Indikatoren aufbereitet, wie beispielsweise zur Spezialisierung der Wirtschaft, zum Wohnungsmarkt oder zum Agglomerationsverkehr. Die Daten werden auf Ebene der Agglomerationen und Einzelstädte ausgewertet, aufgeschlüsselt nach Kernstädten, Kernzonen und Umlandgemeinden. Die Abgrenzungen stützen sich explizit auf die Definition des BFS.

3.2 Politischer Kontext

3.2.1 Agglomerationspolitik des Bundes

Agglomerationen im Fokus der Bundespolitik

Ausgelöst durch die Erkenntnis, dass die funktionalen Räume immer weniger den institutionellen Grenzen entsprechen und dass die zunehmenden spezifischen Herausforderungen der Agglomerationen auch spezifische Lösungen und neue Zusammenarbeitsformen erfordern, hat der Bundesrat 2001 die Agglomerationspolitik des Bundes lanciert. Die Grundlage für die

Agglomerationspolitik bildet Art. 50 Abs. 3 der Bundesverfassung. Er verpflichtet den Bund zu einer besonderen Rücksichtnahme auf die Situation der Städte und Agglomerationen sowie der Berggebiete. Im Zentrum der Agglomerationspolitik stehen folgende strategischen Handlungsachsen:

- Bundesaufgaben auf Agglomerationsprobleme ausrichten
- Vertikale Zusammenarbeit verbessern
- Horizontale Zusammenarbeit fördern
- Einbindung in das europäische Städtetz fördern
- Bevölkerung, Politik und Verwaltung für die urbane Realität der Schweiz sensibilisieren und Erfahrungsaustausch unterstützen

Tripartite
Agglomerationskonferenz (TAK)

Zur Förderung der vertikalen Zusammenarbeit und zur Entwicklung einer gemeinsamen Agglomerationspolitik wurde im Februar 2001 die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) ins Leben gerufen. Die TAK vereinigt die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), den Schweizerischen Städteverband (SSV), den Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) sowie die Schweizerische Eidgenossenschaft.

Umsetzung der
Agglomerationspolitik

Während Kantone, Städte und Gemeinden die Hauptakteure der Agglomerationspolitik sind, unterstützt der Bund diese bei der Umsetzung, setzt Anreize und fördert eine Vernetzung der Akteure. Konkret unterstützt er innovative Projekte zur Verbesserung der Zusammenarbeit als Modellvorhaben finanziell und fachlich. Weiter verstärkt er sein finanzielles Engagement im Agglomerationsverkehr, um die Funktionsfähigkeit der Agglomerationen langfristig aufrechtzuerhalten. Er schlägt ausserdem die Erarbeitung von Agglomerationsprogrammen vor (ARE, SECO 2006).

Definition des BFS als Grundlage
der Agglomerationspolitik

Der Bericht zur Agglomerationspolitik (Bundesrat 2001) hält fest, „dass sich die Beobachtung und Untersuchung des urbanen Raums in der Schweiz auf die statistische Definition des BFS und den Begriff des vernetzten Städte- und Agglomerationssystems aus den Grundzügen der Raumordnung Schweiz bezieht. Demgegenüber müssen für die Tätigkeiten des Bundes unterschiedliche Perimeter innerhalb dieses urbanen Raums gewählt werden, je nach den behandelten Problemen und den spezifischen lokalen Bedingungen.“

3.2.2 Kantone und Agglomerationen

Agglomerationsmodellvorhaben

Diverse Agglomerationen haben Modellvorhaben entwickelt, welche vom Bund unterstützt wurden. Initiiert wurden die Vorhaben von Kantonen, Regionen oder Gemeinden. Darin wurden verschiedene Zusammenarbeitsformen erprobt und diverse Themen vertieft. Die gewählten Beteiligungsperimeter für die Modellvorhaben wurden ausgehandelt und stützen

sich mehrheitlich sowohl auf funktionale Beziehungen als auch auf bestehende Kooperationen und Vertrauensverhältnisse. Dementsprechend sind die Perimeter der Modellvorhaben oft kleiner oder umfassender gewählt, als der statistische Perimeter gemäss Agglomerationsdefinition des BFS. Mancherorts wurde der Zusammenarbeitsprozess in kleinem Rahmen gestartet, mit der Option, dass im Verlaufe der Zeit zusätzliche Gemeinden dazustossen können.

Agglomerationsprogramme

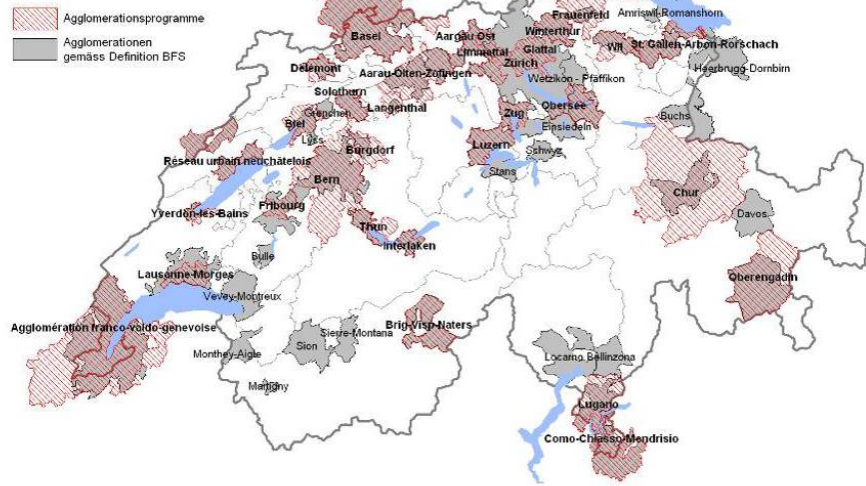
Für die Unterstützung bei der Finanzierung des Agglomerationsverkehrs stellt der Bund zwei Bedingungen: Neben der Bezeichnung einer Träger-schaft für die Zusammenarbeit müssen die Agglomerationen in einem Agglomerationsprogramm nachweisen, dass Verkehr und Siedlungsentwick-lung aufeinander abgestimmt sind. In rund 30 Agglomerationen wird zur-zeit intensiv an der Erarbeitung von Agglomerationsprogrammen bzw. an der Konkretisierung und Optimierung erster Entwürfe gearbeitet. Dabei stehen für die fünf grossen Agglomerationen primär die zunehmenden Kapazitätsengpässe im öffentlichen Verkehrsnetz im Zentrum der Betrachtungen. In den mittleren Agglomerationen sind dies vornehmlich die star-ken Belastungen des Strassennetzes und in den kleineren Agglomerationen eher punktuell belastete Strassenabschnitte (ARE, SECO 2006). Grundsätz-lich kann ein Agglomerationsprogramm auch weitere Politikbereiche betreffen. Der hohe Handlungsbedarf im Bereich Siedlung und Verkehr sowie die Aussicht auf Bundesfinanzierung haben dazu geführt, dass sich die Programme bisher vorwiegend auf diese Thematik konzentrieren.

Beziehung zwischen statistischem und politischem Perimeter

Das ARE hält in der Arbeitshilfe zu den Agglomerationsprogrammen fest, dass der Perimeter für ein Agglomerationsprogramm primär aufgrund der funktionalen Beziehungen definiert werden soll. Obwohl je nach behandel-ter Thematik eine andere räumliche Abgrenzung sinnvoll sein kann, soll ein Perimeter bestimmt werden, welcher für alle im Programm behandelten Themen zweckmässig ist. Daneben sind weitere Perimeter denkbar, die den thematischen Modulen entsprechen. Der statistische Agglomerationsperi-meter dient als Grundlage für die Festlegung des Programm-Perimeters. Es wird betont, dass der Programm-Perimeter nachträglich anpassbar sein sollte, wenn sich zum Beispiel funktionale Beziehungen entsprechend der Agglomerationsentwicklung verändern (ARE, 2002).

Abbildung 5:
Perimeter Agglomerationen und
Agglomerationsprogramme

Perimeter Agglomerationen und Agglomerationsprogramme
(Stand April 2007)



Quellen: INFOPLAN-ARE, GEOSTAT-BFS, Swissstopo

Starke Orientierung der
Agglomerationsprogramme am
statistischen Perimeter

Ein Vergleich der Agglomerationsabgrenzungen, welche sich aufgrund der statistischen Agglomerationsdefinition ergeben, mit den Grenzen, die für die Agglomerationsprogramme durch deren Trägerschaft bestimmt worden sind, zeigt für einzelne Agglomerationen deutliche, insgesamt aber eher geringe Differenzen (Abbildung 5). Nicht alle Agglomerationen haben bis zum heutigen Zeitpunkt eigene Programme definiert. Von denen, die über ein Agglomerationsprogramm verfügen, haben sich die meisten bei der Abgrenzung stark am statistischen Perimeter orientiert. Vereinzelt wurde der Perimeter des Agglomerationsprogrammes weiter gefasst, indem weitere Gemeinden einbezogen wurden, wie etwa in den ostschweizerischen Agglomerationen St. Gallen-Rorschach, Wil oder Frauenfeld. Eine besonders freie Interpretation des Agglomerationsraumes haben die Tessiner Agglomerationen gewählt, wo diverse Gemeinden ausserhalb des statistischen Perimeters am Programm beteiligt sind.

Das Beispiel der Agglomeration Fribourg

Erstes Agglomerationsgesetz der
Schweiz

Ausgelöst durch eine parlamentarische Motion, wurde am 19. September 1995 im Grossen Rat des Kantons Freiburg das kantonale Agglomerationsgesetz verabschiedet, das erste und bisher einzige in der Schweiz. Damit wurden die gesetzlichen Grundlagen zur Bildung von Agglomerationen gelegt. Mit einer Volksinitiative setzten 1998 fünf Gemeinden den Prozess der Agglomerationsbildung in Gang. Mit der Gründungsversammlung 2002 nahm die konstituierende Agglomerationsversammlung ihren Auftrag entgegen, einen Statutenentwurf mit der Festlegung des definitiven Perimeters, den Aufgaben sowie der Finanzierung zu erarbeiten. Die Volksabstimmung über den Statutenentwurf wird voraussichtlich im Jahr 2007 erfolgen. Für die Zustimmung zur Agglomeration ist eine doppelte Mehrheit von Bevölkerung und Gemeinden notwendig.

Möglichkeit zur Bildung von Agglomerationen als öffentlich-rechtliche Körperschaften

Das Agglomerationsgesetz ermöglicht die Bildung von Agglomerationen als öffentlich-rechtliche Körperschaften. Die künftige Agglomeration wird über einen Agglomerationsrat (Legislative), einen Agglomerationsvorstand (Exekutive) und eine Finanzkommission verfügen. Die Stimmbürger werden neben der Wahl des Agglomerationsrates auch Initiativ- und Referendumsrechte besitzen. In der Aufgabenkommission und der konstituierenden Versammlung wurden verschiedene Modelle zur Zuweisung von Aufgaben an die Agglomeration diskutiert. Im derzeitigen Statutenentwurf sind sechs Aufgabenbereiche vorgesehen: Verkehr, Raumplanung, Umwelt, Wirtschaftsförderung, Tourismus und Kultur. Die Agglomeration wird in denjenigen Aufgabenbereichen, welche in den Statuten bezeichnet sind, an die Stelle der Agglomerationsgemeinden treten. Dies bedeutet, dass die Gemeinden in diesen Gebieten ihre Autonomie und Kompetenz der Agglomeration abzutreten haben. Die Agglomeration besitzt jedoch keine eigene Steuerhoheit. Die Finanzierung der Agglomerationsversammlung erfolgt durch Gemeindebeiträge.

Politisch definierter Perimeter

Mit seinem Erlass vom 4. Juli 2000 legte der Staatsrat des Kantons Freiburg den vorläufigen Perimeter der Agglomeration fest, welche neben der Kernstadt Freiburg neun weitere Gemeinden umfasste. Aus (sprach-)politischen Gründen wurden die beiden deutschsprachigen Gemeinden Düdingen und Tafers trotz deren skeptischer Haltung eingeschlossen. Der Streit um die Abgrenzung des Agglomerationsperimeters wurde bis vor Bundesgericht ausgefochten. In der Zwischenzeit sind 2006 zwei Gemeinden freiwillig dazugekommen. Der provisorische Perimeter für die Agglomeration Fribourg ist damit deutlich kleiner als die Agglomeration, wie sie gemäss Kriterien des BFS definiert ist. Für die einzelnen Gemeinden des Perimeters bestehen bei Konstituierung der Agglomeration keine Ausstiegsmöglichkeiten.

3.2.3 Regionalpolitik des Bundes

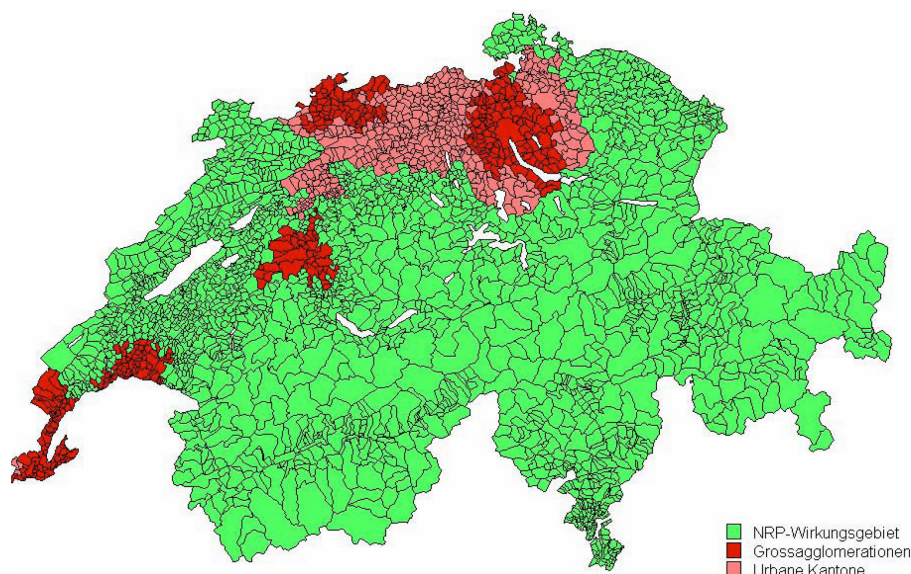
Neue Regionalpolitik (NRP)

Mit dem Bundesgesetz über die neue Regionalpolitik wird die Schweizer Regionalpolitik auf eine neue Grundlage gestellt. Das neue Bundesgesetz löst die vier bisherigen Erlasse mit regionalpolitischen Fördermassnahmen ab: die Investitionshilfe für Berggebiete, die Förderung wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete, Regioplus und Interreg. Die Umsetzung der NRP beginnt mit dem Mehrjahresprogramm des Bundes 2008-2015.

Räumlicher Wirkungsbereich der NRP

Die NRP folgt einem wirkungsorientierten räumlichen Ansatz. Die Projektträger haben nachzuweisen, dass die Wirkungen eines Vorhabens zum grössten Teil in Regionen anfällt, die mehrheitlich spezifische Entwicklungsprobleme und Entwicklungsmöglichkeiten des Berggebietes und des weiteren ländlichen Raumes aufweisen (Art. 7 Abs. 2 BG NRP).

Abbildung 6:
Wirkungsgebiet NRP
(nach Art. 1 VO NRP)



Agglomerationen als
Negativabgrenzung

Im Entwurf der Verordnung zur Regionalpolitik ist der örtliche Wirkungsbereich näher definiert. Im Grundsatz bleiben die grössten Agglomerationen von einer Förderung ausgeschlossen. Ausgeschlossen werden jene Gebiete, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Voraussetzungen und ihrer primär urbanen Ausrichtung für die Förderung agglomerationsinterner Vorhaben nicht in Frage kommen. Konkret sind dies die fünf Agglomerationen Basel, Bern, Genf, Lausanne und Zürich mit mehr als 250'000 Einwohnern sowie die sieben urbanen Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Genf, Solothurn, Zug und Zürich. Abweichungen von diesem generellen Perimeter, wie er in Abbildung 6 dargestellt ist, bleiben mittels Sonderregelungen möglich.

3.2.4 Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA)

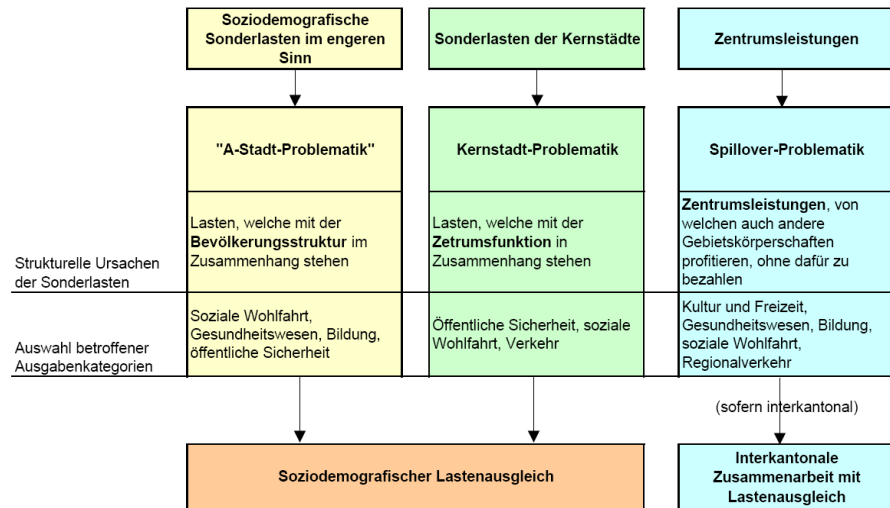
Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), welche von Bund und Kantonen gemeinsam erarbeitet wurde, bringt eine grundlegende Reform des Schweizer Föderalismus. Die NFA zielt darauf ab, kantonale Unterschiede auszugleichen und die Effizienz in der Leistungserbringung zu steigern. Ferner soll mit dem Reformprojekt der Föderalismus modernisiert und belebt werden.

Soziodemographischer
Lastenausgleich

Der Lastenausgleich ist ein zentrales Element der NFA. Er soll diejenigen Kantone unterstützen, welche aufgrund von strukturellen Gegebenheiten übermässig hohe Lasten bei der Bereitstellung von bestimmten öffentlichen Gütern aufweisen. Im neuen Finanzausgleichssystem tritt neben den bisherigen geographisch-topographischen Lastenausgleich auch der soziodemographische Lastenausgleich (SLA), der die spezifischen Belastungen der Städte und Agglomerationen berücksichtigt. Beim SLA wird zwischen den

Sonderlasten im Zusammenhang mit der Bevölkerungsstruktur und der Kernstadtproblematik unterschieden (Abbildung 7).

Abbildung 7: Abgrenzung zwischen A-, Kernstadt- und Spillover-Problematik (Quelle: EFD)



Soziodemographische Sonderlasten im engeren Sinne

Die soziodemographischen Sonderlasten im engeren Sinne sollen mit drei Teilindikatoren erhoben werden, welche die strukturellen Ursachen für die Belastungen kenntlich machen: die Armut, die Altersstruktur und die Ausländerintegration. Das Ausgleichsinstrument beschränkt sich nicht auf städtische Räume. Die Indikatoren werden auf Kantonebene berechnet.

Sonderlasten der Kernstädte

Artikel 8 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich hält fest, dass innerhalb des soziodemographischen Lastenausgleichs den "besonderen Belastungen der Kernstädte von grossen Agglomerationen Rechnung zu tragen ist". In der ersten NFA-Botschaft aus dem Jahr 2002 ist festgehalten, die gesamte Agglomerationsbevölkerung in den Agglomerationen von internationaler und nationaler Bedeutung als Indikator für die Bestimmung der Sonderlasten der Kernstädte zu verwenden. Neun urbane Räume, wie sie in den Grundzügen der Raumordnung bestimmt wurden, sind damit eingeschlossen: Zürich, Winterthur, Bern, Luzern, Basel, St.Gallen, Lugano, Lausanne und Genf. In einer Verfeinerung des soziodemographischen Lastenausgleichs wurden jedoch verschiedene Schwierigkeiten identifiziert, welche die Verwendung des Indikators der Agglomerationsbevölkerung als nicht sinnvoll erscheinen liessen (NFA 2004). Zum einen konnte in der empirischen Überprüfung keine Übereinstimmung des Lastenindicators mit der effektiven Kostensituation der Kantone festgestellt werden. Als zweiter Punkt wird darauf hingewiesen, dass die Zuordnung einer Gemeinde zu einer Agglomeration bei angrenzenden Agglomerationen zu wenig plausiblen Ergebnissen führen kann. In der Definition des BFS wird die übergeordnete Zentrumsfunktion der grossen Städte, welche sie auch für kleinere Subzentren übernehmen, nicht abgebildet.

Bildung eines
Kernstadtindikators

Als mögliche Alternativen wurden mehrere Varianten geprüft. Letztlich wurde ein Kernstadtindikator definiert, der die strukturellen Sonderlasten der Kernstädte möglichst adäquat abbilden soll. Er besteht aus den Teilindikatoren Einwohnerzahl, Siedlungsdichte und Beschäftigungsquote. Die Berechnung des Kernstadtindikators basiert auf Gemeindedaten. Die Kernstädte werden jedoch nicht mehr explizit benannt. Die Kantonswerte sind bevölkerungsgewichtete Durchschnittswerte der Gemeinden des Kantons. Modellrechnungen zeigen, dass insbesondere die Kantone Basel-Stadt, Genf und Zürich deutlich überdurchschnittliche Werte erreichen. Durch die Verwendung des Kernstadtindikators ist die gemeindescharfe Agglomerationsdefinition des BFS für die Bestimmung der Mechanismen des NFA ohne Bedeutung. Änderungen im Agglomerationsperimeter bzw. in der Definition selbst zeigen keine (finanziellen) Auswirkungen auf die Berechnung der Kernstadtlasten, was die Rechtssicherheit für die Kantone erhöht.

3.2.5 Infrastrukturfonds

Verbesserung der
Verkehrsinfrastruktur in Städten
und Agglomerationen

Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen wurde durch die NFA neu geregelt, wobei die verstärkte Zusammenarbeit unter den Kantonen ein wichtiges Instrument darstellt. Im Rahmen der NFA-Volksabstimmung wurde in der Bundesverfassung unter anderem verankert, dass die Einnahmen aus der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen sowie aus der Nationalstrassenabgabe neu auch für Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen eingesetzt werden können (Art 86 Abs. 3b bis BV, noch nicht in Kraft).

Bundesbeiträge für den privaten
und öffentlichen
Agglomerationsverkehr

Mit dem Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstrassennetz sowie Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen werden die Grundlagen gelegt, um die Verkehrsprobleme in den Agglomerationen als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Kantonen anzupacken. Der Fonds wird 2008 eingeführt und verfügt bei einer befristeten Laufzeit von 20 Jahren über 20,8 Milliarden Franken. 6 Milliarden davon sind als Bundesbeiträge an Infrastrukturen für den privaten und öffentlichen Agglomerationsverkehrs vorgesehen. Der Bund übernimmt mit einem Finanzierungsanteil von maximal 50 Prozent eine subsidiäre Rolle. Gespiesen wird der Fonds durch zweckgebundene Gelder aus der Mineralölsteuer und der Autobahnvignette.

Agglomerationsdefinition des
BFS als Beitragsperimeter

Im Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG, Art. 17a-d, noch nicht in Kraft) sind die Rahmenbedingungen für die Beiträge an Verkehrsinfrastrukturen festgehalten. Die Festlegung der beitragsberechtigten Städte und Agglomerationen liegt in der Kompetenz des Bundesrates. Er stützt sich dabei explizit auf die Agglomerationsdefinition des Bundesamtes für Statistik. Um Finanzbeiträge zu erhalten, muss in einem Agglomerationsprogramm nachgewiesen werden,

dass die einzelnen Projekte in eine Gesamtverkehrsplanung eingebunden und mit der Siedlungsplanung abgestimmt sind.

Unterschiedliche Problemlagen in den Agglomerationen

In der Botschaft zum Infrastrukturfonds wird darauf hingewiesen, dass in allen Agglomerationen ein grosser Problemdruck besteht. Je nach Agglomeration stehen jedoch andere Herausforderungen im Vordergrund. Die Mittel sollen gezielt dort eingesetzt werden, wo sie – im Verhältnis zum finanziellen Aufwand – die beste Gesamtwirkung bezüglich Qualität des Verkehrssystems, der Siedlungsentwicklung nach innen, der Verminderung der Umweltbelastung und der Steigerung der Verkehrssicherheit erzielen.

3.2.6 Gesetz zum Finanz- und Lastenausgleich des Kantons Bern

Kantonale Finanz- und Lastenausgleichssysteme

Das Gesetz zum Finanz- und Lastenausgleich des Kantons Bern (FILAG) steht stellvertretend für andere innerkantonale Finanz- und Lastenausgleichssysteme, wie sie in allen Schweizer Kantonen in unterschiedlicher Ausgestaltung anzutreffen sind. In Anlehnung an die Neukonzeption der NFA sind in verschiedenen Kantonen Überlegungen zur Situation der Städte und Agglomerationen bzw. deren finanzieller Sonderlasten enthalten.

Berücksichtigung von Zentrumsfunktionen

Das FILAG stützt sich auf vier Pfeiler: den Finanzausgleich als Steuerkraftausgleich, die Massnahmen zugunsten besonders belasteter Gemeinden, anreizorientierten Staatsbeiträge an Gemeinden und die interkommunale Zusammenarbeit. Die Massnahmen zugunsten besonders belasteter Gemeinden beziehen sich schweremässig auf die Gemeinden mit Zentrumsfunktion. Die Belastungen der Zentrumsgemeinden Bern, Biel, Thun, Burgdorf und Langenthal werden bei der Berechnung des Finanzausgleichs berücksichtigt.

Zuschüsse aufgrund von hohen Zentrumslasten

Als zweites Instrument erhalten die Gemeinden Bern, Biel und Thun zur teilweisen Abgeltung ihrer überdurchschnittlich hohen Zentrumslasten in den Aufgabenbereichen privater Verkehr, öffentliche Sicherheit, Gästeinfrastruktur, Sport und soziale Sicherheit einen jährlichen Zuschuss. Die pauschale Abgeltung wird zu drei Vierteln durch den Kanton und zu einem Viertel durch die Gemeinden der jeweiligen Agglomeration finanziert. Die Definition der Agglomerationsgemeinden richtet sich nach derjenigen des Bundesamtes für Statistik.

Der "Fall Schüpfen"

Besondere Beachtung fand das FILAG durch die Kontroverse um den "Fall Schüpfen". Die Gemeinde Schüpfen wurde mit der Neubestimmung der Agglomerationen durch das Bundesamt für Statistik aufgrund der Volkszählung 2000 der Agglomeration Bern zugerechnet. Entsprechend hätte sie einen jährlichen Beitrag von 93'000 Franken an die Zentrumslasten der Stadt leisten sollen. Gegen diese Einstufung als Agglomerationsgemeinde hatte die Gemeinde Schüpfen bei der Finanzdirektion des Kantons Bern Beschwerde eingelegt, welche gutgeheissen wurde. Eine Überprüfung der

Agglomerationszuteilung hatte ergeben, dass Schüpfen nur zwei von fünf Agglomerationskriterien aufweist. Gemäss Agglomerationsdefinition müssen jedoch drei Kriterien erfüllt sein, um einer Agglomeration zugerechnet zu werden. Beim dritten Kriterium, dem Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft, lag Schüpfen geringfügig über dem Grenzwert. Das BFS ging in seiner Agglomerationsabgrenzung aufgrund von Entwicklungstendenzen davon aus, dass die Gemeinde in kurzer Zeit unter den Grenzwert fallen würde und damit das Zuteilungskriterium trotzdem erfüllt sei. Derselbe Sachverhalt gilt auch für die Gemeinde Pieterlen in der Agglomeration Bern. In Pieterlen war der erwartete Anstieg der Pendlerquote über den Grenzwert in die Agglomerationsbestimmung eingeflossen. In der gesamten Schweiz wurden insgesamt 54 Gemeinden einer Agglomeration zugeteilt, obwohl sie nicht drei Kriterien vollumfänglich erfüllen. Dies erfolgte insbesondere, um gemäss dem Prinzip geschlossener Räume "Löcher" innerhalb von Agglomerationen zu füllen.

Keine Rechtsverbindlichkeit der
Agglomerationsdefinition
des BFS

Das Bundesamt für Statistik weist im Fall Schüpfen auf den analytischen Charakter der Agglomerationsdefinition hin, welcher bei der Interpretation der Schwellenwerte einen Ermessensspielraum offen lässt. Die Definition des BFS sei nicht rechtsverbindlich. Die Anwendung im politischen Prozess liege in der Verantwortung der Kantone.

Revision FILAG 2010

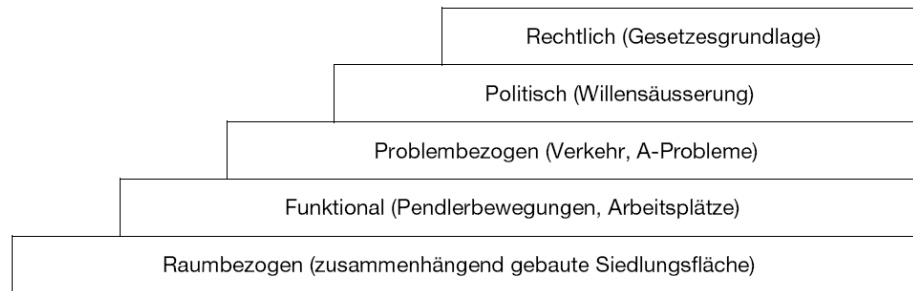
Ende 2006 hat der Kanton Bern das Projekt Finanz- und Lastenausgleich 2010 (FILAG 2010) gestartet. Damit sollen zum einen die Erfahrungen aus dem bestehenden Gesetz geprüft und im Hinblick auf eine mögliche Revision evaluiert. Zum zweiten werden die bereits laufenden oder geplanten Reformvorhaben, welche das Verhältnis Kanton-Gemeinden betreffen, koordiniert und in einer gesamtheitlichen Perspektive beurteilt.

3.3 Agglomerationsverständnis im Wandel

Unterschiedliche Facetten des
Agglomerationsbegriffs

Die verschiedenen Verwendungen einer Agglomerationsabgrenzung haben gezeigt, dass eine Agglomerationsdefinition und mit ihr der Agglomerationsbegriff vielfältige Facetten aufweisen. Spinatsch (2005:26) unterscheidet fünf verschiedene Charakteristika von Agglomerationsdefinitionen (Abbildung 8). Die verschiedenen Dimensionen einer Agglomeration stehen in einem engen Zusammenhang und bauen, wie es auch in der Darstellung zum Ausdruck kommt, aufeinander auf. Der Agglomerationsbegriff ergibt sich aus einem Gemenge verschiedener Funktionen, von denen je nach Betrachtungsperspektive eines oder mehrere Element in den Vordergrund rücken.

Abbildung 8:
Agglomerationsdefinitionen
(Quelle: Spinatsch 2005:26)



Agglomerationen als analytische
und politische Einheit

Abbildung 8 lässt eine Trennung in einen analytischen und einen politischen Kontext erkennen, wie sie in den Kapiteln 3.1 und 3.2 ausgeführt wurden. Als analytische Raumeinheit definieren sich Agglomerationen über morphologische und funktionale Zusammenhänge. In der Anwendung stehen eine politische Willensbekundung und eine rechtliche Verankerung im Vordergrund. Die Sequenz der beiden Bereiche war bislang klar geregelt. Die Definition basiert einzig auf funktionalen und raumbezogen-morphologischen Kriterien. Die wissenschaftlich abgestützte Definition bildete den Ausgangspunkt für die politische Verwendung. Die steigende Bedeutung der Agglomerationen als Handlungsräume wirft neue Fragen hinsichtlich der Schnittstelle zwischen den beiden Feldern auf. Die wechselseitigen Verbindungen und die Abgrenzungen zwischen analytischer Definition und politischer Anwendung sind wesentliche Herausforderungen bei der Bildung einer neuen Agglomerationsdefinition.

4 Bestandesanalyse

Im folgenden Kapitel wird die in der Schweiz aktuell verwendete Agglomerationsdefinition des Bundesamt für Statistik kritisch hinterfragt. Inwiefern vermag die heutige Definition die bestehenden Ansprüche abzudecken? Zur Identifikation der Stärken und Schwächen der heutigen Definition wurden Interviews mit Vertretern aus Politik und Verwaltung geführt sowie ein Expertenworkshop durchgeführt. Die Ausführungen erheben daher keinen Anspruch auf Vollständigkeit oder Repräsentativität. Die Auflistung von Stärken und Schwächen kann durchaus auch Widersprüche aufweisen. Was aus der einen Perspektive eine Stärke der heutigen Definition ausmacht, kann von anderen als nachteilig empfunden werden.

4.1 Stärken der aktuellen Agglomerationsdefinition

Die folgenden Ausführungen führen die Schwächen der heutigen Definition aus Sicht der verschiedenen Akteurguppen auf.

4.1.1 Abgrenzung

Einheitliche Definition	Die Agglomerationsräume werden alle 10 Jahre vom Bundesamt für Statistik abgegrenzt. Die zu Grunde liegende Definition erlaubt eine gesamtschweizerisch einheitliche Abgrenzung der Agglomerationen und damit eine vergleichbare Anwendbarkeit.
Kombination morphologischer und funktionaler Kriterien	Die grundsätzliche Konzeption der Definition mit ihrem Zugang über Kernstadt-Umland-Beziehungen wird als richtig erachtet. Eine Stärke besteht darin, dass die Definition sowohl morphologische als auch funktionale Kriterien umfasst. Der Einbezug der Pendlerströme als ein wichtiges, aber nicht unbedingt hinreichendes, funktionales Kriterium wird im Allgemeinen begrüsst. Generell hilft die heutige Definition, räumlich-funktionale Beziehungen zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden abzubilden. Bezüglich der Eignung einzelner Kriterien gehen die Meinungen jedoch auseinander.
Wissenschaftliche Fundierung	Die aktuelle Definition wurde wissenschaftlich, auf der Basis von statistischen Fakten festgelegt. Die Kriterien sind klar formuliert und die Definition ist grundsätzlich nachvollziehbar. Da sie sich aus einer eher geringen Zahl von klaren Kriterien zusammensetzt, bleibt der Interpretationsspielraum

gering, was positiv bewertet wird. Prinzipiell ist die heutige Agglomerationsdefinition damit als Raubeobachtungsinstrument geeignet, um räumliche Veränderungsprozesse und Zusammenhänge aufzuzeigen und besser verstehen zu können. Nicht zuletzt, da Zeitreihenvergleiche möglich sind.

Gemeindescharfe Abgrenzung

Eine weitere Stärke der aktuellen Definition wird ganz klar darin gesehen, dass sie eine gemeindescharfe Abgrenzung des Perimeters ermöglicht. Dahinter ist die Befürchtung spürbar, dass dies nicht mehr möglich sein könnte, falls im Rahmen der Neuorganisation der Volkszählung die relevanten Daten nur noch für Gemeindegruppen vorliegen würden.

4.1.2 Anwendung

Hohe Akzeptanz

Die Definition ist breit akzeptiert und wird sowohl im wissenschaftlichen als auch im politischen Kontext verwendet. Sie dient der Wissenschaft als Grundlage für die Analyse räumlicher Veränderungsprozesse und hilft den politisch Verantwortlichen dabei, die räumliche Dynamik und die Urbanisierungsprozesse besser zu verstehen. Als Hilfsmittel für die Kommunikation der räumlichen Entwicklung in Politik und Öffentlichkeit kommt ihr eine wichtige Funktion zu. Die Definition dient als Grundlagen für Karten zur Visualisierung der Urbanisierung, die dann sozusagen als Beweis für die Entwicklungen und als Argument für politische Massnahmen fungieren. Sie konnte in dieser Funktion einen wesentlichen Beitrag zur veränderten Wahrnehmung der Schweiz leisten. Im Vergleich zu früher wird die Schweiz heute stärker als urbaner Raum wahrgenommen.

Relevanz für die politische
Diskussion

Nicht zuletzt aufgrund der bestehenden Agglomerationsdefinition bzw. der dadurch aufgezeigten Urbanisierungsprozesse ist es gelungen, dass die Agglomerationen auf die politische Agenda gerückt sind. Sie konnte dazu beitragen, dass die Schweiz stärker als urbanisierter Raum wahrgenommen wird, indem sie die räumlichen Realitäten abbildet. Durch das Aufzeigen von funktionalen Zusammenhängen konnte sie ausserdem einen Beitrag zur erhöhten Bereitschaft für die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden leisten.

4.2 Schwächen der aktuellen Agglomerationsdefinition

Im Folgenden Abschnitt werden die Schwächen der heutigen Definition aus Sicht der verschiedenen Akteurguppen beschrieben.

4.2.1 Abgrenzung

Unzureichende Abbildung von ökonomischen Verflechtungen

Die aktuellen Kriterien entsprechen nicht mehr vollumfänglich den heutigen Anforderungen an eine Agglomerationsdefinition. Die starke Gewichtung von Kriterien wie Grösse oder Pendlerverhalten wird von Einzelnen als nicht mehr zeitgemäss beurteilt, da damit Prozesse, die zunehmend an Bedeutung gewinnen, wie etwa die Globalisierung der Wirtschaft nicht genügend abgebildet werden. Mit dem Kriterium des Pendlerverkehrs ist die funktionale Verflechtung von Wohn- und Arbeitsorten der Bevölkerung abgebildet. Bei der Abgrenzung von funktionalen Agglomerationsräumen kommt daneben aber auch nicht-physischen ökonomischen Verflechtungen von Unternehmen im Raum eine grosse Bedeutung zu. Die heutige Definition berücksichtigt diese funktionalen Unternehmensverflechtungen nicht. Sie können jedoch den Entwicklungspfad einer Agglomeration entscheidend mitbestimmen.

Nicht berücksichtigte funktionale Spezialisierung

Den Agglomerationen kommt eine bedeutende Funktion als Wachstumsmotoren der schweizerischen Wirtschaft zu. Verdichtete städtische Räume unterscheiden sich oft markant von anderen Räumen bezüglich ihrer funktionalen Spezialisierung und damit verbunden bezüglich der Wertschöpfungskraft. Die heutige Definition berücksichtigt lediglich den Anteil der Erwerbstätigen im primären Wirtschaftssektor. Dieses Kriterium wird als antiquiert kritisiert, da es der heutigen Realität kaum gerecht wird. Agglomerationen übernehmen oft auch im zweiten und dritten Sektor besondere Funktionen, etwa in den wissensintensiven Aktivitäten der Finanzdienstleistungen oder der Life Sciences sowie in Kultur und Politik. Die Agglomeration definiert sich nicht zuletzt über ihr Angebot in den Bereichen Bildung, Kultur oder Freizeit – Aspekte, die in der aktuellen Definition vollständig fehlen.

Wenig differenzierte Dichtekriterien

Morphologische Kriterien werden als wichtig erachtet. Das heute verwendete Abgrenzungskriterium des baulichen Zusammenhangs, welches Baulücken bis maximal 200 Meter erlaubt, wird jedoch in Frage gestellt. Wichtigere Aspekte der äusseren Gestalt einer Agglomeration, wie die Siedlungsdichte oder die Bebauungsstruktur werden nicht erfasst. Neben den morphologischen Kriterien bleiben ausserdem weitere Dichtekriterien, wie etwa die Dichte an Funktionen, Nutzungen, Kontakten oder Verkehrsnet-

zen nicht berücksichtigt. Ebenfalls wird das Kriterium des überdurchschnittlichen Bevölkerungswachstums mehrheitlich kritisiert, da es keine Aussage zum Grad der "Urbanität" (zum Begriff vgl. Kapitel 5.2.2) eines Raumes zulässt.

Unzureichende
agglomerationsinterne
Differenzierung

Die heutige Definition nimmt zwar eine klare Abgrenzung der Agglomerationsräume vor, ist aber stark vereinfachend. Die heutige Differenzierung zwischen Kernstadt, Kernzone und Umlandgemeinden wird als ungenügend beurteilt, um die Zusammenhänge in den Agglomerationen analytisch zu erfassen. Die harte Abgrenzung von Agglomerations- und Nicht-Agglomerationsraum führt zu einem zu schematischen Bild der Schweiz, welches der Realität nicht gerecht wird. Die gegenseitige Durchdringung von agglomerationsnahen Gemeinden mit urbanen Elementen und (äusseren) Agglomerationsgemeinden mit ländlichen Elementen wird heute nicht erkennbar. Die Gemeindetypologie, welche eine differenzierte Unterscheidung verschiedener Räume innerhalb des Agglomerationsperimeters vornimmt, ist sehr komplex und in ihrer Mechanik nur sehr schwer verständlich.

Definition der Einzelstadt

Die aktuelle Definition der Einzelstadt wird als problematisch eingestuft, insbesondere weil sie im Nicht-Agglomerationsgebiet zu einer scharfen übergangslosen Grenze zwischen Stadt und ländlichem Raum führt. Der Schwellenwert von 10'000 Einwohnern für eine Stadt wird mehrheitlich in Frage gestellt.

4.2.2 Anwendung

Fehlender politischer Bezug

An der heutigen Definition wird von einzelnen Anspruchsgruppen kritisiert, dass sie zuwenig Rücksicht nimmt auf die politischen Aspekte einer Agglomerationsabgrenzung. Der statistische Perimeter ist oftmals nicht deckungsgleich mit den Gemeinden, welche den politischen Willen aufbringen, sich im Rahmen eines Agglomerationsprogrammes zu beteiligen.

Plausibilität und Transparenz

Bezüglich Transparenz der heutigen Definition gehen die Meinungen auseinander. Während einerseits wenige klare Kriterien als Stärke gelobt wurden, sind auch Stimmen zu vernehmen, welche den Algorithmus der heutigen Definition als zu komplex und zu abstrakt kritisieren. Die Definition wird als BlackBox empfunden, ist schwierig kommunizierbar und daher in ihren Details nur wenigen SpezialistInnen überhaupt bekannt. So kennen die Gemeinden selbst oftmals die exakten Definitionskriterien des BFS nicht und verfügen auch nicht über die für die Beurteilung der Agglomerationszugehörigkeit notwendigen Daten.

Zuordnung der Gemeinden für
viele nicht nachvollziehbar

Aufgrund des komplizierten Algorithmus, welcher für die Zuteilung einer Gemeinde ausserhalb der Kernzone zur Agglomeration die Erfüllung von mindestens drei von fünf Kriterien vorschreibt, können Gemeinden aus

unterschiedlichen Gründen zu einer Agglomeration zugerechnet werden. Die im Einzelfall ausschlaggebenden Kriterien und die Gründe für die Zuordnung der Gemeinden sind für viele Nutzer nicht nachvollziehbar und bleiben intransparent.

Wahrnehmung von Stadt
und Land

Die klare Trennung zwischen Agglomerationen und ländlichen Räumen ist in der öffentlichen Wahrnehmung nur schwer nachvollziehbar. So ist oftmals auf den ersten Blick nicht verständlich, weshalb eine Gemeinde zu Agglomeration zählt und die Nachbargemeinde nicht. Unter anderem wurde im Rahmen der Diskussion über das Raumkonzept Schweiz deutlich, welche Schwierigkeiten ein Verständnis mit sich bringt, welches auf der Abgrenzung von "Agglomeration" gegenüber "Nicht-Agglomeration" beruht. Indem die Wechselwirkungen zwischen Stadt und Land vernachlässigt wurden, wurde die Entwicklung eines gemeinsamen Problemverständnisses erschwert.

Abweichungen vom politischen
Handlungsraum

Die heutige Definition führt in den meisten Fällen zu einem umfassenden Agglomerationsperimeter, welcher nicht dem „politischen Arbeitsraum“ entspricht. Dadurch sind auch Gemeinden im Agglomerationsraum enthalten, welche in der allgemeinen Wahrnehmung als „nicht-urban“ empfunden werden. Aufgrund der heutigen Definitionen leben rund 75 Prozent der Schweizerinnen und Schweizer in Städten und Agglomerationen. Einzelne Stimmen stellen dieses Resultat jedoch in Frage und kritisieren, dass dies nur sehr eingeschränkt der öffentlichen Wahrnehmung entspricht. Auch die hohe Anzahl von 50 Agglomerationen entspricht nicht der Wahrnehmung der Bevölkerung und wird angesichts der Kleinräumigkeit der Schweiz als eigenartig empfunden.

(Zu) viele Agglomerationen mit
(zu) kleinen Kernstädten

Die Anwendung der Kriterien der Agglomerationsdefinition gemäss BFS auf die Kommunen der Schweiz führt zur Bildung von 50 Agglomerationen und 5 Metropolräumen. Damit ist bezüglich Fläche, Bevölkerung und Arbeitsplätze ein beträchtlicher Anteil der besiedelten Schweiz abgedeckt. Dieses Bild entspricht kaum den funktionalen Realitäten und ist im internationalen Vergleich kritisch zu hinterfragen. Die Anzahl der Agglomerationen könnte in den föderalistischen Strukturen der Schweiz auch auf einen politischen Einfluss zurückzuführen sein („Alle wollen Teil einer Agglomeration sein“).

Schweizer Agglomerationen
vergleichsweise klein

Die Kernstadt wird heute alleine aufgrund der Einwohnerzahl und der Arbeitsplatzdichte definiert. Damit wird aber noch wenig ausgesagt über die Urbanität der Kernstadt. Der tiefe Schwellenwert von 20'000 Einwohnern ist mit ein Grund für die hohe Anzahl von Agglomerationen in der Schweiz. Im internationalen Vergleich sind die Schweizer Agglomerationen sehr klein.

Geringe räumliche
Differenzierungskraft

Die Agglomerationspolitik soll sich den besonderen Verhältnissen in den Agglomerationsräumen annehmen und stellt damit eine räumlich differen-

zierende Politik dar. Mit der grossen räumlichen Abdeckung verlieren die entsprechenden Politikstrategien und -massnahmen allerdings ihre räumliche Differenzierungskraft und tragen damit wenig zur Lösung spezifisch urbaner Herausforderungen bei.

Undifferenzierte Ausgestaltung
der Hierarchisierung

Um sinnvolle Vergleiche zwischen verschiedenen Agglomerationen anzustellen, ist eine Unterscheidung verschiedener Grössenklassen notwendig. Dies gilt für innerschweizerische und internationale Vergleiche. Die bisherige Unterscheidung in Gross-, Mittel- und Kleinagglomerationen ist heute alleine aufgrund der Grösse, gemessen an der Einwohnerzahl, möglich. Dabei bleiben wirtschaftliche Bedeutung und Ausstrahlungskraft, sowie die Funktion einer Agglomeration im Städtenetz unberücksichtigt.

Retrospektive Orientierung

Als weiterer Schwachpunkt wird die retrospektive Sichtweise kritisiert. Mit der aktuellen Definition können zwar Urbanisierungsprozesse der Vergangenheit abgebildet werden, sie ist aber nicht unbedingt geeignet, die räumlichen Veränderungsprozesse, mit denen in Zukunft zu rechnen ist, anzudeuten. Wenn eine neue Definition erscheint, ist die Abgrenzung eigentlich schon wieder veraltet, da sie teilweise auf Daten beruht, die mehrere Jahre zurückliegen. Damit ist sie als Entscheidungsgrundlage für die Festlegung politischer Massnahmen nur bedingt einsetzbar.

4.3 Stärken-Schwächen-Analyse

Heutige
Agglomerationsdefinition als
grundsätzlich zweckmässig
beurteilt

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die bisherige Agglomerationsdefinition im Grossen und Ganzen als zweckmässig empfunden wird. Sie ist geeignet, räumliche Veränderungsprozesse zu erfassen und bringt weitgehend plausible Analyse-Ergebnisse. Das Bild, das dabei von der Schweiz entsteht, stimmt allerdings in einzelnen Bereichen nicht mit der Wahrnehmung in Forschung, Politik und Öffentlichkeit überein.

Zentrale Stärken der heutigen
Definition

Als wichtigste Stärken der aktuellen Agglomerationsdefinition wurden folgende Punkte hervorgehoben:

- Die Definition wird gesamtschweizerisch einheitlich angewendet und ermöglicht Vergleiche.
- Sie ist wissenschaftlich-analytisch fundiert und enthält klar formulierte Kriterien.
- Die Definition wird von der Politik effektiv eingesetzt. Im Rahmen des Infrastrukturfonds beispielsweise wird sie als Grundlage für finanzielle Abgeltungen verwendet.

- In den meisten Fällen dient die Definition als Referenzrahmen für die Festlegung des Handlungsperimeters im Rahmen von Agglomerationsprogrammen.

Zentrale Schwächen der heutigen Definition

Die Hauptschwächen der aktuellen Definition werden in folgenden Bereichen ausgemacht:

- Funktionale Spezialisierung von städtischen Räumen und funktionale Unternehmensverflechtungen werden nur ungenügend abgebildet.
- Wichtige Kriterien der städtischen Dichte werden nicht erfasst und die unterschiedlichen Facetten der äusseren Gestalt einer Agglomeration werden durch das Kriterium der Baulücken nur ungenügend abgebildet.
- Ungenügend sind die Möglichkeiten, Räume verschiedener Ausprägung innerhalb der Agglomeration zu unterscheiden, sowie die fließenden Übergänge an der Grenze einer Agglomeration aufzuzeigen.
- Die Vielzahl der Agglomerationen, welche aufgrund der heutigen Definition in der Schweiz bestehen ist insbesondere im internationalen Vergleich zu hinterfragen.
- Die heute mögliche Unterscheidung von drei Agglomerations-Grössenklassen aufgrund des einzigen Kriteriums der Einwohnerzahl genügt nicht. Die Hierarchiestufen berücksichtigen die Funktion im Städtenetz und die wirtschaftliche Ausstrahlungskraft einer Agglomeration zu wenig.
- Die Definition führt in den meisten Fällen zu einem umfassenden Agglomerationsperimeter, welcher nicht dem „politischen Arbeitsraum“ entspricht. Dadurch sind Gemeinden im Agglomerationsraum enthalten, welche in der allgemeinen Wahrnehmung als „nicht-urban“ empfunden werden.
- Als Grundlage für eine vorausschauende Raumplanung ist die Definition aufgrund ihrer retrospektiven Orientierung nur bedingt geeignet.

Veränderte Anforderungen aufgrund der wachsenden politischen Bedeutung der Agglomerationen

Die identifizierten Schwächen der Agglomerationsdefinition aus heutiger Sicht sind zu einem Teil durch den Wandel des Umfeldes zu erklären. Die Definition bewegt sich nicht mehr im gleichen Umfeld für welches – und anhand dessen – sie bestimmt wurde. Das wachsende Bewusstsein dafür, dass die urbanen Räume mit besonderen Herausforderungen konfrontiert sind, welche aufgrund der bestehenden föderalistischen Strukturen besondere Lösungen erfordern, hat den Boden geebnet für das Entstehen der Agglomerationspolitik des Bundes im Jahr 2001. In den letzten Jahren sind spezifische Programme und Instrumente zur Stärkung der Agglomerationen entstanden. Insbesondere durch diese neu hinzugekommene politische Dimension hat sich der Anspruch an die Definition verändert. Während sie früher als Analyseinstrument zur Raubeobachtung vor allem für Fachleute

der Statistik und für die Wissenschaft von Bedeutung war, interessiert die genaue Abgrenzung der Agglomerationsräume heute die Politik und die Öffentlichkeit auf allen Staatsebenen. Die rechtliche Bedeutung der Dimension entstand erstmals durch die Aufnahme der Agglomerationen als relevante Politikräume in der revidierten Bundesverfassung von 1999 (Art. 50 BV).

5 Bedürfnisabklärung

Welche Bedürfnisse haben die verschiedenen Anspruchsgruppen hinsichtlich einer neuen Agglomerationsdefinition? Diese Frage steht im Zentrum von Kapitel 5. Die folgenden Ausführungen stützen sich weitgehend auf die Erkenntnisse aus den Interviews mit Vertretern verschiedener Amtsstellen und Organisationen und den Expertenworkshop (Kapitel 1.2). Ihre vielfältigen und durchaus auch widersprüchlichen Ansichten bilden den Kern des Kapitels, ergänzt durch vertiefende Ausführungen aus der Literatur. Die einzelnen Punkte weisen einen unterschiedlichen Präzisierungsgrad auf. In der Bedürfnisabklärung stehen nicht die Wertung und die konkrete Machbarkeit der einzelnen Vorschläge im Vordergrund. Sie hat die Aufgabe, in einer Auslegeordnung die breite Palette an bestehenden Ideen zu illustrieren.

5.1 Aufgabe einer Agglomerationsdefinition

Verwendungszweck als Referenzpunkt einer Agglomerationsdefinition

Bevor Aussagen über die Ausgestaltung einer neuen Definition getroffen werden können, gilt es zuerst zu klären, welche Aufgaben einer Agglomerationsdefinition künftig zukommen sollen. Eine neue Agglomerationsabgrenzung soll grundsätzlich zielführend erfolgen. Der Verwendungszweck muss den Referenzpunkt für die Bestimmung von Agglomerationen bilden. Die Definition selbst ist nur Mittel zum Zweck. So einfach und klar diese Feststellung scheint, so schwierig ist ihre Umsetzung angesichts unterschiedlicher Ansprüche und Interessen.

5.1.1 Verwendungszweck

Agglomerationsdefinition in verändertem Umfeld

Bis in die 1990er Jahre war klar, mit welchem Zweck Agglomerationen abgegrenzt werden – nämlich zur statistischen Analyse von Urbanisierungsprozessen. In den letzten Jahren hat sich hingegen das Umfeld einer Definition entscheidend verändert (Kapitel 4.3). Das Einsatzgebiet der Agglomerationsdefinition wurde um eine politische und rechtliche Dimension erweitert, was zahlreiche neue Fragen und Schwierigkeiten aufgeworfen hat (Kapitel 3.2).

Breite Palette an möglichen Aufgabenfeldern einer Agglomerationsdefinition

Aus der bisherigen Verwendung und den Erwartungen an künftige Einsatzmöglichkeiten wird deutlich, dass eine Bestimmung und Abgrenzung von Agglomerationsräumen mit dem Instrument der Agglomerationsdefinition aus unterschiedlichen Überlegungen heraus vorgenommen werden kann. Die folgenden Ausführungen zeigen einen breiten

„Wunschcatalog“ an Aufgabenfeldern, welche eine Definition künftig (weiterhin) abdecken soll.

Agglomerationen als funktionaler Raum

Funktionale Beziehungen
erkennbar machen

Eine zentrale Aufgabe einer Agglomerationsdefinition wird darin gesehen, dass sie funktionale Zusammenhänge in städtischen Räumen abbilden muss. Mit der Agglomerationsabgrenzung sollen räumlich-funktionale Beziehungen zwischen Kernstadt bzw. Kernzone und Umlandgemeinden erkennbar gemacht werden. Agglomerationen sind dabei ein möglicher funktionaler Raum, der viele, aber bei weitem nicht alle Funktionen abbilden kann und muss. Über die Bestimmung der relevanten und „agglomerationsbestimmenden“ funktionalen Zusammenhänge bestehen durchaus unterschiedliche Ansichten. Die Betrachtungen hierzu werden in Kapitel 5.2.2 vertieft.

Agglomerationen als Element
der räumlichen Ordnung

Im Zuge der Abgrenzung eines städtischen Gebietes entsteht zwangsläufig auch ein nichtstädtisches Gebiet. Dieses definiert in Ermangelung einer eigenen Positivdefinition den als ländlich bezeichneten Raum. Damit kommt der Agglomerationsdefinition auch eine Funktion der Raumgliederung zu. Sie wirkt als ein Element in der räumlichen Ordnung der Schweiz (Kapitel 2.3).

Agglomeration als Analyseraum

Abbildung von
Urbanisierungsprozessen

Als zweiter Punkt wird der Anspruch formuliert, dass die Agglomerationen als statistischer Raum dabei helfen, Urbanisierungsprozesse abzubilden. Die Agglomerationsdefinition hilft, im Sinne eines Raumb Beobachtungsinstrumentes, räumliche Veränderungen und Zusammenhänge besser verstehen zu können. Die Agglomerationen fungieren als räumlicher Orientierungsrahmen für statistische Analysen zu Urbanisierungsprozessen und zur Entwicklungen von Lebens- und Umweltbedingungen oder der Verkehrssituation. Mit dem „Monitoring urbaner Raum (MUR)“ hat das ARE ein statistisch-analytisches Beobachtungssystem für den urbanen Raum aufgebaut, um diese Entwicklungen und Veränderungen der Städte zu verfolgen.

Agglomeration als Vergleichsgrösse

Entwicklungen vergleichbar
machen

Ein dritter Punkt bezieht sich auf die Vergleichbarkeit von Räumen. Eine Agglomerationsabgrenzung ist in einheitlicher Weise zu definieren, um Entwicklungen in verschiedenen Agglomerationen vergleichen und bewerten zu können. Neben der Vergleichbarkeit auf nationaler Ebene wird als weitere Anforderung verlangt, dass auch ein Vergleich schweizerischer Agglomerationen auf internationaler Ebene möglich sein sollte.

Agglomeration als Handlungsraum

Spezifische Herausforderungen
in Agglomerationsräumen

Mit der Formulierung der Schweizer Agglomerationspolitik im Jahre 2001 wurden die Agglomerationen zu einem politischen Handlungsraum. Ausgangspunkt für den neuen politischen Fokus auf Städte und Agglomerationen bildete, neben dem verfassungsmässigen Auftrag, die Feststellung, dass die Agglomerationen aufgrund ihrer spezifischen funktionalen Muster mit charakteristischen Herausforderungen konfrontiert sind: mit einer fortschreitenden Urbanisierung, einer wachsenden Polarisierung, verstärkten Suburbanisierungsprozessen sowie institutionellen Erschwernissen.

Agglomerationsdefinition als
räumlicher Orientierungsrahmen

Die Bezugsräume für die Agglomerationspolitik des Bundes, die Agglomerationsmodellvorhaben und -programme sind eng an die Agglomerationsdefinition des Bundesamtes für Statistik angelehnt, wenn sie diese auch nicht in verbindlicher Form übernehmen. Die heutigen Modellvorhaben und Agglomerationsprogramme mit ihrem Bottom-up-Ansatz orientieren sich nur teilweise an der Agglomerationsdefinition des BFS. Diese Funktion als Orientierungsrahmen für die Politik sollte die Agglomerationsdefinition auch weiterhin erfüllen können. Sie soll einen möglichen Perimeter für die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden aufzeigen und damit als Vorlage für den politischen Prozess dienen können.

Stärkere Einbindung in räumliche
Planung

Die Agglomerationsprogramme Siedlung und Verkehr sind Teil der räumlichen Planung und zielen auf eine bessere Abstimmung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung ab. Die Agglomerationen könnten künftig noch stärker in die strategischen Planungen auf kantonaler Ebene eingebunden werden, etwa in der Richtplanung.

Agglomerationen als mögliche
vierte Staatsebene

In einer langfristigen Perspektive besteht die Möglichkeit, dass die Agglomerationen Funktionen einer vierten Staatsebene übernehmen könnten. Ansätze hierzu sind in der Agglomeration Fribourg mit dem kantonalen Agglomerationsgesetz vorhanden. Eine gemeinsame Wahrnehmung in der Bevölkerung ist hierfür eine wichtige Voraussetzung („Identifikationsraum“). Gleichzeitig ist ein gemeinsames Verständnis aber erst das Resultat einer verstärkten Zusammenarbeit in der Agglomeration.

Agglomeration als Förderperimeter

Ressourcenausstattung von
Agglomerationen

Mit dem Infrastrukturfonds ist die Agglomerationsdefinition gemäss BFS auf Stufe Bund erstmals als rechtsverbindlicher räumlicher Perimeter festgehalten (Mineralölsteuergesetz Art. 17b). Die Agglomerationen erhielten dadurch eine zusätzliche Funktion als „Förderkulisse“ für die Mittelvergabe. Mit einer Laufzeit des Infrastrukturfonds von 20 Jahren wird einer Agglomerationsdefinition in diesem Zusammenhang auch künftig eine wichtige Funktion zukommen. In den Gesprächen wurde verschiedentlich die Meinung geäussert, dass es denkbar wäre, die Agglomerationen künftig

auch in anderen Sektoralpolitiken wie der Kultur- oder der Sozialpolitik mit eigenen finanziellen Ressourcen auszustatten, unter Verwendung der Agglomerationsdefinition zur Abgrenzung des Förderperimeters.

5.1.2 Verhältnis der Aufgabenbereiche

Funktionen stehen in engem Zusammenhang

Die im vorangegangenen Kapitel genannten Aufgaben können nicht isoliert betrachtet werden. Die verschiedenen Funktionen einer Agglomerationsdefinition sind eng miteinander verbunden. Das Verhältnis bzw. der Einfluss der Aufgaben auf die Definition selbst war bislang klar: Der Definitionsprozess war eine rein „akademische Übung“ mit dem Ziel der statistischen Raumgliederung und Analyse. In den letzten Jahren hat mit dem Bedeutungsgewinn der Agglomerationen ein starker Wandel in der Verwendung der Agglomerationsdefinition stattgefunden. Die Agglomerationsabgrenzung fand, gleichsam nachträglich, Verwendung in der Politik.

Unklarer Einfluss der Politik

Inwieweit und in welcher Form eine Agglomerationsdefinition im politischen Prozess weiterhin Verwendung finden kann und muss, darüber gehen die Meinungen auseinander. Ob die Politik gar Einfluss auf die Definition als solche ausüben soll, ist eine der Kernfragen auf dem Weg zu einer neuen Definition. Das Verhältnis zwischen analytischer und politischer Funktion einer Definition weist verschiedene Facetten auf.

Wahrnehmung der Schweiz als urbaner Raum

Der Blick zurück zeigt, dass die Agglomerationsdefinition die öffentliche Wahrnehmung über räumliche Prozesse in der Schweiz stark beeinflusst hat. Gemäss der aktuellen Agglomerationsabgrenzung aus dem Jahr 2003 gilt beinahe ein Viertel der Schweiz als Agglomeration. Nahezu drei Viertel der Bevölkerung und fast 80 Prozent aller Arbeitsplätze befinden sich in Agglomerationsräumen. Die verstärkte Wahrnehmung der Schweiz als urbanisierter Raum hat auch in der politischen Diskussion einiges bewegt. Das Aufzeigen von funktionalen Zusammenhängen hat die Sensibilität für gegenseitige Abhängigkeiten erhöht und die Bereitschaft zur interkommunalen und interkantonalen Zusammenarbeit erhöht. Die Agglomerationen sind auf die nationale politische „Agenda“ gelangt. Daneben haben aber auch die internationalen Entwicklungen und der wissenschaftliche Diskurs über Städtewettbewerb, Global oder World Cities sowie polyzentrische Stadtregionen die Debatte über die Bedeutung städtischer Räume und Agglomerationen in der Schweiz angeregt.

Enge Verbindung von analytischen Zusammenhängen und politischen Prozessen

In der Einschätzung der befragten Akteure ist die enge Verbindung von analytischen Zusammenhängen und politischen Prozessen auch künftig beizubehalten und allenfalls weiter zu verstärken. Eine klare Trennung von statistischer Definition und politischer Anwendung scheint für die meisten Akteure nicht sinnvoll. Trotzdem wird Wert darauf gelegt, dass eine statistische Definition zunächst unabhängig von politischen Kriterien erarbeitet werden muss, und erst dann in den politischen Prozess einfließen soll. Die

tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) weist auf eine notwendige Abwägung zwischen Funktionalität und politischer Machbarkeit hin. Funktionale Gesichtspunkte sollen den Perimeter vorgeben, dabei aber auf politische Befindlichkeiten Rücksicht nehmen, da diese den Rahmen des Machbaren abstecken (TAK 2004:58).

Agglomerationsdefinition als
Basis der Politik

Die Agglomerationsdefinition sollte ein Instrument darstellen, welches der Politik erlaubt, die räumlichen Realitäten besser zu verstehen und ihr politisches Handeln auf eine fundierte Analyse abzustützen. Eine analytisch-wissenschaftliche Definition dient als Ausgangspunkt für die politische Abgrenzung von Agglomerationsräumen. Auf der Basis dieses Perimeters können sich die Verantwortlichen mit funktionalen Zusammenhängen auseinandersetzen. Die statistische Abgrenzung sollte einen Orientierungsrahmen darstellen können. Der Bund muss eine Vergleichbarkeit herstellen und sich auf ein akzeptiertes räumliches Muster verlassen, um überhaupt eine Agglomerationspolitik betreiben zu können.

Verantwortung der Politik

Eine Botschaft wird von Seiten der Politik betont: Die Verwendung der Definition für politisches Handeln muss in der Verantwortung der Politik liegen. Die Definition nimmt Einfluss auf wichtige politische Weichenstellungen. Sie soll indessen ein Hilfsmittel bleiben, welches ausreichend Handlungsspielräume offen lässt. Die Statistik ist nur bedingt eine Hilfe, wenn es gilt, politische Probleme zu lösen. Die Verwendung einer statistischen Definition für einen politischen Prozess führt zu vielfältigen Herausforderungen. Einzelne Stimmen nennen die Gefahr, dass ein Automatismus bei der Verwendung der Agglomerationsdefinition in verschiedenen Politikfeldern entsteht, wie dies beim Infrastrukturfonds der Fall ist. Ihrer Ansicht nach muss die Definition politische Entscheide unterstützen und darf sie nicht selbst „fällen“.

Transfer vom statistischen
Perimeter zum politischen
Handlungsraum

Die politische Umsetzung kann nur in einem pragmatischen Zugang auf der Basis von Verhandlungen erfolgen. Es findet ein Transfer vom statistischen Perimeter zum politischen Handlungsraum statt. Für die Agglomerationspolitik sind politische Prozesse wichtiger als eine unabänderliche Definition. Für die politische Zusammenarbeit in städtischen Räumen ist, ganz im Gegensatz zur nationalen Politik, eine präzise Definition von untergeordneter Bedeutung. Die interkommunale Kooperation basiert auf anderen, politischen Kriterien. Die Bedeutung des politischen Prozesses hebt auch der Zwischenbericht zur Agglomerationspolitik hervor (ARE, seco 2006). Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass der Perimeter in erster Linie das Ergebnis eines politischen Aushandlungsprozesses ist. „Dieser stützt sich teilweise auf die Analyse der funktionalen Beziehungen, aber ebenso auf bestehende Vertrauens- oder Misstrauensverhältnisse sowie auf bestehende Kooperationen. Aus diesem Prozess ergeben sich kleinere Perimeter als derjenige gemäss der Definition des Bundesamtes für Statistik (BFS),

aber auch Perimeter, die den umliegenden ländlichen Raum einbeziehen“ (ARE, seco 2006:10).

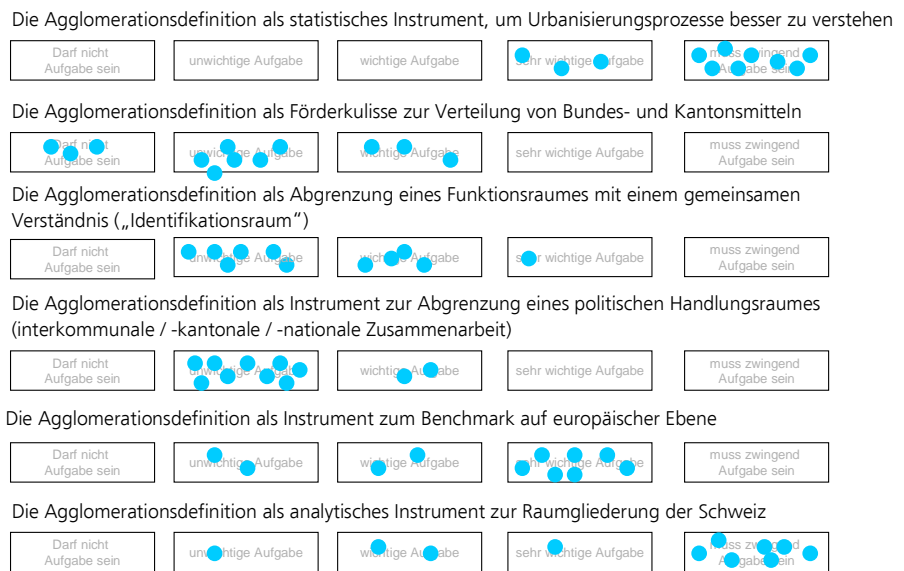
Agglomerationsdefinition mit wissenschaftlicher Fundierung

Im Gegenzug besteht hingegen weitgehende Einigkeit, dass eine Agglomerationsdefinition zwingend analytischen Ursprungs sein muss. Liegt die Verwendung in der Verantwortung der Politik, ist die detaillierte Ausgestaltung der Definition mit ihren Kriterien und Grenzwerten eine Sache der Wissenschaft. Die Definition soll in erster Linie mit funktionalen Kriterien einen sachlichen Perimeter abgrenzen. Die politischen und rechtlichen Implikationen folgen erst an zweiter Stelle. Die Definition darf deshalb auch nicht politischen Einflüssen unterliegen und auf mögliche politische Anwendungen ausgerichtet sein („Politische Verschmutzung der Definition“).

Einschätzungen aus dem Expertenworkshop

Am Workshop vom 2. März 2007 wurden die Mitglieder der Expertengruppe aufgefordert, sechs mögliche Aufgabenfelder einer Agglomerationsdefinition einer Beurteilung zu unterziehen. Jeder Experte konnte mittels einer Punktbewertung seine Einschätzung zur Bedeutung jedes einzelnen Verwendungszwecks zum Ausdruck bringen. Abbildung 9 zeigt das dabei entstandene Gesamtbild.

Abbildung 9: Expertenbewertung, Workshop vom März 2007



Betonung der wissenschaftlich-analytischen Funktion

Die Einschätzungen der Experten sind in weiten Teilen stark übereinstimmend. Sie sehen die Funktionen einer Agglomerationsdefinition als statistisch-analytisches Instrument eindeutig im Vordergrund. Für eine überwiegende Mehrzahl der Experten muss die Funktion einer Definition zwingend darin bestehen, zum Verständnis von Urbanisierungsprozessen beizutragen und als Element der Raumgliederung Schweiz zu fungieren. Die Vergleichbarkeit einer Definition auf europäischer Ebene wird zwar gewünscht. Angesichts methodischer Schwierigkeiten ist sie jedoch nicht „Pflicht“. Die Verwendung einer Agglomerationsdefinition als Instrument zur Abgren-

zung eines politischen Handlungsraumes ist aus Sicht der Experten von untergeordneter Bedeutung. Damit wird nicht die Rolle einer Agglomerationspolitik in Zweifel gezogen, sondern zum Ausdruck gebracht, dass eine statistische Definition im politischen Prozess nur als grober Orientierungsrahmen dienen kann bzw. darf. Ähnliche Überlegungen haben dazu geführt, dass einzelne Experten die Verwendung der Agglomerationsdefinition als Förderperimeter zur Verteilung von Bundes- und Kantonsmitteln gar explizit ausschliessen würden. In ihrer Argumentation darf ein politischer Entscheid nicht durch eine national einheitliche statistische Gebietsabgrenzung bestimmt werden.

Fazit: Verwendungszweck einer Agglomerationsdefinition

Die Agglomerationsdefinition hat in den letzten Jahren eine deutliche Ausweitung ihrer Aufgabenfelder erfahren. Sie soll dazu verwendet werden können, den Raum zu strukturieren, räumliche Prozesse besser verstehen zu können, Räume vergleichbar zu machen und politische Handlungsräume zu identifizieren.

Die verschiedenen analytischen und politischen Funktionen stehen in einem engen Zusammenhang. Ihr Verhältnis zueinander ist eine der wesentlichen Herausforderungen bei der Bestimmung einer neuen Definition. Auf der einen Seite steht die Forderung, dass die politische Verwendung möglichst keinen Einfluss auf die Definition selbst ausüben darf. Auf der anderen Seite wird eine enge Verbindung von analytischer Definition und politischem Handeln als wünschenswert erachtet.

5.2 Ansatzpunkte für eine neue Definition

Der Verwendungszweck bildet den Ausgangspunkt für eine neue Definition. Bezug nehmend auf ihre spezifischen Bedürfnisse haben die Interviewpartner ihre Erwartungen im Hinblick auf die Ausgestaltung einer neuen Definition geäußert. Die im Folgenden dargestellten Punkte nehmen Bezug auf die Stärken-Schwächen-Analyse. Einzelne Doppelspurigkeiten mit Kapitel 4 sind unvermeidlich. Der Blick nach vorne auf die künftigen Bedürfnisse an eine Agglomerationsdefinition wird wesentlich geprägt durch die Einschätzungen zur Qualität der bisherigen Definition. Die Gesprächspartner in den Interviews haben die Konstatierung eines Defizits vielfach mit Ideen und Vorschlägen für eine Verbesserung gekoppelt.

5.2.1 Grundsätze einer Agglomerationsdefinition

Einheitliche und flächendeckend
verwendbare
Agglomerationsdefinition

Führt man sich die im vorangegangenen Kapitel aufgeführten Aufgabenfelder und die Unterschiedlichkeit der Agglomerationen vor Augen, stellt sich die Frage, ob alle damit verbundenen Ansprüche unter einem Hut, sprich in einer Definition zu vereinigen sind. Zumindest denkbar wäre auch, mehrere voneinander abweichende Agglomerationsdefinitionen parallel zu verwenden. In dieser Frage herrscht im Grundsatz eine hohe Einigkeit vor. Eine einzige, einheitliche und flächendeckend verwendbare Agglomerationsdefinition für die Schweiz ist zwingend notwendig. Angeführt werden verschiedene Gründe: die nationale Vergleichbarkeit, die Einbindung in das europäische Statistiksysteem, ein einheitlicher Orientierungsrahmen für die Politik oder ein eindeutiger Perimeter für die Zuteilung finanzieller Mittel (Infrastrukturfonds). Es wird als wenig zielführend erachtet, parallel verschiedene voneinander unabhängige Definition zu entwickeln und einzusetzen. Eine völlige Trennung zwischen einer wissenschaftlichen und einer politischen Definition wird als kontraproduktiv erachtet.

Möglichkeit einer
"Dachdefinition"

Als weitere Möglichkeit wird eine baukastenartige Definition in die Diskussion eingebracht. Dabei könnte die Definition des BFS als „Dachdefinition“ dienen, welche von der Politik je nach Fragestellung und Bedürfnissen modulartig angepasst und verwendet werden kann. Diese Idee orientiert sich an einem pragmatischen Vorgehen, wie es heute in den Agglomerationsprogrammen zur Anwendung kommt. Auch das ARE weist darauf hin, dass die räumliche Abgrenzung in Abhängigkeit vom Thema variierbar sein müsste (Kapitel 3.2.2). Die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) schlägt ein ähnliches Modell der variablen Geometrie vor. Sie empfiehlt einen starren "Organisationsperimeter", kombiniert mit variablen, häufig projektbezogenen "Bearbeitungsperimetern" für besondere Fragestellungen (TAK 2004:58).

Internationale Vergleichbarkeit
der Definition

Veränderungen auf europäischer Ebene nehmen immer mehr Einfluss auf die Entwicklung der Schweiz. Umso wichtiger wird es, räumliche Prozesse im internationalen Kontext einordnen zu können. Die Einbettung der Schweiz in die europäischen Systeme der Statistik und der Raumanalyse bilden eine essentielle Grundlage. Angesichts des zunehmenden Standort- und Städtewettbewerbs sollte eine Agglomerationsdefinition in der Einschätzung der Befragten deshalb auch die räumliche Vergleichbarkeit auf internationaler Ebene ermöglichen. Eine einheitliche Definition auf europäischer oder gar internationaler Ebene existiert jedoch nicht (Kapitel 6). Dennoch wird angeregt, eine engere Verbindung zu international verwendeten Definitionen zu prüfen. Eine zu starke Ausrichtung auf die internationale Vergleichbarkeit könnte jedoch zu einer Vernachlässigung der schweizspezifischen Bedürfnisse führen. Im europäischen Vergleich weist die Schweiz deutlich kleinere Grössenverhältnisse auf. Im Zweifelsfall ist den nationalen Argumenten gegenüber der europäischen Vergleichbarkeit Prio-

rität einzuräumen. Unbestritten ist die Forderung, dass eine neue Definition der speziellen Situation Landesgrenzen überschreitender Agglomerationen (besser) gerecht werden muss.

Fazit: Grundsätze einer Agglomerationsdefinition

Eine einheitliche nationale Agglomerationsdefinition wird aus Gründen der Vergleichbarkeit als zwingend notwendig erachtet. Eine verbesserte internationale Vergleichbarkeit ist ebenfalls wünschbar, darf jedoch nicht die spezifisch schweizerischen Bedürfnisse beeinträchtigen. Eine gewisse Flexibilität in der (politischen) Verwendung des Agglomerationsperimeters muss bewahrt werden können.

5.2.2 Agglomerationsabgrenzung

Mit der Bestimmung der Agglomerationsabgrenzung gelangt man zum Kernstück der Aufgabenstellung: Wie sollen Agglomerationsräume künftig abgegrenzt werden. Neben den eigentlichen Kriterien werden weitere damit verbundene Themen dargestellt wie das Agglomerationsverständnis, das Zusammenspiel der einzelnen Kriterien, die Raumeinheiten, die Schwellenwerte und die Datenverfügbarkeit.

Agglomerationsverständnis

Grundlegende Konzepte von
Urbanität und Zentralität

Die Kriterien und Schwellenwerte sind es letztlich, welche den Agglomerationsperimeter bestimmen. Ihre Auswahl und Bestimmung sind jedoch stark beeinflusst durch das Grundverständnis, welches dem Agglomerationsbegriff zu Grunde gelegt wird. Im Raum stehen die beiden Konzepte der Urbanität und der Zentralität, welche in den Gesprächen in unterschiedlicher Ausprägung zum Ausdruck kamen. Eine erste Einschätzung geht davon aus, dass die Agglomerationsdefinition mit dem Ziel erfolgt, Urbanisierungsprozesse abbilden und messen zu können. Zentral für die Abgrenzung der Agglomerationsräume ist der Begriff der "Urbanität", der urbanen Gesellschaft mit urbaner Lebensweise und urbanen Angeboten. Urbanität darf nicht nur über morphologische Kriterien definiert werden, sondern muss auch Fluss- oder Stromgrößen, Relationen zwischen den Teilen sowie Vernetzungsintensitäten unter den Teilelementen einbeziehen. Die Konzentration auf ein morphologisches Verständnis von Urbanität fördert eine verzerrte Wahrnehmung, die davon ausgeht, dass eine Mehrheit der Bevölkerung auf dem „Land“ lebt. Ein zweiter Ansatz beruht auf dem Begriff der Zentralität, der Beziehung zwischen Zentren und Umland. Eine Agglomerationsdefinition muss ein Abbild von Funktionalräumen sein. Beiden Begriffen liegen umfassende theoretische Konzepte zu Grunde, die es bei der Weiterbearbeitung der Definition zu berücksichtigen gilt.

Notwendiges Zusammenspiel von morphologischen und funktionalen Kriterien

Bei beiden Begriffen spielen morphologische und funktionale Kriterien eine Rolle, wenn auch in unterschiedlicher Gewichtung. In der allgemeinen Einschätzung muss eine neue Agglomerationsdefinition sowohl Urbanität als auch eine gegenseitige Abhängigkeiten von Teilräumen widerspiegeln. Die zahlreichen, sich überlagernden Phänomene im Urbanisierungsprozess erfordern den Einbezug und das Zusammenspiel von morphologischen und funktionalen Kriterien, wie dies bereits heute der Fall ist.

Funktionale Kriterien als Hauptelement

Für die überwiegende Mehrzahl der befragten Akteure muss der funktionale Zugang, wie er der heutigen Definition zu Grunde liegt, weiterhin klar im Vordergrund stehen und allenfalls gar erweitert werden. Funktionale Kriterien sollten als Hauptelement zur Definition der Agglomerationen herangezogen werden. Sie dürften gegenüber morphologischen Aspekten noch weiter an Bedeutung gewinnen.

Definitionskriterien

In den Gesprächen wurde auch die Ebene der einzelnen Definitionskriterien angesprochen, mit Kommentierungen zu bestehenden und Vorschlägen für neue Kriterien. Im Folgenden werden die einzelnen Gedanken, Vorschläge und Ideen aufgeführt, ohne eine Wertung bezüglich Plausibilität oder Machbarkeit vorzunehmen.

Definition der Kernzone

Die Definition der Kernstadt und der Kernzone ist der Ausgangspunkt für die Bestimmung von Agglomerationen. Vereinzelt wird eine Überprüfung der Schwellenwerte von 10'000 Einwohnern für die Einzelstädte und von 20'000 Einwohnern für die gesamte Agglomeration gefordert. Sie werden im internationalen Vergleich als zu klein beurteilt, was einer „Inflation“ an Agglomerationen Vorschub leistet. Aus Gründen der (politischen) Kontinuität wird hingegen eine Anpassung der Schwellenwerte in Frage gestellt.

Berücksichtigung polyzentrischer Strukturen

Die Definition der Kernzone muss die heutigen polyzentrischen Strukturen in Agglomerationen abbilden können. Auch Agglomerationsgemeinden übernehmen zunehmend einzelne Kernstadtfunktionen. Andere Ideen wiederum sehen vor, funktionale Kriterien für die Bestimmung der Kernzone ganz auszublenden und diese ausschliesslich über städtebaulich-morphologische Kriterien zu definieren.

Morphologische Kriterien

Als morphologisches Kriterium einer Agglomerationsgemeinde ist heute der bauliche Zusammenhang mit der Kerngemeinde in der Definition enthalten. Baulücken durch Nichtsiedlungsgebiet dürfen 200 Meter nicht übersteigen. Die morphologische Gestalt einer Agglomeration weist jedoch noch mehr Facetten auf als nur den baulichen Zusammenhalt, welche in die Definition einfließen sollten. Genannt wurden etwa die Bebauungsstruktur oder die städtebauliche Dichte.

Pendlerverflechtungen	Das funktionale Kriterium der Pendlerverflechtungen bildet das Kernelement der heutigen Agglomerationsdefinition. Im Gegensatz zu den „Auswahlkriterien“, bei denen eine Agglomerationsgemeinde drei von fünf erfüllen muss, ist das Kriterium einer engen Verflechtung über Arbeitspendler als konstituierendes Merkmal festgeschrieben. Mindestens 1/6 der Erwerbstätigen einer Gemeinde müssen in der Kernzone arbeiten. Die Pendlerverflechtungen werden nach wie vor als zentrales funktionales Kriterium beurteilt. Das Pendeln dürfte auch weiterhin ein dominantes Merkmal bleiben und kann als Annäherung für verschiedene funktionale Zusammenhänge verstanden werden. Zudem waren die Daten, zumindest bis zur Volkszählung 2000, einfach und flächendeckend verfügbar.
Weitere funktionale Verflechtungen	Die Konzentration auf die Bewegungen der Arbeitspendler blendet weitere funktionale Verflechtungen aus. Mit dem Pendlerverhalten werden die Folgen und nicht die Ursachen räumlicher Prozesse abgebildet wie etwa die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gegebenheiten. Freizeit- oder Einkaufsverkehr bleiben unberücksichtigt. Auch wird den zunehmenden sogenannten „tangentialen“ Pendlerbewegungen (zwischen äusseren Agglomerationsgemeinden) zuwenig Aufmerksamkeit geschenkt. Im Weiteren fehlt ein Kriterium zu den Verflechtungen und Beziehungen zwischen den Unternehmen. In einer zunehmenden räumlichen Auftrennung der Wertschöpfungsketten spielen Ströme von Waren, Dienstleistungen und Informationen („Spaces of flow“) eine wichtige Rolle und geben Aufschluss über funktionale Zusammengehörigkeiten. Das Nahverkehrsnetz wird in der alltäglichen Praxis häufig als „Näherungsgrösse“ für einen zusammengehörenden Agglomerationsraum wahrgenommen.
Wirtschaftstätigkeit	Die Wirtschaftstätigkeit ist bislang in zwei Kriterien enthalten, zum einen über die Einwohner-Arbeitsplatzdichte, zum anderen über den Anteil des primären Sektors. Die Negativdefinition, der Anteil der im 1. Wirtschaftssektor Erwerbstätigen darf das Doppelte des gesamtschweizerischen Anteils nicht überschreiten, wird in weiten Kreisen als nicht mehr zeitgemäss erachtet. Die Branchenstruktur und die in einer arbeitsteiligen Wirtschaft charakteristischen wirtschaftlichen Spezialisierungen sollten Berücksichtigung finden. Der Themenkreis A2 des Monitorings Urbaner Raum analysiert die Spezialisierung der Wirtschaft im städtischen Raum.
Bevölkerungskriterien	Kriterien zur Bevölkerung betreffen heute zum einen den Schwellenwert für die Gesamtagglomeration sowie das Bevölkerungswachstum, welches gemäss der Definition im Zeitraum von 1990 bis 2000 um zehn Prozentpunkte über dem schweizerischen Mittel liegen muss. Die Berücksichtigung des Bevölkerungswachstums ist für viele inhaltlich nicht nachvollziehbar.
Bevölkerungs- und Haushaltsstrukturen	Städtische Räume kennzeichnen sich durch spezifische Bevölkerungs- und Haushaltsstrukturen. Wie eine Analyse des Bundesamtes für Statistik anhand von vier Disparitätsindizes zeigt (BFS 2005b), wird die Urbanisierung zu einem allgemeinen Trend. Die Bevölkerung in allen Regionen des Landes

entwickelt zunehmend ein urbanes Profil, mit einer Entwicklung hin zu höherem Status, Individualisierung, Pluralisierung und Alterung der Gesellschaft. Entsprechende Kriterien könnten für eine Agglomerationsabgrenzung verwendet werden. Auf der anderen Seite wird betont, dass diese Kriterien zur Beschreibung, nicht jedoch zur Definition der Agglomerationen beizuziehen sind. Neben der urbanen Lebensweise charakterisieren sich städtische Räume über ein entsprechend umfangreicheres Bildungs- und Kulturangebot.

Wahrnehmungs- und Handlungsraum

Aus einer eindeutig politischen Warte werden zwei weitere mögliche Definitionskriterien genannt. Als zusätzliches Kriterium könnte die Identität bzw. ein „Zugehörigkeitsgefühl“ zur Agglomeration verwendet werden, was allerdings methodisch kaum einzufangen sein dürfte. Der Agglomerationsperimeter sollte möglichst mit dem Wahrnehmungsraum übereinstimmen. Eng damit verbunden ist der Vorschlag, den politischen Willen zu einer Agglomeration zu gehören und sich politisch zu beteiligen, als ein Definitionskriterium zu verwenden. Ein zusammenhängend gebautes und funktional verflochtenes Gebiet kann letztlich nur dann als Agglomeration bezeichnet werden, wenn dies auch in einer expliziten politischen Willensäußerung zum Ausdruck kommt.

Zusammenspiel der Kriterien

Gesamtkonzept einer Agglomerationsdefinition

Die Aufzählung einzelner möglicher Kriterien ergibt noch kein Gesamtbild beziehungsweise kein in sich schlüssiges Konzept für eine Agglomerationsdefinition. In den Gesprächen wurden keine präzisen Ansichten zum Zusammenspiel der Kriterien geäußert. Auf dem Präzisierungsgrad der Anforderungen, wie sie sich im Stadium einer Grundlagenstudie präsentieren, bestehen noch kaum konkrete Vorstellungen über den genauen Mechanismus einer Agglomerationsabgrenzung.

Beschränkung auf zentrale Sachverhalte

Nach der Meinung zahlreicher Gesprächspartner sollte die Definition nicht zu komplex aufgebaut sein. Eine neue Definition müsste mit wenigen und einfachen Kriterien auskommen können. Diese sollten zentrale Steuerungsparameter darstellen, welche auch andere Sachverhalte abdecken. Die verschiedenen Faktoren können nach Korrelationen geprüft werden, um bei diesen zentralen Einflussfaktoren zu landen, welche als determinierende Sachverhalte einer Agglomeration bezeichnet werden können. Die Ansichten, welche Kriterien effektiv konstituierende Merkmale einer Agglomerationsdefinition sind, sind je nach Betrachtungswinkel unterschiedlich.

Zukunftsorientierung

Stärker prospektive Ausrichtung

Die bisherige Definition war retrospektiv, mit dem Schwerpunkt auf der Analyse vergangener Urbanisierungsprozesse. Bei einer neuen Definition wird die Erwartung geäußert, dass diese stärker prospektiv zu formulieren

ist, indem sie die zentralen Einflussfaktoren auf den urbanen Wandel einschliesst und dadurch die für die Zukunft relevanten Urbanisierungsmechanismen aufzeigt. Mit einer prospektiven Definition werden ebenfalls die politischen Steuerungsmöglichkeiten klarer ersichtlich. Die räumliche Planung muss in einem langfristigen Betrachtungshorizont auf künftige Herausforderungen vorbereitet sein und entsprechend reagieren können. Aus Sicht der Planung wäre es interessant zu wissen, wie die Agglomerationen in den nächsten Jahren aussehen werden und sich entwickeln können. Allenfalls könnte eine Definition dazu auch mit Prognosezahlen verknüpft werden.

Raumeinheit

Gemeindescharfe Abgrenzung

Eine gemeindescharfe Abgrenzung von Agglomerationen wird in einhelliger Übereinstimmung als zwingend notwendig erachtet. Die Gemeinden bilden die Basis des schweizerischen Föderalismus. Eine übergeordnete Ebene wie etwa Gemeindegruppen oder Regionen werden als nicht tauglich bewertet.

Differenzierung innerhalb von Gemeinden

Von verschiedenen Seiten wird angeregt, eine Abgrenzung zu prüfen, welche unter die Gemeindeebene reicht. In den Städten werden viele Analysen bereits auf Quartierstufe vorgenommen. Altweg (2007) weist auf die Probleme grosser und heterogener Gemeinden hin. Auch wenn sie sehr unterschiedliche Gemeindeteile aufweisen, werden sie nur als gesamte Einheit einer Agglomeration zugerechnet. Als Lösungsansatz wäre beispielsweise denkbar, dass eine Gemeinde „teilweise“, d.h. mit einzelnen Ortsteilen, zur Agglomeration gehören kann. Diese Differenzierung entspricht einem analytischen Bedürfnis. Ihre politische Praktikabilität wäre zu prüfen.

Sich überlappende Agglomerationen

Als Idee wurde geäussert, dass es mit einer neuen Definition möglich sein sollte, dass eine Gemeinde zu mehreren Agglomerationen gehören kann. In politischer Hinsicht wird diese Möglichkeit von der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) begrüsst. Für sie sind Doppelmitgliedschaften ohne weiteres denkbar, wenn einzelne Gemeinden im Einflussbereich zweier Agglomerationen liegen. Als Folge hätte die Gemeinde in beiden Agglomerationen halbe Stimmkraft und Anspruch auf halbe Mitfinanzierung (TAK 2004:58).

Schwellenwerte

Abhängigkeit von institutionellen Veränderungen

In den einzelnen Gesprächen, gerade mit Akteuren aus der Politik, wurde betont, dass die Frage von konkreten Grenz- und Schwellenwerten für die Nutzer von geringem Interesse ist. Ihre Festlegung wird als Aufgabe der Wissenschaft betrachtet. Dennoch wurde mit dem Thema der Gemeindefusionen auf eine Frage hingewiesen, welche die Abgrenzung von Agglomerationsräumen wesentlich beeinflussen kann. Die Gemeindestrukturen der Schweiz wiesen während langer Zeit eine hohe Stabilität auf. In den

letzten Jahren gelangten jedoch in vielen Kantonen Gemeindestrukturen auf die politische Agenda. Die Zusammenlegung von Gemeinden ist nicht länger ein politisches Tabu mehr und wird vielerorts aktiv befördert. Nicht nur strukturschwache Gemeinden im ländlichen Raum schliessen sich zusammen. Auch in städtischen Räumen werden Möglichkeiten zur Gemeindefusion geprüft und umgesetzt, so etwa in Rapperswil-Jona oder in Lugano. Die veränderten Gemeindestrukturen können sich auf die Werte der Definitionskriterien für die einzelnen Gemeinden auswirken, so bei den Absolutgrössen wie der Anzahl Einwohner oder den Relativgrössen mit Abhängigkeit von der Gemeindegrösse, wie dem Wegpendleranteil oder dem Arbeitsplatzbesatz pro Einwohner (Altweg 2007). Eine künftige Agglomerationsdefinition muss deshalb in ihren Definitionsmechanismen möglichst unabhängig von Fusionen funktionieren und stabil sein.

Datenverfügbarkeit

Unklare Datenlage aufgrund der
Volkszählung 2010

Die Grundlagendaten bilden die Basis für die Bestimmung von Kriterien. Am Expertenworkshop wurde die Frage der Datenverfügbarkeit aufgeworfen. Dabei wurde der Anspruch formuliert, dass die Verfügbarkeit von Daten für die einzelnen Kriterien bei der Festlegung einer neuen Definition frühzeitig berücksichtigt werden sollten. Es dürfe keine Wunschdefinition ohne Bezug zur „Daten-Realität“ formuliert werden. Diese an sich selbstverständliche Vorgabe ist vor dem Hintergrund der Diskussion um die Volkszählung 2010 zu betrachten. Im Juni 2005 hat der Bundesrat eine Neuausrichtung der Volkszählung beschlossen. Das Resultat der parlamentarischen Debatte ist zurzeit noch offen. Der Entscheid zur Umstellung auf eine Registerauswertung hat hohe Wellen geworfen und wurde insbesondere von Seiten der Kantone heftig kritisiert. Die heutige Agglomerationsdefinition ist insofern betroffen, als Daten zur Pendlertätigkeit, einem zentralen Definitionskriterium, künftig nicht mehr in der bisherigen räumlichen Auflösung vorhanden sein dürften (Infras 2005).

In den bisherigen Ausführungen zu möglichen Kriterien wurde die Datenverfügbarkeit nicht angesprochen. Bei der Bedürfnisklärung soll in einem grundlegenden Schritt eine breite Palette an Ideen zusammengetragen werden. Erste Einschätzungen zur vorhandenen Datenbasis werden in Kapitel 7 vorgenommen, soweit dies in der Bearbeitungstiefe der Grundlagenstudie bereits möglich ist.

5.2.3 Aktualisierungsrhythmus

Heutiger
Aktualisierungsrhythmus
grundsätzlich akzeptiert

Bislang wurden die Agglomerationsräume alle zehn Jahre mit Vorliegen der aktuellen Daten aus der Volkszählung neu abgegrenzt. Nach Bedarf wurde eine Anpassung der Kriterien oder Schwellenwerte vorgenommen. Der zehnjährige Aktualisierungsrhythmus ist grundsätzlich akzeptiert. Man hat sich mangels Alternativen damit arrangiert. Er hat sich nach Ansicht vieler

Befragter bewährt und erlaubt eine angemessene Verwendung. Der Rhythmus gewährleistet eine ausreichende Stabilität und Kontinuität. Es wird angeführt, dass viele Entwicklungen nicht abrupt vor sich gehen und ein kürzerer Aktualisierungszeitraum daher nicht notwendig ist. Bei einer häufigeren Anpassung könnten Probleme in der Kommunikation auftauchen, da ein ständiger Wandel in der öffentlichen Wahrnehmung schwierig zu vermitteln wäre. Fraglich ist, in welchem Rhythmus Anpassungen des Perimeters im politischen Prozess der Agglomerationspolitik aufgenommen und verarbeitet werden könnten. Hierzu bestehen noch keine praktischen Erfahrungen. In der Agglomerationspolitik wurde bislang einzig mit dem Perimeter aus dem Jahr 2000 operiert. Die Nagelprobe einer Anpassung an eine neue Agglomerationsabgrenzung steht noch aus.

Berücksichtigung der räumlichen
Dynamik

Zahlreiche Stimmen weisen darauf hin, dass sich die Dynamik räumlicher Prozesse generell beschleunigt hat. Der Aspekt der Aktualität gewinnt an Bedeutung. Der Aktualisierungsrhythmus von zehn Jahren erscheint aus dieser Optik als zu lang und sollte eher kürzer gehalten werden. Auch in der politischen Kommunikation können durch den langen Zeitraum Probleme in der Kommunikation auftauchen, wenn Agglomerationsabgrenzungen verwendet werden müssen, die – bereits bei der Veröffentlichung mehrere Jahre alt – von der Realität offensichtlich bereits überholt sind. Über einen kürzeren Rhythmus bestehen keine genauen Vorstellungen oder Anforderungen. Vereinzelt wurde ein Zeitraum von vier bis fünf Jahren genannt, in Anlehnung an den politischen Prozess mit seinen vierjährigen Legislaturperioden.

Aktualisierung abhängig von der
Datenverfügbarkeit

Der Aktualisierungsrhythmus ist nicht nur eine Frage der Wünsche und Bedürfnisse der Anspruchsgruppen. Er hängt von verschiedenen Rahmenbedingungen ab und kann nicht beliebig festgesetzt werden. Die eine wesentliche Einschränkung ergibt sich durch die Verfügbarkeit der Grundlagendaten. Die bisherige, stark auf Volkszählungsdaten basierende Definition hat gar keine zeitliche Alternative offen gelassen. Mit der Umstellung der Volkszählung auf Registerdaten mit zusätzlichen Stichprobenerhebungen bleibt zu klären, welche Daten künftig in welchen Zeitabständen verfügbar sein werden. Bei der Verwendung von anderen Datenquellen ist ebenfalls deren Erhebungsperiodizität zu beachten. Die zweite Einschränkung bezieht sich auf den Bearbeitungsaufwand. Der künftige Aktualisierungsrhythmus wird von der Komplexität einer neuen Definition und dem damit verbundenen Berechnungsaufwand beeinflusst. Die meisten Interviewpartner haben darauf hingewiesen, dass das Argument der präzisen Differenzierung der Definition gegenüber einer schnelleren Aktualisierung stärker zu gewichten sei.

Langfristige Stabilität der
Definition gewünscht

Wird bei der Abgrenzung des Agglomerationsperimeters tendenziell eine Aktualisierung in kürzeren Zeitabständen gewünscht, besteht bei der Agglomerationsdefinition ein breites Bedürfnis nach einer langfristigen Stabili-

tät. Die Grundkonzeption sollte über einen längeren Zeitraum weitgehend unverändert bleiben. Geringfügige Anpassungen in den Kriterien und Schwellenwerten sollen dennoch möglich bleiben.

Fazit: Aktualisierungsrhythmus

In der Nutzung der Agglomerationsdefinition hat man sich weitgehend mit dem bisherigen Rhythmus von zehn Jahren zur Neubestimmung der Perimeter arrangiert. Aus analytischen und politischen Argumenten wird ein kürzerer Abstand als wünschenswert erachtet. Der Aktualisierungsrhythmus ist jedoch wesentlich von den Rahmenbedingungen abhängig, insbesondere von der Verfügbarkeit der Grundlagendaten.

5.2.4 Agglomerationsinterne Differenzierung

Notwendigkeit einer
agglomerationsinternen
Differenzierung

In der Stärken-Schwächen-Analyse wurde auf die Kritik an der Abgrenzung von Agglomerations- und Nicht-Agglomerationsraum hingewiesen. Die heutige Unterscheidung in Kernstadt, Kernzone und Umlandgemeinden wird als zuwenig differenziert erachtet. In der Einschätzung der beteiligten Akteure kam eine grosse Einigkeit zum Ausdruck, dass eine verstärkte Differenzierung innerhalb des Agglomerationsperimeters notwendig ist. Mit einer solchen Differenzierung werden detaillierte Analysen zum Verständnis der Zusammenhänge in den Agglomerationen ermöglicht. In den Interviews und im Expertenworkshop wurden hinsichtlich einer agglomerationsinternen Differenzierung verschiedene Ideen geäußert. Im Folgenden werden zusammenfassend die Kernelemente hervorgehoben, wie sie in allen Vorschlägen in der einen oder anderen Form genannt wurden.

Vorstellung eines räumlichen
Kontinuums

Die Ideen für eine Differenzierung der Agglomerationen gehen im Grundsatz von einem räumlichen Kontinuum aus. Dabei wird angenommen, dass alle Räume bzw. Gemeinden eine unterschiedliche "Agglomerationsintensität" aufweisen und sich damit auf einer kontinuierlichen Skala einordnen lassen. Diese Einordnung kann über die beiden Pole der Urbanität und der Ruralität erfolgen, was eine positive Definition beider Begriffe erfordert. Als Alternative wäre eine "Urbanitätsskala" denkbar, die von einem abnehmenden Urbanitätsgrad vom Zentrum in die Peripherie ausgeht. Die Zuordnung würde in beiden Fällen über einen Gradienten erfolgen.

Abbildung in drei Kreisen

Unabhängig voneinander werden in den einzelnen Modellen, auch im Sinne der Praktikabilität, eine Komplexitätsreduktion und eine Gliederung in drei Kreise vorgeschlagen. Bei einzelnen Abweichungen werden die drei Zonen dennoch in ähnlicher Weise charakterisiert.

- Den innersten Kreis bildet die Kernzone bzw. die Kernstadt. Die Kernzone umfasst, ähnlich wie sie heute bereits definiert ist, Gemeinden mit

stark urban geprägten morphologischen und funktionalen Elementen. Charakteristisch ist eine hohe urbane Dichte.

- Der zweite Kreis umfasst einen engeren Agglomerationsperimeter. Er definiert sich über eine ausgeprägte Urbanität. Im Gegensatz zum Kern tritt das Kriterium der Dichte etwas in den Hintergrund. Charakteristisch sind morphologische und funktionale Kriterien, welche eine Urbanität zum Ausdruck bringen. Die Gemeinden des zweiten Kreises weisen vermehrt funktionale Spezialisierungen in den Bereichen Wohnen, Einkaufen oder Wirtschaft auf. Es wird vermutet, dass mit einer urbanen Prägung auch eine verstärkte gemeinsame Problemwahrnehmung einhergeht. Die Gemeinden fühlen sich in ihrem Selbstverständnis zur Agglomeration gehörig. Dementsprechend wird eine erhöhte Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit erwartet.
- Der dritte Agglomerationskreis umschliesst einen weiteren, periurban geprägten Agglomerationsperimeter. Dieser weitere Kreis umfasst Gemeinden, welche über funktionale Verbindungen mit dem Kernraum verknüpft sind. Dementsprechend wären funktionale und nicht morphologische Kriterien zur Abgrenzung beizuziehen. Eine Definition könnte über verschiedenen funktionale Kriterien erfolgen wie beispielsweise Wohn-/Pendlerverhältnisse, wirtschaftliche Aktivitäten und Spezialisierungen, Raumnutzungen oder Vergnügungs-/Freizeitaktivitäten. Bestehen beim zweiten Kreis relativ einheitliche Einschätzungen, geht das Grundverständnis bei der Ausgestaltung des weiteren Perimeters deutlich auseinander. Die einen verstehen ihn als klar abgegrenzten, mit den beiden inneren Kreisen verbundenen Raum. Andere Ideen gehen von einer eigentlichen "Einflusszone" aus. Diese funktionale Logik entspricht stärker einer Netzstruktur. Dadurch ist es denkbar, dass der Perimeter keine territoriale Kontinuität aufweisen muss.

Begrifflichkeiten präzise fassen

Die teilweise voneinander abweichenden Beschreibungen und Charakterisierungen der einzelnen Kreise sind auch auf ein unterschiedliches Verständnis der jeweiligen Begriffe zurückzuführen: Stadt, städtischer Raum, urbaner Raum, Agglomeration. Die präzise Begrifflichkeit ist ein wichtiger Punkt bei einer neuen Definition und stellt gerade in der mehrsprachigen Schweiz eine besondere Herausforderung dar. Die einzelnen Begriffe weisen in den verschiedenen Landessprachen unterschiedliche Konnotationen auf.

Flächendeckende Gliederung der Schweiz

Anschliessend an den Gedanken eines räumlichen Kontinuums zwischen städtischen und ländlichen Räumen wurde in den Gesprächen häufig betont, dass eine differenzierte Raumgliederung nicht an den Agglomerationsgrenzen enden kann. Die harte Abgrenzung von Agglomeration und Nicht-Agglomeration entspricht nicht der Realität. Dementsprechend wird ein Bedürfnis formuliert, dass eine neue Definition nicht auf die Agglome-

rationen beschränkt bleiben sollte, sondern in eine flächendeckende Gliederung der Schweiz einzubinden ist. Die flächendeckende Gliederung würde die gegenseitige Durchdringung und die Wechselwirkungen zwischen städtischen und ländlichen Räumen deutlich machen. Polyzentrische Strukturen kommen besser zum Ausdruck. Dieser Punkt wird auch in der politischen Kommunikation als wichtig erachtet. Die Ausweitung auf eine flächendeckende Definition würde eine Anpassung oder Neubestimmung der heutigen Gemeindetypologie notwendig machen.

Fazit: Agglomerationsinterne Differenzierung

Eine verstärkte Differenzierung innerhalb des Agglomerationsperimeters wird weitgehend übereinstimmend als notwendig erachtet. Vorgeschlagen wird ein Modell mit drei Kreisen: dem Kernraum mit einer hohen urbanen Dichte, einem engeren urban geprägten Perimeter und einem funktional verknüpften weiteren Agglomerationsraum.

Grundsätzlich wird die Ansicht vertreten, dass sich die Agglomerationen in einem räumlichen Kontinuum zwischen städtischen und ländlichen Räumen bewegen. Die Agglomerationsdefinition ist dementsprechend in eine flächendeckende Raumgliederung bzw. Gemeindetypologie einzubetten.

5.2.5 Typisierung und Hierarchisierung

Wunsch nach Typisierung und Hierarchisierung

In der Stärken-Schwächen-Analyse wurde bereits auf die schwierige Vergleichbarkeit der Agglomerationen hingewiesen. Die fünfzig Agglomerationen der Schweiz, von Brig bis Zürich, stehen formal alle auf gleicher Stufe. Vergleiche und Analysen sind aufgrund der Heterogenität der Agglomerationen schwierig interpretierbar. Nicht nur innerhalb der einzelnen Agglomerationen sondern auch zwischen den Agglomerationen wird deshalb ein Differenzierungsbedarf ausgemacht. Es wird angeregt eine Typisierung strukturell ähnlicher Agglomerationen vorzunehmen. Ebenfalls wird von zahlreichen Akteuren eine Hierarchisierung der Agglomerationen als notwendig erachtet, allenfalls gekoppelt mit einer Typisierung.

Präzisere Abbildung räumlicher Prozesse

Für eine Klassierung der Agglomerationen werden analytische und politische Überlegungen ins Feld geführt. Mit einer Typisierung werden unterschiedliche Funktionen erkennbar. Räumliche Prozesse können genauer beschrieben und analysiert werden. An der Schnittstelle zur Politik können Agglomerationstypen und Hierarchiesysteme mit Vorstellungen über die gewünschte räumliche Entwicklung der Schweiz verbunden werden.

Differenzierungsmöglichkeiten in der Agglomerationspolitik

Durch eine stärkere Differenzierung auf der analytischen Ebene kann in der räumlichen Politik verbessert auf die unterschiedlichen Verhältnisse und spezifischen Herausforderungen eingegangen werden. Eine Hierarchisierung der Agglomerationen wird als notwendig erachtet, um Prioritäten zu

setzen und eine Differenzierung der Agglomerationspolitik zu ermöglichen. Inwieweit sich eine Hierarchisierung effektiv in konkrete Massnahmen übersetzen lässt, beispielsweise als Grundlage für die Priorisierung von Infrastrukturvorhaben, bleibt aber dem politischen Prozess vorbehalten. Finanzierungsentscheide werden im parlamentarischen Prozess häufig nach eigenen politischen Kriterien und Befindlichkeiten gefällt.

Grösse als ungeeignetes
Differenzierungskriterium

Die bisherige Unterscheidung in Gross-, Mittel- und Kleinagglomerationen, welche einzig auf der Bevölkerungszahl basiert wird als unzureichend eingeschätzt. Sie hat auch keinen Eingang in die Politik gefunden. Die Grösse ist von untergeordneter Bedeutung, da damit die Funktion und Bedeutung einer Agglomeration im gesamtschweizerischen Kontext nicht abgebildet wird. Die Hierarchisierung müsste auch mehr leisten als eine reine Deskription der strukturellen Ausgangslage.

Bildung eines
Urbanitätsgradienten

Für eine alternative Gliederung werden in Anlehnung an die beiden Konzepte der Urbanität und der Zentralität (Kapitel. 5.2.2) zwei verschiedene Ansätze in die Diskussion eingebracht. Zum ersten könnte der Grad der Urbanität zur Differenzierung zwischen den Agglomerationen verwendet werden. Auch bei gleicher Einwohnerzahl sind unterschiedliche Urbanitätsstufen zu unterscheiden. Mit der Bildung eines „Urbanitätsgradienten“ werden Unterschiede zwischen Kernstädten bzw. ihren Agglomerationen kenntlich gemacht.

Zentralität auf verschiedenen
Massstabsebenen

Ein zweiter Ansatz orientiert sich am Begriff der Zentralität. Aufgrund der unterschiedlichen Ausprägungen von Zentralität kann eine Hierarchisierung der Agglomerationen vorgenommen werden. Definitionsbestimmend wird, auf welcher räumlichen Massstabsebene eine Agglomeration Funktionen übernehmen und ausstrahlen kann. Mit jeweils unterschiedlicher Benennung könnten dies beispielsweise folgende Kategorien sein: Internationale Agglomerationen, Agglomerationen mit interkantonaler Ausstrahlung, regionale/lokale Agglomerationen. Der Ansatz über die Zentralität berücksichtigt die Verbindungen und Zusammenhänge zwischen den Agglomerationen. Auf der Unternehmensseite können Hierarchien und Abhängigkeiten zwischen Agglomerationen über die räumliche Analyse von Eigentümerstrukturen und Aktienkapitalbeteiligungen von Unternehmen ermittelt werden. Über diesen Zugang kann der Kontrollgrad von den in einem regionalen Produktionssystem lokalisierten Firmen über die in einem anderen regionalen Produktionssystem ansässigen Firmen eruiert werden. Für die Schweiz wurde dieser Ansatz anhand einer umfangreichen Datenbank mit Eigentümerdaten von Firmen angewendet und ausgewertet (Crevoisier, Quiquerez 2004).

Berücksichtigung des räumlichen
Umfelds

Die Stellung einer Agglomeration in der räumlichen Hierarchie ist ebenfalls abhängig vom räumlichen Umfeld, in dem sie sich befindet. Eine isolierte kleine Agglomeration kann beispielsweise eine grössere Ausstrahlung erreichen als eine bevölkerungsstärkere Agglomeration, die sich aber im direk-

ten Einzugsgebiet einer grösseren Agglomeration befindet. Mit dem Konzept von Eigen- und Fremdzentralität, wie es von Heiri Leuthold am Expertenworkshop eingebracht wurde, soll erfasst werden, welche Zentralitätsfunktionen eine Agglomeration selbst besitzt und bei welchen Funktionen sie von der Nähe zu grösseren Agglomerationen profitieren kann.

Hierarchisierung europäischer Agglomerationen

Drei Hierarchiestufen in Europa

Im Rahmen des ESPON Projektes 1.1.1 "Potentials for polycentric development" wurde eine Definition von Functional Urban Areas (FUA) entwickelt (Kapitel 6.5). Diese Functional Urban Areas dienen als Basis für die Beschreibung funktionaler Zusammenhänge im städtischen Kontext und umfassen jeweils die Kernstadt und umliegenden (Pendler-) Gemeinden. Insgesamt resultierten in Europa 1'595 FUAs. Die FUAs wurden zusätzlich in drei Hierarchiestufen gegliedert: Metropolitan European Growth Areas (MEGAs), Transnational / National FUAs und Regional / Local FUAs. Die Einteilung basiert auf einer Bewertung der funktionalen Spezialisierung. Sie schliesst sieben Kriterien ein: Bevölkerung, Transport, Tourismus, Industrie, Wissen/Bildung, Entscheidungsfunktionen und Verwaltungstätigkeit. Sie soll die unterschiedliche Bedeutung dieser Zentren in Europa beschreiben (ESPON 2005:112).

Fazit: Typisierung und Hierarchisierung

Eine Hierarchisierung und Typisierung der Agglomerationen wird aus analytischen und politischen Überlegungen weitgehend übereinstimmend als notwendig erachtet. Die bisherige Unterscheidung in Gross-, Mittel- und Kleinagglomerationen vermag den Ansprüchen jedoch nicht zu genügen.

Alternative Gliederungen könnten sich an die beiden Konzepte der Urbanität (Unterschiedliche Urbanitätsstufen) und der Zentralität (Funktionen auf unterschiedlichen räumlichen Massstabsebenen) orientieren.

5.2.6 Metropolregionen

Metropolräume des BFS mit geringer Ausstrahlung

Seit 1990 werden in der Schweiz vom Bundesamt für Statistik neben den Agglomerationen auch Metropolräume definiert (Kapitel 2.2). Die Metropolräume des BFS sind bislang einzig eine analytische Abgrenzung mit geringer Ausstrahlung geblieben. Auch in der Politik ist die übergeordnete räumliche Massstabsebene der Metropolregionen als Handlungsraum noch kaum verankert.

Diskussion auf europäischer Ebene

Auf europäischer Ebene haben die Metropolregionen mit dem Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK) von 1999 Eingang in Planung und Politik gefunden. Die Forschung hat sich in den letzten Jahren daher verstärkt mit funktionalen Strukturen von mono- und polyzentrischen Met-

ropolregionen auseinandergesetzt. Eine sich immer weiter ausdifferenzierende Arbeitsteilung, globaler Wettbewerb und immer leistungsfähigere Infrastrukturen führen zu einem fortlaufenden Bedeutungszuwachs von Grossstädten mit ihren Einzugsgebieten. Verschiedene Publikationen etwa von Avenir Suisse (2005) oder Thierstein et al. (2006) haben in den letzten Jahren die Debatte auch in der Schweiz angestossen.

Kritik an der Definition

Die heutige Definition von Metropolräumen in der Schweiz erfolgt einzig über die Pendlerverflechtungen. Dieser Ansatz greift jedoch für die meisten Akteure zu kurz. Funktionale Beziehungen müssten differenzierter abgebildet werden können, beispielsweise über die internationale Bedeutung eines Raumes bezüglich seiner Wirtschaftsfunktionen. In der ESPON-Studie zu urbanen Funktionen wird die schweizerische Definition der Metropolräume kritisch beleuchtet (ESPON 2006c:102). Kritisiert werden die folgenden Punkte: die Zusammenfassung räumlich getrennter Agglomerationen zu Metropolräumen, die ausschliessliche Abstützung der Definition auf Pendlerbeziehungen zwischen den Agglomerationen mit einem vergleichsweise tiefen Schwellenwert und die Nicht-Berücksichtigung der Pendlerausrichtung der Gemeinden ausserhalb der Agglomerationen.

Metafunktionen einer
Metropolregion

Im europäischen Kontext werden Metropolregionen über drei Metafunktionen definiert: die Innovations- und Wettbewerbsfunktion, die Gateway-Funktion als Knotenpunkt zwischen metropolitanen, nationalstaatlichen Transportnetzen sowie die Entscheidungs- und Kontrollfunktion. Im Gegensatz zu einer Agglomeration, die aus einer Kernstadt und ihrem Umland besteht, ist der Begriff der Metropolregion weiter gefasst und schliesst, anders als die Metropolräume in der Schweiz, auch grosse ländliche Gebiete mit ein.

Metropolregionen in der Schweiz

Im europäischen Vergleich wird die heutige Abgrenzung mit den fünf Metropolräumen Zürich, Basel, Genf-Lausanne, Bern und dem Tessin als wenig plausibel eingeschätzt. In der Schweiz werden je nach Standpunkt zwei (Nordschweiz, Arc Lémanique) oder drei Metropolregionen (Zürich, Basel, Arc Lémanique) ausgemacht.

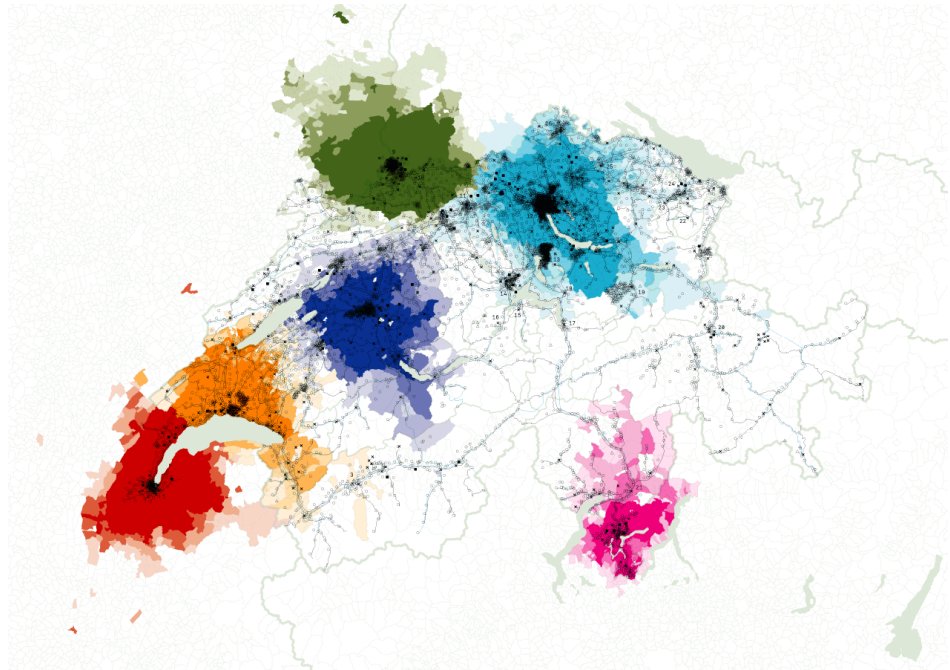
Metropolitanregionen von Avenir Suisse

Bildung von sechs
Metropolitanregionen

Im Auftrag von Avenir Suisse (2005) hat sich BAK Basel Economics mit dem Schweizer Föderalismus beschäftigt. Im Rahmen dieser Studie wurde eine empirische Konstruktion von funktionalen Metropolitanregionen vorgenommen. Die Abgrenzung erfolgte in mehreren Schritten. Als Ausgangspunkt werden die Agglomerationen gemäss Definition BFS verwendet. Aus diesen Agglomerationen werden Kernagglomerationen mit einer Bevölkerungszahl von mindestens 400'000 Einwohnern definiert. In einem zweiten Schritt werden die einzelnen Agglomerationen aufgrund einer minimalen Pendlerquote von 8,3 Prozent einer der Kernagglomerationen zugeteilt. Bleibt eine Agglomeration unter diesem Schwellenwert, wird sie dem länd-

lichen Raum zugerechnet. In einem letzten Schritt werden die ausserhalb der Agglomerationen liegenden Gemeinden den Metropolitanregionen zugeteilt, wenn sie einen Pendlerswellenwert von 3 Prozent erreichen. Durch eine Glättung der Agglomerationsperimeter werden sechs zusammenhängende, gemeindegrenzscharf abgegrenzte Metropolitanregionen ersichtlich: Genf, Lausanne, Bern, Basel, Zürich und Tessin (Abbildung 10).

Abbildung 10:
Metropolitanräume (Quelle:
Avenir Suisse 2005)

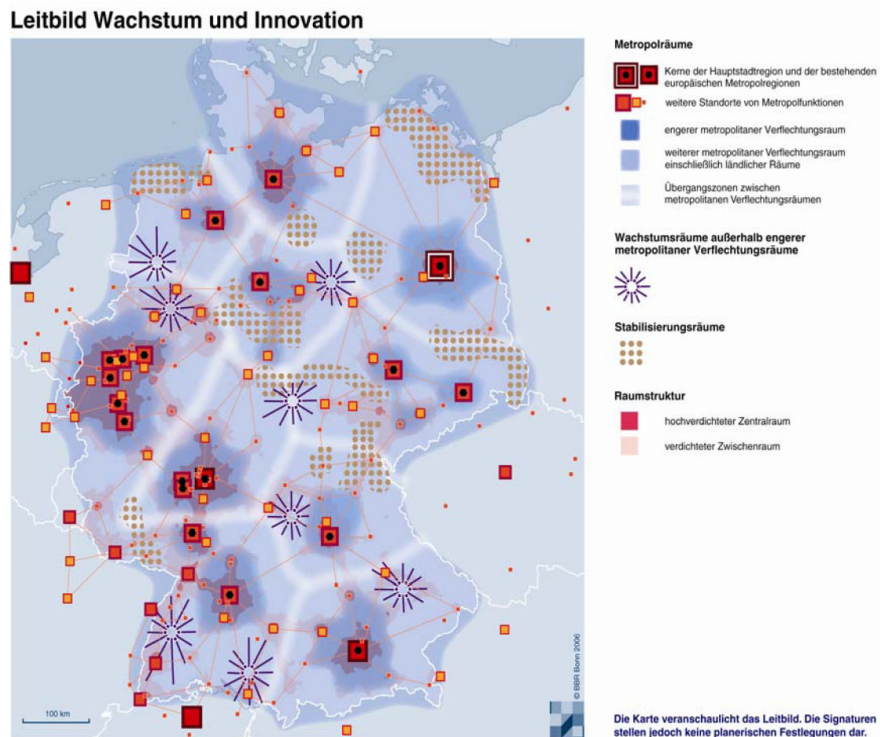


Metropolregionen in Deutschland

Metropolregionen als
Entwicklungsmotoren

In der deutschen Raumordnungspolitik spielt die Diskussion um Metropolregionen eine zunehmende Rolle (Thierstein et al. 2006). Metropolregionen werden von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) als „Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung“ angesehen. Der Begriff umfasst dabei verschiedene Raumtypen, nämlich die Kernstädte mit ihren „traditionellen“ Stadt-Umland-Bereichen, aber auch urbane Kulturlandschaften und Freiräume in einem weiten Umgriff um die Metropolen.

Abbildung 11: Karte Leitbild Wachstum und Innovation
(Quelle: BMVBS 2006:9)



Die elf offiziellen deutschen Metropolregionen haben sich zu einem Initiativkreis zusammengeschlossen. Sie verstehen sich als hochverdichtete Agglomerationsräume mit herausgehobener Bedeutung und Einbindung in das internationale Netz der Großstadtregionen. Im Besonderen sind sie durch wirtschaftliche Stärke, leistungsfähige Infrastruktur, politische und wirtschaftliche Entscheidungsebenen, ein kleinmaschiges Netz an produktionsorientierten Dienstleistungsunternehmen und ein grosses Bevölkerungspotenzial gekennzeichnet. Sie sehen ihre Funktion als Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, technischen, sozialen und kulturellen Entwicklung in Deutschland. Die Ministerkonferenz für Raumordnung hat im Juni 2006 drei Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung verabschiedet – das erste Leitbild ist überschrieben mit „Wachstum und Innovation“ (Abbildung 11). Die Ministerkonferenz hat zudem klar gemacht, dass sie damit endogene Entwicklungen fördern und Stärken weiter stärken will (BMVBS 2006).

Fazit: Metropolregionen

Die räumliche Masstabebene der Metropolregionen hat in der Schweiz bislang noch wenig Beachtung erfahren. Auf internationaler Ebene zeigt sich ein Bedeutungszuwachs von Grossstädten mit ihren Einzugsgebieten. Durch ihre Dichte an Austauschbeziehungen von branchenspezifischem, hochwertigem Wissen werden sie zu Motoren wirtschaftlicher und räumlicher Dynamik. Eine neue Definition von Metropolräumen in der Schweiz müsste die Einbindung in die Diskussion um Europäische Metropolregionen ermöglichen und an die entsprechenden Definitionen angelehnt sein.

5.2.7 Kommunikation

Agglomerationsdefinition im
Fokus von Politik und
Öffentlichkeit

Mit der zunehmenden politischen Bedeutung der Agglomerationen ist auch die Agglomerationsdefinition in den Fokus von Politik und Öffentlichkeit gelangt. Wie der Fall der Berner Gemeinde Schüpfen illustriert (Kapitel 3.2.6), führt eine Verknüpfung der Agglomerationsabgrenzung mit Finanzflüssen zu einer erhöhten öffentlichen Aufmerksamkeit. Die Definition wird kritisch durchleuchtet und hinterfragt. Spinatsch (2005) weist in seiner Beurteilung der Zweckmässigkeit der heutigen Agglomerationsdefinition auf die Bedeutung einer proaktiven Kommunikation von Seiten des Bundesamtes für Statistik hin. Seine Empfehlung zielt darauf ab, mit einer klaren und transparenten Kommunikation Missverständnisse im Verständnis und der Anwendung der Agglomerationsdefinition möglichst zu verhindern. Mit einer aktiven Kommunikationsstrategie allein, welche über die Grundlagen und die Anwendung der Definition orientiert, ist eine breite Akzeptanz der Definition nicht zu erreichen. Es sind weitere Facetten genannt worden, die von einer neuen Definition erfüllt sein sollten.

Transparenz bei Definition und
Abgrenzung

Als zentrale Anforderung wird die Transparenz hervorgehoben. Dies betrifft zum einen den Definitionsprozess. Es muss nachvollziehbar sein, welche Kriterien mit welchen Begründungen in die Definition aufgenommen wurden. Zum zweiten muss auch der Abgrenzungsmechanismus transparent gemacht werden und die Anwendung der Kriterien eindeutig nachvollzogen werden können.

Verständlichkeit und Plausibilität

Nachvollziehbarkeit setzt Verständlichkeit voraus. Die Definition sollte nicht zu komplex ausgestaltet sein und nur von Expertinnen und Experten überhaupt erfasst werden können. Dies betrifft die Zahl der Kriterien, ihre Komplexität und Eindeutigkeit sowie den Abgrenzungsalgorithmus. Als weiteres Element der Akzeptanz wurde die Plausibilität der Resultate genannt. Das Resultat, d.h. die Agglomerationsabgrenzung muss als in sich schlüssig wahrgenommen werden. Der resultierende Agglomerationsperimeter sollte sich in etwa mit dem "intuitiven Agglomerationsverständnis" einer breiten Öffentlichkeit decken. Inwieweit eine solche öffentliche "Mehrheitsmeinung" wirklich Berücksichtigung finden darf, ist jedoch stark umstritten (Kapitel 5.2.2).

6 Aussenperspektive

Notwendige Kenntnisse der Raumstruktur

Jede räumliche Einheit weist Disparitäten zwischen ihren Teilräumen auf. Zur langfristigen Erhaltung der Kohäsion einer räumlichen Einheit ist die Minderung bestehender bzw. die frühzeitige Bekämpfung neu entstehender Disparitäten in vielen Gebietsverfassungen und Gesellschaftsverträgen verbindlich festgehalten. Disparitäten können auch als Ausdruck ungleicher sozio-ökonomischer Entwicklungsvoraussetzungen angesehen werden. Zur Ausgestaltung effektiver Gegenmassnahmen sind daher detaillierte Kenntnisse über die Charakteristiken und Strukturen der Teilräume unumgänglich.

Abgrenzung von urbanen und ländlichen Räumen

In vielen Europäischen Ländern wird in der Unterscheidung nach urbanen, verdichteten Räumen mit tendenziell städtischen Lebensweisen und nach ländlichen, weniger dicht mit Bevölkerung und Arbeitsplätzen besetzten Räumen als eine zentrale Charakteristik angesehen. Eine Mehrheit der europäischen Staaten verfügt über offizielle Abgrenzungen nach urbanen und ländlichen Räumen. Diese Definitionen stimmen nicht zwingend mit Agglomerations- und Metropoldefinitionen überein. Sie sind jedoch als erste Annäherung an solche Definitionen hilfreich, insbesondere wenn indikatorgestützte Konzepte hinterlegt sind. Während dies in Westeuropa nahezu die Norm ist, sind in Osteuropa Zuweisungen per Dekret weit verbreitet.

Drei Zugangsweisen für eine Definition

Die Arbeiten im Rahmen des European Spatial Planning Observation Network (ESPON) haben die teilweise sehr unterschiedlichen Definitionen urbaner Räume in den europäischen Ländern hervorgehoben. Ganz grob lassen sich drei Zugangsweisen unterscheiden (ESPON 2006b:41).

- Im administrativen Zugang werden städtische Räume aufgrund gesetzlicher oder administrativer Bestimmungen definiert.
- Der morphologische Zugang basiert auf dem Gedanken der Stadt als bebautem Raum, mit einem baulichen Zusammenhang und einer hohen (Siedlungs-)Dichte.
- Der funktionale Zugang definiert sich über die Beziehungen zwischen Kern und Umland. Häufig werden Pendlerbeziehungen als Indikator für diese Verflechtungen verwendet.

Nachfolgend werden in kurzer Form Erläuterungen zu den Agglomerationsdefinitionen ausgewählter Länder und Ländergruppen gegeben. Die Vergleiche beinhalten Ziele und Einsatz einer Agglomerationsdefinition, die

Erläuterung der jeweiligen Definition und allenfalls Hinweise aus Erfahrungsberichten.

6.1 Deutschland

Parallele Verwendung von unterschiedlichen Ansätzen

In Deutschen Ämtern sind gleichzeitig vier Ansätze in Anwendung, welche einen vergleichenden Bezug zur schweizerischen Agglomerationsdefinition zulassen. Es handelt sich hierbei um das Konstrukt der Stadtregion, der Agglomerations- und verstädterten Räume, der Zentralräume sowie der Verdichtungsräume. Alle Ansätze werden synchron durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung BBR definiert und verwendet (BBR 2007).

6.1.1 Ziele und Einsatz

Im föderalistisch organisierten Deutschland ist die räumliche Abgrenzung von Agglomerationen ein Analyseinstrument für räumliche Darstellungen sozio-ökonomischer Entwicklungen als auch der Raumentwicklung an sich.

6.1.2 Definition

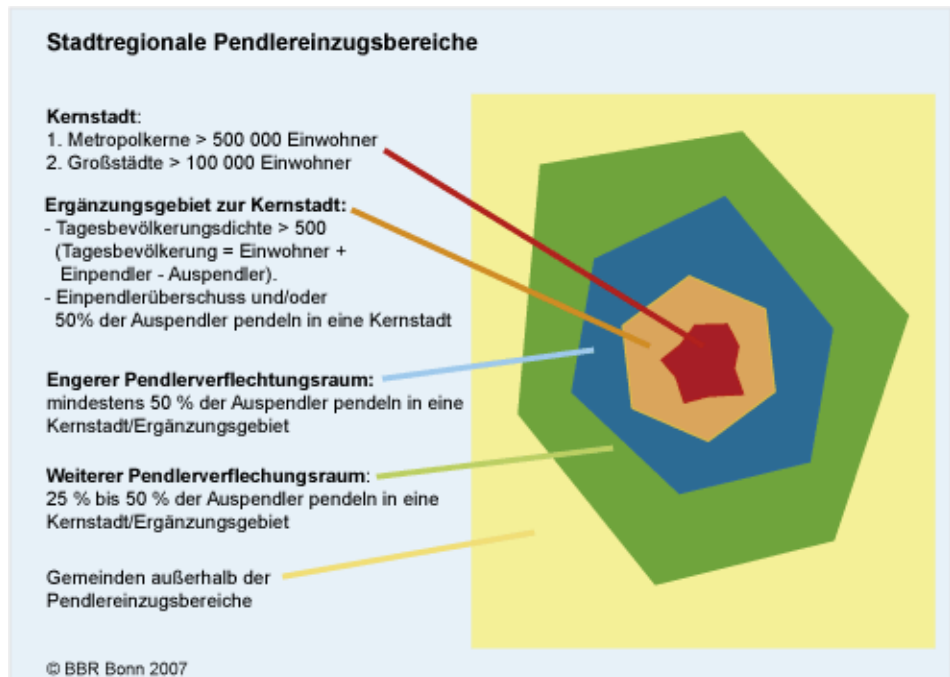
Indikatoren für Dichte und Zentralität

Die Raumtypisierung städtischer Gebiete hat in Deutschland eine lange wissenschaftliche Tradition und reicht zurück bis zu den Arbeiten von Thünen's (1826). Selbst die heutigen Definitionen basieren auf stetigen Weiterentwicklungen der Boustedt-Stadtregionen von 1950. Alle vom BBR verwendeten Definitionen beruhen auf Indikatoren für Dichte und Zentralität, wobei Zentralität unterschiedlich operationalisiert wird. Darin besteht dann auch der wesentliche Unterschied der Definitionen.

Stadtregionen

Die Stadtregion ist aufgeteilt in eine Kernstadt, ein Ergänzungsgebiete zur Kernstadt sowie einen engeren und einen weiteren Pendlerverflechtungsraum (Abbildung 12).

Abbildung 12: Stadtregionen in Deutschland (Quelle: BBR 2007)



Agglomerationsräume und verstädterte Räume

Die Agglomerationsräume und verstädterten Räume sind Elemente der siedlungsstrukturellen Raumtypisierung. Als dritter Siedlungsgrundtyp werden ländliche Räume ausgewiesen. Die Typisierung erfolgt auf Regionsstufe und dient als analytisches Raster für die Raubeobachtung. Als Kriterien dienen Zentralität und Verdichtung. Zentralität wird dabei definiert über zentralörtliche Funktionen, welche den Kernstädten exogen zugewiesen werden.

- Agglomerationsräume: Oberzentrum mit 300'000 Einwohner und mehr oder einer Bevölkerungsdichte von 300 Einwohner/km²
- Verstädterte Räume: Dichte grösser als 150 Einwohner/km² oder Oberzentrum mit 100'000 Einwohnern bei einer Bevölkerungsdichte von mindestens 100 Einwohner/km²
- Ländliche Räume: Dichte grösser als 150 Einwohner/km² ohne Oberzentrum mit 100'000 oder Oberzentrum mit 100'000 Einwohnern und Bevölkerungsdichte unter 100 Einwohner/km²

Zentralraum

Der Zentralraum ist neben dem Zwischen- und dem Peripherraum einer der Grundtypen der BBR-Raumstruktur. Grundlagen für die Typisierung sind die Zentrenreichbarkeit und die Bevölkerungsdichte (BBR 2005). Der Zentralraum wird weiter in einen inneren und einen äusseren Zentralraum unterteilt. Im Gegensatz zu den siedlungsstrukturellen Raumtypen bilden die Grundtypen der Raumstruktur eine weitgehend von Verwaltungsgrenzen unabhängige Einteilung.

Verdichtungsräume

Die Verdichtungsräume sind im Raumordnungsgesetz (ROG) erwähnt. In ihnen sollen Maßnahmen zur Strukturverbesserung ergriffen werden, wenn

Nachteile der Verdichtung zu ungesunden Lebensbedingungen oder un- ausgewogenen Wirtschafts- und Sozialstrukturen führen (BBR 2007). Räumliche Bezugsebene sind die Gemeinden. Die Abgrenzung erfolgt auf Gemeindeebene und basiert auf zwei Merkmalen: der Siedlungsdichte (Einwohner je km² Siedlungsfläche) und dem Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche. Ein wesentliches Kriterium eines Verdichtungsraumes ist darüber hinaus, dass im Verdichtungsraum mehr als 150.000 Einwohner leben.

6.1.3 Erfahrungen

Laufende Anpassungen
notwendig

Die Deutschen Erfahrungen seit 1950 haben ergeben, dass eine Agglomerationsdefinition mit grossen strukturellen Veränderungen von Siedlungsstrukturen und funktionalen Raumverflechtungen in einem dynamischen Umfeld nicht Schritt halten kann (Arbeitsgruppe Regionale Standards, 2005). Laufend werden deshalb Überprüfungen und Anpassungen vorgenommen, so letztmals 2004 für die Stadtregionen. Zunehmend zeigt sich, dass dem Indikator "grossräumige Erreichbarkeit" grosse Bedeutung zukommt, will man Raumtypisierungen unter Beachtung globaler Funktionen vornehmen.

6.2 Frankreich

6.2.1 Ziele und Einsatz

In Frankreich dienen Agglomerationsdefinitionen als Planungsinstrument für die Zentralregierung. Indikatorbasiert werden damit die Räume umrissen, für welche hierarchisch tiefere Verwaltungseinheiten und Behörden die Kompetenz zur strategischen Planung zugesprochen erhalten. Die Kompetenzen werden hierbei insbesondere in den Bereichen Stadtentwicklung, Verkehr, Lebensqualität und regionale Kohäsion zugesprochen.

6.2.2 Definition

Definition über
Pendlerbeziehungen

Auch die französische Definition basiert auf einem Zentrum und den dazugehörigen Pendlereinzugsgebieten. Zur Agglomeration gehört eine Gemeinde, wenn 40% der Erwerbstätigen einer Arbeit in einem exogen bestimmten Zentrum nachgehen. Der Gesamttraum muss hierbei im Minimum 50'000 Einwohner aufweisen, wovon mindestens 15'000 in der Zentrums-gemeinde und deren Enklaven Wohnsitz haben. Dieser Raum wird "communautés d'agglomération" genannt. Übersteigt die Einwohnerzahl im zusammengehörigen Raum 500'000 Einwohner, erhält eine Agglomeration

den Status als "communauté urbaine", womit weitergehende Kompetenzen verbunden sind.

6.2.3 Erfahrungen

Eine Evaluation über die Zweckmässigkeit von "communautés d'agglomération" und "communauté urbaine" liegt keine vor. Die Raumabgrenzungen sind jedoch sehr geläufig und rege in Verwendung im nationalen Netzwerk der öffentlichen Agenturen für Stadtentwicklung (FNAU).

6.3 Grossbritannien

Ähnlich wie in Deutschland kannte man auch für die Britischen Inseln abhängig von der Fragestellung unterschiedliche Definitionen des urbanen Raums. Alle basierten im Wesentlichen auf Einwohnerzahlen, Einwohnerdichten und der Landnutzung. Mit der Rural and Urban Area Classification wurde 2004 jedoch ein Standard für die Arbeitsmarktstatistik festgelegt, welcher sich generell in der nationalen Statistik durchzusetzen scheint. Speziell hierbei ist, dass für Schottland eine andere Definition bzw. tiefere Schwellenwerte angesetzt werden als für England und Wales.

6.3.1 Ziele und Einsatz

Raumtypisierungen werden in Grossbritannien als ergänzendes Analyseinstrument bei der Analyse und im Reporting von statistischen Informationen verwendet. Die Typisierung soll dabei auf sämtliche Daten anwendbar sein, die in einem Raum verortet werden können und zugleich flexibel sein im Sinne einer variablen Geometrie für Analysen.

6.3.2 Definition

Einbezug der Landnutzung

Der Britische Ansatz hebt sich dadurch ab, dass Elemente der Landnutzung bzw. der Siedlungsstruktur beigezogen werden. Zudem besitzt der Ansatz eine hohe räumliche Flexibilität, was vielseitige Verwendungen mit beliebigen sozio-ökonomischen Daten erlaubt. Zur Vereinfachung wird an dieser Stelle der für England und Wales gültige Ansatz präsentiert (Barham, Begum 2006). Im dünn besiedelten Schottland kommt ein weniger komplexer Ansatz mit tieferen Schwellenwerten zum Einsatz.

Bestimmung der Siedlungsform Zentrales Element ist die Bestimmung der Siedlungsform. Diese wird über ein räumlich hochaufgelöstes Dichtemass hergeleitet. In einem Hektarraster, welcher über die so genannten Output Areas der Volkszählung gelegt wird, werden sämtliche Zustelladressen der Royal Mail Services im Hektarraster genau verortet. Das Bild ergibt ein Dichtemass an eigenständigen Haushalts- und Geschäftseinheiten.

Bildung von Gradienten Anschliessend werden für jede hektargrosse Zelle die Gradienten berechnet, wie mit zunehmender Entfernung zur Zelle die Adressdichte abnimmt oder zunimmt. Aus sämtlichen Gradienten wurden explorativ charakteristische Profile für die Entfernungen von der Ursprungszelle bis 1.6 km hergeleitet. Jedes dieser Profile beschreibt demnach eine typische Siedlungsstruktur, woran sich nun wieder ein beliebiges, räumlich verortetes Profil messen und vergleichen lässt.

Klassierung des Umlandes Auf die Beschreibung der lokalen Siedlungsstruktur folgt die entsprechende Beschreibung des näheren und weiteren Umlands. Wiederum werden Dichtegradien berechnet, und zwar für die Adressdichten im Verlaufe von 10, 20 und 30 km. Liegt der durchschnittliche Gradient einer Zelle im Bereich der landesweit 5% tiefsten Gradienten, gilt das Umland als spärlich besiedelt, andernfalls wird nur von geringer Besiedlung gesprochen. Die Britische Definition wird hiermit sehr feingliederig und enthält gleichzeitig lokale siedlungsmorphologische Aussagen als auch eine Klassierung des Umlands.

Rural and Urban Area Classification in Grossbritannien

Urban >= 10k – sparse	urban	Urbane Siedlungsform mit einer Einwohnerzahl von 10'000 und mehr bei geringer Besiedlung des weiteren Umlands
Urban >= 10k – less sparse	urban	Urbane Siedlungsform mit einer Einwohnerzahl von 10'000 und mehr bei spärlicher Besiedlung des weiteren Umlands
Town & Fringe – sparse	rural	Siedlungsform von Kleinstädten und Eckstädten mit einem gering besiedeltem Umland
Town & Fringe – less sparse	rural	Siedlungsform von Kleinstädten und Eckstädten mit einem spärlich besiedeltem Umland
Village – sparse	rural	Dörfliche Siedlungsform mit geringer Besiedlung des weiteren Umlands

Village – less sparse	rural	Dörfliche Siedlungsform mit spärlicher Besiedlung des weiteren Umlands
Hamlet & isolated dwelling – sparse	rural	Häusergruppen und Einzelhäuser mit geringer Besiedlung des weiteren Umlands
Hamlet & isolated dwelling – less sparse	rural	Häusergruppen und Einzelhäuser mit spärlicher Besiedlung des weiteren Umlands

6.3.3 Erfahrungen

Möglichkeit hoch aufgelöster
Analysen

Die dargestellte Raumtypisierung für die Britischen Inseln mutet relativ kompliziert und rechenintensiv an. Nicht zuletzt deshalb hat es bei der ersten Erstellung Fehler gegeben, welche jedoch im Jahr 2005 allesamt bereinigt wurden. Steht hingegen die Raumtypisierung, bietet diese Möglichkeiten für räumlich hochaufgelöste Analysen sozio-ökonomischer Daten. Dabei können für die Georeferenzierung der sozio-ökonomischen Daten unterschiedliche Ansätze gewählt werden, mittels Postleitzahlen können selbst private Daten relativ leicht georeferenziert werden. Neben dem Bezug von Daten zur Besiedlungsform, lassen sich aus den Dichtegradienten auch Bezüge zur Erreichbarkeit herleiten, ein zusätzliches Mass für Zentralität. Die Dominanz welche die beschriebene Raumtypisierung innerhalb von wenigen Jahren für statistische Analysen eingenommen hat zeigt, dass mit dem umfassenden Typisierungsansatz ein gutes Arbeitsinstrument geschaffen wurde.

6.4 Europäisches Statistisches Amt EUROSTAT

Wie die meisten Länder verfügt auch die Europäische Union über ein eigenes statistisches Amt. Zur analytischen Aufbereitung und Darstellung einer Vielzahl von Daten arbeitet auch EUROSTAT mit Raumtypologien. Hierfür existiert die Nomenclature des unités territoriales statistiques (Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik), NUTS abgekürzt. NUTS stellt ein hierarchisches System eindeutiger Raumtypologien dar und wird an nationale administrative Gliederungen angelehnt. Im Zusammenhang mit Agglomerationsdefinitionen sind die Ebenen NUTS 2 und NUTS 3 sowie die Ebene LAU 1 (LAU = Local Administrativ Unit) interessant.

6.4.1 Ziele

Differenzierung und Aggregation nationaler Verwaltungseinheit zu europäisch vergleichbaren Grösseneinheiten als statistische Raumgliederung.

6.4.2 Definitionen

NUTS 2 entspricht mittelgrossen Regionen wie den Deutschen Regierungsbezirken oder den 7 Schweizer Grossregionen. Eine NUTS 2 Region beheimatet zwischen 800'000 und 3 Mio. Einwohner.

NUTS 3 entspricht kleineren Regionen und Grossstädten mit 150'000 bis 800'000 Einwohnern. In der Schweiz entsprechen die Kantone den NUTS 3 Regionen, wobei einige Kantone und zusammengefasste Halbkantone gemäss Definition die Eintrittsschwelle nicht erreichen. In Deutschland entspricht NUTS 3 den Landkreisen bzw. den kreisfreien Städte

LAU 1 sind Zusammenschlüsse auf kommunaler Ebene.

6.4.3 Erfahrungen

Administrativer Ansatz

Die Raumtypologie von EUROSTAT erweist sich als nützlich für die richtige Aggregation bzw. Disaggregation nationaler statistischer Daten in europäisch vergleichbare Raumeinheiten. Strukturfonds-Mittel der EU werden an Schwellenwerte auf NUTS 2 geknüpft. Da es sich um einen administrativen bzw. normativen Ansatz handelt, ergeben sich wenige Informationen für funktionale und typologische Fragen. Hierfür beteiligt sich jedoch EUROSTAT an den Programmen ESPON und Urban Audit.

6.5 European Spatial Planning Observation Network ESPON

Europäisches
Raumbeobachtungsprogramm

Für die instrumentelle Ausgestaltung diverser Politikbereiche ist die EU-Kommission, ähnlich staatlicher Regierungen, auch auf Informationen über räumliche Entwicklungen angewiesen. Im Rahmen der Interreg-Programme wurde daher ESPON als ein Wissensnetzwerk zum Monitoring der räumlichen Entwicklungen in Europa geschaffen. Die Schweiz ist ebenfalls an ESPON beteiligt. ESPON hat sich unter anderem in verschiedenen Projekten auch mit der Frage der Abgrenzung von städtischen Räumen befasst.

6.5.1 Ziele

Einheitliche Abgrenzung von Agglomerationsräumen

Mittels einer einheitlichen Abgrenzung von Agglomerationsräumen in Europa versucht ESPON eine solide methodische Grundlage für räumliche und raumbezogene Analysen zu schaffen. Zusätzlich zu Längs- und Querschnittsanalysen der Ausdehnung städtischer Räume an sich bilden diese Räume die Untersuchungssperimeter für die Erhebung sozio-ökonomischer Trends als auch von Umwelt- und Verkehrsentwicklungen.

6.5.2 Definition

Drei relevante ESPON-Studien

In der Fülle von Materialien finden sich drei relevante Studien welche bezüglich einer Agglomerationsdefinition interessant sind. Die eine Definition unterscheidet die urbanen und die ländlichen Gebiete von Europa (ESPON 1.2.1), die zweite definiert funktionale Stadträume als zusammengehörige Räume („Functional Urban Areas“, ESPON 1.1.1) und eine dritte Studie betrachtet urbane Räume als „Morphological Urban Areas“ (ESPON 1.4.3). Die unterschiedlichen Zugangsweisen haben auf der europäischen Ebene zahlreiche Debatten ausgelöst.

Stadt-Land-Dichotomie (ESPON 1.1.2)

Urban-rurale Raumtypologie

Für die Definition der urbanen Räume beruft man sich in ESPON grundsätzlich auf die Definitionen der einzelnen Staaten. Darauf aufbauend wurde eine neue, europaweit harmonisierte urban-rurale Raumtypologie entwickelt (ESPON 2006a). Die Typologie basiert auf zwei Pfeilern, dem Grad der Urbanität ("urban influence") und dem Grad der menschlichen Einflussnahme ("human intervention"). Der Urbanitätsgrad wird bestimmt durch die Bevölkerungsdichte und den Status des führenden städtischen Zentrums jeder NUTS3-Region. Die menschliche Einflussnahme wird über die Landnutzung abgebildet. Aus der Kombination von zwei Urbanitätsklassen (high/low) mit drei Abstufungen der menschlichen Einflussnahme (high/medium/low) resultieren sechs Raumtypen.

Funktionaler Zugang (ESPON 1.1.1)

Funktionale Stadträume (FUA)

Der zweite Zugang hebt die funktionalen Verflechtungen hervor (ESPON 2005). Einfach ausgedrückt weisen die Functional Urban Areas (FUAs) die Arbeitsmarktregionen der morphologischen Stadträume in Europa aus. Die Arbeitsmarktregionen der FUA ergeben sich grundsätzlich aus den Arbeitspendlern und entsprechenden Schwellenwerten für Ein- und Auspendler. Als generelle Abgrenzung der FUAs wurden folgende Kriterien verwendet.

- Bei Ländern mit mehr als 10 Millionen Einwohnern: städtische Kerngemeinde mit mindestens 15'000 Einwohnern und einem Bevölkerungstotal von mindestens 50'000 Einwohnern.

- Bei Ländern mit weniger als 10 Millionen Einwohnern: städtische Kerngemeinde mit mindestens 15'000 Einwohnern und einem Anteil an der nationalen Bevölkerung von mehr als 0,5%.
- Kleiner Einheiten, wenn sie Funktionen von regionaler oder lokaler Bedeutung erfüllen.

Abgrenzung basierend auf nationalen Definitionen

Insgesamt wurden 1'595 FUAs mit mehr als 20'000 Einwohnern identifiziert. Eine einheitliche Definition wurde jedoch nicht gebildet. Die Abgrenzung der FUAs basiert auf den jeweiligen nationalen Definitionen sowie der Einschätzung nationaler Experten. Die Vergleichbarkeit auf europäischer Ebene ist dadurch eingeschränkt. Für die Schweiz wurden die Agglomerationen gemäss der Definition des Bundesamtes für Statistik als FUAs verwendet.

Typisierung der FUAs

Die FUAs wurden zusätzlich in drei Kategorien eingeteilt, basierend auf ihrer funktionalen Spezialisierung: Metropolitan Growth Areas (MEGAs), Transnational / National FUAs und Regional / Local FUAs. Die MEGAs wurden wiederum in fünf Gruppen unterteilt. In der Schweiz wurden Zürich, Genf und Bern – aufgrund seiner Verwaltungsfunktionen – als MEGAs, Basel und Lausanne als transnationale / nationale FUAs klassifiziert.

Morphologischer Zugang (ESPON 1.4.3)

Schaffung einer einheitlichen Definition

Im ESPON-Projekt 1.4.3 „Study on urban functions“ wurde der Ansatz der FUAs weiterentwickelt (ESPON 2006c). Die Studie basiert auf der These, dass morphologische Stadträume als Annäherung an funktionale Stadträume dienen können. Basierend auf dem morphologischen Ansatz wurde eine einheitliche Definition erarbeitet, welche im Gegensatz zu ESPON 1.1.1 unabhängig von nationalen Unterschieden und bestehenden Definitionen verwendet werden kann.

Definition über die Einwohnerdichte

Morphologische Stadträume definieren sich über eine Einwohnerdichte von mehr als 650 Einwohnern/km². Zusätzlich werden Gemeinden mit mehr als 20'000 Einwohnern eingeschlossen, wenn sie über einen konzentrierten morphologischen Kern verfügen. Sie bilden eine räumlich geschlossene Einheit, d.h. es werden auch Gemeinden aufgenommen, wenn sie die Kriterien nicht erfüllen, aber auf allen Seiten von urbanen Gemeinden umgeben sind. Ergänzend zur Definition des morphologischen Agglomerationskerns werden die FUAs, wie sie in ESPON 1.1.1 definiert wurden, einer kritischen Prüfung unterzogen.

Kritik an den FUAs

Für die Schweiz ergibt diese Prüfung deutliche Abweichungen gegenüber der nationalen Agglomerationsabgrenzung. Die Studie merkt an, dass in der Schweiz sehr kleine Einheiten als eigene Agglomerationskerne verwendet werden, obwohl sie nur die Funktion eines Subzentrums ausüben. Entsprechend werden die Agglomerationen Winterthur, Zug, Baden, Freienbach, Rapperswil, Brugg, Frauenfeld, Einsiedeln, Wohlen, Lenzburg und

Bremgarten der Agglomeration Zürich zugerechnet sowie weitere Agglomerationen zusammengefasst (St.Gallen-Rorschach, Sion-Sierre). Agglomerationen, welche nicht mindestens eine Kerngemeinde von 20'000 Einwohnern und ein Bevölkerungstotal von 50'000 Einwohnern erreichen, bleiben ausgeschlossen. Dies führt für die Schweiz zu einer Zahl von zwanzig Agglomerationen.

6.5.3 Erfahrungen

Gegensatz von funktionalem
und morphologischem
Verständnis

Die vorgestellten Raumtypologien wurden bis anhin in Studien zu sozio-ökonomischen Entwicklungen, Raumentwicklungen und polyzentrischen Städtenetzen verwendet. Gleichzeitig findet man laufend Ansätze, welche die Methodologien verbessern wollen, bestehen doch nach wie vor sehr viele nationale Spezialfälle. Der Vergleich von ESPON 1.1.1 und ESPON 1.4.3 zeigt sehr schön die Gemeinsamkeiten und Differenzen zwischen einem funktionalen und einem morphologischen Verständnis städtischer Räume. Eine umfassende Weiterentwicklung der ESPON Ansätze finden sich im Urban Audit.

6.6 Urban Audit

Urban Audit als Analysetool

Der Urban Audit ist ein Analyseinstrument von EUROSTAT und der DG REGIO zur Messung und zum Vergleich der Lebensqualität in den städtischen Gebieten, in welchen ein bedeutender Teil der Bürger bzw. der künftigen Bürger der Europäischen Union lebt. Das Projekt „Urban Audit“ wurde im Juni 1998 von der Europäischen Kommission im Anschluss an ihre Mitteilung „Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union“ lanciert. Urban Audit wurde so konzipiert, dass sowohl Längs- wie auch Querschnittsanalysen für städtische Räume möglich sind. Das ganze System ist Bestandteil einer EU-Strategie hin zu einer nachhaltigen Entwicklung in städtischen Gebieten. Der Urban Audit baut auf vergleichbaren Stadträumen auf und hat eine eigene Definition für diese erarbeitet.

6.6.1 Ziel und Einsatz

Vergleichbarkeit der
Lebensqualität

Im Rahmen des Urban Audit müssen Stadträume und Agglomerationen so abgegrenzt werden, dass unabhängig von kulturhistorischen, staatspolitischen und städtebaulichen Unterschieden Vergleiche der Lebensqualität vorgenommen werden können. Darüber hinaus wurde die Anforderung gestellt, dass wenn immer möglich auch Disparitäten innerhalb eines Agglomerationsraumes darstellbar sein sollen.

6.6.2 Definition

Drei räumliche Elemente

Die Untersuchungsregionen des Urban Audit basieren auf drei räumlichen Elementen (Eurostat 2004):

- **Kernstädte** ("core city") als administrative Einheiten, in Anlehnung an die europäische Raumgliederung LAU 2 (ehemals NUTS 5).
- **Erweiterte urbane Zone** ("Larger Urban Zone") als Annäherung an den Funktionalraum einer Kernstadt, hergeleitet mittels FUA, welche ihrerseits auf Regionalisierungen mittels LAU 1 bzw. NUTS Level 3 basieren.
- **Sub-City Districts** als Stadtquartiere und "Eckstädte" welche zwischen 5'000 und 40'000 Einwohner zählen und in Sozialstrukturen und gebauter Umwelt homogen zum Gesamttraum sind, hingegen grosse Differenzen gegenüber anderen Sub-City Districts im Gesamttraum aufweisen. Administrativ und in amtlichen Statistiken schon vorhandene Sub-City Districts können ohne Erfüllung der obgenannten Kriterien in den Urban Audit übernommen werden.

Die Validierung dieser urbanen Räume erfolgt über Aggregationen auf nationaler Stufe. Demnach sollen sämtliche berücksichtigten Stadtregionen in einem Land rund 20% der nationalen Einwohnerzahl aufweisen, eine sinnvolle räumliche Verteilung im Raum zeigen (zentral, peripher) und mehr mittelgrosse und grosse als kleine urbane Zentren repräsentieren.

6.6.3 Erfahrungen

Nationale Anpassungen
notwendig

Die räumlichen Definitionen des Urban Audits stellten eine Vielzahl von Problemen, welchen die nationalen statistischen Ämtern unterschiedlich begegneten. So mussten insbesondere bei der Definition der Kernstädte national von der gegebenen Definition abgerückt werden, insbesondere in Belgien, Frankreich, Portugal, England und Irland sowie bei den inzwischen EU-Mitgliedern gewordenen Ländern Zypern und Malta. Für die Städte Paris und London mussten Extralösungen gefunden werden, weshalb der so genannte Kernel definiert wurde. Dabei wird London zweigeteilt in einen inneren Kern und einen innerstädtischen Ring darum. Der innere Kern, der sog. Kernel entspricht flächenmässig ungefähr der administrativen Fläche von Paris. Paris beherbergt auf dieser Fläche 2.1 Mio. Einwohner, London ungefähr 2.8 Mio. Umgekehrt wurde der administrative Raum der Kernstadt Paris um 20 direkt anliegende Arrondissement erweitert, womit 6.2 Mio. Einwohner zusammengefasst werden. Dies stellt das Gegenstück zu Greater London mit 7.2 Mio. Einwohnern dar. Bei einer Aktualisierung 2006 wurde das Kernel-Konzept auf die Städte Athen, Kopenhagen, Dublin, Helsinki, Lissabon und Stockholm ausgeweitet. Diese Städte kennzeich-

nen sich durch eine sehr kleine (administrative) Kernstadt ("under-bounded").

Stetige Weiterentwicklung der
Definition

Über eine Pilotphase hinweg wurden die räumlichen Definitionen des Urban Audit stetig weiterentwickelt. Aktuell werden für rund 300 Städte die Indikatoren aufbereitet, wobei die zwischenzeitlich gefundenen Lösungen generell akzeptiert werden und im Urban Audit ein strategisch wichtiges Instrument gesehen wird. In vielen Entwicklungsfragen nehmen heute Daten und Analysen des Urban Audit eine führende Stellung ein. Die entsprechenden Datenpools der OECD haben dadurch an Bedeutung eingebüsst.

Beteiligung der Schweiz an Urban
Audit

Die Schweiz hat ein grosses Interesse, sich anhand vergleichbarer und zuverlässiger Informationen untereinander und mit anderen europäischen Städten zu messen, und sich damit besser in das europäische Netz zu integrieren. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) sowie das Bundesamt für Statistik (BFS) haben im Jahr 2006 zusammen mit ihren regionalen Partnern (Kantone und Städte) erste Schritte unternommen, um die Möglichkeiten einer Teilnahme der Schweiz am Projekt Urban Audit auszuloten. Ein Pilotversuch mit den Städten Zürich, Genf, Bern und Lausanne läuft bis Ende 2007. Nach diesen ersten Erfahrungen sollen weitere Schritte zur vollständigen Integration der Schweiz geprüft werden. Ziel der Schweiz ist es, die neun Schweizer Städte Zürich, Basel, Genf, Bern, Lausanne, Winterthur, St. Gallen, Luzern und Lugano ab dem Berichtsjahr 2009 offiziell und permanent in das Langzeitprojekt Urban Audit zu integrieren und damit eine angemessene Vertretung des schweizerischen urbanen Raums auf europäischer Ebene zu garantieren.

6.7 OECD

Das Verfassen von kritischen Berichten zur wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Entwicklung in den 30 Mitgliedsländern und den 70 assoziierten Ländern gehört zu den Hauptaktivitäten der OECD. Eine systematische und wiederkehrende Peer-Review soll nationale Regierungen dazu anhalten, in ihrer Politik den gemeinsamen Entwicklungszielen und dem gemeinsamen Verständnis von Good Governance genügend Rechnung zu tragen. Dieses Peer-Reviewing basiert wesentlich auf statistischen Längs- und Querschnitten und benötigt hierfür vergleichbare administrative und funktionale Einheiten. Die OECD bedient sich mehrheitlich nationaler Datenpools und Daten von EUROSTAT.

6.7.1 Ziele

Die OECD benötigt Agglomerations- und Metropoldefinitionen um in ihren Berichten räumlich unterschiedliche Entwicklungen aufzuzeigen und in Relation zur Governance und dem vorgegebenen Entwicklungsrahmen zu setzen.

6.7.2 Definition

Normativer Ansatz der OECD

Der Zugang der OECD zu Funktionalregionen entspricht einem normativen Ansatz. Demnach sind funktionale Regionen "räumliche Einheiten, die sich aus der Organisation von sozialen und wirtschaftlichen Beziehungen ergeben, welche sich nicht in geografischer oder politischer Abgrenzungen widerspiegelt" (OECD, 2002). Die genaue Operationalisierung des Begriffes der sozialen und wirtschaftlichen Beziehungen überlässt die OECD den Mitgliedländern. In einer Untersuchung hält die OECD aber fest, dass in einer Mehrheit der Mitgliedländern Pendlerströme und Arbeitsmarktregionen der Operationalisierung dienen. In der gleichen Studie wird festgehalten, dass den unterschiedlichen nationalen Definitionen zu gleichen Teilen Ansätze mit der Anordnung um definierte Zentren und solche mit explorativer Zentrumsfindung Anwendung finden.

6.7.3 Erfahrungen

Verwendung nationaler Definitionen

Regelmässig veröffentlicht die OECD so genannte "Territorial Review" ihrer Mitgliedsstaaten, worin nationale Agglomerationsdefinitionen verwendet werden, sofern diese in Einklang mit der normativen Definition der OECD stehen. Dies ist grösstenteils der Fall, die Definition muss objektiv betrachtet als praktikabel angesehen werden. Es fällt allerdings auf, dass auf Stufe Agglomerationen und Metropolregionen wenig internationale Vergleiche vorgenommen werden und somit der wertvolle sozio-ökonomische Datenpool der OECD zuwenig genutzt werden kann bzw. teilweise durch den Urban Audit abgelöst wurde.

6.8 UNO

Datenpool als strategisches Steuerungsinstrument

Wie viele internationale Organisationen unterhält auch die UNO einen umfassenden Datenpool als strategisches Steuerungsinstrument. Dieser Datenpool ist deshalb interessant, weil er weltweit angelegt ist und, den Aktivitäten der UNO entsprechend, eine Fülle von Themenbereichen abdeckt. Andererseits stammen die Daten grösstenteils von nationalen statistischen

Ämtern und weisen hohe Unterschiede hinsichtlich räumlicher und zeitlicher Auflösung als auch bezüglich Erhebungsqualität auf. Nicht unterbewerten darf man beispielsweise die Anreize, Daten weiter zu reichen, welche nationalen strategischen Zielen, nicht aber realen Zuständen entsprechen.

6.8.1 Ziele

Raumtypen als
Programmgrundlage

Die UNO unterlegt ihren Daten Raumtypologien zwecks bestmöglicher Ausgestaltung der Entwicklungsinstrumente. Sowohl für sozio-ökonomische als auch für umweltbezogene Programme ist die Unterscheidung nach urbanen und ländlichen Räumen wichtig.

6.8.2 Definition

Beschränkte internationale
Vergleichbarkeit

In der Raumtypologie der UNO existiert für die urbanen Agglomerationen lediglich ein normativer Ansatz. Demnach bestehen urbane Agglomerationen aus einer klar abgrenzbaren Stadt sowie deren Eckstädten und den dicht bewohnten Gebieten, welche direkt an die Stadt angrenzen. Eine grosse urbane Agglomeration vermag mehrere suburbane Städte zu enthalten. Die Heterogenität des Datenpools erschwert die Anwendung einer stringenten Agglomerationsdefinition. Vielmehr ist die normative Definition der UNO so offen verfasst, dass eine Vielzahl nationaler Agglomerationsdefinitionen darin aufgehen. Die internationale Vergleichbarkeit ist dabei nur sehr beschränkt gegeben.

6.8.3 Erfahrungen

Abstützen auf nationale
Definitionen

Da die normative Definition der UNO so weit gefasst wurde, dass nahezu jede nationale Agglomerationsdefinition akzeptiert werden kann, können keine generellen Vor- und Nachteile der geltenden Abgrenzung genannt werden. Vielmehr gelten die Bewertungen der jeweiligen nationalen Definitionen. Es lässt sich aber festhalten, dass die UNO nicht über ein methodisch gleich starkes Analyseinstrument wie die Europäische Union mit dem Urban Audit verfügt.

6.9 Fazit Aussenperspektive

Starke nationale Einflüsse
erschweren Vergleichbarkeit

Die Erläuterungen zu einigen gängigen Agglomerations- und Stadtdefinitionen in anderen europäischen Ländern und internationalen Organisationen zeigen kein einheitliches Bild. Jedes Land definiert in Abhängigkeit vom staatspolitischen Aufbau, historischem Verständnis und wissenschaftlichen Gegebenheiten eigene Raumtypologien. Die Ansätze hierzu sind konzeptionell oftmals sehr ähnlich, abweichende Variablendefinitionen und nationale Schwellenwerte erschweren die internationale Vergleichbarkeit dennoch.

ESPON als wichtiges
europäisches Instrument

In Organisationen und Projekten, in welchen internationale Vergleichbarkeit zwingend notwendig ist, findet man oftmals nur normative Ansätze. Diese werden wenig restriktiv formuliert, sodass eine grosse Mehrzahl nationaler Raumtypologien als zulässig gilt. Erst in jüngerer Zeit wurden Anstrengungen für international vergleichbare quantitative Definitionen unternommen. Wesentliche Impulse gehen dabei von den Arbeiten aus, welche im Rahmen von ESPON auf europäischer Ebene gemacht werden. Mit der Beteiligung an ESPON hat die Schweiz die Chancen, ihren Betrachtungshorizont zu erweitern, von den internationalen Erfahrungen zu profitieren und sich in das System der europäischen Raumanalyse einzubringen. ESPON macht aber auch deutlich, dass vielfach Ausnahmen und Abweichungen vom Regelfall notwendig sind, um überhaupt alle nationalen Systeme in einen Vergleiche integrieren zu können. Die Sichtung von Literatur und Projekten zeigt, dass das Abgrenzen von Agglomerationen und städtischen Räumen ein international aktuelles Thema ist, wobei auch in Zukunft keine einfache und universell gültige harten Definitionen zu erwarten sind.

Abbildung 13 zeigt zusammenfassend für einige Länder auf, inwiefern in ihren Definitionen von Agglomeration oder Metropolregionen funktionale, demografische und morphologische Kriterien verwendet werden.

Abbildung 13: Kriterien in internationalen Definitionen (Quelle: Kübler 2006, nach Hoffmann-Martinet & Sellers, 2005)

Définitions officielles				
<i>Pays</i>	<i>Terminologie</i>	<i>Fonctionnalité (flux pendulaires)</i>	<i>Démographie (population)</i>	<i>Morphologie</i>
CH	Agglomération	✓	✓	✓
	Aires métropolitaines	✓	-	-
D	Verdichtungsraum	✓	✓	-
	Metropolitan Areas	✓	✓	-
F	Unité urbaine	-	✓	✓
	Aire urbaine	✓	✓	-
UK	Travel To Work Area (TTWA)	✓		
	Metropolitan Area	✓	✓	
NL	Functionnal Urban Areas	✓	✓	✓
CND	Census Metropolitan Area (CMA)	✓	✓	✓
USA	Metropolitan Statistical Areas (MSA)	✓	✓	✓
	Consolidated MSA (CMSA)	✓	-	-
Définitions „non-officielles“				
<i>Pays</i>	<i>Terminologie (Institutions responsables)</i>	<i>Fonctionnalité (flux pendulaires)</i>	<i>Démographie (population)</i>	<i>Morphologie</i>
S	„Metropolitan regions“ (Gemeindeverband)	✓	✓	-
NO	Metropolitan regions (Storbymeldingen)	✓	-	-
SP	Wohnministerium	✓ ¹	✓	✓
PL	Union of Polish Metropolises	✓	✓	-
H	-	✓	✓	-
CZ	Planungsministerium	✓	✓	-

7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Von der Auslegeordnung zur Weiterentwicklung der Definition

Die Kapitel 4 und 5 haben in der Bestandesanalyse und in der Bedürfnisklä rung eine breite Palette an Erfahrungen, Einschätzungen und Erwartungen zu Tage gefördert. Dabei ist eine breite Auslegeordnung entstanden. Diese gilt es im Sinne eines kongruenten Vorgehens zu verarbeiten und zu bewerten. Nach einem Fazit aus dem Arbeitsprozess (Kapitel 7.1) und Ausführungen zu Kriterien und Datenlage (Kapitel 7.2) und deren Verfügbarkeit steht die Weiterentwicklung der heutigen Definition im Vordergrund. Zum einen werden grundlegende Eckpunkte für eine neue Agglomerationsdefinition formuliert (Kapitel 7.3). Zum anderen werden mögliche Varianten für eine neue Definition ausgeführt (Kapitel 7.4) und beurteilt (Kapitel 7.5). Mit den Empfehlungen zum weiteren Vorgehen sowie den Hinweisen auf offene inhaltliche Fragen werden die Resultate in den weiteren Prozess von AGGLOSUISSE eingebettet (Kapitel 7.6).

7.1 Fazit aus dem Arbeitsprozess

Grundsätzlich positive Beurteilung der heutigen Definition

Die Art des Vorgehens über die Befragung verschiedener Anspruchsgruppen bringt es mit sich, dass in der Beurteilung der bisherigen Definition die Schwächen stärker hervorgehoben werden. Sie werden als Ansatzpunkte ausgemacht, um eine Verbesserung der Definition zu erreichen. Dieser kritisch gefärbte Blick auf einzelne Themen darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die heutige Definition ihre Funktionsfähigkeit über längere Zeit unter Beweis gestellt hat. Sie erfährt im wissenschaftlichen und politischen Kontext eine breite Anwendung und hat eine fundierte Diskussion über Urbanisierungsprozesse und den politischen Umgang mit den spezifischen Problemlagen von Agglomerationen ermöglicht. Bei der heutigen Definition besteht zwar durchaus Anpassungsbedarf, die generelle Einschätzung fällt jedoch weitgehend positiv aus.

Eingeschränkte Kenntnisse der Definition

Die Einschätzungen aus den Interviews resultieren in den meisten Fällen aus den Alltagserfahrungen im Umgang mit Agglomerationen, und weniger aus einer Beschäftigung mit der Definition selbst. Dadurch entsteht ein Stimmungsbild, welches zeigt, wie die Definition wahrgenommen wird. Diese Wahrnehmung muss nicht zwangsläufig mit der Realität übereinstimmen. Zumal bei den Anwendern oft nur eingeschränkte Kenntnisse über die einzelnen Kriterien, die genauen Grenz- und Schwellenwerte, die Datenlage oder die detaillierten Abgrenzungsmechanismen vorhanden

sind. Dementsprechend sind die Bedürfnisse, wie sie in Kapitel 5 dargelegt sind, mehr als Anregungen, denn als fundierte Vorschläge zu werten. Die Umsetzbarkeit der einzelnen Ideen stand zu diesem Zeitpunkt nicht im Vordergrund.

Unterschiedliches Verständnis
des Urbanitätsbegriffes

Als Kern einer Agglomerationsdefinition wird immer wieder der Begriff der Urbanität angeführt. In der heutigen Definition wurde versucht, mit den einzelnen Kriterien unterschiedliche Facetten von Urbanität abzubilden (Kapitel 2.1). In den Aussagen der Akteurinnen und Akteure wird jedoch erkennbar, dass je nach Betrachtungsperspektive sehr unterschiedliche Auffassungen darüber bestehen, worüber sich Urbanität letztlich definieren lässt.

Agglomerationsdefinition
zunehmend in der öffentlichen
Aufmerksamkeit

Eine zentrale Herausforderung für eine neue Definition besteht in der stark gestiegenen Öffentlichkeitswirkung der Agglomerationsthematik. Mit der vermehrten Nutzung insbesondere in politischen Anwendungen sind die Anforderungen an eine Definition hinsichtlich Transparenz und Kommunikationsfähigkeit gestiegen. Wie der "Fall Schüpfen" gezeigt hat, wird die Definition, sobald sie finanzielle oder rechtliche Implikationen auslöst, sehr kritisch geprüft. Der hohe Anspruch an die Verständlichkeit kontrastiert teilweise mit dem Wunsch nach einer zunehmenden Differenzierung und einer auch im Einzelfall klaren und nachvollziehbaren Anwendung.

7.2 Kriterien und Datenlage

Weiterer Klärungsbedarf bei
Kriterien

Die vorliegende Studie hat die Aufgabe, grundsätzliche Überlegungen zur Weiterentwicklung einer Agglomerationsdefinition anzustellen. Auf dieser Ebene erscheint es nicht sinnvoll, bereits vertiefte Aussagen zu neuen Kriterien vorzunehmen. Zu viele inhaltliche, methodische und datentechnische Fragen sind noch offen, welche es in weiteren Arbeiten abzuklären gilt.

Grenz- und Schwellenwerte als
wichtige Stellgrößen

Neben den Kriterien selbst sind letztendlich die Grenz- und Schwellenwerte entscheidend für das Erscheinungsbild der Agglomerationen. Über die Definition von Mindestwerten für die Gesamttagglomeration, die Kernzone und die Zugehörigkeit von Agglomerationsgemeinden legen sie die Anzahl der resultierenden Agglomerationen sowie deren räumliche Ausdehnung fest. Aussagen zu künftigen Grenz- und Schwellenwerten sind in der vorliegenden Bearbeitungstiefe jedoch nicht möglich.

7.2.1 Kriterien

Stärkere Betonung von Flussgrössen	Die bestehende Definition bestimmt Agglomerationen über ihre Morphologie sowie ihre Funktionen. Bei den Kriterien überwiegen Bestandesgrößen, welche in einer statischen Betrachtung zeitpunktbezogen einen Zustand beschreiben, etwa die Anzahl Einwohner oder der Anteil der in der Landwirtschaft beschäftigten Erwerbspersonen. Demgegenüber zeigen Flussgrößen Interaktionen zwischen Räumen auf. Sie bilden die Reichweite und die Stärke funktionaler Netzwerke ab. Mit der Informationsgesellschaft und der zunehmenden internationalen Vernetzung haben solche Überlegungen zu "spaces of flows" an Bedeutung gewonnen (Castells 1996). In der heutigen Agglomerationsdefinition sind diese Flussgrößen kaum abgebildet. Als einziges Kriterium fließt die Pendlerverflechtung ein. In einer Studie im Rahmen von ESPON wurden die theoretischen und methodischen Grundlagen zur Analyse von Flüssen aufgearbeitet (ESPON 2007). Identifiziert werden neue Arten von tangiblen und nicht-tangiblen Flüssen mit besonderer Relevanz: Handelsströme, Finanzströme, Migrationsströme, Transportströme, Pendlerströme, Touristenströme, Informationsströme, Umweltströme und kulturelle Austauschbeziehungen. Die Relevanz dieser Ströme und die Verfügbarkeit entsprechender Daten für eine Agglomerationsdefinition wären zu prüfen.
Morphologische Kriterien	Zur Erfassung der dichten und kompakten Bauweise als prägendes Merkmal von städtischen Räumen sind neben Flussgrößen weiterhin morphologische Kriterien wichtig. Die Einwohnerdichte lässt nur beschränkt Rückschlüsse auf die bauliche Dichte zu, sie kann etwa bei zunehmendem Wohnflächenverbrauch pro Kopf abnehmen, obwohl die bauliche Dichte gleichzeitig ansteigt. Weitere siedlungsmorphologische Kriterien, etwa der Anteil an bebauten Flächen, die mittlere Geschoss-Nutzfläche oder das Bauvolumen könnten das Kriterienset ergänzen. Es ist zu prüfen, ob entsprechende Daten etwa aus dem Gebäuderegister zur Verfügung stehen. Die benötigte Fläche für den öffentlichen Strassenbereich steigt mit zunehmender Gebäudefläche ebenfalls an und wäre als Kriterium denkbar.
Einschätzung bestehender Kriterien	Als Grundlage für die weitere Kriteriendiskussion wird im Folgenden eine kurze Einschätzung zu den bestehenden Kriterien abgegeben. Daneben wird auf zwei grundlegende Fragen eingegangen: die Datenlage sowie die institutionelle Stabilität der Kriterien. Diese kurze Beurteilung der bestehenden Kriterien dient dazu, mit einem "Blick zurück" nochmals eine Prüfung des Bestehenden vorzunehmen.

7.2.2 Datenlage

Bezug zur Datenrealität	Bei neuen Kriterien besteht häufig eine Diskrepanz zwischen inhaltlicher Wünschbarkeit und datentechnischer Machbarkeit. Theoretische Überlegungen werden oftmals schnell wieder auf den harten Boden der Datenre-
-------------------------	--

alität zurückgeholt. Die künftige Verfügbarkeit von Daten für einzelne Kriterien kann erst bei einer konkreten Bestimmung einer neuen Definition geprüft werden.

Von der Vollerhebung zu
Registerdaten

Vor dem Hintergrund neuer Anforderungen an die Statistik und dem Ziel der Kosteneinsparung hat sich der Bundesrat entschlossen, bei der Volkszählung die bisherige Vollerhebung durch eine neue Methode auf der Basis von harmonisierten Registerdaten und ergänzenden Stichprobenerhebungen zu ersetzen. Die entsprechende Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über die eidgenössische Volkszählung liegt vor (Bundesrat 2006). Sie wurde im März 2007 vom Ständerat als Erstrat einstimmig verabschiedet. Folgende Vorteile der neuen Erhebung werden angeführt: genauere Jahresstatistiken und systematische Geokodierung der Resultate; mehrere neue jährliche Statistiken, insbesondere in den Bereichen Haushalte und Wohnverhältnisse; regelmässige systematische Beobachtung aller wichtigen soziokulturellen Themenkreise sowie eine zeitnahe Bereitstellung und Verbreitung der Resultate.

Verlust an feinkörnigen Daten

Den Vorteilen stehen auch wesentliche Nachteile gegenüber. Die Stichprobenerhebungen müssen für die gesamte Bevölkerung hochgerechnet werden. Die Ergebnisse solcher Hochrechnungen sind Schätzungen, die mit gewissen Ungenauigkeiten behaftet sind. Der räumliche Detaillierungsgrad einer Vollerhebung kann nicht erreicht werden. Mit einer Strukturhebung bei 200'000 Personen werden repräsentative Resultate für alle Kantone verfügbar sein, bis auf die Ebene von grösseren Gemeinden und Quartieren von Grossstädten. Erwartet werden statistische Aussagen mit ausreichender Genauigkeit für Gruppen von rund 15'000 Personen. Beim Pooling über mehrere Jahre sollte eine Auflösung von 3'000 Personen erreicht werden.

Unklarheiten bezüglich der
künftigem Datenlage

Die Umstellung der Volkszählung führt zu weitgehenden Veränderungen im Statistiksistem Schweiz. Mit der Verbesserung des Gesamtsystems für Personen- und Haushaltserhebungen ist beabsichtigt, weiter administrative Datenquellen wie etwa das Grundbuch oder die Steuer- und AHV-Register zu nutzen. Inwieweit dies möglich sein wird, und wann neue Daten effektiv vorliegen werden, ist noch unklar. Die Auswirkungen auf die Verfügbarkeit einzelner Daten für eine Agglomerationsdefinition sind zum heutigen Zeitpunkt deshalb noch sehr schwierig abzuschätzen.

Kantonale Ergänzungen möglich

Die Kantone haben die Möglichkeit, bei Übernahme der Zusatzkosten die Stichproben ihren spezifischen Bedürfnissen entsprechend gezielt aufzustocken und für den ganzen Kanton, für bestimmte Gemeinden oder für Gemeindegruppen zu erweitern. Um zusätzliche Kriterien für eine national vergleichbare Agglomeration ermitteln zu können, müssten sich jedoch alle Kantone auf eine einheitliche Datenerhebung einigen und auch gemeinsam die Kosten tragen.

Abbildung 14 zeigt eine Zusammenstellung der Kriterien aus der aktuellen Definition sowie eine Abschätzung ihrer künftigen Datenverfügbarkeit.

Abbildung 14: Künftige Datenverfügbarkeit bestehender Kriterien:

Critères pour définir les agglomérations (OFS)	variables	Dans le RFP 2000	Dans les registres	Autres sources de données possibles
Volume de population	Nbre d'habitants	oui	oui	ESPOP
Croissance démographique	Evolution du nbre d'habitants	oui	oui	
Volume d'emplois (personnes occupées)	Nbre de personnes occupées	En partie*	non	Recensement des entreprises RE, OFS ESPA, OFS Egalement Relevé structurel (RS) mais évidemment pas en nbre absolu
	Lieu de travail	oui	non	Relevé structurel du RFP 2010
Part des personnes actives occupées dans le secteur I	Branche économique	En partie BUR	non	Recensement des entreprises agricoles, OFS ESPA, OFS Relevé structurel : via le BUR on ira chercher la branche économique dans le RS
Pendularité	Flux de pendulaires sortants (matrice des pendulaires)	oui	non	Relevé structurel (pooling sur plusieurs années) Microrecensement Transports
Lien de continuité du bâti	Terres agricoles et forêts (non affecté par la révision du RFP)	non	--	Statistique de la superficie (comme actuellement)
Densité cumulée de la population et d'emplois (personnes occupées)	Nbre d'habitants	oui	oui	Recensement des entreprises RE, OFS
	Nbre de personnes occupées	oui	non	ESPA, OFS Egalement Relevé structurel (RS) mais évidemment pas en nbre absolu
	Surfaces urbanisées et agricoles (non affecté par la révision du RFP)	non	--	Statistique de la superficie (comme actuellement)

Informationsverlust bei
Pendlerdaten

Die Weiterentwicklung der Agglomerationsdefinition ist insbesondere von der künftigen Verfügbarkeit von Pendlerdaten betroffen. Diese bilden ein Kernelement der heutigen Definition. Sie finden auch in fast allen internationalen Definitionen in der einen oder anderen Form Verwendung. Künftig ist vorgesehen, Verkehrs- und Pendlerindikatoren im Rahmen der jährlichen Strukturerhebung zu ermitteln. In einer Grundlagenstudie hat Infrac (2006) die Auswirkungen der neuen Volkszählung im Bereich der Pendlerstatistik ermittelt und möglichen Alternativerhebungen geprüft. Als adäquateste Alternative erweist sich die neu geplante Strukturerhebung. Damit liessen sich über jährliche Kumulierungen Pendlermatrizen erstellen. Diese reichen jedoch nur bis auf die Stufe grösserer Gemeinden. Flächendeckende Informationen für alle Gemeinden bzw. alle Gemeindegruppen werden nicht mehr verfügbar sein.

7.2.3 Institutionelle Stabilität der Kriterien

Zunahme von Gemeindefusionen

Während sich die Gemeindestrukturen in der Schweiz über lange Zeit relativ wenig verändert haben, sind Gemeindefusionen in den letzten Jahren stärker Thema geworden. Bisher einzigartig in seinem Ausmass ist die beschlossene Fusion der 25 Ortsgemeinden des Kantons Glarus zu nur noch drei Gemeinden. Verschiedene Kantone fördern Gemeindefusionen mit finanziellen Anreizen. Es ist damit zu rechnen, dass es künftig vermehrt zu Gemeindefusionen kommen wird.

Bezug der Kriterien zur
Gemeindefläche

Verschiedene der in der heutigen Definition verwendeten Kriterien werden von der Gemeindgrösse massgeblich beeinflusst. So die absolute Einwohnerzahl, die Anzahl Arbeitsplätze pro Einwohner oder der bereits erwähnte Wegpendleranteil, um nur einige zu nennen. Die Verwendung von Absolutgrössen wie die Anzahl Einwohner ist problematisch, da durch das Addieren der Einwohner plötzlich Schwellenwerte erreicht werden können, die aus vormals ländlichen Gemeinden eine Stadt machen. Aber auch verschiedene relative Grössen sind nicht stabil gegenüber Veränderungen der institutionellen Grenzen. Wegpendleranteile sinken beispielsweise mit dem Zusammenlegen von Gemeinden, was dazu führen kann, dass derselbe Raum, der vor der Fusion noch zu einer Agglomeration gezählt wurde, danach nicht mehr dazugerechnet wird. Ein Spezialfall der relativen Grössen sind Dichteparameter, welche Kriterien in Bezug zur Gemeindefläche setzen. So kann die Einwohnerdichte bei Fusionen von dicht besiedelten mit dünn besiedelten Gemeinden plötzlich unter einen festgelegten Schwellenwert sinken oder diesen übertreffen.

Entstehung heterogener
Gemeinden

Durch Zusammenlegungen von grossen Flächen können zunehmend heterogene Gemeinden wie etwa Davos entstehen, mit Anteilen urbaner und ruraler Räume. In diesem Zusammenhang wird von verschiedenen Seiten der Wunsch geäussert, zukünftig innerhalb einer Gemeinde zwischen Ag-

glomerations- und Nicht-Agglomerationsgebiet unterscheiden zu können. Eine solche Lösung wird aufgrund deren mangelnden Plausibilität und Kommunizierbarkeit jedoch von den Verfassern dieser Studie nicht empfohlen (Kapitel 7.6.2)

Relevanz der Problematik prüfen

Die Problematik der institutionellen Stabilität ist zu relativieren. Zusammenlegungen von kleineren Gemeinden ähnlicher Struktur dürften bei den meisten Fusionen die Regel sein. Es scheint hingegen eher unwahrscheinlich, dass es in grossem Ausmass zu Fusionen von stark ländlichen mit stark urban geprägten Gemeinden kommen wird, welche zu grossen heterogenen Gemeinden führen könnten. Ausserdem nehmen grosse Fusionsprojekte wie dasjenige der Glarner Gemeinden bis zu ihrer Realisierung viele Jahre in Anspruch. Dennoch ist diesem Anspruch der Stabilität von Kriterien bei Veränderungen institutioneller Grenzen Rechnung zu tragen und vertieft nach Lösungsmöglichkeiten für die damit verbundenen Schwierigkeiten zu suchen.

7.3 Eckpunkte für eine Agglomerationsdefinition

Widersprüchliche Anforderungen der Anspruchsgruppen

Kapitel 5 hat ein breites Spektrum an Ideen zur Abgrenzung von Agglomerationsräumen aufgezeigt. Die verschiedenen Bewertungen und Einschätzungen widerspiegeln die Perspektiven unterschiedlicher Anspruchsgruppen. Sie basieren jeweils auf einer ganz spezifischen Interessenlage. Daraus entstehen auch Widersprüche zwischen einzelnen Anforderungen.

Funktion der Eckpunkte

Der Fächer möglicher Agglomerationsdefinitionen liesse sich in theoretischer und methodischer Hinsicht beliebig weit öffnen. Für den weiteren Arbeitsprozess in AGGLOSUISSE ist es indessen notwendig, die Zahl möglicher Optionen einzuschränken. Dazu werden von den Verfassern im Folgenden breit akzeptierte Eckpunkte formuliert. Sie bilden gleichsam das Fundament und weisen die Richtung für eine neue Definition.

Herleitung der Eckpunkte

Die Formulierung der Eckpunkte stützt sich in erster Linie auf die Erkenntnisse aus der Bedürfnisabklärung, wie sie im Fazit zu den jeweiligen Themen von Kapitel 5 zusammenfassend dargelegt sind. Die Aussagen aus den Interviews, dem ExpertInnen- und dem Strategieworkshop wurden zusammengeführt und verdichtet. Die Eckpunkte lehnen sich dabei auch an die Erfahrungen an, die mit der bestehenden Definition gemacht wurden. Im Weiteren wurden methodische Überlegungen hinterlegt, wie sie auch in der internationalen Literatur ausgeführt sind.

Keine verbindlichen Festlegungen

Die Eckpunkte stellen zum jetzigen Zeitpunkt keineswegs verbindliche Festlegungen für den weiteren Prozess dar. Sie bilden vielmehr aus Sicht der

Verfasser einen Zwischenstand in der Diskussion um eine neue Agglomerationsdefinition ab.

Eckpunkte einer
Agglomerationsdefinition

- **Einheitliche Definition:** Es soll nur eine einzige, national einheitliche Agglomerationsdefinition geschaffen werden. Das Nebeneinander mehrerer Definitionen, auch wenn sie für unterschiedliche Zwecke geschaffen würden, ist nicht praktikabel.
- **Analytische Verwendung und wissenschaftliche Fundierung:** Die Agglomerationsdefinition dient dem Zweck, einen funktionalen Raum abzugrenzen, der es erlaubt, Urbanisierungsprozesse abbilden und dadurch besser verstehen zu können. Die Agglomerationsdefinition ist deshalb einzig wissenschaftlich zu begründen.
- **Grenzüberschreitende Betrachtung:** Die Agglomerationen sind weiterhin grenzüberschreitend zu definieren. Die Zugehörigkeit von ausländischen Gemeinden zu den schweizerischen Agglomerationen ist aufzuzeigen, soweit dies mit den Daten der jeweiligen Nachbarländer möglich ist.
- **Funktionale und morphologische Abgrenzung:** Die Agglomerationsdefinition sollte wie bis dahin sowohl aus funktionalen als auch aus morphologischen Kriterien gebildet werden. Damit können Urbanisierungsprozesse bestmöglich abgebildet werden.
- **Retrospektive Ausrichtung:** Die Agglomerationsdefinition wird datenmässig nicht prospektiv ausgerichtet. Die Verfügbarkeit und die Verlässlichkeit der notwendigen Prognosedaten und –modelle sind zu gering. Die Zukunftsorientierung soll über die Wahl der Kriterien erfolgen.
- **Aktualisierungsrhythmus:** Als Zielgrösse für eine Neuberechnung ist aus Gründen der Stabilität wie bisher ein Rhythmus von rund zehn Jahren anzustreben. Er richtet sich jedoch in erster Linie nach der Datenverfügbarkeit.

Einschätzung der Begleitgruppen

Im Workshop vom 11. Mai 2007 mit der Experten- und der Strategiegruppen wurden die Eckpunkte ein erstes Mal intensiv diskutiert. Aufgrund der Rückmeldungen wurden einzelne Ergänzungen und Präzisierungen vorgenommen. Weitere Anregungen wurden in die Empfehlungen integriert. Die Einschätzungen der Teilnehmenden haben gezeigt, dass die Eckpunkte in dieser allgemeinen Form kaum zu Kontroversen Anlass geben und auf breite Zustimmung stossen. Unterschiedliche Einschätzungen und Konfliktpotenziale werden erst bei der konkreten Ausgestaltung der Definition erwartet.

7.4 Mögliche Varianten einer Agglomerationsdefinition

Formulierung von Varianten Aus der Summe von einzelnen Kriterien ergibt sich nicht automatisch ein kohärentes Gesamtbild. Eine Agglomerationsdefinition kann auch nicht nur auf eine Nutzergruppe zugeschnitten oder an spezifischen Einzelinteressen ausgerichtet werden. Eine Definition muss letztlich ein stimmiges "Gesamtpaket" bilden. In Kapitel 7.4 werden drei Varianten für eine neue Agglomerationsdefinition skizziert. Sie stützen sich auf die in Kapitel 7.3 formulierten Eckpunkte als gemeinsame Basis.

Funktion der Varianten Die Formulierung von Varianten erfolgt aus verschiedenen Überlegungen. Das Denken in Varianten soll den Möglichkeitsraum ausweiten. Die Varianten werden bewusst zugespitzt, um die Differenzen herausarbeiten zu können. Die Zuspitzung erleichtert ebenfalls die Abschätzung von Vor- und Nachteilen der einzelnen Zugangsweisen. Die Beschreibung der Varianten erfolgt nur skizzenhaft anhand von einigen zentralen Elementen. Zum jetzigen Zeitpunkt steht nicht die detaillierte Ausgestaltung im Vordergrund, sondern es soll eine strukturierte Diskussion über grundlegende Stossrichtungen geführt werden.

7.4.1 Rahmenbedingungen für die Beschreibung der Varianten

Als Grundlagenstudie besteht die Aufgabe der vorliegenden Arbeit darin, Optionen für den weiteren Prozess aufzuzeigen und zu bewerten. Vertiefte Analysen und technische Prüfungen sind erst noch vorzunehmen. Dementsprechend unterliegt die Beschreibung der Varianten verschiedenen Rahmenbedingungen.

Keine Festlegung einzelner Kriterien Die Varianten beschreiben grundsätzliche Möglichkeiten. Die Festlegung genauer Kriterien ist zu diesem Zeitpunkt nicht möglich und Aufgabe weiterer Analysen. Dementsprechend können auch keine Grenz- und Schwellenwerten festgelegt oder konkrete Abgrenzungsmechanismen bestimmt werden.

Keine Aussagen zu den resultierenden Agglomerationsräumen Da keine Berechnungen vorgenommen werden, können keine Aussagen zu den Ergebnissen einer neuen Agglomerationsdefinition getroffen werden. Es ist weder möglich noch sinnvoll, Einschätzungen über die mögliche Zugehörigkeit konkreter Räume und Gemeinden zu einer Agglomeration zu treffen. Deshalb wird auf eine kartographische Darstellung verzichtet.

Darstellung in Prinzipskizzen Die Diskussion über die Ausgestaltung der Definition lässt sich kaum unabhängig von dem damit verbundenen Ergebnis führen. Deshalb werden zu den drei Varianten Prinzipskizzen abgebildet. Sie beschreiben schematisch,

welches Bild der urbanen Schweiz in etwa zu erwarten ist. Anhand der räumlichen Konsequenzen wird ein Vergleich zwischen den Varianten angestellt.

Daten müssen verfügbar sein

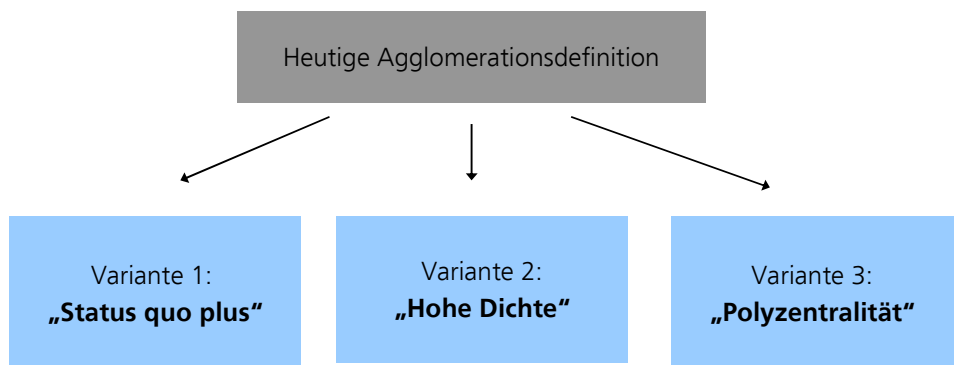
Die Varianten sollen grundsätzlich auf verfügbaren Grundlagendaten beruhen. Eine "ideale", aber nicht realisierbare Definition kann nicht im Interesse des Prozesses AGGLOSUISSE liegen. Aufgrund der unklaren Voraussetzungen hinsichtlich der Volkszählung 2010 ist jedoch schwierig abzuschätzen, welche Daten auf welcher räumlichen Ebene effektiv vorliegen werden (Kapitel 7.2). Solange nichts Gegenteiliges bestätigt ist, wird bei unklarer Situation vorläufig von einer Verfügbarkeit der notwendigen Daten ausgegangen.

7.4.2 Herleitung der Varianten

Heutige Definition als Referenzgrösse

Mit den Eckpunkten hat sich der Handlungsspielraum für mögliche Varianten bereits deutlich eingeschränkt. Die heutige Definition mit ihren bekannten Stärken und Schwächen, wie sie in Kapitel 4 dargelegt sind, dient als Referenzpunkt. An ihr muss sich eine neue Definition letztlich messen lassen. Sie wird daher als **Variante 1 "Status quo plus"** in die Betrachtung einbezogen. Daneben werden zwei zentrale Betrachtungsperspektiven aus der aktuellen wissenschaftlichen Debatte aufgegriffen und als mögliche Varianten skizzenhaft formuliert. Die **Variante 2 "Hohe Dichte"** lehnt sich an die Diskussion über städtische Dichte als ein Grundelement von Urbanität an (Lampugnani et al. 2007). Die **Variante 3 „Polyzentralität“** nimmt Bezug auf die zunehmend komplexeren Urbanisierungsmuster, welche immer weniger dem Bild monozentrischer Agglomerationen entsprechen. Beide Modelle dienen zum einen als deskriptive Ansätze bei der Analyse von Urbanisierungsprozessen. Zum anderen beschreiben sie als normative Konzepte auch eine gewünschte räumliche Entwicklung.

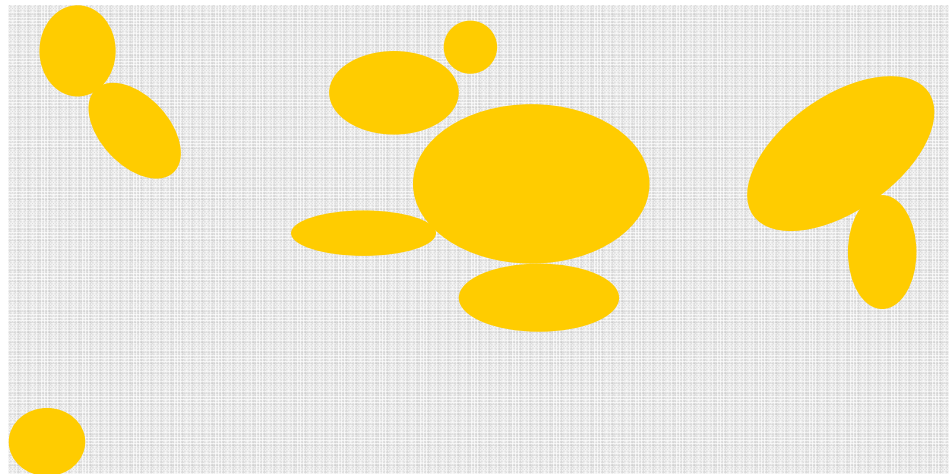
Abbildung 15: Varianten einer Agglomerationsdefinition



7.4.3 Variante 1 "Status quo plus"

Weiterführung der bisherigen Definition	Die Variante 1 beruht auf dem Status Quo. Die bisherige Agglomerationsdefinition, die mit ihren Kriterien unterschiedliche Facetten von Urbanität abbilden will, wird dabei im Grundsatz weitergeführt. Wie bislang basiert sie auf einer starken Betonung funktionaler Kriterien.
Anpassung einzelner Kriterien	Gewisse Modifikationen bei einzelnen Kriterien sind zu prüfen. Als kritisch werden der bauliche Zusammenhang, das Bevölkerungswachstum sowie der Anteil der Landwirtschaft beurteilt.
Keine wesentliche Veränderung von Schwellenwerten	Die bestehenden Grenz- und Schwellenwerte bleiben im Grundsatz unverändert. Die Minimalgrösse von 20'000 Einwohnern für eine Agglomeration wird beibehalten. Aufgrund dessen dürfte die Anzahl der Agglomerationen künftig zunehmen und ihre räumliche Ausdehnung weiter voranschreiten.

Abbildung 16:
Prinzipiskizze Variante 1
"Status quo plus"



Eine verstärkerte Schweiz	Mit der Variante 1 "Status quo plus" ergibt sich in der Prinzipiskizze ein Bild, wie man es von der Agglomerationsdefinition aus dem Jahr 2000 kennt. Die Schweiz präsentiert sich als weitgehend verstärkterter Raum, mit einer vergleichsweise grossen Zahl an Agglomerationen. Mit einem steigenden Anteil am Total von Bevölkerung und Arbeitsplätzen erscheinen sie als dominante Einheiten innerhalb der schweizerischen Raumstruktur.
---------------------------	--

7.4.4 Variante 2 "Hohe Dichte"

Agglomerationen mit hoher morphologischer und funktionaler Dichte	Die Variante 2 basiert auf der Überlegung, dass sich städtische Räume sowohl bezüglich ihrer äusseren Gestalt als auch hinsichtlich der Konzentration unterschiedlichster funktionaler Nutzungen durch eine besonders hohe Dichte auszeichnen. Erst die Kombination einer hohen baulichen Dichte mit einer hohen Interaktionsdichte ermöglichen die für urbane Räume typische hohe kulturelle und ökonomische Produktivität (Lampugnani et al. 2007). Die Agglomerationen konzentrieren sich in dieser Variante auf Räume mit einer hohen morphologischen und funktionalen Dichte.
---	--

Betonung von Dichtekriterien

Je dichter ein Raum bebaut ist, desto kürzer sind die Wege und desto grösser die Möglichkeiten des Austausches. Räumliche Nähe ermöglicht direkte Kontakte, schafft Synergien und erleichtert die Funktionen der Stadt (Lampugnani et al 2007). Kriterien, welche die verschiedenen Dimensionen des Dichte-Begriffs erfassen, werden daher besonders hervorgehoben: die bauliche Dichte, die Einwohner- und Arbeitsplatzdichte sowie die Interaktionsdichte.

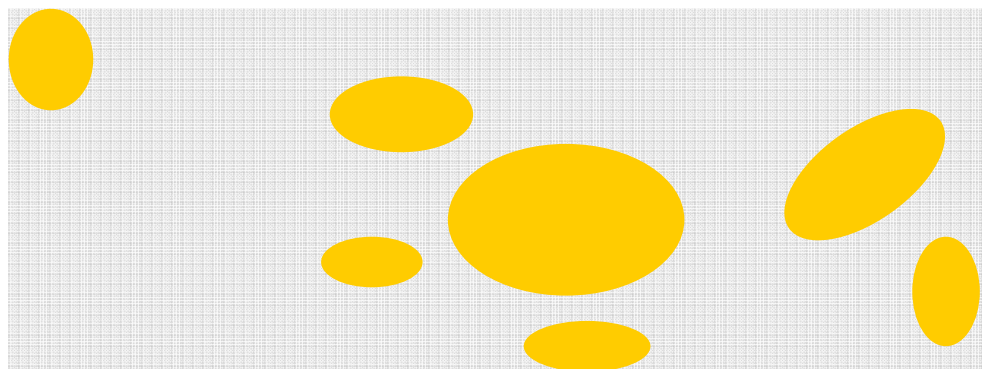
Konzentration auf starke funktionale Verflechtungen

Eine hohe räumliche Nutzungsdichte führt zum für städtische Räume spezifischen Wettbewerb zwischen Produkten, Dienstleistungen und verschiedenen Lebensstilen sowie zu einer stärkeren funktionalen Spezialisierung. Entscheidend für urbane Produktivität, Kreativität und Innovationskraft ist die Dichte an Interaktionen. Starke räumlich-funktionale Beziehungen zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden prägen die Agglomerationen und schlagen sich entsprechend in den Abgrenzungskriterien nieder. Die Agglomerationen kennzeichnen Räume, die über besonders dichte Waren-, Dienstleistungs- und Informationsströme vernetzt sind.

Anhebung von Grenz- und Schwellenwerten

Aufgrund des Ziels einer Konzentration auf Räume mit einer hohen städtischen Dichte werden die relativen Grenz- und Schwellenwerte generell angehoben. In Folge dieser Anhebung zählen weniger Gemeinden zu einer Agglomeration als bisher. Der heute bei 20'000 Einwohnern tief angelegte absolute Grenzwert für Agglomerationen wird angehoben. Es entstehen weniger und grössere Agglomerationen. Die Agglomerationsräume sind daher auch eher international vergleichbar.

Abbildung 17:
Prinzipskizze Variante 2
"Hohe Dichte"



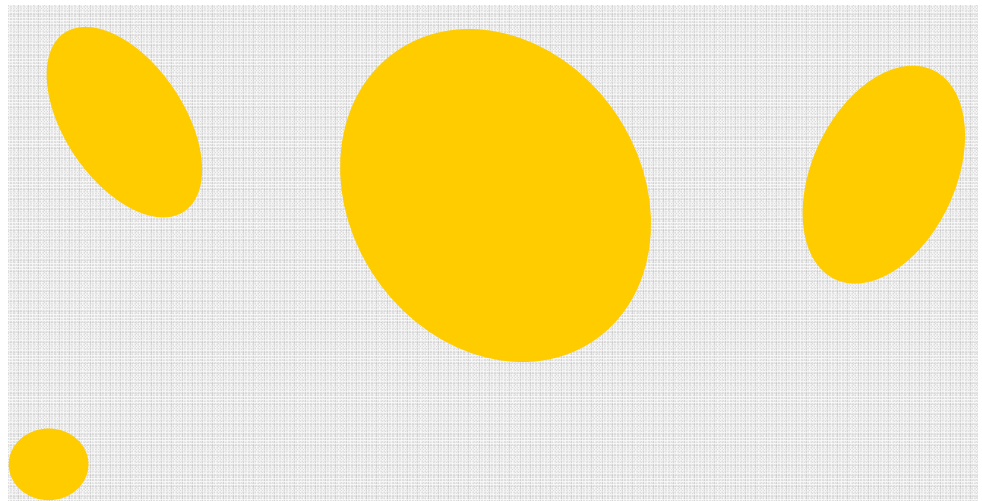
Abbild konzentrierter Stadträume

In der Prinzipskizze ergibt sich für Variante 2 "Hohe Dichte" ein Bild mit konzentrierten Agglomerationen. Es resultieren insgesamt weniger und kompakte städtische Verdichtungsräume. Nur noch ein geringerer Anteil der Schweizer Bevölkerung lebt in Agglomerationsräumen, weit weniger als die rund 75 Prozent gemäss der heutigen Definition.

7.4.5 Variante 3 "Polyzentralität"

- Polyzentrische Stadträume** Die Variante 3 basiert auf der Feststellung, dass sich durch eine Streuung der Zentralität im Raum zunehmend polyzentrische urbane Regionen herausbilden (ETH Studio Basel 2005:185). Die Agglomerationsdefinition wird darauf ausgerichtet, diese zunehmend komplexeren räumlichen Muster erfassen zu können. Entsprechend sollen die Kriterien auch nicht mehr nur auf die Kern-Umlandbeziehungen ausgerichtet sein, sondern ebenfalls tangentielle Beziehungen einschliessen.
- Betonung von Flussgrössen** Von zentraler Bedeutung für die Abgrenzung polyzentrischer Agglomerationen sind funktionale Netzwerke. Über die Reichweite von tangiblen und intangiblen Flüssen (Verkehrs-, Pendler-, Informations- oder Güterflüsse) und deren Umfang können eng miteinander verbundene Räume identifiziert werden. Neben morphologischen Kriterien sind deshalb Flussgrössen in der Agglomerationsdefinition stärker zu gewichten.
- Funktionale Spezialisierung** Innerhalb der polyzentralen Struktur können einzelne Teilräume unterschiedliche Funktionen im Sinne von Subzentren übernehmen. Sie werden jedoch aufgrund ihrer gegenseitigen funktionalen Verflechtung einem Agglomerationsraum zugerechnet.

Abbildung 18:
Prinzipiskizze Variante 3
"Polyzentralität"



- Die Schweiz der Stadtregionen** Die Prinzipiskizze in Abbildung 18 zeigt ein Bild der Schweiz, welches sich sehr deutlich vom Status quo plus unterscheidet. Die räumliche Abdeckung der Agglomerationen verändert sich kaum. Die Zahl der Agglomerationen hingegen wird sehr deutlich reduziert. Es entstehen Agglomerationsräume von sehr unterschiedlicher Grösse und Funktion.

7.5 Vergleichende Beurteilung der Varianten

Abwägung von Stärken und Schwächen

Als Basis für die Empfehlungen werden die drei Varianten einer vergleichenden Beurteilung unterzogen. Jeder der drei Vorschläge ist in Abhängigkeit von der Betrachtungsperspektive mit Stärken und Schwächen verbunden. Deshalb werden im Folgenden unterschiedliche Facetten beleuchtet, um verschiedene Argumente gegeneinander abwägen zu können. Angesprochen werden unter anderem diejenigen Themen, welche als zentrale Vor- und Nachteile der heutigen Definition identifiziert wurden (Kapitel 4.3). Angesichts des geringen Präzisionsgrades in der Beschreibung der Varianten kann ausschliesslich eine generelle Wertung vorgenommen werden. Feine Unterschiede lassen sich in diesem Stadium der Bearbeitung noch nicht herausarbeiten.

Homogenität der Agglomerationen

Die unzureichende Homogenität der Agglomerationen und die daraus resultierenden Schwierigkeiten in der Vergleichbarkeit wurden als eine der Schwächen der heutigen Definition identifiziert. Mit dem Status quo plus dürfte sich diese Problematik tendenziell noch verschärfen. Mit Variante 2 kann hingegen eine höhere Homogenität erreicht werden. Kleine Agglomerationen fallen weg, die übrigen Räume werden dadurch vergleichbarer. Bei der Variante 3 werden die Agglomerationen gegenüber dem Status quo plus noch unterschiedlicher. Ausgedehnte polyzentrische Agglomerationsräume stehen kleinen Agglomerationen gegenüber. Punkto räumlicher Hierarchisierung vermag jedoch keine der drei Varianten für sich alleine zu genügen. In der bestehenden Definition wurden deshalb in Ergänzung zu den Agglomerationen Metropolräume definiert. Dieses Vorgehen müsste zumindest für Variante 2 ebenfalls in Betracht gezogen werden.

Von der ländlichen zur städtischen Schweiz

Auf der mentalen Landkarte der Schweizer Bevölkerung erschien die Schweiz während langer Zeit als weitgehend ländlich geprägter Raum. Dieses Bild einer ländlichen Schweiz widerspiegelte sich in den politischen Prioritätensetzungen, unterstützt durch eine Dominanz kleiner, ländlich geprägter Kantone im Schweizer Föderalismus. Die Situation der Städte blieb weitgehend ausgeblendet. In den Vorstellungen über die gewünschte räumliche Struktur der Schweiz wurden und werden bis heute die Vorstellung einer "dezentralen Konzentration" einer konzentrierten, auf wenige Zentren ausgerichteten Entwicklung entgegengesetzt (ETH Studio Basel 2006). In den letzten Jahren hat sich dieses Bild in der öffentlichen Wahrnehmung zunehmend gewandelt. Die aktuelle Agglomerationsdefinition und insbesondere ihre Aufnahme in der Agglomerationspolitik des Bundes haben ihren Teil zu diesem Wahrnehmungswandel beigetragen. Die Schweiz mit ihren 50 Agglomerationen erscheint als stark städtisch geprägter Raum. Im Mittelland besteht eine Kette aneinander gereihter Agglomerationen. Statistische Auswertungen „untermauern“ dieses Bild (ARE 2003).

Wahrnehmung der
"räumlichen Realität"

Mit der Variante Status quo plus, die zu einer weiteren statistischen Ausdehnung der Agglomerationsräume führen dürfte, wird dieses Bild der Verstädterung der Schweiz weiter fortgeschrieben. Im Gegensatz zur Variante 3 wird mit Variante 2 der Anteil der Agglomerationen am gesamtschweizerischen Total von Bevölkerung und Arbeitsplätzen deutlich geringer ausfallen. Dieser Bruch in der Definition ist in der Interpretation und insbesondere der Kommunikation mit gewissen Herausforderungen verbunden. Der Nicht-Agglomerationsraum, der im Sinne einer Negativabgrenzung vielfach mit dem ländlichen Raum gleichgesetzt wird, gewinnt an Bedeutung. Eine Interpretation dieses Phänomens als Re-Ruralisierung würde den räumlichen Realitäten klar widersprechen. Eine Verschiebung der politischen Gewichte weg von den Problemen der Agglomerationsräume wäre auch nicht im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung. Neben diesen generellen Betrachtungen im Verhältnis von Agglomeration und ländlichen Räumen kann auch die Frage gestellt werden, inwieweit die Abgrenzung der einzelnen Agglomerationen mit der Wahrnehmung in der Öffentlichkeit übereinstimmt. Aussagen hierzu wären jedoch angesichts der skizzenhaften Variantenbeschreibung und der fehlenden empirischen Kenntnisse reine Mutmassungen.

Definition und Wahrnehmung im
Wechselspiel

Definition und Wahrnehmung der Agglomerationsräume stehen im Sinne eines klassischen „Huhn-Ei-Problems“ in einem wechselseitigen Verhältnis. Eine neue Agglomerationsdefinition nimmt zum einen aktuelle Strömungen auf und ist damit ein Kind ihrer Zeit. Zum anderen nimmt eine Definition aber auch Einfluss darauf, welches Bild der Schweiz künftig geprägt werden soll. Sie schliesst normative Überlegungen ein und ist ein Hilfsmittel zur Interpretation der räumlichen Realität.

Politische Besitzstandswahrung

Die statistische Definition des BFS dient als Bezugsraum für die Agglomerationspolitik. Die Abgrenzung der einzelnen Agglomerationsperimeter durch die jeweiligen Trägerschaften orientiert sich in den meisten Fällen sehr stark an der Agglomerationsdefinition. Bei jeder Abweichung vom Status quo plus ist mit politischen Friktionen zu rechnen. Dies aus zwei Gründen. Zum einen haben sich in den meisten Agglomerationen mit der Initiierung der Agglomerationspolitik regionale Trägerschaften gebildet. Diese sind nun dabei, ihre Agglomerationsprogramme zu erarbeiten bzw. weiter zu präzisieren. Diese institutionellen Strukturen, welche teilweise erst nach langen politischen Diskussionen gebildet werden konnten, weisen ein gewisses Beharrungsvermögen auf. Zum anderen sind insbesondere bei einer Verschiebung in der Zuteilung finanzieller Mittel politische Widerstände zu erwarten. Ein Systemwechsel lässt sich in der schweizerischen Politik im Sinne der Besitzstandswahrung meistens nur mit dem Einsatz zusätzlicher Mittel realisieren, indem potentielle "Verlierer" entschädigt werden. Bei Variante 2 würden verschiedene Agglomerationen ganz wegfallen. Bei Variante 3 werden verschiedene der heutigen Agglomerationen zusammengefasst.

Handlungsspielräume der Politik	<p>In den Eckpunkten wurde jedoch auch formuliert, dass eine Agglomerationsdefinition einzig wissenschaftlich zu begründen ist. Eine Abkehr von diesem Grundsatz würde den Entscheidungsspielraum für eine Definition massiv einschränken und sie zu einem Spielball eines politischen Lobbyismus machen. Die Politik muss ihrerseits die Möglichkeit haben, auf eine Änderung der Agglomerationsdefinition zu reagieren und entsprechend ihren politischen Zielsetzungen alternative Raumabgrenzungen anzuwenden.</p>
Internationaler Kompatibilität der Varianten	<p>Die internationale Vergleichbarkeit einer schweizerischen Agglomerationsdefinition im Hinblick auf ein internationales Benchmarking wurde wiederholt als wichtiges Anliegen geäußert (Kapitel 5.1.2). Als Absichtserklärung ist dieses Bedürfnis sicherlich zu unterstützen. Bei der konkreten Umsetzung ist eine solche Vergleichbarkeit jedoch kaum herzustellen. Auf europäischer oder gar internationaler Ebene fehlt eine klare Bezugsdefinition. In diesem Sinne kann bei keiner Variante von einer direkten internationalen Kompatibilität gesprochen werden. Eine Erhöhung der minimalen Einwohnerzahl für eine Agglomeration in Variante 2 führt tendenziell zu einer Annäherung an weitere europäische Definitionen. So wurden etwa im Rahmen des ESPON-Projektes 1.4.3. in einem europäischen Vergleich der Schwellenwert für eine Kerngemeinde bei 20'000 Einwohnern und für das Bevölkerungstotal bei 50'000 Einwohnern angesetzt. Aus diesen Überlegungen ist eine Erhöhung der Minimalgrösse sicherlich zu prüfen. Eine Agglomerationsdefinition kann jedoch in erster Linie auf die schweizerischen Bedürfnisse ausgerichtet werden. Hingegen wird es als sehr wichtig erachtet, dass sich die Schweiz aktiv an der europäischen Diskussion beteiligt. In Programmen wie ESPON oder Urban Audit werden wichtige Grundlagen und Anwendungen erarbeitet. Angestrebt wird eine gesteigerte Vergleichbarkeit der nationalen Statistiksysteme. Von einem stärkeren Einbringen in das System der europäischen Raumanalyse und Statistik kann die Schweiz nur profitieren.</p>
Kombinierbarkeit der Varianten	<p>Die drei Varianten sind bewusst nicht so formuliert, dass sie sich gegenseitig explizit ausschliessen. Insbesondere die Grundüberlegung von Variante 3 "Polyzentralität" ist grundsätzlich mit den Varianten 1 oder 2 kombinierbar. Ein grundsätzlicher Richtungsentscheid zu den Varianten bleibt dennoch notwendig. Denn letztlich kann nur eine einzige Abgrenzung begrifflich als Agglomerationsdefinition bezeichnet werden.</p>

7.6 Empfehlungen und Klärungsbedarf

Formulieren von Empfehlungen

Gestützt auf die Bestandesanalyse und die Bedürfnisklärung sowie die Erkenntnisse aus der Herleitung und Beurteilung der möglichen Varianten einer Agglomerationsdefinition werden Empfehlungen für den weiteren Prozess von AGGLOSUISSE formuliert. Sie verbinden Aussagen zu den Inhalten einer Definition mit Folgerungen für den Arbeitsprozess. Die Empfehlungen werden auf verschiedenen Ebenen formuliert:

- Positionierung einer Agglomerationsdefinition im Gesamtkontext räumlicher Definitionen in der Schweiz (Kapitel 7.6.1)
- Inhaltliche Aussagen zu einzelnen Definitionen (Kapitel 7.6.2)
- Bezug zu den notwendigen Datengrundlagen (Kapitel 7.6.3)
- Gestaltung des weiteren Arbeitsprozesses (Kapitel 7.6.4)

Hinweis auf Klärungsbedarf

Neben der Formulierung von Empfehlungen ist es eine zentrale Aufgabe der Grundlagenstudie, auf offene Fragen hinzuweisen. Bei den einzelnen Themen wird im Sinne eines Arbeitsprogrammes der Klärungsbedarf aufgezeigt, der mit den jeweiligen Empfehlungen verbunden ist.

7.6.1 Einbettung in den Gesamtkontext

Empfehlung 1: „Einbettung“

Die Agglomerationsdefinition ist eng mit weiteren räumlichen Definitionen abzustimmen. Notwendig sind in Verbindung zur Agglomerationsdefinition eine flächendeckende Raumtypisierung sowie eine Definition von Metropolregionen.

Keine Überfrachtung der Agglomerationsdefinition

Eine Agglomerationsdefinition kann unmöglich alle Wünsche abdecken, wie sie im Rahmen der Bedürfnisklärung geäussert wurden. Eine Überfrachtung mit verschiedensten Anforderungen würde die Definition zu komplex und damit unpraktikabel machen. Eine Einbettung und Ergänzung der Agglomerationsdefinition mit weiteren räumlichen Definitionen ist deshalb zwingend notwendig. Zwei Punkte sind herauszuheben, welche die Agglomerationsdefinition per definitionem nicht abdecken kann: eine gesamtschweizerisch differenzierte Betrachtung sowie eine Verbindung verschiedener Massstabsebenen.

Flächendeckende Differenzierung

Eine Agglomerationsdefinition muss Räume klar abgrenzen können. Dies führt zwangsläufig zu einer trennscharfen Dichotomie von Agglomeration

und Nicht-Agglomeration, mit allen damit verbundenen Abgrenzungsschwierigkeiten. Wesentliche Wechselwirkungen und Abstufungen gehen dabei zwangsläufig verloren. Deshalb ist ergänzend eine Differenzierung notwendig, welche sich nicht nur auf die Agglomeration selbst beschränken darf. Sie muss in einen flächendeckenden Zusammenhang eingeordnet werden. Diese erfordert eine Anpassung bzw. Neubestimmung der bestehenden Gemeindetypologie (Empfehlung 5)

Sich überlagernde
Massstabebenen

Urbanisierungsprozesse laufen auf verschiedenen sich überlagernden Massstabebenen ab. Die schweizerische Entwicklung kann dabei nicht isoliert, sondern nur im funktionalen Zusammenhang der internationalen Herausbildung von Metropolregionen verstanden werden (Thierstein et al. 2006). Eine Agglomerationsdefinition, welche auf die Massstäblichkeit der Schweiz ausgerichtet ist, kann diesen Anspruch nicht erfüllen. Notwendig ist deshalb eine Weiterentwicklung der bestehenden Definition von Metropolregionen (Empfehlung 4).

7.6.2 Definitionen

Empfehlung 2: Eckpunkte

Die Eckpunkte einer Agglomerationsdefinition, wie sie in Kapitel 7.3 formuliert sind, sind um die folgenden Aussagen zu ergänzen.

- Die Abgrenzung der Agglomerationen erfolgt gemeindescharf.
- Die Agglomerationen bilden geschlossene räumliche Einheiten.
- Die Agglomerationsdefinition muss als Dachdefinition für die Politik verwendet werden können.

Die Eckpunkte sind im Rahmen von AGGLOSUISSE als Grundlage für den weiteren Definitionsprozess verbindlich festzulegen.

Kontroverse Eckpunkte

Die in Kapitel 7.3 formulierten Eckpunkte sind im Arbeitsprozess auf einen sehr breiten Konsens gestossen. Daneben wurden jedoch zwei Themen wiederholt kontrovers diskutiert: Die Frage nach der Bedeutung administrativer Grenzen sowie das Verhältnis von Wissenschaft und Politik im Definitionsprozess. Beide Punkte berühren elementare Grundlagen einer neuen Definition und bedürfen daher einer möglichst frühzeitigen Klärung.

Gemeindescharfe Abgrenzung

Die Abgrenzung der Agglomerationen erfolgt bislang gemeindescharf. Die Empfehlung der Verfasser geht dahin, dieses Prinzip weiter beizubehalten. Eine intrakommunale Differenzierung in Agglomerations- und Nicht-Agglomerationszugehörigkeit wird insbesondere aus Praktikabilitätsgründen abgelehnt. Die Probleme bezüglich der Datenverfügbarkeit, der Plausibilität und Klarheit der Definition sowie der Kommunikation und politischen Handhabung überwiegen einen möglichen Erkenntnisgewinn bei der

Analyse. Ebenfalls nicht praktikabel erscheint eine Aggregation in Form von Gemeindegruppen. Eine Gemeinde kann somit als ganzes nur innerhalb oder ausserhalb des Agglomerationsperimeters liegen. Auf der Ebene der Kriterien sind indessen vorhandene hektarscharfe oder georeferenzierte Daten zu nutzen. Sie ermöglichen eine präzisere Analyse, Beschreibung und Zuordnung einer Gemeinde.

Agglomerationen als geschlossene räumliche Einheiten

Bleibt man bei der Abgrenzung der Agglomerationen entlang administrativer Grenzen, kann ein weiterer Grundsatz formuliert werden. Die Agglomerationen sollten wie bis jetzt eine geschlossene räumliche Einheit bilden. Die Bildung von Exklaven und Enklaven muss im Sinne eines räumlichen Kontinuums vermieden werden.

Dachdefinition für die Agglomerationspolitik

In den Eckpunkten wurde formuliert, dass eine Definition in erster Linie auf eine analytische Verwendung auszurichten und ausschliesslich analytisch zu begründen ist. Es ist jedoch ein Faktum, dass neben die analytische Verwendung der Agglomerationsdefinition eine politische Nutzung getreten ist. Dieser politische Bezug darf nicht ausgeblendet werden. Die Definition des BFS sollte deshalb mit den entsprechenden politischen Handlungsspielräumen als „Dachdefinition“ verwendet werden können. Sie soll wissenschaftlich begründet und politisch verwendbar sein. Dies setzt voraus, dass die Definition auf eine ausreichende politische Akzeptanz stösst (Empfehlung 7).

Eckpunkte klären und festlegen

Die Eckpunkte beschreiben wesentliche Grundsätze einer Agglomerationsdefinition. Damit weitere Arbeiten vorgenommen werden können, müssen diese wichtigen Weichen frühzeitig gestellt werden. Um eine hohe Akzeptanz der Definition zu erreichen, sind die Eckpunkte innerhalb der Projektorganisation von AGGLOSUISSE zu diskutieren und in einer für den weiteren Definitionsprozess verbindlichen Form festzulegen.

Klärungsbedarf

- Die Eckpunkte sind als Ausgangslage für den weiteren Prozess verbindlich festzulegen.

Empfehlung 3: Agglomerationsdefinition

Die Varianten 1 „Status quo plus“ und 2 „Hohe Dichte“ sind weiter zu vertiefen. Als Grundlage für einen Richtungsentscheid sind für beide Varianten praktikable Modelle auszuarbeiten

Notwendige Vertiefung für Variantenentscheid

Im gegenwärtigen Stand von AGGLOSUISSE ist ein grundlegender Variantenentscheid noch nicht möglich. Mit dem tiefen Präzisierungsgrad der Variantenbeschreibung bleiben zahlreiche Fragen ungeklärt. Im weiteren Prozess sind die beiden Varianten 1 "Status quo plus" und 2 "Hohe Dichte" als mögliche Alternativen zu vertiefen. Die Überlegungen zur Polyzent-

ralität aus Variante 3 fliessen in die Definition von Metropolregionen ein (Empfehlung 4).

Festlegung von Kriterien Um die Varianten abschliessend beurteilen zu können, sind Modelle auszu-
arbeiten, in denen die Kriterien und ihr Anwendungsmechanismus be-
stimmt werden. Damit steht das eigentliche Kernstück der Arbeit noch
bevor, tauchen doch viele Fragen und Probleme erst bei der konkreten
Bestimmung der Definition auf.

Klärung der Praktikabilität Die beiden Modelle sind auf ihre Praktikabilität zu testen. Bei der Bestim-
mung der Kriterien ist möglichst frühzeitige Klarheit bezüglich der Daten-
verfügbarkeit zu schaffen (Empfehlung 6). Auf der Basis von Modellrech-
nungen kann die Plausibilität geprüft und notwendige Anpassungen vor-
genommen werden. Dabei können auch die Grenz- und Schwellenwerte
bestimmt werden.

Klärungsbedarf

- Ausarbeitung von praktikablen Modellen: Bestimmung von Kriterien,
abgestützt auf theoretische Fundierung; Prüfung der grundsätzlichen
Machbarkeit und Plausibilität mit Modellrechnungen.

Empfehlung 4: Metropolregionen

Die bestehende Definition der Metropolregionen ist grundlegend zu über-
arbeiten.

Metropolregionen im
internationalen Kontext

Die Definition von Metropolregionen ist ergänzend zur Agglomerationsde-
finition ein wichtiger Bestandteil, um Urbanisationsprozesse auf unter-
schiedlichen Massstabsebenen abbilden zu können. Die Ebene der Metro-
polregionen erfordert eine übergeordnete Betrachtung mit einer internati-
onalen Perspektive.

Herausforderungen bei der
Abgrenzung von
Metropolregionen

Der internationale Bezug der Metropolregionen muss bei der Bestimmung
der Kriterien seinen Niederschlag finden. Sie sind mehr als nur ausgedehnte
Pendleräume, wie dies gemäss der heutigen Definition der Fall ist. Metro-
polräume definieren sich über ihre Innovations-, Gateway- und Regulati-
onsfunktionen (Thierstein et al. 2006). Mit diesem Verständnis von Metro-
polregionen, das auf Flüssen, Netzwerken und Beziehungen beruht, be-
steht die Schwierigkeit einer klaren räumlichen Abgrenzung. Die Möglich-
keiten und Grenzen hierbei sind näher zu prüfen.

Metropolen als Analyse- und
Handlungsraum

Die Metropolregionen sind im Sinne von analytischen Raumeinheiten zu
definieren. Eine Entwicklung hin zu einem politischen Handlungsraum, wie
dies bei den Agglomerationen der Fall war, ist durchaus denk- und
wünschbar. Mit der Metropolitankonferenz Zürich sind bereits erste Be-
strebungen in dieser Richtung im Gange. Die Konferenz verfolgt das Ziel,
eine Plattform zu etablieren, die zum Informations- und Erfahrungsaus-

tausch, zur Wahrnehmung gemeinsamer strategischer Interessen sowie zur Identitätsbildung und zur Sensibilisierung für aktuelle Herausforderungen dienen kann.

Klärungsbedarf

- Prüfung eines praktikablen Modells einer Metropolregionsdefinition

Empfehlung 5: Urbanitätsgradient

Ein Urbanitätsgradient als flächendeckende Raumtypisierung und Ersatz für die bestehende Gemeindetypologie ist vertieft zu prüfen.

Bestehende Gemeindetypologie schwer verständlich

Auf der Basis der Volkszählungsdaten von 1980 wurde in der Schweiz eine Gemeindetypologie entwickelt. Sie ermöglicht eine differenzierte flächendeckende Raumanalyse. Mit den 22 Gemeindetypen und den neun aggregierten Hauptkategorien resultiert ein sehr detailreiches Bild, das sich schwer interpretieren lässt und nur von einem kleinen Kreis von Spezialisten verstanden wird. Die Zuteilung der Gemeinden zu einem Typ erfolgt nach einem komplexen Mechanismus anhand miteinander verknüpfter, hierarchischer Kriterien (BFS 2005A:118). Verschiedene Klassifizierungskriterien der Zentralität, des Pendlerverhaltens, der wirtschaftlichen Hauptaktivität, des Bevölkerungswachstums und der Einkommenstärke werden vermischt.

Fokus auf Urbanisierungsprozess legen

Eine neue Raumtypisierung muss gegenüber der bestehenden Gemeindetypologie an Klarheit und Verständlichkeit gewinnen. Ein Informationsverlust, der zwangsläufig mit einer Vereinfachung verbunden ist, muss mit dem Ziel einer erhöhten Kommunizierbarkeit in Kauf genommen werden. Die Typisierung hat nicht den Anspruch zu erfüllen, ein umfassendes Bild der Raumstrukturen zu zeichnen. In Verbindung zur Agglomerationsdefinition soll sie auf den Urbanisierungsprozess fokussiert sein. Dies schliesst weitere Raumtypisierungen mit anderen Schwerpunkten (z.B. Sozio-Demografie, wirtschaftliche Aktivität oder Naturraum) nicht aus (Altweg 2007).

Bildung eines Urbanitätsgradienten

Als Grundlage für eine neue Raumtypisierung kann die These der vollständigen Urbanisierung herangezogen werden. Die Urbanisierung bildet den Motor räumlicher Prozesse mit flächendeckender Wirkung (ETH Studio Basel 2006:165). Mit einem Urbanitätsgradienten von der "Zürcher Bahnhofstrasse bis zum Matterhorn" ist der Versuch zu unternehmen, dieses räumliche Geflecht anhand ausgewählter Kriterien abzubilden. Die Bildung des Gradienten muss in enger Abstimmung mit der Bestimmung der Kriterien zur Agglomerationsdefinition erfolgen.

Klärungsbedarf

- Erarbeitung und Prüfung eines Urbanitätsgradienten, in enger Abstimmung mit der Bestimmung der Kriterien für eine Agglomerationsdefinition.

7.6.3 Datenlage

Empfehlung 6: Datenlage

Die künftige Verfügbarkeit von Grundlagendaten für eine Agglomerationsdefinition ist so früh als möglich zu klären. Zwei Punkte sind von besonderer Bedeutung:

- Verfügbarkeit von Pendlerdaten
- Verfügbarkeit von alternativen Flussgrössen

Die Bedürfnisse sind in engem Austausch mit den Verantwortlichen für die neue Volkszählung zu koordinieren.

Abhängigkeit von der neuen
Volkszählung

Die Umstellung der Volkszählung auf Registerdaten bringt wesentliche Veränderungen im statistischen System der Schweiz. Zahlreiche Fragen sind noch offen. So bestehen noch keine präzisen Aussagen darüber, welche Daten zu welchen Zeitpunkten vorliegen werden. Die Bestimmung von Kriterien ist jedoch auf diese Informationen angewiesen. Der Zeitplan für den Definitionsprozess steht deshalb in Abhängigkeit zur weiteren Ausgestaltung der neuen Volkszählung ab 2010.

Zentrale Bedeutung von
Pendlerdaten

Die Daten zu den Pendlerbewegungen bilden eine zentrale Grundlage bei der Abgrenzung der Agglomerationen. Als einzige kleinräumige und bislang flächendeckend verfügbare Flussgrösse wäre ein Wegfall dieser Datenbasis im Hinblick auf eine neue Definition nur sehr schwer zu ersetzen. Infrac (2006) hat Alternativen zur bisherigen Vollerhebung aufgezeigt, die jedoch alle mit einem Informationsverlust verbunden sind. Um die Anwendbarkeit der neuen Pendlerdaten zu prüfen, ist konkret aufzuzeigen, ob mittels Hilfskonstruktionen wie Gemeindegruppen oder Interpolationen dennoch approximative Aussagen auf Gemeindeebene getroffen werden können.

Schwierige Datenlage bei
Flussgrössen

Als mögliche Alternative oder Ergänzung zu Pendlerdaten sind weitere Flussgrössen zu prüfen. Eine entsprechende Übersicht ist bislang nicht vorhanden. Die Verfügbarkeit von Flussgrössen ist jedoch im Allgemeinen sehr gering, wie auch die Erfahrung von ESPON (2007:17) auf europäischer Ebene gezeigt haben. Insbesondere auf einer kleinmassstäblichen Ebene sind kaum Daten vorhanden.

Möglichkeiten für neue
Datenquellen

Mittel- bis langfristig ist beim Bundesamt für Statistik geplant, weitere administrative Datenquellen zu erschliessen. Dadurch könnten sich in einem weiteren Horizont auch für eine Agglomerationsdefinition neue, bislang noch nicht angedachte Möglichkeiten eröffnen.

Klärungsbedarf

- Die Datenbedürfnisse aufgrund der Agglomerationsdefinition sind so weit möglich in den Prozess zur Umstellung der Volkszählung auf Registerdaten einzubringen.
- Es sind Abklärungen zur künftigen Datenverfügbarkeit möglicher Flussgrössen zu treffen.
- Die Möglichkeiten zur Verwendung von Daten aus den geplanten Strukturerhebungen in der Volkszählung 2010 sind näher zu prüfen. Es ist zu klären, inwieweit solche Daten für eine gemeindescharfe Agglomerationsdefinition grundsätzlich nutzbar sind.

7.6.4 Arbeitsprozess

Empfehlung 7: Arbeitsprozess

Auf die politische Akzeptanz einer neuen Agglomerationsdefinition ist im weiteren Arbeitsprozess von AGGLOSUISSE verstärkt Rücksicht zu nehmen. Die Rollen der Expertengruppe und der strategischen Begleitgruppe sind weiter zu präzisieren.

Veränderter
Anwendungskontext

Während die Agglomerationsdefinition lange Zeit vorwiegend für analytische Zwecke genutzt wurde, hat sich der Kontext gewandelt. Mit zunehmender Bedeutung der Agglomerationen als Handlungsräume wird die politische Verwendbarkeit der Definition zu einer zentralen Anforderung. Wie die Beispiele des Infrastrukturfonds oder des Finanz- und Lastenausgleich des Kantons Bern zeigt, wird die Agglomerationsdefinition nicht mehr nur als Hilfsmittel verwendet, um diese Prozesse besser verstehen zu können, sondern zunehmend auch als harte Abgrenzung verwendet zur Regelung von finanziellen Abgeltungen. Nicht zuletzt aufgrund mangelnder Alternativen greift die Politik bei der Festlegung von Förderperimetern zunehmend auf die Agglomerationsdefinition zurück. Dies ist unvermeidbar und darf als Tatsache nicht ausgeblendet werden.

Festlegung von Grenzen als
politische Entscheide

Die Definition soll rein wissenschaftlich begründet sein, wie in den Eckpunkten festgehalten wurde. Sie soll es ermöglichen, Urbanisierungsprozesse abzubilden und zu analysieren und muss daher aus Kriterien bestehen, welche sich auf wissenschaftliche Modelle abstützen. Absolute Objektivität kann die Definition dennoch nicht erlangen, denn jede Auswahl von Kriterien ist letztlich subjektiv geprägt. Die Definition dient dazu, die Gren-

ze zwischen urbanen und ländlichen Räumen festzulegen und prägt das Bild der Schweiz daher wesentlich mit. Wo diese Grenzen liegen sollen, kann nicht alleine durch die Wissenschaft entschieden werden, sondern wird immer von der Politik mit beeinflusst.

Vermeiden einer
Paralleldefinition

Sollten sich die Anwender der Definition nicht mit einer neuen Definition identifizieren können, besteht die Gefahr, dass sie eine Alternative entwickeln, welche ihren Verwendungszwecken besser entspricht. Die politische Akzeptanz hat auch Auswirkungen auf den Bekanntheitsgrad der Definition. Diese soll helfen, das Verständnis für Urbanisierungsprozesse auch in der Öffentlichkeit zu schärfen. Würde die wissenschaftliche Definition des BFS jedoch nur noch von Fachleuten aus Statistik und Wissenschaft für analytische Zwecke angewendet, wäre damit niemandem gedient.

Rollenklärung und Stärkung der
strategischen Begleitgruppe

In den Diskussionen mit der Expertengruppe und der strategischen Begleitgruppe hat sich eine Meinungsverschiedenheit gezeigt zwischen den Ansprüchen der Wissenschaft und der Politik. Das BFS kann durch die Ausgestaltung des weiteren Definitionsprozesses die Begleitgruppen als "Frühwarnsystem" nutzen und dieser Tendenz der Polarisierung entgegenwirken. Wichtig scheint in diesem Zusammenhang insbesondere eine Klärung der Rollen und des Mitspracherechts der verschiedenen Begleitgremien. Im weiteren Prozess sollte klar und transparent geregelt sein, wer sich wann und mit welcher Konsequenz zu welchen Aspekten der Definition äussern kann. Empfohlen wird eine stärkere Einbindung der strategischen Begleitgruppe. Die Bestimmung der neuen Definition erfordert eine iterative Annäherung zwischen dem Wünschbaren und dem aufgrund der Datenverfügbarkeit tatsächlich Machbaren. Die einzelnen Arbeitsschritte sollten unter Berücksichtigung der beiden Aspekte entsprechend gut zeitlich abgestimmt werden.

Klärungsbedarf

- Prozessgestaltung: Planung der Entscheidungswege und -zeitpunkte
- Präzisierung der Rolle und des Einbezugs der Expertengruppe und der strategischen Begleitgruppe
- Zeitliche Ablaufplanung der Arbeitsschritte in Abstimmung mit der Verfügbarkeit der notwendigen Information hinsichtlich Datenverfügbarkeit (VZ 2010)

A1 Literatur

- Arbeitsgruppe Regionale Standards [Hrsg.] (2005): Regionale Standards. Ausgabe 2005.
- ARE (Bundesamt für Raumentwicklung), seco (Staatssekretariat für Wirtschaft) (2006): Agglomerationspolitik des Bundes. Zwischenbericht 2006. Bern.
- ARE (Bundesamt für Raumentwicklung) (2005): Raumentwicklungsbericht 2005. Bern.
- ARE (Bundesamt für Raumentwicklung) (2003): Monitoring urbaner Raum. Bern.
- ARE (Bundesamt für Raumentwicklung) (2002): Agglomerationsprogramm. Arbeitshilfe. Provisorische Fassung. Bern.
- Altweg, D. (2007): Weiterentwicklung der Gemeindetypologie. Internes Inputpapier. Bundesamt für Statistik, Neuchâtel.
- Avenir Suisse (2005): Baustelle Föderalismus. Metropolitanregionen versus Kantone: Untersuchungen und Vorschläge für eine Revitalisierung der Schweiz. Verlag Neue Zürcher Zeitung. Zürich.
- Barham, C., Begum, N. (2006): The new urban/rural indicator in the Labour Force Survey. Office for National Statistics, London.
- BBR (Bundesministerium für Bauwesen und Raumordnung) (2005): Raumstrukturtypen. Konzept – Ergebnisse – Anwendungsmöglichkeiten – Perspektiven BBR-Arbeitspapier, Bonn.
- BBR (Bundesministerium für Bauwesen und Raumordnung) (2007): Raumabgrenzungen (www.bbr.de). Berlin.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2006): Neue Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumordnung. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.6. 2006. Berlin.
- Bundesrat (2001): Agglomerationspolitik des Bundes. Bericht des Bundesrates vom 19. Dezember 2001. Bern.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (2005a): Die Raumgliederungen der Schweiz. Neuchâtel.

- BFS (Bundesamt für Statistik) (2005b): Soziokulturelle Unterschiede in der Schweiz. Vier Indizes zu räumlichen Disparitäten, 1990-2000. Neuchâtel.
- Castells, M. (1996): The Information age: Economy, society and culture. Volume I – The Rise of the Network Society. Blackwell Publishers, Malden.
- Crevoisier, O.; Quiquerez, F. (2004): Inter-regional corporate ownership and regional autonomy: the case of Switzerland. The Annals of Regional Science, vol. 39, n°4, pp. 663-689.
- ESPON (2007): Preparatory Study on Feasibility of Flows Analysis. Draft Final Report (ESPON Project 1.4.4). Luxembourg.
- ESPON (2006a): Urban-rural relations in Europe. Final report (ESPON Project 1.1.2). Luxembourg.
- ESPON (2006b): The Role of Small and Medium-Sized Towns (SMESTO) (ESPON Project 1.4.1). Luxembourg.
- ESPON (2006c): Study on Urban Functions. Draft Final Report (ESPON Project 1.4.3). Luxembourg.
- ESPON (2005): Potentials for polycentric development (ESPON Project 1.1.1). Luxembourg
- ETH Studio Basel (2006): Die Schweiz. Ein städtebauliches Porträt. Einführung. Birkhäuser Verlag, Basel.
- Eurostat (2004): Urban Audit. Methodological handbook. Luxembourg.
- Hoffmann-Martinot, V.; Sellers, J. (Hrsg) (2005): Metropolitanization and Political Change. Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Infras (2006): Neukonzeption Volkszählung – Pendlermobilität. Bern.
- Kübler D. (2006): Agglomerationsdefinitionen. Überlegungen aus wissenschaftlicher Sicht. Präsentation anlässlich des AGGLOSUISSE-Workshops vom 29. Juni 2006. Neuchâtel.
- Lampugnani, V.; Keller, T.; Buser, B. (Hrsg.) (2007): Städtische Dichte. Zürich. Verlag NZZ Libro.
- NFA (2004): Verfeinerung des soziodemographischen Lastenausgleichs des Bundes (SLA). Projektgruppe 12, Schlussbericht zuhanden des Leitorgans. Bern.
- OECD (2002): Redefining Territories. The Functional Regions. Paris.

Schuler, M.; Perlik, M.; Pasche, N. (2004): Nicht-städtisch, rural oder peripher – wo steht der ländliche Raum heute? Bundesamt für Raumentwicklung, Bern.

Schuler, M. (1984): Abgrenzung der Agglomerationsräume in der Schweiz 1980. Beiträge zur schweizerischen Statistik, Heft 105. Bundesamt für Statistik. Bern.

Spinatsch, M. (2005): Agglomerationen in der Schweiz. Inventar der aktuellen politisch-administrativen Vorhaben und Beurteilung der Zweckmässigkeit der Agglomerationsdefinition des BFS. Bericht zuhanden des Bundesamtes für Statistik. Bern.

TAK (Tripartite Agglomerationskonferenz) (2004): Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration. Bern.

Thierstein, A.; Kruse, C.; Glanzmann, L.; Gabi, S.; Grillon, N. (2006): Raumentwicklung im Verborgenen. Die Entwicklung der Metropolregion Nordschweiz. Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich.

A2 Interviewpartner

- Georg Tobler, Marco Kellenberger (Bundesamt für Raumentwicklung – ARE)
- Corinne Marghelan-Ferrat (Agglomeration Fribourg)
- Thomas Minger (Konferenz der Kantonsregierungen – KdK)
- Roland Fischer, Fred Bangerter (Eidgenössische Finanzverwaltung, Projekt NFA)
- Maria Lezzi, Martin Sandtner (Hochbau und Planungsamt der Stadt Basel)
- Denis Décosterd (ehem. Generalsekretär Lausanne Région)
- Gian Antonio Paravicini Bagliani (Statistisches Amt des Kantons Luzern)

A3 Begleitgruppen

Expertengruppe

- Sara Carnazzi Weber, Credit Suisse Economic Research
- Antonio Da Cunha, Université de Lausanne, Observatoire universitaire de la ville et du développement durable
- Philippe Eichenberger, OFS, chef section Méthodes
- Dominique Joye, Université de Lausanne (institut interdisciplinaire d'études des trajectoires biographiques)
- Vincent Kaufmann, EPFL ENAC INTER LASUR
- Peter Knöpfel, IDHEAP, Politiques publiques et durabilité (Lausanne)
- Daniel Kübler, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich
- Heiri Leuthold, Geographisches Institut, Universität Zürich
- Jacques Lévy, EPFL ENAC INTER LAC (Laboratoire Chôros)
- Walter Schenkel, Synergo (Mobilität, Politik, Raum)
- Michèle Tranda-Pittion, C.E.A.T. (Lausanne)
- Bernard Woeffray, Service de l'aménagement du territoire du canton de Neuchâtel

Strategische Begleitgruppe

- Fred Bangerter, collaborateur scientifique, projet Nouvelle Péréquation Financière RPT Administration fédérale des finances (AFF), Division planification financière, budget, compte d'Etat, péréquation financière (PBCP)
- Dominique Frei, Directeur Office cantonal de la statistique Genève (CORSTAT)
- Peter Glauser, Office fédéral de la statistique (OFS), chef section Analyses spatiales
- Michel Kammermann, Office fédéral de la statistique (OFS), chef division Economie spatiale et développement durable
- Maria Lezzi, Hochbau und Planungsamt der Stadt Basel (Schweizerische Kantonsplanerkonferenz KPK)
- Christoph Miesch, Amt für Gemeinden des Kantons Bern, Représentant des Projets modèles de la Politique des agglomérations
- Thomas Minger, Conférence des Gouvernements Cantonaux CdC, Chef du Service des affaires intérieures
- Fiorenza Ratti, secrétariat d'Etat à l'économie seco, responsable de la Politique des agglomérations
- Ursula Rellstab, Présidente, Association Métropole Suisse
- Georg Tobler, Office fédéral du développement territorial (ARE), Chef Groupe stratégique pour la Politique des agglomérations
- Walter Wittmer, Directeur Statistik Stadt Zürich (Union des Villes Suisses UVS)