

Zwischenbilanz Modellvorhaben Agglomerationspolitik

Zusammenfassung des Erfahrungsaustausches vom 29. August 2006

1 Anlass und Ziele des Erfahrungsaustausches

Seit Frühjahr 2002 unterstützt der Bund Modellvorhaben, die eine Verbesserung der Zusammenarbeit in Agglomerationen zum Ziel haben. In vielen Projekten hat sich eine mehrjährige Erfahrung im Aufbau und in der Weiterentwicklung der Zusammenarbeit angesammelt. Diese Erfahrungen wurden im Sinne einer Zwischenbilanz anlässlich des Workshops zusammengetragen und diskutiert. Teilnehmende waren die Projektverantwortlichen der Modellvorhaben.

2 Erkenntnisse aus den Projekterfahrungen

Gestützt auf je ein Inputreferat aus einem Modellvorhaben wurden in vier Gruppen die bisherigen Erfahrungen und Erkenntnisse ausgetauscht und diskutiert.

Folgende Modellvorhaben wurden präsentiert (vgl. beiliegende Folien)

- Schaffhausen Plus (Liv Minder)
- Trinationale Agglomeration Basel - TAB (Frédéric Duvinage)
- Agglomeration Freiburg (Corinne Margalhan-Ferrat)
- Agglomeration Vevey-Montreux-Riviera (Colette Rossier)

Die Diskussionen orientierten sich am Grundsatz, dass sich ein Projekt zur Verbesserung der Zusammenarbeit sowohl mit strukturellen und institutionellen als auch mit inhaltlichen Fragen befassen und dabei den Prozess bewusst gestalten muss. Die nachfolgende Zusammenfassung greift die wichtigsten Themen der Diskussion auf.

2.1 Erfolgsfaktoren und Hindernisse

Nachfolgend werden die in den Präsentationen bzw. Diskussionen genannten Erfolgsfaktoren aufgelistet. Einzelne Aspekte werden in den nachfolgenden Kapiteln vertieft. Verschiedene Elemente spielen eher zu Beginn eines Prozesses eine Rolle, andere bei einer schon relativ gut etablierten Zusammenarbeit. Die nachfolgend aufgeführten Erfolgsfaktoren und Hindernisse sind weder gewichtet, noch erheben sie Anspruch auf Vollständigkeit.

Erfolgsfaktoren

- Kombination einer grenzüberschreitende Planung mit einer Umsetzung innerhalb traditioneller Kompetenzen und Strukturen
- Schrittweise Institutionalisierung der Zusammenarbeit
- Etablierung einer zentralen Entscheidungsplattform
- Positive Einstellung der Kernstadt
- Bottom-up-Projekte bzw. Kombination Bottom-up und Top-down.
- Frühzeitige Einbindung der Politiker. Die Rekrutierung der Projektbeteiligten darf nicht dem Zufall überlassen werden.

- Ausgestaltung des Modellvorhabens als Lernprozess der Fachleute und Politiker (massvoller Einsatz externer Experten)
- Einsatz kreativitätsfördernder Arbeitsformen (z.B. Grossgruppenmoderation)
- Mediale Präsenz (z.B. über positive Projekte)
- Engagement einzelner Personen und die Kontinuität ihres Einsatzes
- Sicherstellung und klare Regelung der Finanzierung für Projektdauer
- Leitbild als Grundlage für einen dynamischen Prozess
- Stärken-Schwächenanalyse als Grundlage
- Heikle Themen vermeiden (z.B. Gemeindefusionen, Abgeltung Zentrumslasten)
- Je nach Widerständen den Grad der angestrebten Verbindlichkeit zurückstellen
- Rasche Konkretisierung und Umsetzung von Projekten
- Den unterschiedlichen Interessenlagen Rechnung tragen (Kernstadt – erster Agglotürtel – periurbane Gemeinden)
- Schrittweiser Aufbau einer Identität und des Vertrauens in möglichst konstantem und klar definiertem Perimeter
- Überschaubarer Projektfahrplan bei genügender terminlicher Flexibilität

Hindernisse

- Ungenügende Ressourcen und Kompetenzen der Gemeinden, um die agglomerationsweit geplanten Projekte umzusetzen.
- Strukturfragen stossen auf kleines Interesse, da sie nicht direkt zur Lösung unmittelbar anstehender Probleme beitragen.
- Zeitliche Beanspruchung von Fachleuten und Politikern
- Fehlende Strategie auf Stufe Agglomeration und damit zusammenhängend eine wechselnde Prioritätensetzung
- Zu viele parallele Projekte
- Unterschiedliche Kompetenzen, finanzielle Möglichkeiten und Prioritäten der Projektpartner
- Widerstände in einzelnen Gemeinden (auf Fachebene und politischer Ebene); Konkurrenz statt Kooperation
- Fehlende bereichsübergreifende Zusammenarbeit in den Verwaltungen aller Ebenen

2.2 Strukturen und Inhalte

Strukturfragen können nicht unabhängig von Inhaltsfragen beantwortet werden und umgekehrt. Dies ergibt sich aus verschiedenen Überlegungen:

- Strukturen sind nur ein Mittel zum Zweck. Der Zweck wird durch die Inhalte definiert. Die Strukturen ergeben sich meist aus dem konkreten Zusammenhang und den Inhalten, die im Vordergrund stehen.
- Politiker und Bevölkerung interessieren sich in erster Linie für inhaltliche Fragen. Mit einer reinen Strukturdiskussion lassen sich kaum erfolgreiche Prozesse führen.

- Eine Diskussion lässt sich aber selten nur auf Inhalte beschränken: Je nach Zielen, Handlungsfeldern und konkreten Massnahmen kommt eine unverbindliche Zusammenarbeitsform schnell an ihre Grenzen.
- Die Strukturfrage hängt zusammen mit der Frage der Kompetenzen: Welche Kompetenzen sollen / wollen die Gemeinden übertragen. Es ist aber auch zu prüfen, ob der Kanton der Agglomeration im Sinne des Subsidiaritätsprinzips Kompetenzen abgeben kann.

Eine sorgfältige Analyse (z.B. eine SWOT-Analyse wie bei Schaffhausen Plus) erleichtert die Konsensfindung. Sie hilft bei der Suche nach einem adäquaten Perimeter, bei der Festlegung von Handlungsfeldern und der Priorisierung von Massnahmen.

Während des ganzen Projektverlaufes ist es wichtig, immer die Ebene der gesamten Agglomeration im Blick zu behalten. Eine Ansammlung unabhängiger und kleiner Projekte ist zu vermeiden (projet d'agglomération statt agglomération de projets).

Bund oder Kantone können eine Art Check-Liste möglicher Kooperationsthemen aufstellen, um die Analysearbeiten in den Agglomerationen zu unterstützen. Allenfalls wäre sogar die Einführung obligatorischer bzw. fakultativer Kooperationsbereiche zu prüfen.

2.3 Prozess

Eine sorgfältige Konzeption, Gestaltung und Begleitung des Prozesses ist unabdingbar für die Verbesserung der Zusammenarbeit. Die nachfolgenden Erfahrungen zur Ausgestaltung des Prozesses wurden im Verlaufe des Workshops zur Sprache gebracht.

Der *Start eines Projektes* muss sehr sorgfältig vorbereitet und zwischen Fachebene und Politikern gut abgestimmt werden. Die politische Ebene muss schon vor dem eigentlichen Start sensibilisiert werden, damit sie bereit ist, sich auf einen längeren Prozess mit offenem Ausgang einzulassen. Eine sorgfältige Stärken-Schwächenanalyse und eine anschliessende Strategiediskussion ist eine wichtige Basis. Es ist zweckmässig, sich zuerst auf die Inhalte eines Projektes zu fokussieren, bevor die Strukturen diskutiert werden.

Die *Motivation* für ein Engagement der Gemeinden in der Agglomerationspolitik liegt vielfach in der Hoffnung auf einen finanziellen Benefiz. Aus dieser begrenzten Motivation wächst aber häufig die Überzeugung für die Notwendigkeit und Richtigkeit des ausgelösten Prozesses zur Zusammenarbeit.

Einbezug der Politik: Die Politiker müssen von Anfang an involviert sein. Es sollen möglichst viele Akteure hinter den Zielen eines Projektes stehen. Dabei ist aber der zeitlichen Beanspruchung der Beteiligten Rechnung zu tragen. Sowohl Fachleute als auch Politiker sind in ihre normalen Funktionen eingespannt und können den Prozess als Zusatzbelastung erleben.

Bedeutung von einzelnen Persönlichkeiten: Ein wichtiger Erfolgsfaktor ist das Engagement einzelner Schlüsselpersonen. Deren Engagement sollte wenn möglich die gesamte Projektdauer erfassen, um die nötige Kontinuität sicherstellen zu können.

Verhältnis externe Experten – Fachleute – Politiker: Die Erfahrung verschiedener Modellvorhaben zeigt, dass die Erarbeitung der konkreten Resultate durch die Politiker zwar teilweise mehr Zeit beansprucht, dafür aber einen wertvollen Lernprozess auslöst. Externe Facharbeit kann die Bereitstellung von Lösungen beschleunigen, die Akzeptanz bei Fachleuten und Politikern droht dafür zu sinken.

Einbezug der Bevölkerung: Die Kommunikation und Medienarbeit spielt von Beginn an eine wichtige Rolle. Der Einbezug der Bevölkerung darf sich nicht auf eine Information am Schluss des Projektes beschränken. Die Erfahrung zeigt, dass der Einbezug der Wirtschaft schwierig ist und sich am besten über möglichst konkrete Projekte realisieren lässt.

Ausschluss umstrittener Themen: Der Prozess kann vereinfacht werden, wenn zumindest zu Beginn umstrittene Themen explizit oder implizit aus der Diskussion ausgeschlossen werden. Z.B. kann es hinderlich sein, von Anfang an eine verbindliche Zusammenarbeit als Ziel zu deklarieren. Ab einem bestimmten Zeitpunkt dürfen solche Themen aber auch nicht mehr tabuisiert werden. Es ist beispielsweise nicht Ziel führend, über verbindliche Zusammenarbeit zu sprechen, wenn nicht gleichzeitig die Kompetenzverteilung zwischen Kanton, Agglomeration und Gemeinden thematisiert wird.

Umgang mit Dynamik, Terminplanung: Die Zusammenarbeit ist ein Lernprozess, der einer eigenen Dynamik unterworfen ist. Diesem Lernprozess muss genügend Zeit eingeräumt werden. Phasen des Optimismus können mit Phasen der Entmutigung abwechseln. Prioritäten können aufgrund politischer Überlegungen ändern. Trotz dieser Schwierigkeiten ist eine möglichst klare Terminplanung mit ehrgeizigen terminlichen Zielen anzustreben.

Finanzplanung: Für die gesamte geplante Projektdauer ist ein realistischer Finanzrahmen sicherzustellen und der Finanzierungsmodus zu regeln.

Rolle der Kantone und weiterer Beteiligter: Die Modellvorhaben zeigen bezüglich der Rahmenbedingungen ein sehr heterogenes Bild (gesetzliche Grundlagen, Rolle und Selbstverständnis des Kantons, bestehende Organisationen). Die Beziehungen zwischen Projektträgern, Kanton(en) und weiteren Beteiligten sind von Anfang an zu klären und auch im Verlaufe des Projektes immer wieder zu thematisieren. Die Rolle der Kantone in den verschiedenen Modellvorhaben war bisher unterschiedlich und hat sich teilweise im Verlaufe des Projektes geändert: Führungsrolle, Gleichgültigkeit, Anreize setzen, Blockierung des Projektes, bottom-up oder top-down.

2.4 Perimeter

Die Perimeterfrage spielt in den meisten Modellvorhaben eine zentrale Rolle. Es stellen sich namentlich drei Fragen:

1. Mit welchem Verfahren wird der geeignete Perimeter festgelegt? Die Modellvorhaben zeigen sehr unterschiedliche Ansätze:
 - Festlegung des Perimeters durch den Kanton (top-down) (Freiburg)
 - Festlegung durch die regionalen Akteure (Vevey-Montreux, TAB)
 - Festlegung als evolutiver Prozess zwischen Kanton und regionalen Akteuren (Kanton Bern)

Den meisten Modellvorhaben gemeinsam ist, dass vorerst von einem provisorischen Perimeter ausgegangen wird, der im Verlaufe des Prozesses angepasst werden kann. Einige Modellvorhaben wählen bewusst einen grossen Perimeter, um alle möglichen Akteure von Anfang an einbeziehen zu können (MACU), andere gehen von einem kleinen Perimeter aus, der bei Bedarf vergrössert werden kann.

Mit der Perimeterfrage sind häufig auch Kompetenzfragen verbunden. Daher hat es sich z.B. in Schaffhausen bewährt, alle Akteure und Ebenen beim Aufbau der Plattform einzubeziehen.

2. Nach welchen Kriterien wird der Perimeter festgelegt? Auch hier sind verschiedene Ansätze vertreten, die sich überschneiden können:
 - Bestehende Zusammenarbeit (Vevey-Montreux-Riviera)
 - Politische Überlegungen
 - Analyse der funktionalen Beziehungen, z.B. über eine SWOT-Analyse (Schaffhausen Plus)

3. Welche Vor- und Nachteile haben flexible bzw. fixe Perimeter? Flexible Perimeter ergeben sich bei der Anwendung funktionaler Kriterien. Je nach Thema der Zusammenarbeit kann der Perimeter angepasst werden. Sobald hingegen eine Struktur festgelegt wird, braucht es einen festen Perimeter. In einem fixen Perimeter kann zudem mit der Zeit eine regionale Identität entstehen. Ein fester Perimeter kann sogar eine Voraussetzung sein, dass ein Prozess überhaupt voranschreitet.

Die Erfahrungen aus den Modellvorhaben der Kantone Bern und Schaffhausen zeigen, wie man Flexibilität und Konstanz kombinieren kann:

- Der Kanton Bern unterscheidet zwischen einem fixen Organisationsperimeter und flexiblen Bearbeitungsperimetern.
- Schaffhausen Plus hat ein Zwiebschalenmodell entwickelt mit Vollmitgliedern und assoziierten Mitgliedern

2.5 Verhältnis Agglomerationsprogramm – Modellvorhaben

In einigen Modellvorhaben (namentlich Freiburg und Lausanne) hat die Gleichzeitigkeit von Modellvorhaben und Agglomerationsprogramm zu Spannungen und zusätzlichen Schwierigkeiten geführt. Die Anforderungen des Bundes an die Agglomerationsprogramme waren für den Zusammenarbeitsprozess Hindernis und Motor zugleich. Dabei haben verschiedene Faktoren eine Rolle gespielt:

- Zu Schwierigkeiten führte insbesondere das zeitliche Element: Der Aufbau einer Zusammenarbeit braucht genügend Zeit. Der Bund hat mit teilweise sehr kurzen Fristen diesen Prozess übersteuert. Diese Fristen waren politisch diktiert und konnten deshalb ungenügend auf die weicheren Faktoren der Prozessgestaltung abgestimmt werden.
- Der Zeitdruck konnte dazu führen, dass auf eine umfassendere Diskussion der Prioritäten verzichtet wurde.
- In einigen Agglomerationen lag die Federführung für das Agglomerationsprogramm und das Modellvorhaben nicht bei derselben Trägerschaft oder die Rollen von Kanton, Region und Gemeinden blieben lange ungeklärt. In einige Fällen haben Modellvorhaben und Agglomerationsprogramm unterschiedliche Perimeter. Diese Unklarheiten haben teilweise zu Konflikten und Rückschlägen geführt.
- Das Verhältnis war seitens Bund nicht widerspruchlos und umfassend geklärt und dargelegt worden.

3 Die „10 goldenen Regeln“ der Zusammenarbeit

Welches sind die wichtigsten Aspekte, die bei der Lancierung und Durchführung eines Projektes zur Verbesserung der Zusammenarbeit zu beachten sind? Im Sinne einer Gesamtbilanz haben die Teilnehmenden des Workshops versucht, aus ihrer Sicht die 4 – 6 wichtigsten Punkte zusammen zu tragen. Sie konnten sich dabei auf drei kurze Inputreferate abstützen (vgl. Beilage):

- Aus Sicht eines Politikers: Gustave Muheim (Modellvorhaben Lausanne)
- Aus Sicht der Verwaltung: Thomas Peter (Modellvorhaben Netzstadt Glattal)
- Aus Sicht der Wissenschaft: Daniel Kübler (Uni Zürich)

Aus den verschiedenen Inputs und Diskussionen ergeben sich die folgenden „10 goldenen Regeln“:

1. **Inhalte, Strukturen und Prozess** sind **als Einheit** zu verstehen und können nicht getrennt behandelt werden.
2. **Visionen und klare Ziele** als Grundlage. Dafür ist eine sorgfältige Analyse des Handlungsbedarfs notwendig.
3. Die langfristigen Ziele sind mit **kurzfristigen, konkreten Erfolgen** zu kombinieren.
4. Basis einer realistischen Projektplanung (Inhalte, Vorgehen, Finanzierung, Kommunikation) muss ein **klarer politischer Wille** sein.
5. Die **Politik** ist von Anfang an einzubeziehen und muss den weiteren Projektverlauf und Projektinhalt massgeblich mitgestalten.
6. Das **Gleichgewicht Politik – Verwaltung – externe Experten** ist während des ganzen Prozesses immer wieder sorgfältig zu prüfen und bei Bedarf anzupassen.
7. Es braucht **motivierte Schlüsselpersonen**, die kontinuierlich den Prozess vorantreiben. Die Auswahl der Beteiligten soll sich an deren Interesse und Motivation orientieren und darf nicht dem Zufall überlassen werden.
8. Die **Ansprechpersonen** auf allen Ebenen (Bund, Kanton, Projektträger, Gemeinden) sind klar zu **definieren**.
9. Das **Vertrauen** muss schrittweise aufgebaut werden. Das hat z.B. zur Folge, dass einzelne, eher umstrittene Themen (Verbindlichkeit, Fusionen, Lastenausgleich) bewusst erst in einer späteren Projektphase aufgegriffen werden.
10. **Hartnäckigkeit und Kontinuität**. Die Beteiligten müssen immer wieder neu motiviert werden. Man muss anerkennen, dass nur Verhandlungen zum Ziel führen können.

4 Bilanz aus externer Sicht

Zwei externe Expertinnen zogen aufgrund ihrer Erfahrungen und aufgrund der Diskussionen während des Workshops eine Bilanz der bisherigen Arbeiten (vgl. Beilagen).

- Mirjam Strecker, Mitarbeiterin im Advokaturbüro Arn und Friedrich, Ko-Autorin der TAK-Studien zur Zusammenarbeit in Agglomerationen und zu den kantonsübergreifenden Agglomerationen
- Michèle Tranda-Pittion, Generalsekretärin CEAT

Die wichtigsten Erkenntnisse aus externer Sicht lassen sich wie folgt zusammenfassen (vgl. Folien der Referate im Anhang):

- Strukturfragen immer mit Aufgaben verknüpfen
- Weil die Verbesserung der Zusammenarbeit einen langfristigen politischen Prozess erfordert, sind klare Ziele wichtig. Dazu gehören z.B. die Vereinfachung der Strukturen sowie die Verbesserung der Transparenz. Es ist deshalb auch bei den Modellvorhaben darauf zu achten, dass nicht zahlreiche neue Organisationen geschaffen werden, sondern dass pro Agglomeration eine einzige, neue Struktur angestrebt wird.
- Die Verbesserung der Zusammenarbeit bedingt einen Lernprozess auf allen Ebenen (Bund, Kantone, Regionen, Gemeinden). Das erfordert eine regelmässige Standortbestimmung mit entsprechenden Anpassungen.

- Verbindliche Strukturen sind nur möglich, wenn Kanton und Gemeinden mitspielen. Die (zeitlichen und inhaltlichen) Vorgaben des Bundes sollen dabei nicht zu einer Konkurrenzsituation zwischen Kanton(en) und Gemeinden führen.
- Die Kohärenz zwischen den Agglomerationsprogrammen und den Modellvorhaben ist sicher zu stellen.
- Die Agglomerationen müssen aufzeigen, wie die Modellvorhaben längerfristig ins Institutionengefüge integriert werden sollen. Dabei ist darauf zu achten, dass die staatsrechtlichen Ebenen nicht vermischt werden und dass zwischen Entscheidvorbereitung (mit breiter Mitwirkung) und Entscheidverantwortung (Staat) klar getrennt wird.

Aus externer Sicht ergeben sich auch einige offene Fragen:

- Sollen die Erfahrungen aus den Modellvorhaben zu einer Art „Werkzeugkasten“ für die Agglomerationen zusammen geführt werden (z.B. neue Instrumente im RPG oder Checkliste der wichtigen Fragen) oder akzeptiert man eine grosse Methodenvielfalt?
- Wie soll mit den Unsicherheiten und mit der Komplexität umgegangen werden? Hier geht es darum, das Verhältnis von Gouvernance, Inhalten und Kommunikation und das Verhältnis zwischen Strategie und konkreten Projekten zu diskutieren und dabei die verschiedenen Ebenen (Agglomeration, Stadt, Quartier) im Blick zu behalten.
- Wie soll mit der zeitlichen Komponente umgegangen werden? Kann die Zusammenarbeit thematisch und / oder geografisch schrittweise und flexibel ausgeweitet werden und trotzdem effizient bleiben? Was soll langfristig festgelegt werden (z.B. Infrastruktur) und wo kann man innerhalb eines bestimmten Rahmens flexibel bleiben?

ARE / To; 21.9.2006