



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesamt für Raumentwicklung ARE

MODELLVORHABEN NACHHALTIGE RAUMENTWICKLUNG **ZUSAMMENARBEIT AUF GROSSREGIONALER EBENE**



IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesamt für Raumentwicklung ARE

Autor/-innen

Prof. Dr. Daniel Kübler, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich
Céline Widmer, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich

Projektbegleitung

Jürg Blattner, Sektion Agglomerationspolitik, ARE
Muriel Odiet, Sektion Agglomerationspolitik, ARE
Florian Schuppli, Sektion Agglomerationspolitik, ARE
Sabine Kollbrunner, Regional- und Raumordnungspolitik, SECO

Konzept und Gestaltung

Ideentität GmbH, Bern
Andrej Marffy – Visuelle Gestaltung, Bern
Grundsatz, Bern

Titelbild

IBA Projekt «Stadtquartier DMC in Mulhouse»
Illustration: Reichen et Robert & Associés – 2010
IBA Basel 2020

Die Fotos und Illustrationen sind – falls nicht anders vermerkt –
von den Projektträgern der Modellvorhaben zur Verfügung gestellt.

Luftbilder: © ESA/Eurimage / swisstopo, NPOC.

Produktion

Rudolf Menzi, Kommunikation ARE

Zitierweise

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (Hrsg.) (2013):
Valorisierung Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung:
Zusammenarbeit auf grossregionaler Ebene. Bern.

Bezugsquelle

BBL, Verkauf Bundespublikationen, 3003 Bern
www.bundespublikationen.ch
Art. Nr. 812.095.d

In elektronischer Form: www.modellvorhaben.ch

Auch in Französisch und Italienisch erhältlich.

VORWORT

Unsere Lebensräume werden immer intensiver genutzt. Die Bevölkerung wächst, deren Ansprüche an die Raumnutzung bleiben hoch. Wir beanspruchen immer mehr Ressourcen mit negativen Folgen für die Siedlungs- und Landschaftsqualität. Immer mehr Mittel werden in Bau und Unterhalt von Infrastrukturen gesteckt. Damit steht die Schweiz vor bedeutenden raumplanerischen Herausforderungen. Diese hängen zudem eng mit Entwicklungen in Bereichen wie Tourismus, Landwirtschaft oder Energieversorgung zusammen. Bis zu einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung, wie sie auch das Raumkonzept Schweiz proklamiert, ist indes noch ein weiter Weg zurückzulegen. Für diesen Weg braucht es neue Ansätze. Solche fördert der Bund im Rahmen des Programms «Modellvorhaben nachhaltige Raumentwicklung». Dabei handelt es sich um Projekte von Gemeinden, Kantonen und weiteren Projektträgern, die neue Strategien, Herangehensweisen und Prozesse für eine nachhaltige Raumentwicklung in den Bereichen Agglomerationspolitik, nachhaltige Siedlungsentwicklung und Synergien im ländlichen Raum erproben. Durch ihre Umsetzungsarbeiten stossen sie Lernprozesse an, setzen Impulse und bieten anderen Kantonen und Gemeinden Inspiration und Anleitung, um eigene Projekte umzusetzen.

Modellvorhaben sind Pilotprojekte oder auch anwendungsorientierte Laboratorien. Sie streben nebst einer stärkeren Koordination der Sektoralpolitiken auch eine verbesserte horizontale und vertikale Zusammenarbeit an. Ihr Erkenntnisgewinn soll allen Beteiligten zugute kommen, sowohl auf Bundes- wie auch auf Kantons-, Gemeinde- und regionaler Ebene. Deshalb werden Vernetzung und regelmässiger Erfahrungsaustausch hoch gewichtet.

In den Jahren 2007 bis 2011 unterstützten das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), das Bundesamt für Umwelt (BAFU), das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) unter der Federführung des ARE 44 Modellvorhaben aus der ganzen Schweiz. Ausgewählt wurden die Projekte aufgrund folgender Kriterien: Das Projekt muss innovativ sein, eine langfristige Wirkung anstreben, einen modellhaften Prozess initiieren und der verbesserten sachpolitischen Abstimmung dienen.

Um die Erfahrungen und Erfolge aus diesen Modellvorhaben zugänglich zu machen, hat der Bund eine kommentierte Übersicht zu allen 44 Modellvorhaben publiziert: «Neue Wege und Allianzen für die nachhaltige Raumentwicklung». Einen zusätzlichen Blick auf die Projekte bieten fünf thematische Vertiefungsberichte zu den Themen «Zusammenarbeit auf grossregionaler Ebene», «Regionale Zusammenarbeit im Stadt-Land-Kontext», «Strategische Teilgebiete der Agglomerationen», «Nutzungspotentiale für die Siedlungsentwicklung nach innen» und «Nutzen-Lastenausgleichssysteme». Diese Berichte zeigen – wissenschaftlich fundiert – den Stand der Diskussion auf, präsentieren Erkenntnisse aus den Modellvorhaben und geben Empfehlungen ab. Verfasst wurden sie von Fachleuten, die die jeweils zuständigen Bundesstellen für den jeweiligen Themenschwerpunkt ausgewählt haben.

Der vorliegende Vertiefungsbericht, der näher auf die fünf Modellvorhaben «Zusammenarbeit auf grossregionaler Ebene» eingeht, wurde von Professor Daniel Kübler und Céline Widmer vom Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich verfasst. Er richtet sich an die Behörden von Schweizer Gemeinden, Städten und Kantonen, aber auch an kommunale und kantonale Planerinnen und Planer, an Fachleute aus der Planungs- und Beratungspraxis, an Beteiligte und Partner der Modellvorhaben sowie an alle Interessierte, die sich für die nachhaltige Raumentwicklung engagieren. Der Bericht enthält Erkenntnisse und Erfahrungen von fünf Projekten, diskutiert Nutzen und Übertragbarkeit dieser Modellvorhaben, bettet diese Befunde in den wissenschaftlichen und praktischen Kontext der Schweizer Agglomerationspolitik ein und formuliert darauf aufbauend Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik.

Die Erkenntnisse und Einschätzungen geben die Sicht des Verfassers und der Verfasserin wieder und sind nicht als Positionspapier des Bundes zu interpretieren. Die Analysen und Empfehlungen werden jedoch in die Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik und der Modellvorhaben einbezogen werden. Das Bundesamt für Raumentwicklung dankt dem Verfasser und der Verfasserin des vorliegenden Berichts für ihre wertvolle Arbeit, die eine wichtige Grundlage für die anstehenden Diskussionen sein wird.

INHALTSVERZEICHNIS

Impressum

Vorwort

Zusammenfassung 3

1 Einführung ins Thema 4

1.1 Zusammenarbeit in institutionell fragmentierten urbanen Räumen 4

1.2 Methodik und Aufbau des Berichts 5

2 Fünf Modellvorhaben zur Zusammenarbeit in grossstädtisch und klein- und mittelstädtisch geprägten Handlungsräumen 6

2.1 Metropolitankonferenz Zürich 6

2.2 IBA Basel 2020 – Lancierungsphase 8

2.3 Hauptstadtregion Schweiz 10

2.4 Organisationsstruktur im AareLand 12

2.5 RVAJ – Städtenetz des Jurabogens 14

3 Drei theoretische Modelle zur Analyse der Zusammenarbeit im urbanen Raum 16

4 Erkenntnisse aus den Modellvorhaben 18

4.1 Traditioneller Föderalismus vs. Massstabswechsel 18

4.1.1 Theorie/Thesen 18

4.1.2 Erkenntnisse aus den Modellvorhaben 18

4.2 Multifunktionalität vs. Zweckorientierung 19

4.2.1 Theorie/Thesen 19

4.2.2 Erkenntnisse aus den Modellvorhaben 20

4.3 Hierarchie und Zwang vs. Selbststeuerung und Freiwilligkeit 21

4.3.1 Theorie/Thesen 21

4.3.2 Erkenntnisse aus den Modellvorhaben 21

4.4 Äussere Anreize vs. Selbstmotivation 23

4.4.1 Theorie/Thesen 23

4.4.2 Erkenntnisse aus den Modellvorhaben 23

4.5 Interregionale Solidarität und sozialer Ausgleich vs. Wettbewerbsförderungs politik 24

4.5.1 Theorie/Thesen 24

4.5.2 Erkenntnisse aus den Modellvorhaben 24

4.6 Fazit zu den Thesen 26

5 Über den Nutzen der Modellvorhaben 27

5.1 Nutzen innerhalb der Region 27

5.2 Übertragbarkeit 28

5.3 Nutzen für den Bund 29

6 Empfehlungen 30

7 Anhang 33

7.1 Teilnehmende Roundtable 2. November 2011 33

7.2 Telefonisch interviewte Personen 33

8 Weiterführende Informationen 34

8.1 Literatur 34

8.2 Links 36

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1

Drei theoretische Modelle: Problemdiagnose, Steuerungs-Philosophie, Regionale Koordination 17

Tabelle 2

Thesen traditioneller Föderalismus vs. Massstabswechsel 18

Tabelle 3

Thesen Multifunktionalität vs. Zweckorientierung 19

Tabelle 4

Thesen Hierarchie und Zwang vs. Selbststeuerung und Freiwilligkeit 21

Tabelle 5

Thesen äussere Anreize vs. Selbstmotivation 23

Tabelle 6

Thesen internationale Wettbewerbsfähigkeit vs. interregionale Solidarität und sozialer Ausgleich 24

ZUSAMMENFASSUNG

Der vorliegende Bericht fasst die Erfahrungen folgender fünf Modellvorhaben zusammen, die alle auf die Verbesserung der Zusammenarbeit in Metropolitanräumen und Städtenetzen fokussieren: «Organisationsstruktur im AareLand», «IBA Basel 2020 – Lancierungsphase», «Hauptstadtregion Schweiz», «Metropolitankonferenz Zürich» und «RVAJ – Städtenetz des Jurabogens». Die Bedeutung dieser Erfahrungen werden anhand der wissenschaftlichen Diskussion zum Thema metropolitan governance eingeordnet und analysiert, der Nutzen der Modellvorhaben diskutiert und, darauf aufbauend, formuliert der Bericht Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik des Bundes im Bereich Governance.

In der metropolitan governance Debatte stehen sich grundsätzlich drei theoretische Modelle zur Zusammenarbeit im urbanen Raum gegenüber, die auf unterschiedlichen Problemdiagnosen und Steuerungs-Philosophien beruhen und in der Folge unterschiedliche Handlungsempfehlungen für die regionale Koordination nahelegen: Der Metropolitan Reform Ansatz fordert institutionelle Konsolidierung durch Gebietsreformen, der New Regionalism zielt auf die Verbesserung der Voraussetzungen für Verhandlungen und schliesslich sind gemäss dem Public Choice Modell die autonomen Gebietskörperschaften beizubehalten, die Wettbewerbsverzerrungen aber zu beseitigen.

Die Erfahrungen der Modellvorhaben stützen mehrheitlich die Annahmen des New Regionalism: freiwillige und flexible Strukturen versprechen eine erfolgreichere Koordination im grossregionalen Raum als hierarchische Steuerung. Es finden sich aber auch Abweichungen zu den Grundsätzen des New Regionalism. Multifunktionale Organisationsstrukturen haben sich als bessere Lösung für die Steuerung von städtischen Ballungsräumen herausgestellt als

monofunktionale Strukturen. Die Erfahrungen der Modellvorhaben machen zudem deutlich, dass die Zusammenarbeit im grossregionalen Raum auch zu interregionalen Spannungen führen kann.

Die Modellvorhaben haben wirksame Anreize für die Zusammenarbeit im grossregionalen Raum gesetzt. Wichtiger noch als die finanzielle Unterstützung hat sich die fachliche Unterstützung im Rahmen der Modellvorhaben erwiesen. Die Beteiligung des Bundes ermöglichte fachlichen Austausch zwischen Kooperationsstrukturen, die Modellvorhaben profitierten von der Rolle des Bundes als aussenstehendem Berater und von der davon ausgehenden Vernetzung. Die Erfahrungen der Modellvorhaben haben gezeigt, dass sich ein Austausch betreffend Organisationsstrukturen zwischen ähnlichen Handlungsräumen bewährt. Modellvorhaben im Bereich der grossregionalen Zusammenarbeit können aber auch einen direkten Nutzen für den Bund entfalten: Sie ermöglichen einerseits den Praxisbezug und stellen andererseits ein Übungsfeld für die Zusammenarbeit im Mehr-Ebenen-System dar. Auch in Bezug auf das Raumkonzept Schweiz spielen Modellvorhaben eine wichtige Rolle. Sie tragen zur diskursiven und praktischen Verankerung der Handlungsräume, wie sie das Raumkonzept Schweiz vorsieht, bei.

Es wird in der Folge empfohlen, im Rahmen der Agglomerationspolitik des Bundes partnerschaftliches Vorgehen stärker zu unterstützen sowie Multifunktionalität, mehr Verbindlichkeit in der Zusammenarbeit, kantonales Leadership und den Erfahrungsaustausch zwischen Arbeitsstrukturen zu fördern. Mit der Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik sollten die Definitionsmacht des Bundes stärker ausgenutzt und intra- sowie interregionale Spannungen antizipiert werden.

1 | EINFÜHRUNG INS THEMA

1.1 | ZUSAMMENARBEIT IN INSTITUTIONELL FRAGMENTIERTEN URBANEN RÄUMEN

Städte haben bereits im 19. Jahrhundert begonnen, über ihre Grenzen hinauszuwachsen und sich ins Umland auszudehnen. Weltweit sind die Städte zu Stadtregionen geworden. Gebietsreformen, wie etwa Eingemeindungen, konnten mit dieser Entwicklung nicht Schritt halten. Die administrativen Grenzen der politischen Gebietskörperschaften liegen je länger je mehr quer in der Stadtlandschaft. In der Schweiz umfassen die städtischen Siedlungsräume heute in der Regel eine grosse Zahl von Gemeinden, erstrecken sich oft auch über kantonale Grenzen und reichen zum Teil ins benachbarte Ausland hinein. Stadtregionen sind institutionell fragmentierte Gebiete. In der Schweiz ist die institutionelle Fragmentierung der Stadtregionen, verglichen etwa mit Deutschland, ziemlich hoch (Hoffmann-Martinot und Sellers, 2005).

Mit der 2001 gestarteten Agglomerationspolitik begegnete der Bund den Herausforderungen, die sich durch die institutionelle Fragmentierung in urbanen Räumen ergibt und begann, eine gesamtschweizerische Politik des urbanen Raums zu entwickeln. Eines der Ziele der Agglomerationspolitik des Bundes ist die Verbesserung der Zusammenarbeit unter den relevanten Akteuren in den Schweizer Agglomerationen. Dies betrifft in erster Linie die staatlichen Behörden – also Gemeinden und Kantone, aber in zunehmendem Mass auch nicht-staatliche Akteure. Zur Erreichung dieses Ziels wurde eine Reihe von Instrumenten definiert. Neben der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK, seit 2001) und den Agglomerationsprogrammen Siedlung und Verkehr (seit 2007) sollen auch die Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit in den Agglomerationen beitragen.

In einer ersten Runde von 2002 bis 2007 unterstützte der Bund 31 Modellvorhaben (siehe ARE 2010). Unter dem Dach «Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung» wurden in der zweiten Phase von 2007 bis 2010 folgende

fünf Projekte unterstützt, die auf die Verbesserung der Zusammenarbeit in Metropolitanräumen und Städtenetzen fokussierten:

- «Metropolitankonferenz Zürich»
- «IBA Basel 2020 – Lancierungsphase»
- «Hauptstadtregion Schweiz»
- «Organisationsstruktur im AareLand»
- «RVAJ – Städtenetz des Jurabogens»

Gemeinsam ist diesen fünf Modellvorhaben, dass sie sich um Zusammenarbeitsstrukturen in urbanen Räumen bemühen, die sich über die Grenzen der Gemeinden, aber auch über kantonale Grenzen und zum Teil auch über die Landesgrenzen hinweg erstrecken. Es handelt sich folglich um eine Zusammenarbeit in funktionalen Räumen, die es gemäss dem neuen Raumkonzept Schweiz zu fördern gilt, welches der Schweizerische Bundesrat, die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK), der Schweizerische Städteverband (SSV) und der Schweizerische Gemeindeverband (SGV) 2012 verabschiedet haben. Die Modellvorhaben decken sowohl grossstädtisch geprägte Handlungsräume (IBA Basel 2020, Hauptstadtregion Schweiz, Metropolitankonferenz Zürich), also auch klein- und mittestädtisch geprägt Handlungsräume (RVAJ und AareLand) ab.

Der vorliegende Bericht möchte die Erfahrungen dieser fünf Modellvorhaben zusammentragen, um sie für die Entwicklung und die Weiterentwicklung von Strategien und Politiken zur Zusammenarbeit auf grossregionaler Ebene auf nationaler und regionaler Ebene nutzbar zu machen. Der Bericht behandelt die Erfahrungen der Modellvorhaben im Bereich der Zusammenarbeit innerhalb von grossregionalen Handlungsräumen; nicht untersucht werden Verknüpfungen zwischen urbanen und ländlichen Gebieten (siehe dazu ARE 2013).

1.2 | METHODIK UND AUFBAU DES BERICHTS

Im Zentrum der Valorisierung der Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung zum Thema «Zusammenarbeit auf grossregionaler Ebene» stand ein Roundtable, der im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) am 2. November 2011 im Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA) durchgeführt wurde. Teilgenommen haben verantwortliche Personen aus Politik, Verwaltung und Projektleitung aller fünf Modellvorhaben sowie Vertreterinnen und Vertreter der involvierten Bundesämter ARE und SECO (eine Liste mit den Teilnehmenden befindet sich im Anhang 7.1). Die Diskussion erfolgte entlang von pointierten Thesen, die aus der internationalen Literatur zum Thema metropolitan governance hergeleitet wurden und Antwort geben auf Fragen und Probleme im Zusammenhang mit der Zusammenarbeit auf grossregionaler Ebene. Die theoretischen Grundlagen sowie die Ergebnisse aus dem Workshop wurden in einem Synthesebericht (Kübler und Widmer 2012) festgehalten. Dieser bildet die Grundlage für den vorliegenden Bericht, der die Erkenntnisse zur Zusammenarbeit innerhalb urbaner, grossregionaler Handlungsräume aus den Erfahrungen der Modellvorhaben zusammenträgt. Für den vorliegenden Bericht wurden zusätzlich mit den Projektverantwortlichen der Modellvorhaben sowie mit Begleitpersonen des Bundes ergänzende telefonische Interviews geführt (die Liste mit den interviewten Personen findet sich im Anhang 7.2).

Der Bericht gibt als erstes eine kurze Übersicht zu den in den Valorisierungsprozess einbezogenen Modellvorhaben (Kapitel 2). Dabei handelt es sich nicht um eine ausführliche Beschreibung der Modellvorhaben, sondern um eine Übersicht der wichtigsten Entwicklungsschritte sowie der Erfolge und Herausforderungen, die sich für die Zusammenarbeit im jeweiligen Handlungsraum ergaben. Eine umfassende Beschreibung aller Modellvorhaben findet sich in der Broschüre «Neue Wege und Allianzen für die nachhaltige Raumentwicklung» (ARE et al. 2013). Kapitel 3 gibt einen Überblick über die wissenschaftliche Debatte zum Thema metropolitan governance, aus der Thesen zur Zusammenarbeit im überregionalen Raum hergeleitet werden. Entlang dieser Thesen werden in Kapitel 4 die anlässlich des Roundtables zusammengetragenen Erkenntnisse und Erfahrungen aus den Modellvorhaben eingeordnet und analysiert. Kapitel 5 diskutiert den Nutzen der Modellvorhaben. Basierend auf den Erfahrungen der Modellvorhaben werden Aussagen zum Nutzen der Modellvorhaben innerhalb der Region, zur Übertragbarkeit der Erfahrungen sowie zum Nutzen für den Bund gemacht. Abschliessend folgen in Kapitel 6 Empfehlungen zuhanden des Bundes und der Projektträger zur Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik im Bereich Governance.

2 | FÜNF MODELLVORHABEN ZUR ZUSAMMENARBEIT IN GROSSSTÄDTISCH UND KLEIN- UND MITTELSTÄDTISCH GEPRÄGTEN HANDLUNGSRÄUMEN

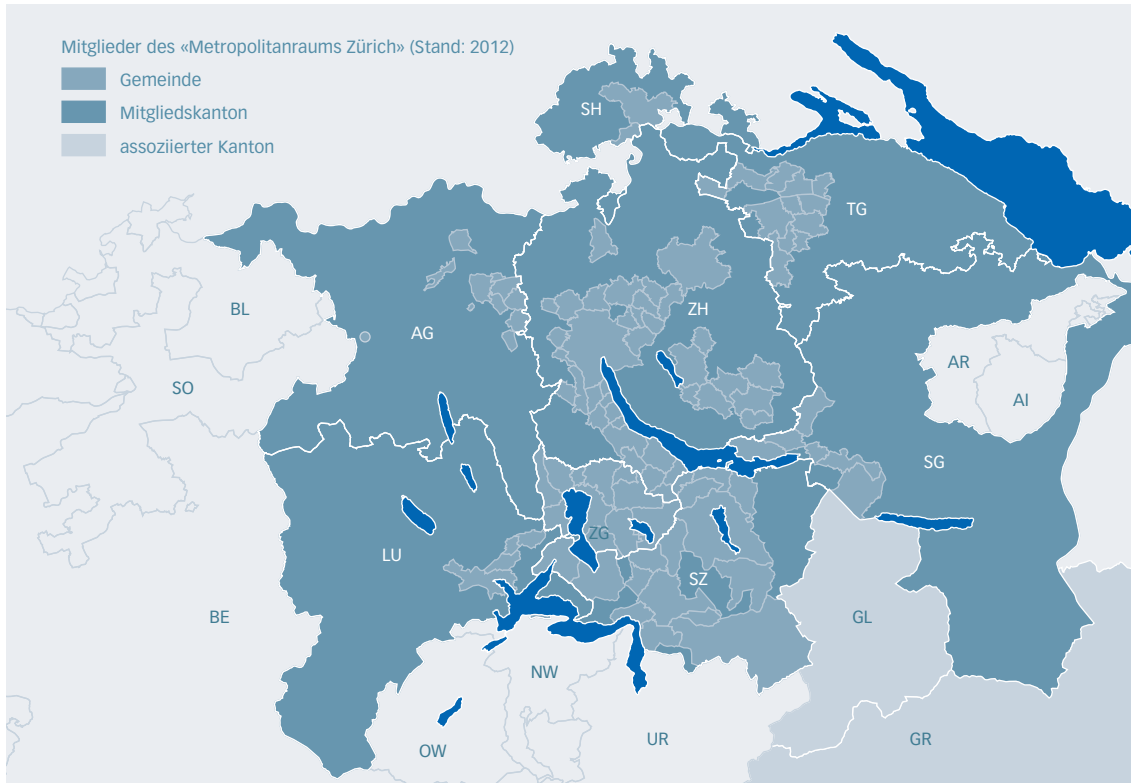
2.1 | METROPOLITANKONFERENZ ZÜRICH



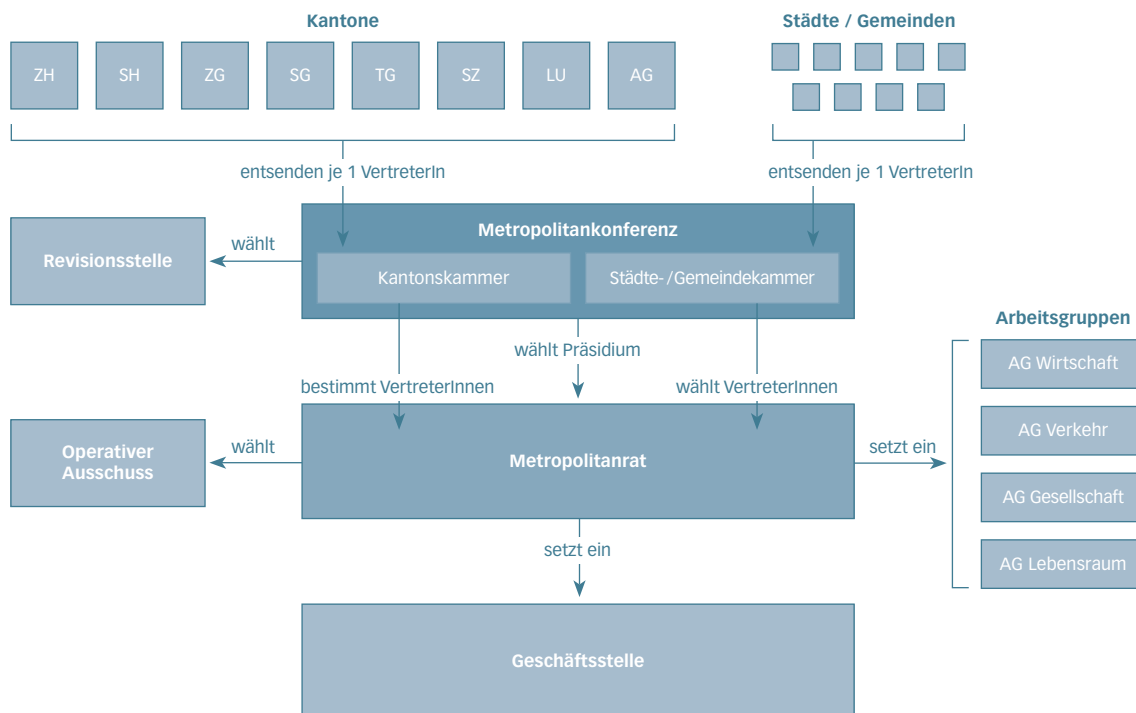
Der Metropolitanraum Zürich umfasst im inneren Bereich die Kantone Zürich, Schaffhausen, Zug sowie Teile der Kantone Thurgau, St. Gallen, Aargau, Luzern und Schwyz. Sein erweiterter Bereich reicht bis nach Süddeutschland, zum Vierwaldstätter- und zum Walensee.

Der Verein Metropolitanraum Zürich will den Metropolitanraum Zürich als gemeinsamen Lebens- und Wirtschaftsraum stärken und setzt sich zentral für neue Formen der Zusammenarbeit in diesem überregionalen Raum ein. Ende 2012 gehören dem Verein acht Kantone und rund 110 Gemeinden sowie 13 assoziierte Mitglieder (Kantone, Städte, Gemeinden und Organisationen) an. Das eigentliche Modellvorhaben betraf die Aufbauphase der Metropolitankonferenz. Es begann 2004 (noch im Rahmen der ersten Generation der Modellvorhaben) und endete 2009 mit der Gründung des Vereins Metropolitanraum Zürich. Im Modellvorhaben wurden mögliche Vorgehens-Varianten geprüft: Fusionen, Regionenbildung und Konferenzmodell. Letzteres wurde schliesslich weiter verfolgt und schrittweise realisiert. Die Organisationsstruktur des Vereins beinhaltet die Metropolitankonferenz mit der Kantons- und der Städte-/Gemeindekammer und den Metropolitanrat bestehend aus je acht Vertreterinnen und Vertretern der Kantons- und der Städte-/Gemeindekammer. Ziel des Vereins ist die Verbesserung der Zusammenarbeit sowie dem Metropolitanraum Zürich national mehr Gewicht zu verleihen und ihn international besser zu positionieren.

Für das Gelingen des Projekts war die Signalisierung von Nicht-Dominanz der Kernstadt Zürich sehr wichtig. Durch die neue Zusammenarbeitsstruktur ist ein direkter Kontakt zwischen Städten und zwischen Kantonen möglich. Während gerade die Koordination zwischen Städten vorher über verschiedene Ebenen erfolgen musste, ermöglicht die Metropolitankonferenz nun einen direkten Kontakt auch über Kantonsgrenzen hinweg. Diese Vermittlung im Mehrebenen System wird für den Metropolitanraum Zürich als sehr wichtig erachtet. Eine Herausforderung für die überregionale Zusammenarbeit stellt die Rolle der Gemeinden dar. Kleine Gemeinden zweifeln den Sinn der überregionalen Zusammenarbeit an, viele Gemeinden sind skeptisch gegenüber dem Nutzen des Vereins Metropolitanraum Zürich. Schwierigkeiten ergeben sich in der Folge auch aus der Entwicklung des Perimeters. Während immer mehr Gebietskörperschaften als assoziierte Mitglieder beitreten (wie etwa Graubünden oder Basel Stadt) und der Raum damit weiter wächst, bilden die Mitglieder auf Gemeindeebene noch ein «Flickwerk».



Perimeter Metropolitanraum Zürich



Organisation Verein Metropolitanraum Zürich

2.2 | IBA BASEL 2020 – LANCIERUNGSPHASE



Der trinationale Metropolitanraum Basel umfasst die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft sowie Teile der Kantone Aargau, Jura und Solothurn. Sein erweiterter Bereich reicht bis weit nach Südbaden (Deutschland) und ins Elsass (Frankreich).

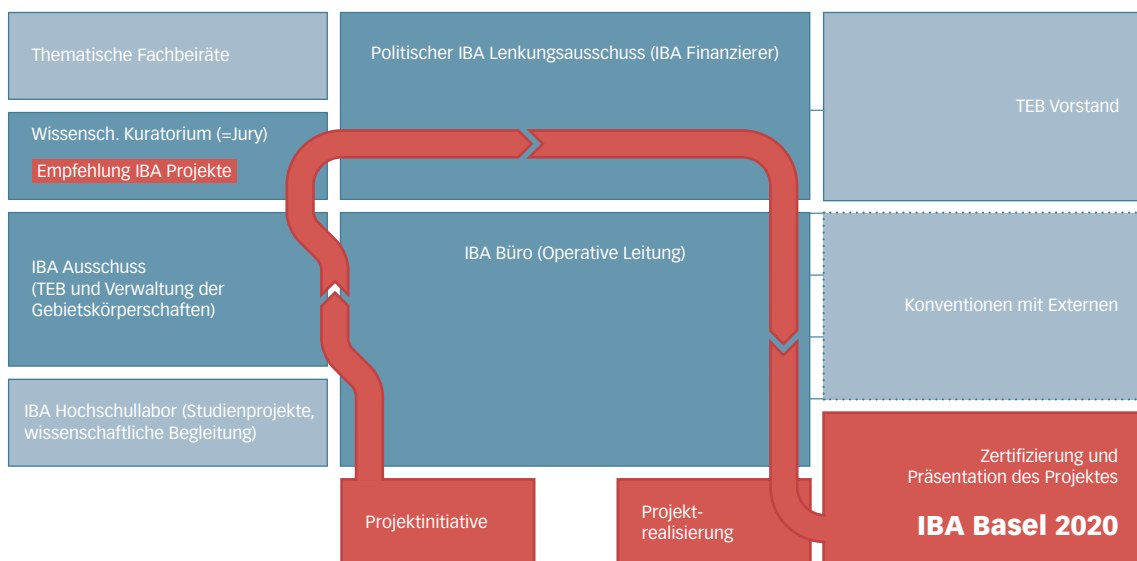
Das Modellvorhaben fokussierte auf die Lancierungsphase der Internationalen Bauausstellung Basel 2020 (IBA Basel 2020) und dauerte von 2007 bis 2008. Das Projekt IBA Basel 2020 ist im Rahmen der langjährigen Zusammenarbeit im Trinationalen Eurodistrikt Basel (TEB) entstanden und ist unter der Trägerschaft des TEB organisiert. Der TEB ist eine der politisch legitimierten Plattformen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im trinationalen Metropolitanraum Basel. Die Ziele der IBA Basel 2020 betreffen zwei unterschiedliche Aspekte: einerseits die Lancierung von Projekten mit Modellcharakter und andererseits die Entwicklung von Zusammenarbeitsstrukturen sowie die Schaffung einer gemeinsamen Problemsicht im Metropolitanraum. Das übergeordnete Ziel ist die gemeinsame Verbesserung der Position der trinationalen Agglomeration Basel im internationalen Standortwettbewerb. Das Modellvorhaben trug dazu bei, konkrete Fragen zur Durchführung der grenzüberschreitenden Internationalen Bauausstellung IBA Basel 2020 zu vertiefen und zu klären und eine Geschäftsstelle sowie eine Organisationsform aufzubauen. Seit 2010 ist die Geschäftsstelle der IBA Basel 2020 tätig

und koordiniert den Qualifizierungsprozess der IBA-Projekte. Auf den Projektaufruf im Sommer 2011 wurden rund 100 Projekte eingereicht.

Dass alle drei Länder für die IBA Basel 2020 gewonnen werden konnten, wird als Erfolg gewertet. Damit kommt es zu einer ersten wirklich internationalen – bzw. trinationalen – Bauausstellung, was international Aufmerksamkeit sichert. Eine negative Erfahrung in Bezug auf die Zusammenarbeit in diesem überregionalen Handlungsraum war, dass sich der Kanton Basel-Landschaft gegen eine Mitfinanzierung der ersten Phase ausgesprochen hat. Basel-landschaftliche agglomerationsnahe Gemeinden befürworteten hingegen, anders als ihr Kanton, eine Beteiligung am Prozess der IBA Basel 2020. Grundsätzlich birgt der trinationale Raum auch Herausforderungen auf Grund von Koordinationskosten, die wegen unterschiedlichen nationalen Rechtssystemen entstehen. Auch bezüglich Finanzierung gibt es einen grossen Abstimmungsbedarf, speziell im Zusammenhang mit INTERREG als Programm der Europäischen territorialen Zusammenarbeit.



Die Projektlandschaft der grenzüberschreitenden IBA Basel 2020 erstreckt sich auf die trinationale Agglomeration Basel.



Organisation IBA Basel 2020

2.3 | HAUPTSTADTREGION SCHWEIZ

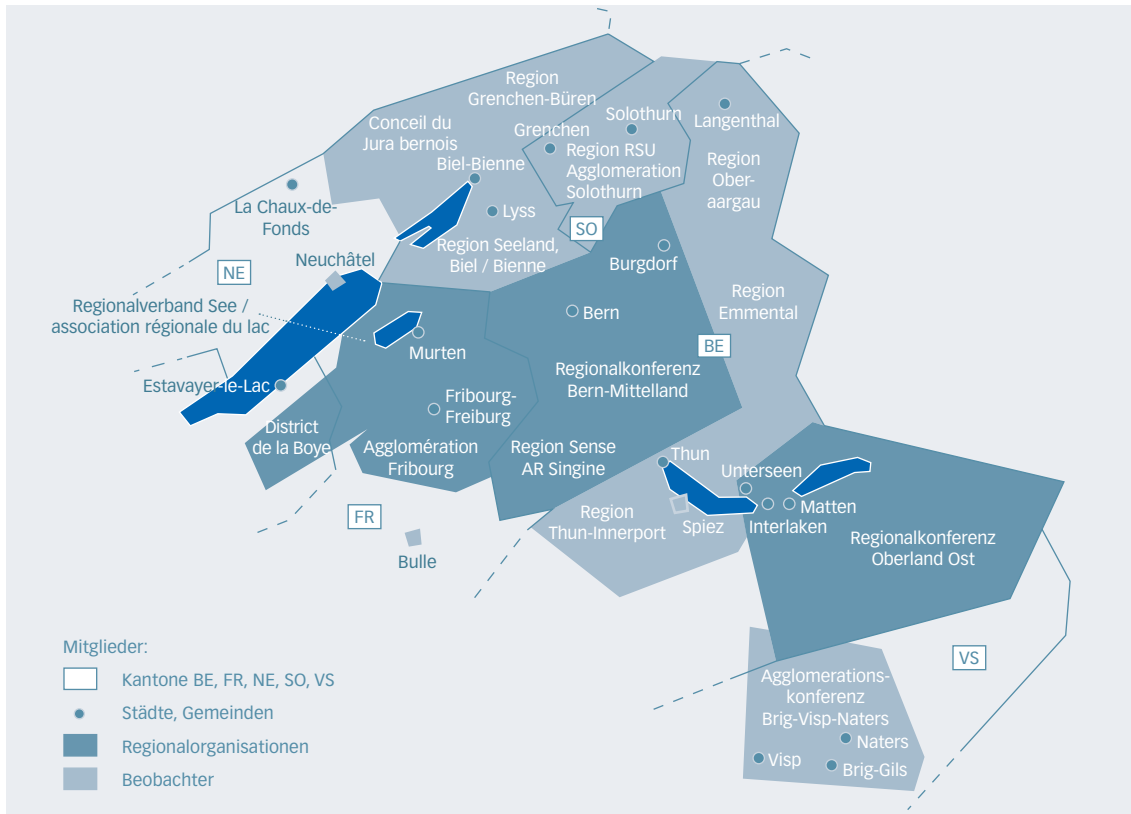


Die Hauptstadtregion Schweiz umfasst im inneren Bereich den Kanton Bern sowie Teile der Kantone Solothurn, Neuenburg, Freiburg und Waadt. Ihr erweiterter Bereich strahlt bis ins Wallis und zur Jurakette aus.

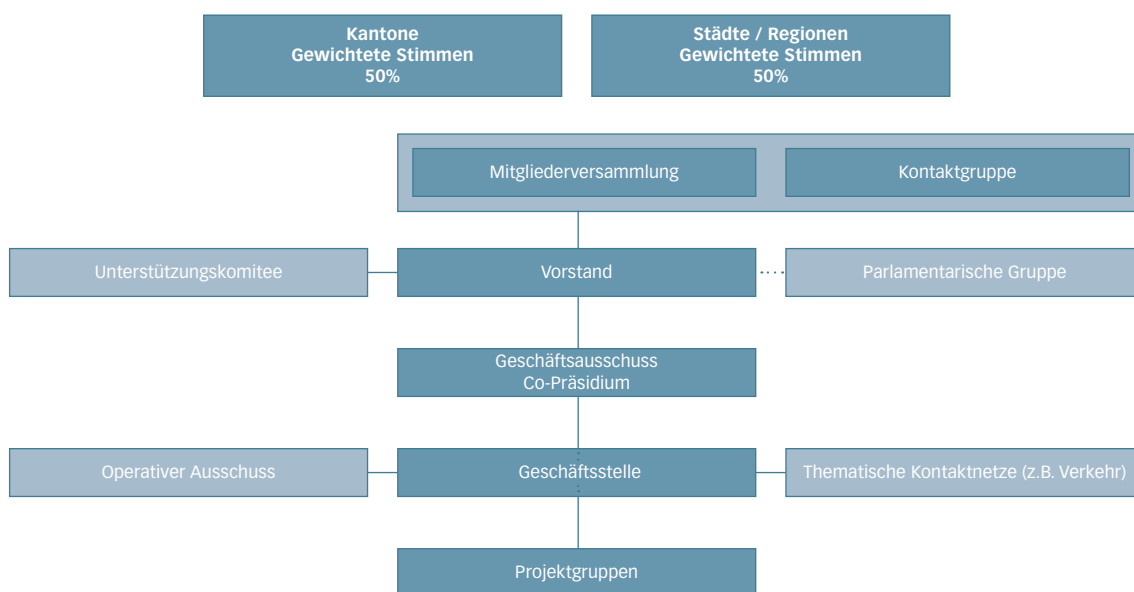
Die Hauptstadtregion Schweiz engagiert sich als jüngstes der fünf beteiligten Projekte für die Zusammenarbeit im grossstädtisch geprägten Handlungsraum der Region Bern. Der Projektbeginn des Modellvorhabens war 2009, die Projektlaufzeit dauerte bis 2010. Der Verein Hauptstadtregion Schweiz wurde Ende 2010 gegründet. Die paritätisch organisierten Mitglieder sind Kantone einerseits, Städte/Gemeinden und Regionalorganisationen andererseits. Neben den Aktivmitgliedern gibt es auch Passivmitglieder ohne Stimmrecht und Beobachter, die einen Beitritt prüfen. Der Verein steht noch am Anfang. Er hat sich mit sieben Strategien einen Handlungsrahmen gegeben. Über konkrete Projekte werden diese Strategien jetzt schrittweise umgesetzt. Ein erstes zentrales Projekt galt der Bahninfrastruktur. Die Beteiligten haben sich auf eine Liste prioritärer Bahninfrastrukturprojekte geeinigt. Weitere Projekte thematisieren die strategischen Entwicklungsschwerpunkte der Region, die Wertschöpfungsketten im Umfeld von Bundesinstitutionen oder den Sprach austausch. Die Vision des Vereins ist es, die Nähe zur nationalen Politik als Standortvorteil zu nutzen, ihre Stellung als politisches Entscheidzentrum auszubauen und die Region als gleichwertig mit anderen Metropolitanregionen zu positionieren. Dies als Reaktion

auf die Definition der Metropolitanregionen im Entwurf des Raumkonzepts Schweiz des Bundes (ARE 2008): Die Region Bern wurde nicht als Metropolitanregion definiert, sondern musste sich mit dem Rang eines Städtetetzes begnügen. In der überarbeiteten Version (Schweizerischer Bundesrat et al. 2011) und in der Folge auch in der 2012 von allen Partnern verabschiedeten Version des Raumkonzepts (Schweizerischer Bundesrat et al. 2012) wird die Hauptstadtregion zusammen mit den Metropolitanräumen der Kategorie der grossstädtisch geprägten Handlungsräume zugewiesen.

Die rasche Gründung des Vereins wird als Erfolg gewertet. Auch scheinen die Abstützung auf Kantone, Städte und Gemeinden sowie der flexible Perimeter für die Durchführung von Projekten vielversprechend. Das Erbe des gescheiterten Espace Mittelland wird einerseits als Chance wahrgenommen, weil von den Erfahrungen profitiert werden kann, und gleichzeitig als eine Herausforderung, weil die Hauptstadtregion zeigen will, dass sie keine Nachfolgerin des gescheiterten Espace Mittelland ist. Eine weitere Herausforderung sind die unterschiedlichen Interessen, Erwartungen und Wirkungsmotive sowie die kantonal und kommunal geprägten Entscheidungswege, die dem Erwartungsdruck gegenüber stehen.



Perimeter Hauptstadtregion Schweiz



Organisation Hauptstadtregion Schweiz

2.4 | ORGANISATIONSSTRUKTUR IM AARELAND

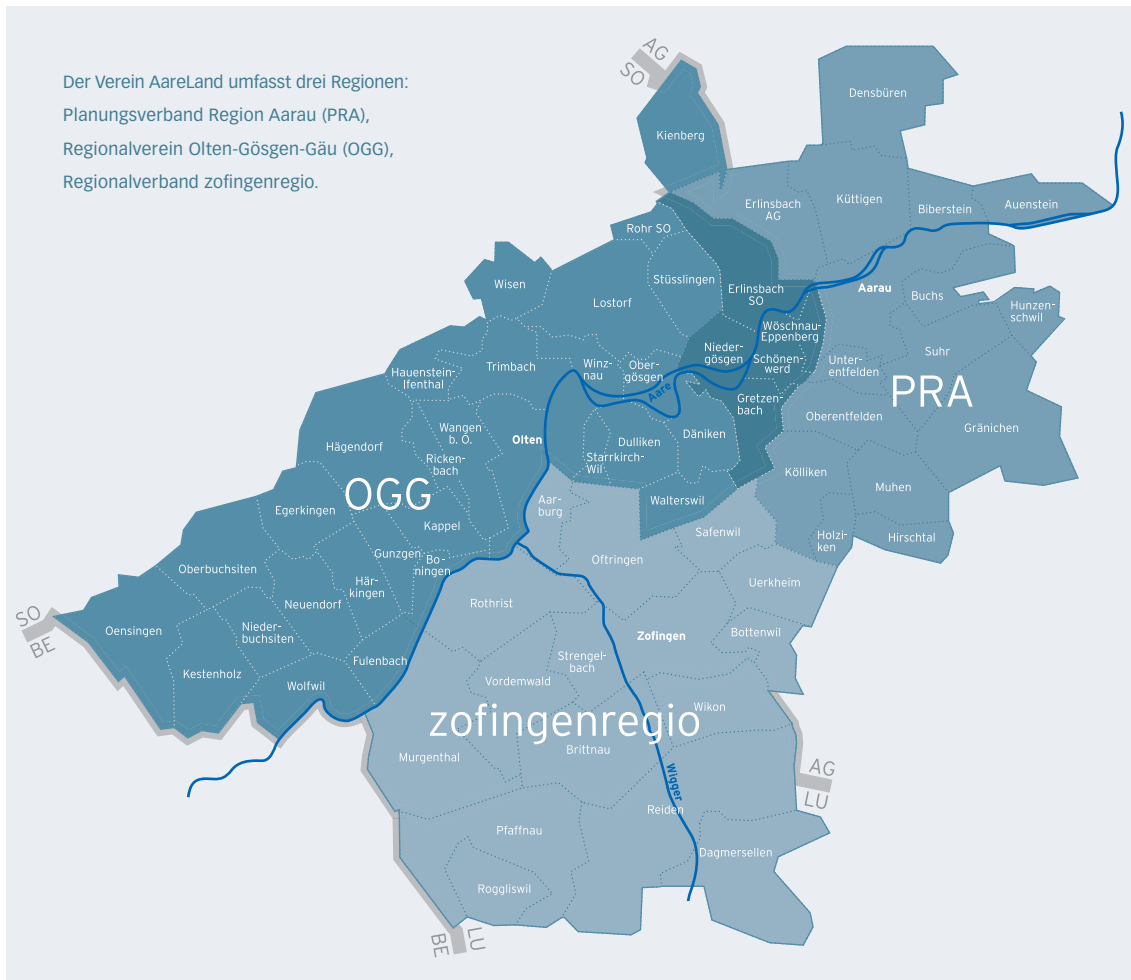


Der Kernraum des Aarelands bilden die Agglomerationen Aarau, Olten und Zofingen in den Kantonen Aargau und Solothurn. Sein erweiterter Bereich reicht in den nördlichen Jura, ins Limmattal und in Richtung Luzern.

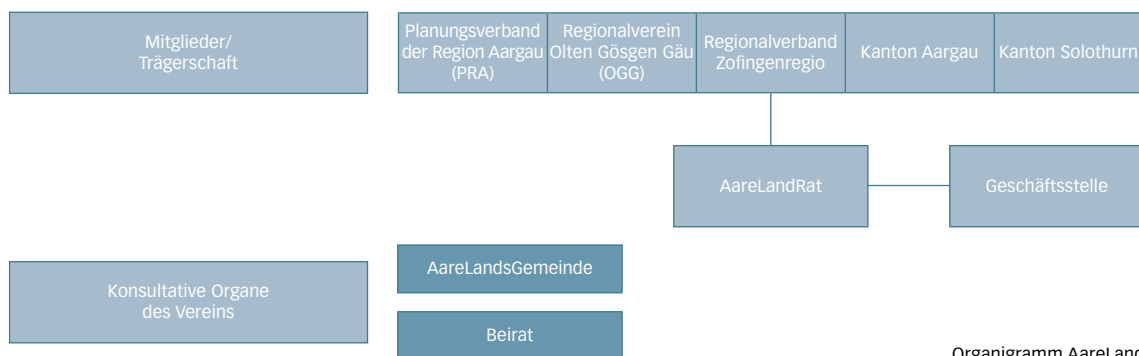
Der polyzentrische Handlungsraum von AareLand umfasst die drei Regionen Aarau, Olten und Zofingen und damit 65 Gemeinden in drei Kantonen. AareLand wurde schon zwischen 2004 und 2007 im Rahmen der ersten Phase der Modellvorhaben der Agglomerationspolitik unterstützt, als das Projekt noch auf die drei Städte Aarau, Olten und Zofingen begrenzt war. Das Modellvorhaben der zweiten Phase mit der Projektlaufzeit von 2008 bis 2011 zielt auf die Erweiterung der Organisationsstruktur durch die Integration der Gemeinden und der Regionalplanungsverbände. Das Projekt AareLand ist heute als Verein organisiert. Die Mitglieder des 2012 formell gegründeten Vereins «AareLand» sind die drei Planungsverbände Region Aarau PRA, Regionalverband Olten-Gösgen-Gäu OGG, Regionalverband zofingenregio sowie die Kantone Aarau und Solothurn (der Kanton Luzern ist nicht Vereinsmitglied, die Zusammenarbeit erfolgt projektbezogen). Die Mitwirkung der Gemeinden erfolgt über die drei Regionalorganisationen und über das konsultative Organ der «AareLandsGemeinden». Das Ziel von AareLand ist die Positionierung als eigener klein- und mittelstädtischer Handlungsraum und die Koordination und Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen. Mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit will man einen gemeinsamen Raum entwickeln und diesen auch gegen aussen bewerben. Einen wichtigen Aufgabenbereich bildet

auch die Raumordnungspolitik und dabei insbesondere die Mitarbeit am gemeinsamen Agglomerationsprogramm.

AareLand hat eine lange Vorgeschichte mit regelmässigen Treffen der Gemeindeammänner. In der Anfangsphase hat der Wunsch nach einer «gemeinsamen Aussenpolitik», also der Koordination und Wahrnehmung regionaler Interessen auf Bundesebene, eine kooperationsfördernde Rolle gespielt. Wichtige Erfolgsfaktoren für die Entwicklung der Zusammenarbeitsstruktur waren die positiven Erfahrungen mit den kantonsübergreifenden Plattformen PASO und PAZ, die finanzielle Unterstützung durch Bund und Kantone wie auch der Einbezug der Kantone als übergeordnete Ebene. Die unterschiedliche Gesetzgebung und die unterschiedlichen Entwicklungskonzepte der Kantone stellen gleichzeitig eine Herausforderung dar für die Zusammenarbeit in diesem überregionalen Handlungsraum. Die drei Mitgliedsregionen Aarau, Olten und Zofingen sind drei ähnliche Zentren, die teilweise auch in Konkurrenz zueinander stehen, da die drei Teilräume auch eigene räumlich konfigurierte Interessen zu wahren haben. Die Entwicklung von AareLand hat gezeigt, dass ein stetiges, aber schrittweises Vorgehen bei der Etablierung von Kooperationsstrukturen zielführend sein kann. Als wichtig haben sich dabei der Einbezug aller Partnerinnen und Partner sowie die Information und Kommunikation erwiesen.



Perimeter AareLand



Organigramm AareLand

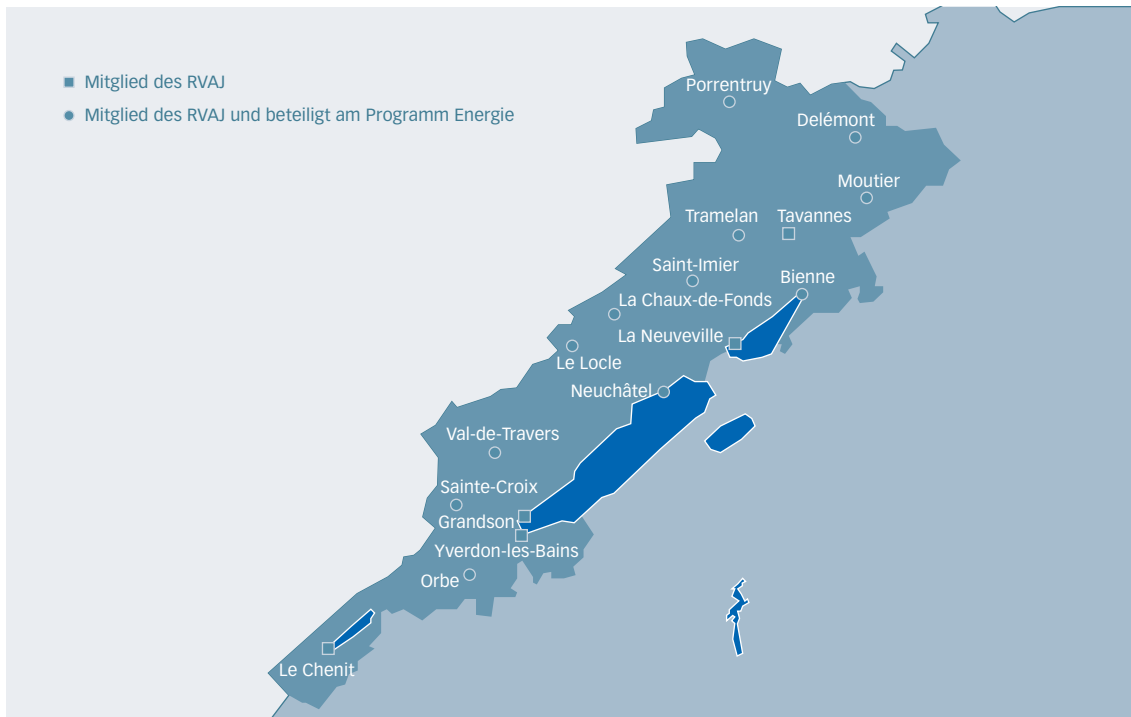
2.5 | RVAJ – STÄDTENETZ DES JURABOGENS



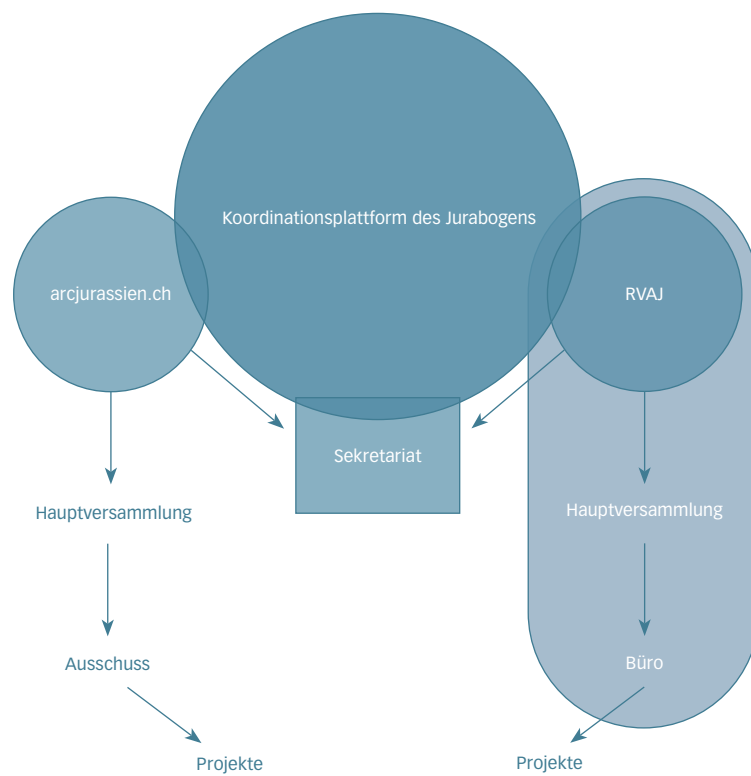
▣ Zum inneren Bereich des Jurabogens gehören die Kantone Jura und Neuenburg, der Waadtländer und der Berner Jura sowie einzelne Gemeinden des französischen Jura. Sein erweiterter Bereich reicht aber bis in die Kantone Basel-Landschaft und Solothurn und umfasst die französische Grenzregion.

Das Städtennetz des Jurabogens (Réseau des Villes de l'Arc jurassien – RVAJ) engagiert sich seit 1993 für die interkommunale und interkantonale Zusammenarbeit innerhalb des klein- und mittelstädtisch geprägten Jurabogens. Das Modellvorhaben startete 2007, die Projektdauer war bis 2010 geplant, wurde dann aber bis Ende 2011 verlängert. Dank dem Modellvorhaben konnte 2008 ein ständiges professionelles Sekretariat eingerichtet werden. Der Perimeter des RVAJ erstreckt sich über die vier Kantone Bern, Waadt, Neuenburg und Jura. Das RVAJ umfasst folgende 17 Gemeinden verschiedener Grösse im polyzentrischen Handlungsraum Jurabogen: NE: Neuchâtel, Le Locle, Val-de-Travers, La Chaux-de-Fonds; VD: Yverdon-les-Bains, Orbe, le Chenit, Grandson, Sainte-Croix; BE: Bienne, La Neuveville, Tramelan, Moutier, Saint-Imier, Tavannes ; JU: Delémont, Porrentruy. Ziel des RVAJ war von Anfang an, die Region wirtschaftlich, kulturell und touristisch zu vermarkten und damit den Jurabogen auf kantonaler, nationaler und internationaler Ebene als Handlungsraum sichtbar zu machen und zu profilieren. Bisher war man vor allem im Bereich Tourismus erfolgreich.

Die anfängliche Euphorie bezüglich der überregionalen Zusammenarbeit hat sich deutlich abgekühlt, nachdem Konkurrenzsituationen innerhalb des Netzwerks aufgetreten sind und in der Folge die Bereitschaft zur Zusammenarbeit gesunken ist. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Region bei der Bevölkerung wahrgenommen und von ihr unterstützt werden muss. Die Geschäftsstelle, die heute der Organisation arcjurassien.ch angegliedert ist, verleiht dem RVAJ positive Impulse. Neben dem Bereich Tourismus gibt es auch eine neue Dynamik bei Projekten im Bereich Energie. Das Netzwerk versucht auch andere Projekte zu entwickeln, vor allem der kulturelle Bereich scheint vielversprechend. Es ist eine Herausforderung, dass alle Gemeinden im Projekt RVAJ partizipieren. Die Erfahrung hat gezeigt, dass es auf kommunaler Ebene eine starke politische Mobilisierung für überregionale Zusammenarbeitsformen braucht. Gleichzeitig müssen die Kantone, die im Vergleich zu anderen Zusammenarbeitsstrukturen eine schwache Rolle einnehmen, die Anliegen der Gemeinden antizipieren. Schliesslich ermöglicht die Zusammenarbeit, dass kleine Gemeinden von den Erfahrungen der grossen Gemeinden profitieren.



Perimeter RVAJ



Organisation RVAJ

3 | DREI THEORETISCHE MODELLE ZUR ANALYSE DER ZUSAMMENARBEIT IM URBANEN RAUM

Aus der zunehmenden Divergenz zwischen der Ausdehnung des funktionalen Siedlungsraums und den institutionellen Abgrenzungen der Gebietskörperschaften ergibt sich eine Vielzahl von Problemen. Das Thema der regionalen Koordination im städtischen Siedlungsraum findet sich deshalb immer wieder auf der politischen Agenda. Aber auch in der Wissenschaft ist die stadregionale Koordination ein Dauerbrenner. Seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts streiten sich Generationen von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aus Regionalökonomie, Stadtsoziologie, Verwaltungs- und Politikwissenschaft darüber, wie regionale Koordination in städtischen Ballungsräumen am besten zu bewerkstelligen ist.

Dementsprechend umfangreich ist auch die Literatur zu diesem Thema (eine Übersicht bieten etwa Kübler, 2003, Savitch und Vogel, 2009). Grundsätzlich ist diese Debatte eine Auseinandersetzung zwischen drei verschiedenen theoretischen Modellen:

1. Das erste Modell findet sich in der sogenannten Metropolitan Reform Tradition. Die Autorinnen und Autoren dieser Denkschule sehen in der institutionellen Fragmentierung der städtischen Siedlungsgebiete das Haupthindernis für stadregionale Koordination. Sie argumentieren, dass die hohe Anzahl von kleinräumigen Gebietskörperschaften in einer Stadtregion zu Spillovers und Zentrumslasten für die Kernstädte führen, zu Ineffizienzen und Doppelspurigkeiten bei öffentlichen Dienstleistungen, zu einem Demokratiedefizit, sowie zu politischen Spannungen aufgrund der räumlich-sozialen Entmischung der Wählerbasis. Gemäss dieser Sichtweise kann Koordination in Stadtregionen nur gelingen, wenn die institutionelle Fragmentierung überwunden wird. Somit führt der Weg über Gebietsreformen, d.h. Gemeindefusionen, Eingemeindungen, oder die Einrichtung einer neuen Staatsebene auf dem Gebiet der Stadtregion. Nur in solcherart konsolidierten Institutionen (Metropolitan Governments) kann sich gemäss der Metropolitan Reform Theorie eine regionale Optik entwickeln. Dank demokratischer Legitimation (z.B. direkt gewählte Entscheidungsträger) und umfangreichen Kompetenzen und Ressourcen sind sie in der Lage, die Interessen der Stadtregion als Ganzes auch gegen allfälligen lokalen Widerstand durchzusetzen.

2. Das zweite, sogenannte Public Choice Modell verweist demgegenüber auf die positiven Effekte der institutionellen Fragmentierung von Stadtregionen. Ausgehend von der ökonomischen Theorie der Politik werden hier politische Institutionen in erster Linie als Produzenten und die Bürgerinnen und Bürger als Konsumenten von öffentlichen Gütern begriffen. Die Anhänger dieser Denkschule argumentieren, dass politische Gebietskörperschaften miteinander im Wettbewerb um Steuerzahlerinnen und Steuerzahler stehen. Dieser Wettbewerb führt zu einem starken Effizienzdruck und zwingt die Gemeinden zu einer ausgeprägten Bürgernähe, denn sonst kehren die Bürgerinnen und Bürger ihnen den Rücken («people vote with their feet» (Tiebout, 1956)). Gemäss diesem Modell ist eine grosse Anzahl autonomer Gebietskörperschaften in Stadtregionen durchaus erstrebenswert. Koordination zwischen ihnen findet durch die unsichtbare Hand des Wettbewerbs statt, welcher sie zur freiwilligen Zusammenarbeit anhält, wenn dies sich für sie lohnt. Gebietsreformen sind aus dieser Sicht schädlich, denn sie reduzieren den Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften. Allenfalls befürwortet werden in diesem Modell Kompensationsmechanismen wie z.B. Finanzausgleiche, mit denen Wettbewerbsverzerrungen beseitigt werden. Auch das von Schweizer Forschern entwickelte Konzept der Functional Overlapping Competing Jurisdictions (FOCJ) (Frey und Eichenberger, 2001) beruht auf dem Public Choice Modell.

3. Das dritte Modell, der sogenannte New Regionalism, ist neueren Datums. Es baut auf Arbeiten zur politischen Steuerung von Mehr-Ebenen-Systemen auf (multi-level governance). Während das Metropolitan Reform-Modell auf Steuerung durch Hierarchie und Zwang setzt und das Modell der Public Choice Perspektive gänzlich auf wettbewerbsinduzierte Selbststeuerung vertraut, begreift der New Regionalism Koordination in Stadtregionen in erster Linie als Verhandlungssache. So geht das dritte Modell davon aus, dass stadregionale Koordination vom Willen einer ganzen Reihe unterschiedlicher Akteure abhängt. Dabei handelt es sich um Behörden verschiedener Staatsebenen (lokal, regional, national, international), aber auch um private Unternehmen und zivilgesellschaftliche Akteure (NGOs, gemischte Gesellschaften). Koordination gelingt, wenn diese Akteure sich auf ein

gemeinsames Ziel verpflichten, ihre Handlungen an diesem Ziel ausrichten und sich dementsprechend untereinander abstimmen. Patentrezepte dafür gibt es nicht. Empirische Untersuchungen (vgl. Heinelt und Kübler, 2005) haben gezeigt, dass politisches Leadership hilfreich ist, d.h. die Fähigkeit eine zugkräftige Vision zu entwickeln und diese überzeugend zu vertreten. (In der Regel einigt man sich auf das Ziel, die Position der Stadtregion im Standortwettbewerb zu verbessern.) Auch (finanzielle) Anreize können eine Rolle spielen, indem sie den Kooperationswillen einzelner Akteure befördern. Ebenfalls wichtig ist aus dieser theoretischen Perspektive eine partnerschaftliche Grundhaltung der beteiligten Akteure, denn Einzelgängertum oder die Ausübung von Druck und Dominanz bedeuten das Ende jeder Verhandlungslösung.

Die drei theoretischen Modelle beruhen somit auf einer unterschiedlichen Problemdiagnose und auf grundsätzlich anderen Steuerungs-Philosophien, weswegen sie – logischerweise – unterschiedliche Handlungsempfehlungen nahelegen. (Vgl. Tabelle 1)

Ob nun eines dieser Modelle den anderen überlegen ist – darüber scheiden sich die Geister, zumal die empirische Evidenz nicht klar in die eine oder andere Richtung weist (Keating 1995). In der Praxis begegnen sich oftmals Elemente aller drei Modelle. So finden sich in der Schweiz sowohl Gebietsreformen (z.B. Gemeindefusionen, Regionalkonferenzen), als auch die Kompensation von Wettbewerbsverzerrungen unter Gebietskörperschaften (z.B. Ausgleich von Zentrumslasten) sowie die Verbesserung der Verhandlungsabläufe im Mehr-Ebenen-System (z.B. Tripartite Agglomerationskonferenz) (Kübler und Plüss 2007). Somit eignen sich die drei theoretischen Modelle gut zur Analyse der Erfahrungen mit der grossregionalen Zusammenarbeit in der Schweiz.

Tabelle 1

Drei theoretische Modelle: Problemdiagnose, Steuerungs-Philosophie, Regionale Koordination

	Metropolitan Reform	New Regionalism	Public Choice
Problemdiagnose	Institutionelle Fragmentierung ist problematisch	Institutionelle Fragmentierung ist Realität	Institutionelle Fragmentierung ist erstrebenswert
Steuerungs-Philosophie	Hierarchie	Verhandlung	Wettbewerb
Regionale Koordination durch ...	Institutionelle Konsolidierung durch Gebietsreformen (Eingemeindungen, neue Staatsebene)	Verbesserung der Voraussetzungen für Verhandlungen (Leadership, Anreize, Partnerschaften)	Autonome Gebietskörperschaften beibehalten, Wettbewerbsverzerrungen beseitigen (z.B. Zentrumslasten)

4 | ERKENNTNISSE AUS DEN MODELLVORHABEN

4.1 | TRADITIONELLER FÖDERALISMUS VS. MASSSTABSWECHSEL

4.1.1 | THEORIE/THESEN

Wie im theoretischen Teil dargelegt, vertritt der Public Choice Ansatz die Ansicht, dass die durch den bestehenden Föderalismus gegebene politische Fragmentierung, die bestehende Kompetenzverteilung und die Gemeindeautonomie (und der damit verbundene Wettbewerb) die beste Lösung für Probleme in Grossagglomerationen bietet (Schneider und Ingram 1997). Demgegenüber ist für die Metropolitan Reform Tradition die traditionelle föderalistische Struktur nicht mehr ein adäquater Massstab für staatliches Handeln. Im Sinne der Metropolitan Reform Tradition müssten die Interessen der Zentrumsgemeinden stärkeres Gewicht erhalten (Lefèvre 1998). Auch aus Sicht des New Regionalism Ansatzes ist die Agglomeration oder der Metropolitanraum die relevante Handlungsebene und es braucht neue Steuerungsformen (Savitch und Vogel 2009). Im Zuge der Globalisierung sind die Metropolregionen immer wichtiger geworden und werden zunehmend zum relevanten Massstab des staatlichen Handelns. Dieser Prozess wird als «rescaling» bezeichnet (Brenner 2004). Die Interessen der Gemeinden innerhalb einer Metropolregion würden sich durch den internationalen Standortwettbewerb zwischen den Metropolregionen mittelfristig aneinander angleichen. In der Verhandlung der Probleme brauche es daher keine Gewichtung der Interessen. Aus dieser Debatte wurden die in Tabelle 2 aufgeführten Thesen abgeleitet und zur Diskussion gestellt.

4.1.2 | ERKENNTNISSE AUS DEN MODELLVORHABEN

Die Erfahrungen der Modellvorhaben zeigen, dass die grossregionale Ebene zunehmend als Bezugsrahmen wahrgenommen wird. Die Einschätzung, wonach sich die Regionen im nationalen und internationalen Wettbewerb nur mittels grenzüberschreitenden Kooperationen behaupten können, ist weit verbreitet. Die These des Massstabswechsels im Zuge des internationalen Standortwettbewerbs (rescaling) wird deutlich gestützt. Für die grosse Mehrheit der Diskussionsteilnehmenden stellen die bestehenden Gebietskörperschaften aber die institutionellen Grundlagen dar, die als unveränderbar betrachtet und als Ausgangspunkt für stadtrregionale Koordination gesehen werden. Speziell bei

den hier besprochenen kantonsübergreifenden Handlungsräumen werden Gebietsreformen als eher unwahrscheinlich erachtet. Analog zum New Regionalism Ansatz werden folglich neue Steuerungsformen ohne grundlegende institutionelle Reformen begrüsst. Es hat sich aber gezeigt, dass die Mitwirkung in grenzüberschreitenden Kooperationsstrukturen von Gemeinden vorerst als zusätzliche Belastung wahrgenommen werden kann, vor allem wenn sie den Sinn von solchen Kooperationsformen nicht sehen. Verschiedene Modellvorhaben haben positive Erfahrungen mit dem Einbezug von Regionen, welche Gemeinden vertreten, gemacht.

Es gibt tatsächlich Anzeichen, dass sich durch neue Zusammenarbeitsformen die traditionellen Hierarchien verflachen. Das zeigt sich etwa daran, dass Vertretungen von Kantonen und Städten am gleichen Tisch sitzen und «auf Augenhöhe» diskutieren, wie das zum Beispiel im Rahmen der Metropolitankonferenz Zürich oder im Verein Hauptstadtregion Schweiz zu beobachten ist. Indem Geschäfte besprochen werden, die den Handlungsraum als Ganzes betreffen, treten Hierarchien in den Hintergrund.

Die Vertreterinnen und Vertreter der Modellvorhaben sprachen sich mehrheitlich dafür aus, die unterschiedlichen Interessen der Gemeinden im grossregionalen Raum nicht zu gewichten. Dass dies die Zusammenarbeit in grenzüberschreitenden Räumen vor zusätzliche Herausforderungen stellt, wurde zum Beispiel im Rahmen der Diskussion um ein Zukunftsbild für das AareLand deutlich, wo sich oft ein Gegensatz zwischen den Zentrums- oder den Agglomerationsgemeinden und den ländlichen Gemeinden zeigte. Die Erfahrungen der Modellvorhaben lassen aber auch kritischere Sichtweisen zu, gemäss derer es notwendig ist, die unterschiedlichen Interessen der Gemeinden im grossregionalen Raum zu gewichten. So gibt es vereinzelt auch Stimmen die fordern, dass die föderale Struktur angepasst werden soll und – ganz im Sinne des Metropolitan Reform Ansatzes – insbesondere die Gemeindeautonomie in Frage gestellt wird. Aus dieser Sichtweise brauche es neue institutionelle Strukturen, welche die Koordination in funktionalen Räumen vereinfachen könnten.

Tabelle 2

Thesen traditioneller Föderalismus vs. Massstabswechsel

These: traditioneller Föderalismus	Gegenthese: Massstabswechsel
Die traditionelle föderalistische Struktur ist nach wie vor der adäquate Massstab für staatliches Handeln.	Die grossregionale Ebene ist der relevante räumliche Massstab für staatliches Handeln.

Aus den Erfahrungen der Modellvorhaben wird deutlich, dass die grossregionale Zusammenarbeit eine dauernde Auseinandersetzung erfordert mit dem Spannungsfeld zwischen dem Beharren auf der föderalistischen Hierarchie und dem Bedürfnis nach flexiblen und innovativen Kooperationsformen. Dies deutet aber auch darauf hin, dass sich der traditionelle Föderalismus verändert. Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass den Kantonen mit ihrer tragenden Rolle im traditionellen föderalistischen System eine wichtige Rolle für den Erfolg von Zusammenarbeitsstrukturen im grossregionalen Raum zukommt. Dies zeigt sich etwa beim RVAJ: die Kantone sind in dieser grenzüberschreitenden Zusammenarbeitsstruktur nicht direkt involviert. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass sich der Kooperationsprozess zögerlich entwickelt, weil die Kantone nicht eingebunden sind. Auch im Metropolitanraum Basel hat sich dieses Spannungsfeld gezeigt, wo sich der Kanton Basel-Landschaft im Unterschied zu einigen Basel-

landschaftlichen Gemeinden gegen eine Beteiligung an der Finanzierung der IBA Basel 2020 ausgesprochen hat.

Zusammenfassend halten wir fest, dass sich die Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften durch die grossregionale Kooperation verändern. Eine Veränderung der Kompetenzverteilung und der traditionellen Funktionsweisen wird aus Sicht der Modellvorhaben als nötig erachtet, besonderes Gewicht erhalten flache Hierarchien zur Vereinfachung der Kooperation im Mehr-Ebenen-System. Ohne Veränderung gibt es zu viel Koordinationsaufwand, der besonders von kleinen Gemeinden nicht mehr getragen werden kann. Die These des Massstabswechsels trifft folglich zu, jedoch gilt es zu differenzieren: Der Massstabswechsel führt nicht notwendigerweise zu Gebietsreformen, bedingt aber Reformen des Föderalismus.

4.2 | MULTIFUNKTIONALITÄT VS. ZWECKORIENTIERUNG

4.2.1 | THEORIE/THESEN

Bei Zusammenarbeitsstrukturen im städtischen Raum stellt sich die Frage, ob sie multifunktional oder monothematisch ausgerichtet sind und ob sie sich auf einen fixen oder variablen Perimeter beziehen. In der Literatur zur multi-level governance finden sich dazu zwei Idealtypen: Hooghe und Marks (2003) unterscheiden zwischen allgemeinen Zwecken dienenden, klar gegeneinander abgegrenzten, dauerhaften Gebietskörperschaften (Typ I) und spezifischen Zwecken dienenden Organisationen mit überlappenden Mitgliedschaften und flexiblem institutionellen Design (Typ II). Gerade in Bezug auf überregionale Politikkoordination ist die Frage interessant, ob die Zusammenarbeit nur ein Politikfeld oder möglichst viele Politikfelder beinhalten soll und ob sie innerhalb eines fixen

räumlichen Perimeters, oder in einem flexiblen Perimeter stattfinden soll, der je nach Bedürfnis erweitert und/oder angepasst werden kann. Gemäss den zwei Idealtypen kann nur eine einthematische Governanceform einen flexiblen räumlichen Bezugsrahmen haben, eine multifunktionale Organisationsstruktur schliesst einen flexiblen Perimeter aus. Dahinter steht die Annahme, dass in einer multifunktionalen Zusammenarbeitsstruktur – die möglichst alle Politikbereiche umfassen soll – im Unterschied zu monofunktionalen Strukturen Abstimmungen zwischen Politikbereichen und Ausgleichsmechanismen zwischen untergeordneten Gebietskörperschaften möglich sind, jedoch nur, wenn der Zuständigkeitsbereich langfristig definiert und fix ist. Daraus haben wir folgende Thesen abgeleitet und diskutiert. (Vgl. Tabelle 3)

Tabelle 3

Thesen Multifunktionalität vs. Zweckorientierung

These: Multifunktionalität	Gegenthese: Zweckorientierung
Eine multifunktionale Organisationsstruktur mit fixem Perimeter ist die beste Lösung für die Steuerung von Grossregionen.	Grossregionen können am besten durch verschiedene monofunktionale Organisationsstrukturen mit flexiblen Perimetern gesteuert werden.

4.2.2 | ERKENNTNISSE AUS DEN MODELLVORHABEN

Aus Sicht aller Modellvorhaben sind multifunktionale Organisationsstrukturen deutlich zu bevorzugen. Es hat sich gezeigt, dass Multifunktionalität den Koordinationsaufwand reduziert, das Verständnis für grossregionale Problemstellungen über Politikbereiche hinweg fördert und der regionalen Identitätsbildung dient. Letztlich führt eine politikübergreifende Zusammenarbeit in Stadtregionen zu vernetztem Denken. Projekte in möglichst vielen Bereichen können fragile Zusammenarbeitsstrukturen wie zum Beispiel im RVAJ stärken. Besonders am Anfang eines Kooperationsvorhabens ist gemäss den Erfahrungen der Modellvorhaben die Multifunktionalität wichtig, da sie Möglichkeiten und Motive zur Kooperation generiert.

Im Gegensatz zur Theorie deuten die Erfahrungen der Modellvorhaben nicht auf einen Widerspruch zwischen Multifunktionalität und flexiblem Perimeter hin. Im Gegenteil werden in der Praxis Organisationsstrukturen gelebt, die diese beiden Aspekte kombinieren. Der theoretische Idealtypus der multifunktionalen Zusammenarbeit geht von einer politikbereichsübergreifenden Struktur aus, die alle Politikbereiche umfasst. Aus Sicht der Vertreterinnen und Vertreter der Modellvorhaben hingegen bedeutet Multifunktionalität in diesem Bereich, dass die Zusammenarbeitsstrukturen mehr als ein oder zwei Politikbereiche umfassen, also zum Beispiel neben den schon oft regional koordinierten Bereichen Siedlung und Verkehr auch noch Politikbereiche wie Bildung oder Energie. Auch Bereiche wie Kultur, Sport, Freizeit oder Wohnen werden für die grenzüberschreitende Politikkoordination in Betracht gezogen. In der Diskussion wurde aber deutlich, dass eine alles umfassende – im engeren Sinne multifunktionale – Governance-Form nicht als adäquat erachtet wird. So sieht man die Grenzen der Koordination in Bereichen wie der Integrations- oder Sozialpolitik. Diese seien nicht auf grossregionaler Ebene zu behandeln. Es kann Widerstand geben von den Gemeinden, die sich in diesen Bereichen in ihrer Autonomie bedroht sehen oder weil Doppelspurigkeiten befürchtet werden. Spannungen zwischen Multifunktionalität mit fixem Perimeter und Monofunktionalität mit flexiblem Perimeter sind offenbar organisationell gelöst worden: Für die überregionale Zusammenarbeit werden – nach dem Modell der Berner Regionalkonferenzen – multifunktionale

Dachorganisationen vorgeschlagen, innerhalb deren Subkonferenzen mit technischem Charakter durchaus auch einen flexiblen Perimeter haben können. Zum Beispiel wird in der Hauptstadtregion die über einen Perimeter definierte Vereinsstruktur mit einem projektorientierten Ansatz kombiniert: die Mitglieder müssen nur in denjenigen Projekten mitwirken, an denen sie ein direktes Interesse haben.

Die Erfahrungen der Modellvorhaben haben gezeigt, dass der Bund eine wichtige Rolle spielt bei der Entscheidung, ob die grossregionale Zusammenarbeit verschiedene Politikbereiche umfasst oder nicht. Durch die oft monothematische Organisation der Bundespolitik ist es schwierig, Anreize zur multifunktionalen Zusammenarbeit zu setzen. Das ARE versucht bei Modellvorhaben, keine sektoralpolitischen Vorgaben zu machen und damit die Entstehung multifunktionaler Organisationen zu fördern. Dass die Themen Siedlung und Verkehr oftmals im Vordergrund stehen, ist aber auch auf einen entsprechenden Fokus der Agglomerationspolitik des Bundes (speziell in den Agglomerationsprogrammen) zurückzuführen, an dem sich auch die Akteure der Modellvorhaben implizit oder explizit orientieren. Aber nicht nur beim Bund, auch bei den Kantonen ist die Entscheidungskompetenz oftmals monothematisch. Welches Thema in der überregionalen Struktur Bedeutung erlangt, ist daher auch abhängig von der jeweiligen Vertretung im entsprechenden Zusammenarbeitsgremium. So fällt allgemein auf, dass sich die Zusammenarbeit stark auf die Verkehrspolitik fokussiert, obwohl das Interesse an anderen Themen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit durchaus bestehen würde.

Zusammenfassend weisen die Erfahrungen der Modellvorhaben auf die Vorteile von multifunktionalen Organisationsstrukturen hin. Die These der Zweckorientierung wird aber insofern gestützt, als dass Strukturen, die alle Politikbereiche umfassen, mehrheitlich als unrealistisch gesehen werden und man keine fixen Perimeter möchte. Damit spiegeln die Modellvorhaben auch die im neuen Raumkonzept Schweiz vertretene Präferenz für projektorientierte Partnerschaften zwischen Gebietskörperschaften und damit in der Tendenz für eine freiwillige, nicht themenübergreifende Zusammenarbeit.

4.3 | HIERARCHIE UND ZWANG VS. SELBSTSTEUERUNG UND FREIWILLIGKEIT

4.3.1 | THEORIE/THESEN

Auf die Frage, wie die Zusammenarbeit im grossregionalen Raum gesteuert werden soll, gibt es aus theoretischer Perspektive wiederum zwei sehr unterschiedliche Positionen. Auf der einen Seite verspricht eine hierarchisch strukturierte Zusammenarbeit – Benz (1998) nennt dies «enge Kopplung» –, dass Entscheidungen in übergeordneten Ebenen verbindlich für die untergeordneten Ebenen gefällt werden können. Es muss sich folglich um eine institutionalisierte Organisationsstruktur handeln. Diese dem Metropolitan Reform Ansatz zuzuordnende Position basiert auf der Annahme, dass demokratische Kontrolle nur in formellen Organisationsstrukturen möglich ist. Aus Sicht des New Regionalism Ansatzes ist hingegen eine nicht-hierarchische Organisationsstruktur – eine «lose Kopplung» (Benz 1998) – die beste Lösung für die erfolgreiche Koordination im Mehr-Ebenen-System. Gerade für überregionale Zusammenarbeitsformen ist aus dieser Sicht eine freiwillige intergouvernementale Zusammenarbeit vielversprechend. Denn dabei bleiben die kommunalen Akteure verhandlungsfähig. In einem partnerschaftlichen Netzwerk von unabhängigen privaten und staatlichen Akteuren führen informelle Verflechtungen zu regionalen Partnerschaften und zu neuen Steuerungsformen ohne grundlegende institutionelle Reformen. Aus dieser Perspektive ermöglicht gerade dieses partnerschaftliche Netzwerk gemeinschaftliche Entscheidungsprozesse (Kühler und Schwab 2007). Die direkte demokratische Kontrolle wird hingegen als weniger wichtig betrachtet.

In einer hierarchischen Struktur können untergeordnete Ebenen zur Zusammenarbeit gezwungen werden. In Strukturen, die auf Selbststeuerung und Freiwilligkeit basieren, ist eine positive Haltung der Gemeinden und der Bevölkerung gegenüber der grossregionalen Zusammenarbeit eine wichtige Voraussetzung. Die in Tabelle 4 abgebildeten Thesen nehmen diese Aspekte auf.

4.3.2 | ERKENNTNISSE AUS DEN MODELLVORHABEN

Die Beurteilung der Akteure aus den Modellvorhaben fiel klar zugunsten einer regionalen Koordination aus, die auf Selbststeuerung und Freiwilligkeit basiert. Es hat sich aber in den meisten untersuchten Modellvorhaben gezeigt, dass das Verständnis für die Notwendigkeit einer übergreifenden Zusammenarbeit nicht in allen Gemeinden gleich gross ist und es für die Gemeinden oft schwierig ist, die Zusammenhänge und das Verständnis für die übergeordneten grossräumigen Zusammenhänge herzustellen. Die Erfahrung des RVAJ zeigen deutlich, dass grenzüberschreitend organisierte Kooperationen deshalb auch vor grossen Herausforderungen stehen: Wenn Gemeinden nicht fähig sind, eine regionale Sichtweise zu entwickeln und nicht zur Teilnahme an der Zusammenarbeit gezwungen werden können, gefährdet dies die Kooperationsbemühungen in der ganzen Region.

Bei den am Roundtable vertretenen Modellvorhaben handelt es sich nicht um hierarchische Zusammenarbeitsstrukturen. In einigen Modellvorhaben gibt es aber die Möglichkeit zum

Tabelle 4

Thesen Hierarchie und Zwang vs. Selbststeuerung und Freiwilligkeit

Thesen: Hierarchie / Zwang	Gegenthesen: Selbststeuerung / Freiwilligkeit
a) Die Zusammenarbeit in Grossregionen ist dann erfolgreich, wenn die Organisation hierarchisch ist. D.h., wenn es auf der Ebene der Region eine institutionalisierte Organisationsstruktur gibt, die verbindliche Entscheide für die unteren Ebenen (Gemeinden, allenfalls Kantone) fällen kann.	a) Die Zusammenarbeit in Grossregionen ist nur dann erfolgreich, wenn sie informell, flexibel und freiwillig ist und wenn Kantone, Gemeinden und private Akteure als gleichberechtigte Initianten und Träger auftreten. Dadurch bleiben die kantonalen und kommunalen Akteure verhandlungsfähig, neue Ideen können sich durchsetzen und Politiken lassen sich auf der lokalen Ebene dank Verhandlungen erfolgreich implementieren. Politisches Leadership kann die Koordination vereinfachen.
b) Die demokratische Kontrolle kann nur in formellen Organisationsstrukturen gewährleistet werden.	
c) Die Gemeinden sind unfähig, eine regionale Sichtweise zu entwickeln. Darum müssen die Kantone die Federführung übernehmen. Gemeinden müssen zur Teilnahme gezwungen werden können.	b) Ein partnerschaftliches Netzwerk von unabhängigen Akteuren ermöglicht gemeinschaftliche Entscheidungsfindungsprozesse und breite Mitwirkung. c) Eine positive Haltung der Gemeinden und der Bevölkerung gegenüber Organisationen der grossregionalen Zusammenarbeit ist Voraussetzung für den Erfolg der Zusammenarbeit auf grossregionaler Ebene.

Treffen von Mehrheitsentscheiden (Metropolitankonferenz, Hauptstadtregion und AareLand). Die überregionalen Strukturen haben allerdings keine Entscheidungskompetenz für die unteren Ebenen. Ob Mehrheitsentscheide auch umgesetzt werden, liegt dann in der Kompetenz der verschiedenen eigenständigen Gebietskörperschaften. Mehrheitsentscheide werden vor allem am Beginn eines Kooperationsprozesses als hinderlich beurteilt. Die Erfahrungen der Modellvorhaben zeigen, dass Selbstverwaltung und freiwillige Zusammenarbeit überhaupt erst Kooperation ermöglicht. Verbindliche Strukturen werden mehrheitlich als schwerfällig wahrgenommen. Von einer flexiblen, freiwilligen Koordination verspricht man sich eine grössere Innovationskraft. Grundsätzlich wünscht man sich aber bei bestehenden Kooperationsstrukturen mehr Verbindlichkeit. Interessant ist das Beispiel AareLand, wo eine Konsultation ergab, dass die Gemeindebehörden nicht wünschen, dass in der überregionalen Organisation AareLand alle einzelnen Gemeinden direkt mitbestimmen können, d.h. Vereinsmitglieder sind. Bevorzugt wurde die nun umgesetzte Lösung, wo die drei Regionen in der Organisation vertreten sind, nicht die Gemeinden.

Wenn stärker hierarchisch gesteuert werden sollte, müsste dazu der Bund finanzielle Anreize geben und zusammen mit den Kantonen stärkere Auflagen machen, wie in der Diskussion mit den Modellvorhaben deutlich wurde. Allerdings ist es fraglich, ob im überregionalen Kontext überhaupt Verbindlichkeiten in der Zusammenarbeit geschaffen werden können. Es drängt sich hier wiederum eine Differenzierung auf: im überregionalen Kontext ist es äusserst schwierig, im Verfahrensbereich Verbindlichkeiten zu schaffen aufgrund der grossen kantonalen Autonomie. Jedoch zeigen die Erfahrungen der Modellvorhaben, dass es auf der Ebene der Massnahmen verbindliche Lösungen geben kann, zum Beispiel in der Folge eines überregional erarbeiteten Entwicklungs- oder Richtplans. Dies zeigt exemplarisch der Fall in Basel, wo die unter der Trägerschaft des TEB trinational erarbeitete Entwicklungsstrategie für den Metropolitanraum in verbindliche Planungsgrundlagen wie die Richtplanung oder das Basler Agglomerationsprogramm einfluss.

Die demokratische Mitwirkung/Kontrolle erfolgt bisher indirekt über die existierenden demokratischen Institutionen. Bei den Zusammenarbeitsorganisationen haben ausschliesslich staatliche Akteure Einsitz. Einerseits sind dadurch die Entscheidungsträger in den Zusammenarbeitsorganisationen in ihrem Handlungsspielraum eingeschränkt und andererseits müssen überregional erarbeitete Strategien wie der Richtplan am Schluss durch «normale» demokratische Mechanismen abgesegnet werden. Die demokratische Legitimierung stellt aus Sicht der Modellvorhaben kein Problem dar.

In Bezug auf die demokratische Qualität von Zusammenarbeitsformen stellt sich die Frage, wie wichtig für Wählerinnen und Wähler der bestehenden Gebietskörperschaften das Engagement in der grossregionalen Zusammenarbeit ist und welche Rolle dabei die Medien spielen. Die Erfahrungen der Modellvorhaben zeigen, dass involvierte Politiker einen regionalen Wählerauftrag verspüren. Es wurde aber auch deutlich, dass die Bevölkerung sehr wenig Interesse an diesen neuen Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zeigt. Dabei spielen auch die Medien eine Rolle: Die Organisationen der überregionalen Zusammenarbeit kämpfen um Sichtbarkeit, erreichen diese aber höchstens über Medienauftritte von einzelnen Personen. Es zeigt sich, dass die Medien stark an bisherigen Gebietskörperschaften orientiert sind und deshalb nur eingeschränkt über regionale Projekte und Strukturen berichten. Gemäss dem New Regionalism Ansatz ist politisches Leadership besonders in auf Freiwilligkeit basierenden Zusammenarbeitsstrukturen wichtig. Die Erfahrungen der Modellvorhaben haben gezeigt, dass es vor allem am Anfang Führungsfiguren braucht, wobei es eine Dialektik zwischen Führungspersönlichkeiten und Verwaltungsstrukturen gibt.

Zusammenfassend überwiegen gemäss den Erfahrungen aus den Modellvorhaben die Vorteile einer nicht-hierarchischen und freiwilligen Kooperationsstruktur deutlich. Aber die noch ungenügende Verankerung in der Bevölkerung, die zum Teil geringe Bereitschaft kleiner Gemeinden zur Mitwirkung und die fehlende – über indirekte bestehende demokratische Institutionen herausgehende – demokratische Mitwirkung sind ungelöste Probleme.

4.4 | ÄUSSERE ANREIZE VS. SELBSTMOTIVATION

4.4.1 | THEORIE/THESEN

Gemäss dem Public Choice Ansatz werden die Gemeinden von sich aus zusammenarbeiten, wenn sie dadurch Skaleneffekte erzielen und somit Ressourcen sparen können (vgl. das Konzept der FOCJ nach Frey und Eichenberger 2001). Das Problem besteht nun darin, dass die Anreize zur Zusammenarbeit verzerrt sind, wenn das Prinzip der «fiskalischen Äquivalenz» (Olson 1969) – gemäss dem der Kreis der Nutzniesser einer staatlichen Leistung mit dem Kreis derjenigen übereinstimmen muss, die diese Leistung finanzieren – verletzt ist. Durch die verschiedenen Systeme des Finanz- und Lastenausgleichs werden diese Verzerrungen allerdings beseitigt, was wiederum die Zusammenarbeit auf freiwilliger Grundlage begünstigt. Die Kantone und Gemeinden suchen daher auch ohne Anreize von aussen die Zusammenarbeit im grossregionalen Raum. Aus Sicht des New Regionalism hingegen muss grossregionale Zusammenarbeit auch unter perfekt funktionierendem Lastenausgleich von höheren Staatsebenen gefördert werden, konkret: vom Bund. Wenn die Zusammenarbeit nur auf Freiwilligkeit beruht – so diese Sichtweise – wird sie nie über den kleinsten gemeinsamen Nenner hinauskommen. Das muss aber geschehen, wenn sich die Stadtregion im internationalen Wettbewerb positionieren soll. Aus diesen Annahmen wurden die in Tabelle 5 dargestellten Thesen abgeleitet und diskutiert.

4.4.2 | ERKENNTNISSE AUS DEN MODELLVORHABEN

Die Erfahrungen der Modellvorhaben haben gezeigt, dass die Selbstmotivation im Vergleich zu Anreizen durch den Bund wichtiger ist für die Entwicklung von grenzüberschreitenden Zusammenarbeitsstrukturen. Die Behauptung, nur dank der Intervention des Bundes hätten überhaupt überregionale Kooperationen ihren Anfang gefunden, kann nicht aufrecht erhalten werden. AareLand wurde zum Beispiel stark durch die Kantone angestossen, die Bundesbeteiligung verlieh der Kooperationsstruktur

jedoch zusätzliche Legitimation. Für das RVAJ waren die Anreize durch den Bund hingegen entscheidend für die Entstehung der Zusammenarbeitsformen. Grundsätzlich haben die Erfahrungen der Modellvorhaben gezeigt, dass der Bund mit diesem Instrument wirksame Anreize für die Zusammenarbeit gesetzt hat. Dabei war nicht unbedingt der finanzielle Beitrag ausschlaggebend – auch wenn dies deutlich die Motivation zur Kooperation gesteigert hat. Wichtiger noch scheint die Legitimation, die Projekte zur überregionalen Zusammenarbeit durch die Beteiligung des Bundes erhalten haben. Es stellte sich heraus, dass die Präsenz von Bundesvertreterinnen und -vertretern in Kooperationsvorhaben einen positiven Einfluss auf den Prozess haben kann. Dies hat sich etwa in Rahmen des Entstehungsprozess der Metropolitankonferenz Zürich deutlich gezeigt. Neben den konkreten Projektbeiträgen haben auch Publikationen des Bundes und der TAK eine wichtige Rolle in der Entstehung von kantons- und gemeindeüberschreitenden Steuerungsformen gespielt. So hat die Publikation der TAK über die Zusammenarbeit in den Agglomerationen (TAK 2004) Kantone und Gemeinden aufgefordert, diesbezüglich aktiv zu werden. Dies zeigte auch Wirkung. Ebenso hat die Veröffentlichung des Entwurfs des Raumkonzepts Schweiz (ARE 2008), in der die Region Bern nicht in gewünschtem Mass berücksichtigt wurde, den Prozess zur Zusammenarbeit im Rahmen der Hauptstadtregion Schweiz beschleunigt.

Zusammenfassend wird die These der Selbstmotivation gestützt. Allerdings haben die Erfahrungen aus den Modellvorhaben gezeigt – wie dies der New Regionalism Ansatz besagt –, dass für eine bessere Kooperationsbereitschaft im Metropolitanraum eine höhere Regierungsebene Anreize setzen kann und dass visionäre Projekte die Bereitschaft steigern, an solchen kooperativ mitzuwirken.

Tabelle 5

Thesen äussere Anreize vs. Selbstmotivation

These: Äussere Anreize	Gegenthese: Selbstmotivation
Zusammenarbeit im grossregionalen Raum findet nur aufgrund der Anreize durch den Bund statt.	Kantone und Gemeinden im grossregionalen Raum arbeiten unabhängig von finanziellen Anreizen durch den Bund zusammen, da sich alle Akteure auf jeden Fall einen Gewinn durch die Zusammenarbeit versprechen.

4.5 | INTERREGIONALE SOLIDARITÄT UND SOZIALER AUSGLEICH VS. WETTBEWERBSFÖRDERUNGSPOLITIK

4.5.1 | THEORIE/THESEN

Die folgenden Thesen befassen sich mit der Frage, welche Auswirkungen von überregionalen Zusammenarbeitsstrukturen zu erwarten sind und wer davon profitiert. Der New Regionalism Ansatz und besonders die Rescaling Theorie postuliert, dass sich Städte im Zuge der Globalisierung in einem internationalen Wettbewerb zwischen Stadtregionen befinden (Brenner 2004). Um sich in diesem Wettbewerb zu behaupten, müssen sich staatliche, halbstaatliche, privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure zusammenraufen, um die politische Steuerung in Metropolitanräumen zu verbessern. Diese Kooperationen stehen aber letztlich immer im Dienst der Wettbewerbsfähigkeit (Savitch und Vogel 2009). Es ist daher anzunehmen, dass überregionale Zusammenarbeit in Schweizer Metropolregionen zu Spannungen zwischen Stadtregionen führen. Besonders kleinere Agglomerationen dürften durch diese Entwicklung benachteiligt werden. Weiter kann aus dieser theoretischen Perspektive angenommen werden, dass die Ausrichtung an der internationalen Wettbewerbsfähigkeit einen Einfluss auf den Inhalt der überregional koordinierten Politiken hat. Die neuen Governanceformen haben zum Ziel, die Stadt und mit ihr den gesamten Metropolitanraum als attraktiven Standort für Investitionen zu fördern (Hall und Hubbard 1996). Wohlfahrtsstaatliche Interventionen werden dabei als hinderlich für das angestrebte Wirtschaftswachstum gesehen (Jessop 2002). Aus wissenschaftlicher Sicht kann man demzufolge vermuten, dass sich eine Wettbewerbsförderungs politik nicht vereinbaren lässt mit Politiken des sozialen Ausgleichs. Der These, dass eine ganzheitliche Zusammenarbeit in Grossregionen alle Bereiche umfasst, also auch Umverteilungspolitiken, stellen wir daher die provokative Behauptung entgegen, dass die überregionale Zusammenarbeit per se eine neoli-berale Politik ist, da sie alleine im Dienste der wettbewerbsorientierten Standortpolitik steht (Vgl. Tabelle 6).

4.5.2 | ERKENNTNISSE AUS DEN MODELLVORHABEN

Dass die Zusammenarbeit in urbanen Grossräumen in der Schweiz allgemein sehr stark an der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet ist, zeigen die eigenen Beschreibungen der Modellvorhaben. Auch der Bericht der TAK zu den Ansätzen der schweizerischen Metropolitanpolitik macht dies deutlich (TAK 2010). Die Erfahrungen aus den Modellvorhaben zur Zusammenarbeit im grossregionalen Raum zeigen, dass tatsächlich potentielle Spannungen zwischen grossen und kleineren und mittleren Agglomerationen wahrgenommen werden. Die Gründung der Hauptstadtregion Schweiz ist ein gutes Beispiel für das Konkurrenzverhalten zwischen den drei grössten Agglomerationen Zürich, Basel und Genf einerseits und den anderen Agglomerationen andererseits. Diese Spannungen existierten allerdings auch schon vor der Gründung von überregionalen Kooperationsstrukturen. Es stellt sich daher die Frage, ob die Spannungen durch grossregionale Zusammenarbeit eher verstärkt oder eher abgebaut werden. Einerseits können gemäss den Erfahrungen aus den Modellvorhaben durch die überregionalen Zusammenarbeitsstrukturen Spannungen abgebaut werden – zum Beispiel im Falle der Metropolitankonferenz Zürich mit Hilfe von assoziierten Mitgliedschaften. Andererseits können, wenn der Bund – etwa im Rahmen einer zur Zeit diskutierten «Metropolitanraumpolitik» – die vier grossstädtisch geprägten Handlungsräume fördert, Spannungen gerade zwischen grossstädtischen Handlungsräumen und kleineren und mittleren Agglomerationen auch zunehmen. Allgemein lassen die Erfahrungen der Modellvorhaben vermuten, dass die Agglomerationspolitik des Bundes, indem sie die Organisation in den Handlungsräumen stärkt, auch die Konkurrenz zwischen den Handlungsräumen verstärkt. Am stärksten äussert sich die Konkurrenz zwischen den urbanen Handlungsräumen beim Lobbying auf nationaler Ebene in der Verkehrspolitik.

Tabelle 6

Thesen internationale Wettbewerbsfähigkeit vs. Interregionale Solidarität und sozialer Ausgleich

Thesen: Internationale Wettbewerbsfähigkeit	Gegenthesen: Interregionale Solidarität/ Sozialer Ausgleich
a) Die Politikkoordination in Metropolitanräumen dient der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und führt folglich zu Spannungen und Konflikten zwischen grossen Metropolräumen und kleinen Agglomerationen.	a) Die Zusammenarbeit in Grossregionen stellt die interregionale Solidarität nicht in Frage.
b) Die Zusammenarbeit in Grossregionen steht alleine im Dienste der Wettbewerbsförderungs politik und ist folglich per se eine neoliberale Politik.	b) Eine ganzheitliche Zusammenarbeit in Grossregionen umfasst alle Politikbereiche, also auch Politiken des sozialen Ausgleichs in Agglomerationen

Auch wenn aus Sicht der Mehrheit der untersuchten Modellvorhaben der These der interregionalen Spannungen zugestimmt wird, werden diese Spannungen nicht als dramatisch wahrgenommen. Dem Schweizer Föderalismus wird eine ausgleichende Wirkung zwischen den verschiedenen Regionen der Schweiz attestiert. Zudem haben sich die Metropolregionen im Sinne der interregionalen Solidarität bisher in gewissen Bereichen zurückgehalten und zum Beispiel nicht gemeinsam gegen die Interessen des ländlichen Raums oder der Berggebiete lobbyiert. Die Konkurrenz zwischen den Handlungsräumen führt nicht zwingend zu Konflikten. Die Konkurrenzsituation kann dazu führen, dass die Handlungsräume gegen innen gestärkt werden. So ist zum Beispiel in den beiden klein- und mittelstädtisch geprägten Handlungsräumen AareLand und Jurabogen eine gewisse «Verteidigungshaltung» gegenüber den grossstädtischen Regionen zu beobachten. Interregionale Disparitäten werden damit auch als Chance wahrgenommen: die Gefahr, im Schatten starker Metropolregionen zu stehen, kann die Koordinationsbestrebungen auch vorantreiben.

Die Beurteilung der Thesen zur Frage, ob grossregionale Zusammenarbeit auch Politiken des sozialen Ausgleichs umfassen kann oder per se eine neoliberale Politik verkörpert, fällt widersprüchlich aus. Für einige Vertreterinnen und Vertreter der Modellvorhaben steht die metropolitane Politik definitiv im Dienste der Wettbewerbsförderung und vertritt daher ganz klar ein neoliberales Programm. Im Kern gehe es darum, der Stadtregion einen Vorteil zu verschaffen und nicht um Ausgleich und Umverteilung. Andere sehen in der Wettbewerbspolitik keinen Selbstzweck und erhoffen sich auch aus einer neoliberalen Politik sozialpolitisch erwünschte Folgen. Die Erfahrungen der Modellvorhaben haben aber deutlich gezeigt, dass die Frage des Ausgleichs (regionalpolitisch und sozialpolitisch) im Rahmen von grossregionaler Koordination neu diskutiert werden muss. Die Zusammenarbeitsstrukturen bieten auch

ein Gefäss für solche Diskussionen. Es wäre zum Beispiel denkbar, dass in überregionalen Zusammenarbeitsgremien Ausgleichsmechanismen andiskutiert werden zwischen wachstumsstarken Zonen und strukturschwachen Gebieten, die sich zum Entwicklungsverzicht bereit erklären. Bisher finden jedoch keine sozialen Umverteilungspolitiken statt und das Beispiel der Metropolitankonferenz Zürich zeigt sogar, dass sozialpolitische Projekte wieder aufgegeben werden mussten.

Auch wenn die Möglichkeit für Politiken des sozialen Ausgleichs in Agglomerationen folglich kritisch beurteilt wird, wünschen sich die Diskussionsteilnehmenden grundsätzlich, dass die überregionale Kooperation möglichst viele Politikbereiche abdeckt. Die Diskussion hat aber auch gezeigt, dass mangelhafte demokratische Legitimität überregionaler Zusammenarbeitsstrukturen die Kooperationsanstrebungen tendenziell auf Politikfelder einschränkt, bei denen es um die Verteilung von Gewinnen geht (z.B. die Standortförderung) und nicht um die Verteilung von Kosten (z.B. die Sozialpolitik). Eine starke Identität als Gemeinschaft ist eine wichtige Voraussetzung für die Legitimität von Umverteilungsmassnahmen (Scharpf 1999). Auch die Erfahrungen der Modellvorhaben zeigen, dass die Wahrnehmung und Identifikation der Bevölkerung mit dem Grossraum noch nirgends in befriedigenden Massen – wenn überhaupt – zu beobachten ist. Aus wissenschaftlicher Sicht lässt sich daher vermuten, dass Demokratiemangel in Governanceformen zu einer Verstärkung der wettbewerbsorientierten Agenda führt.

Zusammenfassend halten wir fest, dass die Zusammenarbeit im grossregionalen Raum stark an wettbewerbsorientierten Politiken ausgerichtet ist. Daraus resultiert ein Spannungsfeld zwischen interregionaler Solidarität und sozialem Ausgleich einerseits und den wettbewerbsorientierten Zielen der Standortförderung andererseits.

4.6 | FAZIT ZU DEN THESEN

Mehrheitlich stützen die Erfahrungen der Modellvorhaben im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit die Thesen, die dem New Regionalism zuzuordnen sind. Vor allem in Bezug auf die Steuerung der Zusammenarbeit auf grossregionaler Ebene verspricht eine nicht-hierarchische, freiwillige und flexible Struktur eine deutlich erfolgreichere Koordination als hierarchische Strukturen. Dies ist vor dem Hintergrund des starken Schweizer Föderalismus nicht erstaunlich und deckt sich mit Befunden aus wissenschaftlichen Studien. Die Steuerungsformen in Schweizer Agglomerationen sind das Resultat von horizontaler und vertikaler Kooperation zwischen bestehenden institutionellen Einheiten, auch unter Einbezug privater Akteure (Kübler et al. 2005) und entsprechen damit weitgehend

den Grundsätzen des New Regionalism. Besonders interessant sind jedoch die gefundenen Abweichungen: So hat sich eine multifunktionale Organisationsstruktur als deutlich bessere Lösung für die Steuerung von städtischen Ballungsräumen herausgestellt als eine monofunktionale Struktur. Der gemäss Theorie bestehende Widerspruch zwischen Multifunktionalität und flexiblem Perimeter konnte in der Praxis offensichtlich gelöst werden. Eine Zusammenarbeit nach den Grundsätzen des New Regionalism führt aber auch zu Spannungen zwischen grösseren und kleineren städtischen Räumen. Dieses Dilemma zwischen interregionaler Solidarität und wettbewerbsorientierter Politik wird auch aufgrund der Erfahrungen der Modellvorhaben deutlich.

5 | ÜBER DEN NUTZEN DER MODELLVORHABEN

Es ist unbestritten, dass mit dem Instrument der Modellvorhaben in den grossstädtisch geprägten Handlungsräumen Zürich, Basel und Bern und in den polyzentrischen Räumen Jurabogen und AareLand die Zusammenarbeit im grenzüberschreitenden Raum gestärkt wurde. Mit der erfolgreichen Gründung des Vereins Metropolitanraum Zürich wurde eine neue Kommunikationsplattform zwischen Kantonen und Gemeinden für den Metropolitanraum Zürich etabliert. Im trinationalen Metropolitanraum Basel ist es gelungen, den Sitz des IBA-Büros als Zweigstelle des Trinationalen Eurodistricts Basel (TEB) anzusiedeln. Für das Städtenetzwerk im Jura konnte ein ständiges Sekretariat aufgebaut werden. Auch im AareLand und in der Hauptstadtregion wurde jeweils mit der Gründung eines Vereins der Prozess des Aufbaus einer Organisationsstruktur für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit besiegelt. Gleichzeitig haben die Erfahrungen der Modellvorhaben auch gezeigt, dass in vielen – vor allem kleinen – Gemeinden

nach wie vor eine Skepsis gegenüber dem Nutzen einer grenzüberschreitenden Kooperationsstruktur besteht.

Die Diskussion zur These betreffend der äusseren Anreize vs. Selbstmotivation hat schon gezeigt, dass die Modellvorhaben wirksame Anreize für die Zusammenarbeit gesetzt haben. Darüber hinaus stellen sich folgende Fragen, die in den Kapitel 5.1 bis 5.3. genauer diskutiert werden:

- Welche Bedeutung haben finanzielle und fachliche Anreize der Modellvorhaben sowie das «Label» Modellvorhaben? (Kapitel 5.1)
- Sind die Erfahrungen der fünf Modellvorhaben auch auf mögliche andere Projekte im Bereich der grossregionalen Zusammenarbeit übertragbar? (Kapitel 5.2)
- Ergibt sich aus den Modellvorhaben ein Nutzen für die Bundespolitik – speziell für die Agglomerationspolitik und das Raumkonzept Schweiz? (Kapitel 5.3)

5.1 | NUTZEN INNERHALB DER REGION

Mit jährlichen Beträgen von rund 30'000 CHF bis 50'000 CHF für die Dauer von 1 bis 4 Jahren fällt die finanzielle Unterstützung durch das Instrument des Modellvorhabens im Vergleich mit anderen agglomerationspolitischen Massnahmen (z.B. Agglomerationsprogramme) bescheiden aus. Das Konzept der Modellvorhaben sieht vor, dass sich nicht nur der Bund, sondern auch die beteiligten Kantone, Städte und Agglomerationsgemeinden finanziell beteiligen. Während die Finanzierung durch den Bund befristet ist, soll die Finanzierung durch die anderen Beteiligten von längerer Dauer sein. Die Erfahrungen der Modellvorhaben zeigen, dass die finanziellen Beiträge des Bundes nicht irrelevant sind für die Förderung von Zusammenarbeitsstrukturen. Zwar wären die Metropolitankonferenz Zürich und die Zusammenarbeitsstruktur für die Lancierungsphase der IBA Basel 2020 wahrscheinlich auch ohne die finanzielle Unterstützung des Bundes im Rahmen der Modellvorhaben entstanden. Für das jurassische Städtenetzwerk hingegen hätte sich ohne die finanzielle Unterstützung des Bundes keine Zusammenarbeitsstruktur etablieren können. Sowohl für die Hauptstadtregion als auch für die Organisationsstruktur im AareLand war die finanzielle Unterstützung zwar wichtig, insgesamt bedeutender war aber die Legitimation, welche die Prozesse durch die Bundesbeteiligung erlangten. Nicht zuletzt erlaubte die Finanzierung durch

den Bund, den Prozess sorgfältig und mit interner und externer Begleitung aufzugleisen. Allgemein hat sich gezeigt, dass die finanziellen Zusagen des Bundes wie beabsichtigt eine Signalwirkung haben und anderweitige Finanzierungen auslösen können. Aus Sicht einiger Modellvorhaben ist die Weiterführung des Instruments Modellvorhaben und die damit verknüpfte finanzielle Unterstützung eine zentrale Bedingung für den Fortbestand und die Weiterentwicklung der Zusammenarbeitsstrukturen.

Die fachliche Unterstützung im Rahmen der Modellvorhaben hat sich von grossem Nutzen für die Verbesserung der Zusammenarbeit im grossregionalen Raum erwiesen. Einerseits ist damit der – oben bereits erwähnte – fachliche Hintergrund gemeint, der im Rahmen der Aufgleisung der Agglomerationspolitik des Bundes in verschiedenen Berichten aufbereitet wurde (z.B. TAK 2004 und 2006, Schenkel et al. 2005). Zweitens kam in mehreren Modellvorhaben vor allem der fachliche Erfahrungsaustausch zum Tragen, der durch die Beteiligung des Bundes ermöglicht wurde. Es hat sich gezeigt, dass die persönliche Mitarbeit von Vertreterinnen und Vertretern des Bundes im Prozess zur Etablierung von Kooperationsstrukturen auf der Ebene der Metropolitanräume und der Städtenetze den Erfahrungsaustausch gewährleisten und damit auch den

Vergleich mit anderen Modellvorhaben ermöglicht. Die Modellvorhaben profitieren also von der Rolle des Bundes als aussenstehendem Berater und von der davon ausgehenden Vernetzung. Für den Erfahrungsaustausch zwischen den Organisationen der überregionalen Zusammenarbeit ist auch die im Rahmen der TAK stattfindende Vernetzung der Metropolitanräume wichtig.

Die Funktion der Modellvorhaben als «Label» wird aus Sicht der befragten Vertreterinnen und Vertreter der Modellvorhaben unterschiedlich beurteilt. Während das Label Modellvorhaben bei den Akteuren im Raum Zürich und Basel kaum bekannt war und für den Prozess zur Erarbeitung von Zusammenarbeitsstrukturen nicht relevant war, war für die anderen in die Untersuchung einbezoge-

nen Modellvorhaben das Label sehr nützlich. Besonders wichtig war das Label für den Verein AareLand und das Städtenetzwerk im Jurabogen. Mit der Verwendung der Bezeichnung Modellvorhaben wurde kommuniziert, dass die Bestrebungen in die Bundespolitik eingebettet sind. Mit dem Begriff Modellvorhaben wollte der Bund besonders innovative Ansätze, Beispiele und Herangehensweisen fördern. Die Bezeichnung verschaffte damit den Projekten gegen innen und aussen Legitimation. Besonders das RVAJ konnte mit dem Label Modellvorhaben aber auch ausdrücken, dass der polyzentrische Handlungsraum Jurabogen vom Bund als solcher anerkannt wird, und das Projekt erlangte damit eine grössere Sichtbarkeit. Dies verdeutlicht den legitimitätsstiftenden Nutzen der Modellvorhaben.

5.2 | ÜBERTRAGBARKEIT

Die Untersuchung der fünf Modellvorhaben hat gezeigt, dass sich die Erfahrungen zum Vorgehen in allgemeiner Form auf andere urbane Räume übertragen lassen. Es hat sich aber herausgestellt, dass die Übertragbarkeit vorwiegend in Bezug auf ähnlich gelagerte Handlungsräume gegeben ist. Einerseits findet ein Austausch zwischen den Organisationen für Zusammenarbeit in grossstädtisch geprägten Handlungsräumen statt: Es besteht ein direkter Erfahrungstransfer zwischen dem Verein Metropolitanraum Zürich und dem Verein Hauptstadtregion Schweiz. Ein Beispiel dafür ist, dass der Verein Hauptstadtregion Schweiz jetzt auch über einen so genannten operativen Ausschuss verfügt. Dies nach dem Vorbild der Metropolitankonferenz, da es sich gezeigt hat, dass damit die Verwaltung erfolgreich in die Zusammenarbeitsstruktur eingebunden werden kann. Der Verein Metropolitanraum Zürich hat auch mit der Kantons- und Gemeindekammer Modellcharakter für schweizerische Ausprägungen der Multi-Level-Governance. Es findet aber nicht nur zwischen den Regionen Bern und Zürich ein Austausch bezüglich Organisationsstrukturen statt, sondern auch zwischen dem Raum Métropole Lémanique, dem Metropolitanraum Zürich und der Hauptstadtregion Schweiz und zwischen dem Metropolitanraum Zürich und der Metropolitankonferenz Basel, die im Januar 2012 lanciert wurde. Die Erfahrungen des trinationalen Metropolitanraum Basels wurden im Zusammenhang mit den Agglomerationsprogrammen mit der grenzüberschreitenden Region Genf ausgetauscht. Die

Übertragbarkeit der Erfahrungen im trinationalen Metropolitanraum ist auch international gegeben durch den Austausch mit anderen Eurodistricts.

Andererseits werden auch die Erfahrungen des Vereins AareLand und des Städtenetzwerks RVAJ bezüglich Aufbau und Schaffung einer Organisationsstruktur als übertragbar eingeschätzt. Da diese beiden klein- und mittelstädtisch geprägten Handlungsräume Ähnlichkeiten in Bezug auf die kleinräumige, polyzentrische Struktur aufweisen, wäre es möglich, die Erfahrungen zwischen diesen Modellvorhaben auszutauschen. Im Unterschied zu den grossstädtisch geprägten Handlungsräumen besteht hier offenbar ausserhalb von Modellvorhaben-Veranstaltungen kein Austausch. Ein verstärkter technischer und politischer Austausch hätte möglicherweise das Potential, dass wichtige positive Erfahrungen im Bereich der politischen Motivation und der Akzeptanz aus den Entwicklungen im AareLand für die Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im RVAJ genutzt werden könnten. Gleichzeitig bietet das RVAJ die Möglichkeit, das Konzept des Städtenetzwerks, welches zum Beispiel in Deutschland verbreitet ist, auch in der Schweiz bekannt zu machen als mögliches Modell für die Zusammenarbeit in einem Netz von kleinen bis mittleren Gemeinden, die auf verschiedene Zentren verteilt sind.

Der Austausch betreffend Organisationsstrukturen zwischen ähnlichen Handlungsräumen hat sich offenbar be-

währt. Grundsätzlich sind die Herausforderungen, welche die grenzüberschreitende Kooperation mit sich bringt, ähnlich. Die Erfahrungen der Modellvorhaben deuten aber darauf hin, dass der Übertragbarkeit in andere Handlungsräume Grenzen gesetzt sind. Schliesslich stellt sich die Frage, wie Erfahrungen übertragen und damit nutzbar gemacht werden können. Eine Möglichkeit ist der direkte Austausch

zwischen den Modellvorhaben, z.B. im Rahmen von Erfahrungsaustauschveranstaltungen. Eine andere Möglichkeit bietet sich indirekt (und in Anlehnung an die Ausführungen oben) durch das Beiziehen von Beraterinnen und Beratern oder durch Vertreterinnen oder Vertreter des Bundes, die Erfahrungen aus den einen Modellvorhaben zu den anderen tragen können.

5.3 | NUTZEN FÜR DEN BUND

Mit den Modellvorhaben unterstützt der Bund die organisierte Zusammenarbeit in Stadtregionen und damit die Entwicklung von Ansprechpartnern, die den Handlungsräumen im Raumkonzept Schweiz entsprechen. Die Bundespolitik und speziell die Agglomerationspolitik des Bundes profitiert davon, wenn sich die Handlungsräume selbst organisieren (z.B. indem fachliche Analysen betreffend dem Handlungsraum erstellt werden). Das heisst aber auch, dass der Bund damit rechnen muss, dass er auch mit stärkeren Playern im Verteilungskampf um Bundesgelder konfrontiert ist.

Die Untersuchung hat gezeigt, dass die Modellvorhaben im Bereich der grossregionalen Zusammenarbeit einen direkten Nutzen für den Bund entfalten. Einerseits ermöglichen sie den Praxisbezug: Durch die Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern aus ARE und SECO in den Kooperationsprozessen können wichtige Erfahrungen für die Agglomerationspolitik bezüglich Steuerung im grossregionalen Raum gesammelt werden. Dieser Prozess generiert für die nationale Agglomerationspolitik sehr wichtiges Know-how. Andererseits stellen die Modellvorhaben ein Übungsfeld für die Zusammenarbeit im Mehr-Ebenen-System dar. Denn der Fokus der Modellvorhaben liegt nicht auf hoheitlichem Handeln, sondern auf der gleichberechtigten Zusammenarbeit. Es sind nicht nur die Kantone und Gemeinden, die zusammen Probleme lösen müssen. Auch der Bund ist gefordert, in informellen Gremien mitzuarbeiten. Die Modellvorhaben haben darüber hinaus das Potential, andere Bundesämter für grenzübergreifende Probleme im urbanen Raum zu sensibilisieren.

Die Umsetzung der Modellvorhaben ist eng verknüpft mit dem neuen Raumkonzept Schweiz und der damit zusammenhängenden Diskussion um die Handlungsräume. Das Raumkonzept Schweiz setzt Anreize, in urbanen Räumen nicht nur gemäss den föderalistischen Strukturen zu handeln. So hat das Raumkonzept Schweiz sicher dazu beigetragen, dass sich die Handlungsräume besser organisieren. Die Erfahrungen der Modellvorhaben haben allgemein gezeigt, dass bei den Beteiligten das Bewusstsein für funktional zusammenhängende Handlungsräume geschärft wurde. Wie erwähnt hat der Entwurf des Raumkonzepts Schweiz dazu geführt, dass sich die Region Bern als Hauptstadtregion Schweiz konstituierte. Ohne den starken Einsatz der Koordinationsplattform AareLand wäre auch das AareLand wohl nicht als eigenständiger Handlungsraum im Raumkonzept Schweiz aufgenommen worden. Mit den durch die Modellvorhaben geförderten Zusammenarbeitsstrukturen konnte zudem auch das Konzept der urbanen Handlungsräume bekannter gemacht werden, was unter anderem dazu beitrug, dass das neue Raumkonzept Schweiz grundsätzlich positiv aufgenommen wurde. Die Modellvorhaben im Bereich der grossregionalen Zusammenarbeit können wiederum zur weiteren Konkretisierung des Raumkonzepts Schweiz beitragen. Die Modellvorhaben verhelfen schliesslich den Handlungsräumen, wie sie das Raumkonzept Schweiz vorsieht, zur diskursiven und praktischen Verankerung.

6 | EMPFEHLUNGEN

Für die Zusammenarbeit auf grossregionaler Ebene gibt es keine einfachen Lösungen. Die an der vorliegenden Valorisierung beteiligten Modellvorhaben betreffen entweder die Zusammenarbeit in einem metropolitanen Grossraum, der sich über Kantons- und im Falle von Basel über Landesgrenzen hinweg erstreckt, oder sie betreffen die Zusammenarbeit zwischen mehreren kleineren Agglomerationen, ebenfalls über kantonale Grenzen hinweg. Damit sind die Rahmenbedingungen für Kooperationen besonders schwierig (vgl. Strecker und Arn 2010). Welche Art der regionalen Koordination im städtischen Siedlungsraum die beste ist, ist sowohl aus theoretischer als auch aus praktischer Perspektive umstritten. Ausgehend von den Erkenntnissen aus der Diskussion der Thesen zeigen die folgenden Empfehlungen, welche Aspekte bei der Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik im Bereich Governance besonders beachtet werden sollen und in welchen Bereichen es noch weiterführender Abklärungen bedarf. Besonders wichtig ist es, dass Spannungsfelder wahrgenommen werden, die durch die Zusammenarbeit auf grossregionaler Ebene entstehen. Für die Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik ist es zentral, dass Widersprüche bewusst werden und eine Auseinandersetzung mit ihnen stattfindet. Die Empfehlungen richten sich an die für die Agglomerationspolitik des Bundes zuständigen Ämter ARE und SECO sowie an die Projektträger. Die Empfehlungen richten sich nicht ausschliesslich an Zusammenarbeitsprojekte im grossregionalen Raum, sind für diese jedoch besonders relevant.

► PARTNERSCHAFTLICHES VORGEHEN UNTERSTÜTZEN

Der funktionale Siedlungsraum hat sich längst über Gemeinde- und Kantonsgrenzen hinaus ausgedehnt. Der grossregionale städtische Raum ist zunehmend die relevante Bezugsebene für staatliches Handeln. In diesem Mehr-Ebenen-System erleichtern flache Hierarchien die Verhandlungen zwischen den Akteuren der verschiedenen Ebenen. Die Erfahrungen der Modellvorhaben machen deutlich, dass der Erfolg von stadtregeionaler Koordination vom Willen unterschiedlichster Akteure abhängig ist. Eine partnerschaftliche Grundhaltung der beteiligten Akteure ist daher wichtig für eine erfolgreiche Zusammenarbeit – speziell in kantonsübergreifenden Stadtregeionalen. Der Bund und die Projektträger sollten mit den Instrumenten der Agglomerationspolitik darauf hin wirken, dass Akteure aller Staatsebenen partnerschaftlich in Kooperationsprozesse einbezogen werden.

► MULTIFUNKTIONALITÄT FORDERN

Aus der Diskussion der Erfahrungen der Modellvorhaben ging deutlich hervor, dass eine Organisationsstruktur, die neben dem Bereich Siedlung und Verkehr auch noch weitere Politikbereiche umfasst, deutliche Vorteile aufweist und letztlich auch die Frage des regional- und sozialpolitischen Ausgleichs angegangen werden sollte. Der Bund ist durch die Vorgaben bezüglich der Trägerschaft von Zusammenarbeitsstrukturen mitverantwortlich für monothematische Strukturen (vgl. hierzu auch die Empfehlungen zur sektoriellen Zusammenarbeit auf Bundesebene der Evaluation der Agglomerationspolitik, CEAT et al. 2010). Wenn die überregionale Zusammenarbeit neben der Verkehrspolitik vermehrt auch noch andere Bereiche umfassen soll, muss der Bund dies gezielt fördern. Der Bund sollte deshalb bei der Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik darauf achten, wo Anreize für politikbereichsübergreifende Zusammenarbeit gesetzt werden können. So wäre zum Beispiel zu prüfen, ob eine multi-thematische Organisationsstruktur als explizites Kriterium für die Förderung der Modellvorhaben aufgenommen werden könnte. Gleichzeitig wird den Projektträgern empfohlen, sich darum zu bemühen, die Zusammenarbeit auf weitere Politikbereiche auszudehnen. Bei mehreren Modellvorhaben wurde dies für verschiedenste Themen angedacht, jedoch in mehreren Fällen nicht weiter verfolgt. Schliesslich sollten grossregionale Zusammenarbeitsorganisationen auch als Diskussionsforen genutzt werden, um Instrumente des regional- und sozialpolitischen Ausgleichs zu diskutieren.

► MEHR VERBINDLICHKEIT IN DER ZUSAMMENARBEIT FÖRDERN

Obwohl flexible, freiwillige Kooperationsstrukturen im überregionalen Kontext vor allem zu Beginn als sinnvoll erachtet werden, sind verbindlichere Zusammenarbeitsstrukturen längerfristig wünschenswert (siehe auch TAK 2004 und 2006). Unverbindliche Kooperationen stossen an ihre Grenzen, zum Beispiel, wenn die überregionale Sichtweise fehlt. Die Art der Kooperation (hierarchisch, nicht-hierarchisch, freiwillig) hat auch einen Einfluss auf die Möglichkeiten der politikbereichsübergreifenden Zusammenarbeit: Wenn – wie aus Sicht der Modellvorhaben befürwortet – die Zusammenarbeit auf möglichst viele Politikbereiche ausgedehnt werden soll, braucht es auch ausreichend verbindliche Strukturen. Der Bund sollte daher prüfen, wie er zusammen mit den Kantonen Anreize für verbindlichere Strukturen setzen kann. Die Verbindlichkeit muss dabei nicht zwingend im Verfahrensbereich angestrebt werden, sondern kann auch nur den materiellen

Bereich betreffen. Ein Beispiel wäre der Bereich der Richtplanung, wo die in Organisationen der grossregionalen Kooperation diskutierten Vorschläge schliesslich durch die demokratischen Instanzen verabschiedet werden und Verbindlichkeit erlangen. Den Projektträgern wird empfohlen, sich längerfristig an Organisationsmodellen zu orientieren, die verbindliche Kooperationen beinhalten.

► KANTONALES LEADERSHIP ANREGEN

Die Erfahrungen der Modellvorhaben haben gezeigt, dass die Kantone eine entscheidende Rolle spielen für das Zustandekommen von grossregionaler Zusammenarbeit. Diese Erfahrungen decken sich mit den Empfehlungen der TAK zur Zusammenarbeit in kantonsübergreifenden Agglomerationen (TAK 2006). Erfolgversprechend ist bei kantonsübergreifenden Strukturen, wenn Kantone in der Trägerschaft eine bedeutende Funktion übernehmen, sie müssen aber auch die Bedürfnisse der Gemeinden antizipieren. Dies heisst nicht, dass die Gemeinden nicht partnerschaftlich einbezogen werden sollten, die Kantone müssen aber mehr Verantwortung übernehmen. Die Projektträger finden in den Organisationsstrukturen der untersuchten Modellvorhaben Beispiele, wie Kantone erfolgreich eingebunden werden konnten (z.B.: Metropolankonferenz Zürich, AareLand). Für die Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik muss die Frage geklärt werden, mit welchen Instrumenten der Bund dazu beitragen kann, dass die Kantone diese Funktion übernehmen, ohne dabei partnerschaftliches Vorgehen zu gefährden.

► ERFAHRUNGSAUSTAUSCH FÖRDERN

Das Instrument der Modellvorhaben eignet sich, um Zusammenarbeit auf grossregionaler Ebene anzustossen und neue Organisationsformen ins Leben zu rufen oder bestehende zu stärken. Es sollte deshalb geprüft werden, ob das Instrument auch in Regionen, die noch keine vergleichbaren Zusammenarbeitsstrukturen aufweisen, angewendet werden könnte. Als sehr wichtig hat sich auch der Erfahrungsaustausch zwischen den Modellvorhaben erwiesen. Am meisten profitieren können Modellvorhaben von ähnlich gelagerten Handlungsräumen. Einerseits sind hier die Projektträger gefordert, den Austausch zwischen den Geschäftsstellen und auf politischer Ebene zu organisieren. Andererseits kann der Bund seine wichtige Vernetzungsfunktion zwischen den Modellvorhaben noch verstärken. Wichtig sind Erfahrungsaustauschtreffen zu allgemeinen oder spezifischen Themen, an denen nicht nur Vertretungen der Modellvorhaben teilnehmen, sondern auch weitere Partner und Regionen einbezogen werden. Diese Erfahrungsaustausche sollten weitergeführt

werden, möglichst auch nach Ende der finanziellen Unterstützung der Modellvorhaben durch den Bund. Denkbar ist, dass der Bund thematische Veranstaltungen organisiert und Beteiligte an ehemaligen und aktuellen Modellvorhaben sowie weitere Interessierte einlädt. Damit kann der Dialog über Zusammenarbeit in metropolitanen Räumen gefördert werden.

► DEFINITIONSMACHT AUSNUTZEN

Finanzielle Anreize steigern die Bereitschaft für Kooperationen. Die Erfahrungen der Modellvorhaben machen aber deutlich, dass nicht nur finanzielle Anreize durch den Bund wichtig sind. Ebenso bedeutend ist die Definitionsmacht des Bundes: Die Beteiligung des Bundes kann Projekten der Zusammenarbeit im grossregionalen Raum die nötige Legitimation verschaffen. Auch durch die Publikation von Berichten, Strategien und visionären Projekten kann der Bund die verschiedenen Akteure im Mehr-Ebenen-System zu neuen Zusammenarbeitsformen motivieren. Dabei ist auch das persönliche Engagement in Zusammenarbeitsgremien förderlich. Für die Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik sollte deshalb die Definitionsmacht des Bundes vermehrt ausgenutzt werden. Dies bedeutet, dass einerseits neben den finanziellen Anreizen durch die Instrumente der Agglomerationspolitik auch der mögliche Legitimationsgewinn in Wert gesetzt werden soll, den Projekte der überregionalen Zusammenarbeit durch die Beteiligung des Bundes und das «Label» Modellvorhaben erreichen. Und andererseits sollte öfters persönliches Engagement von Bundesvertreterinnen und -vertretern in Zusammenarbeitsgremien angestrebt werden, zum Beispiel indem Personen aus der Bundesverwaltung mit Leitungsfunktion an Organisationsentwicklungsprozessen teilnehmen. Das ARE als ausgeprägtes Querschnittsamt und das für wirtschaftliche Fragestellungen in der Agglomerationspolitik zuständige SECO sind für die Begleitung von multifunktionalen Zusammenarbeitsformen besonders geeignet.

► INTERREGIONALE SPANNUNGEN WAHRNEHMEN

Die Erfahrungen der Modellvorhaben haben gezeigt, dass Spannungen zwischen grossen Metropolitanräumen und kleineren Agglomerationen deutlich wahrgenommen werden. Gleichzeitig dient die Zusammenarbeit in urbanen Grossräumen in der Schweiz letztlich der Verbesserung der Position der Region im Standortwettbewerb. Der Bund muss bei der Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik berücksichtigen, dass speziell mit der Förderung von überregionaler Zusammenarbeit Spannungen zwischen grossen und kleineren urbanen Räumen zunehmend auf-

treten können. Dabei gilt es auch darauf hinzuweisen, dass gerade auch zwischen den Leitideen des Raumkonzepts Schweiz (Schweizerischer Bundesrat et al. 2012), wonach die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen gestärkt werden soll und die Solidarität gelebt werden soll, solche Widersprüche bestehen. Für die Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik empfiehlt es sich daher in geeigneten Gremien zu prüfen, wie den potentiellen Spannungen begegnet werden kann, ohne dabei die Bedürfnisse der grossregionalen städtischen Räume zu vernachlässigen.

Auch die Projektträger sollten sich mit intra- und inter-regionalen Spannungen auseinandersetzen. Das heisst auch, dass das Verständnis geschaffen werden muss, dass die verschiedenen Regionen voneinander profitieren. Das gilt zwischen den grossstädtischen Handlungsräumen und den klein- und mittelstädtischen Handlungsräumen genauso wie zwischen urbanen Zentren und dem ländlichen Raum. Wenn sich auch ländliche Gebiete im weitesten Sinne zu einer Metropole zugehörig fühlen (wie z.B. die Kantone Graubünden und Glarus mit dem Status als ständige Beobachter der Metropolitankonferenz Zürich), wird dies möglich.

7 | ANHANG

7.1 | TEILNEHMENDE ROUNDTABLE 2. NOVEMBER 2011

Name	Funktion	Modellvorhaben / Inst.
Marcel Guignard	Gesellschaftsvorsitzender ZDA, Stadtmann Aarau, Präsident des Städteverbandes	ZDA
Rainer Frösch	Geschäftsstelle AareLand, Leiter Regionalplanung Regionalverband zofingenregio	AareLand
Ernst Zingg	Stadtpräsident Olten	AareLand
Paul Pfister	Kantonsplaner AG	AareLand / Metropolitankonferenz Zürich
Georg Tobler	Geschäftsführer Hauptstadtregion Schweiz seit September 2011	Hauptstadtregion Schweiz
Kurt Fluri	Stadtpräsident Solothurn und Nationalrat, Co-Präsident der Hauptstadtregion Schweiz	Hauptstadtregion Schweiz
André Nietlisbach	Generalsekretär der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern	Hauptstadtregion Schweiz
Klaus Eberhardt	Bürgermeister Weil am Rhein, Mitglied Politischer Lenkungsausschuss IBA	IBA Basel 2020
Bettina Kleine-Finke	Projektleiterin IBA, Planungsamt Basel-Stadt	IBA Basel 2020
Walter Schenkel	synergo, Geschäftsführer Verein Metropolitanraum Zürich	Metropolitankonferenz Zürich
Brigit Wehrli	Direktorin Stadtentwicklung Zürich	Metropolitankonferenz Zürich
Anne-Claude Cosandey	Cheffe du projet Energie du RVAJ	RVAJ
Yannick Rappan	Collaborateur scientifique au RVAJ	RVAJ
Hans Stöckli	Conseiller des Etats, Responsable du projet Tourisme du RVAJ	RVAJ
Muriel Odiet	Bundesamt für Raumentwicklung ARE	ARE
Jude Schindelholz	Bundesamt für Raumentwicklung ARE	ARE
Florian Schuppli	Bundesamt für Raumentwicklung ARE	ARE
Sabine Kollbrunner	Staatssekretariat für Wirtschaft SECO	SECO
Daniel Kübler	Institut für Politikwissenschaft Universität Zürich, ZDA	IPZ
Céline Widmer	Institut für Politikwissenschaft, wissenschaftliche Mitarbeiterin	IPZ

7.2 | TELEFONISCH INTERVIEWTE PERSONEN

Name	Termin	Funktion	Modellvorhaben / Inst.
Walter Schenkel	21.11.2012	synergo, Geschäftsführer Verein Metropolitanraum Zürich	Metropolitankonferenz Zürich
Yannick Rappan	22.11.2012	Collaborateur scientifique au RVAJ	RVAJ
Rainer Frösch	22.11.2012	Geschäftsstelle AareLand, Leiter Regionalplanung Regionalverband zofingenregio	AareLand
Georg Tobler	20.11.2012	Geschäftsführer Hauptstadtregion Schweiz seit 2011	Hauptstadtregion Schweiz
Susanne Fischer	21.11.2012	Abteilungsleiterin Raumentwicklung, Hochbau und Planungsamt Kanton Basel-Stadt	IBA Basel 2020
Muriel Odiet	12.12.2012	Bundesamt für Raumentwicklung ARE	ARE

8 | WEITERFÜHRENDE INFORMATIONEN

8.1 | LITERATUR

Benz, Arthur (1998): Politikverflechtung und Politikverflechtungsfälle. Koordination und Strukturpolitik im europäischen Mehrebenensystem, Politische Vierteljahresschrift 39: 558-589.

Brenner, Neil (2004): New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood. Oxford: Oxford University Press.

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (2008): Raumkonzept Schweiz. Eine dynamische und solidarische Schweiz. Entwurf vom 24. Juni 2008. Bern.

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (2010): Agglomerationspolitik des Bundes: Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit in Agglomerationen, Bilanz 2002 – 2007. Bern.

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (Hrsg.) (2013): Modellvorhaben nachhaltige Raumentwicklung: Regionale Zusammenarbeit im Stadt-Land-Kontext. Bern.

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Bundesamt für Umwelt (BAFU), Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) (Hrsg.) (2013): Neue Wege und Allianzen für die nachhaltige Raumentwicklung. Erkenntnisse und Impulse aus den 44 Modellvorhaben. Bern.

CEAT, Ernst Basler+Partner und INFRAS (2010): Evaluation der Agglomerationspolitik des Bundes 2002-2009. Schlussbericht 30. Juli 2010. Bern.

Frey, Bruno S. und Reiner Eichenberger (2001): «Metropolitan governance for the future: functional overlapping competing jurisdictions (FOCJ)», Swiss political science review 7(3): 124-130.

Hall, Tim und Phil Hubbard, (1996): «The Entrepreneurial City: New Urban Politics, New Urban Geographies?», Progress in Human Geography 20(2): 153-174.

Heinelt, Hubert und Daniel Kübler (Eds.) (2005): Metropolitan governance: capacity, democracy and the dynamics of place. London: Routledge.

Hoffmann-Martinot, Vincent und Jeffrey Sellers (2005): «Conclusion: the metropolitanization of politics», in: V. Hoffmann-Martinot and J. Sellers (Eds.): Metropolitanization and political change. Opladen: Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 425-443.

Jessop, Bob (2002): «Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective», Antipode 34(3): 452-472.

Keating, Michael (1995): «Size, efficiency and democracy: consolidation, fragmentation and public choice», in: D. Judge, et al. (Eds.): Theories of urban politics. London: Sage, pp. 117-134.

Kübler, Daniel (2003): «Metropolitan governance' oder: die unendliche Geschichte der Institutionenbildung in Stadtregionen», Informationen zur Raumentwicklung 9(8): 535-541.

Kübler, Daniel und Brigitte Schwab (2007): «New regionalism in five Swiss metropolitan areas: An assessment of inclusiveness, deliberation and democratic accountability», European Journal of Political Research 46(4): 473-502.

Kübler, Daniel und Larissa Plüss (2007): Der Weg zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik. Bern: Tripartite Agglomerationskonferenz.

Kübler, Daniel und Céline Widmer (2012): Valorisierung Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung. Vertiefungsthema «Zusammenarbeit auf grossregionaler Ebene». Zürich: IPZ.

Kübler, Daniel, Sager, Fritz und Brigitte Schwab (2005): «Governing without government: metropolitan governance in Switzerland», in H. Heinelt und D. Kübler (Eds.): Metropolitan governance: capacity, democracy and the dynamics of place. London: Routledge, pp. 169-187.

Olson, Mancur (1969): «The principle of 'fiscal equivalence': the division of responsibilities among different levels of government», The American economic review 59: 479-487.

Savitch, Hank und Ronald K. Vogel (2009): «Regionalism and urban politics», in: J.S. Davies und D.L. Imbroscio (Eds.): Theories of urban politics. London: Sage, pp. 106-124.

Scharpf, Fritz W. (1999): Governing in Europe: Effective and democratic? Oxford: Oxford University Press.

Schenkel, Walter, Wehrli, Daniel, Kübler, Daniel und Urs Scheuss (2005): Strukturen für eine bessere Zusammenarbeit im Wirtschaftsraum Zürich. Grundlagenbericht. Zürich: Gemeindeamt des Kantons Zürich.

Schneider, Anne L. und Helen Ingram (1997): Policy design for democracy. Lawrence, Kan.: University Press of Kansas.

Schweizerischer Bundesrat, Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK), Schweizerischer Städteverband (SSV), Schweizerischer Gemeindeverband (SGV) (2011): Raumkonzept Schweiz. Entwurf für die tripartite Konsultation. Bern.

Schweizerischer Bundesrat, Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK), Schweizerischer Städteverband (SSV), Schweizerischer Gemeindeverband (SGV) (2012): Raumkonzept Schweiz. Überarbeitete Fassung. Bern.

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) (1999): Bericht über die Kernstädte. Bern.

Strecker, Mirjam und Daniel Arn (2010): Synthese zum Erfahrungsaustausch Modellvorhaben Agglomerationspolitik Entwicklung der Zusammenarbeitskultur in den Agglomerationen: Reflexion der Erfahrungen aus den Modellvorhaben. 26. Januar 2010. Bern: ARE.

Tiebout, Charles M. (1956): «A pure theory of local expenditures», Journal of Political Economy 44: 416-424.

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

Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) (Hrsg.) (2006): Verstärkung der Zusammenarbeit in kantonsübergreifenden Agglomerationen. Bern.

Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) (Hrsg.) (2010): Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz: Ansätze einer schweizerischen Metropolitanpolitik. Bericht und Empfehlungen der TAK vom 25. Juni 2010. Bern.

8.2 | LINKS



BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE, MODELLVORHABEN NACHHALTIGE RAUMENTWICKLUNG
www.modellvorhaben.ch

MODELLVORHABEN ZUR ZUSAMMENARBEIT AUF GROSSREGIONALER EBENE

Hauptstadtregion Schweiz: <http://www.hauptstadtregion.ch/>

IBA Basel 2020 – Lancierungsphase: <http://www.iba-basel.net/>

Metropolitankonferenz Zürich: <http://www.metropolitanraum-zuerich.ch/>

Organisationsstruktur im Aareland: <http://www.aareland.ch/>

RVAJ – Städtenetz des Jurabogens: <http://www.arcjurassien.ch/mandat-du-reseau-des-villes-de-larc-jurassien/>

