

## 7. Vergleich der Fallgemeinden und der Formen lokaler Governance

---

Die neun Fallstudien zeigen, dass sich suburbane Gemeinden in der Schweiz hinsichtlich der Form der lokalen *Governance* in der kommunalen Raumordnungspolitik deutlich unterscheiden (vgl. Tabelle 9). Erstens nutzen die für raumwirksame Veränderungen verantwortlichen lokalen Akteurinnen und Akteure in den neun Gemeinden unterschiedlich viele Policy-Instrumente, wobei auch die beobachteten Kombinationen verschiedener genutzter Instrumente divergieren. Zweitens unterscheiden sich die Handlungsrationale, die der Wahl bestimmter Policy-Instrumente zugrunde liegen. Es zeigt sich unter anderem, dass juristisch gesehen gleiche Instrumente andere intendierte Wirkungen aufweisen können, je nachdem welche Handlungsrationale die Nutzung prägen. Lokale Akteurinnen und Akteure nehmen unterschiedliche Policy-Instrumente als wichtig wahr. Schließlich zeigen sich in den neun Gemeinden unterschiedliche öffentliche Handlungsrationale in der Zusammenarbeit mit privaten Bauwilligen, variierende Arten der Planungsauslösung und eine unterschiedliche Art und Weise der Präsenz der öffentlichen Hand in den Entwicklungsprojekten.

Die lokal genutzten Paletten an raumwirksamen Policy-Instrumenten zeigen in Kombination mit den ihnen zugrunde liegenden Handlungsrationalen abstrahierbare Muster, die ich im vorliegenden Kapitel anhand des Vergleichs der neun Gemeinden herausstellen will. Dabei fokussiere ich mich auf die Narrative, die die Art und Weise der Nutzung der drei Typen von Policy-Instrumenten (*reguläre*, *optionale* und *weitere* Policy-Instrumente) thematisieren sowie die Wahl und Nutzungsart der dieser Wahl zugrunde liegenden Handlungsrationale schildern. Auf den Unterschieden dieser Handlungsrationale basiert die Einordnung der neun Gemeinden in drei Typen lokaler *Governance*: passive, reaktive oder proaktive *Governance*. Weiter beschreibe ich die Konsequenzen und Merkmale des öffentlich-privaten Austauschs in raumordnungspolitischen Fragen und konkreten Projekten.

Im Vordergrund steht demnach immer noch meine erste Forschungsfrage: Ich gehe den Unterschieden und Gemeinsamkeiten der Formen lokaler *Governance* in

Schweizer Umlandgemeinden nach. Sind Unterschiede und Gemeinsamkeiten im vorliegenden Kapitel einmal festgehalten, folgt im Kapitel 8 dann die analytische Aufarbeitung der Entstehungsbedingungen dieser Unterschiede und Gemeinsamkeiten in den Formen lokaler *Governance*, was der Beantwortung meiner zweiten Forschungsfrage dient.

7.1 DREI FORMEN LOKALER GOVERNANCE: ÜBERSICHT

Eine erste Übersicht über die verschiedenen Formen lokaler *Governance*, die den neun Untersuchungsgemeinden zugeschrieben werden, zeigt folgendes Bild (vgl. Tabelle 9): Vier Gemeinden können einer passiven Form der *Governance* zugeordnet werden (Hedingen, Affoltern am Albis, Visp und Naters). Drei Gemeinden weisen reaktive Formen der lokalen Zusammenarbeit auf (Uster, Wetzikon und Arbon) und weitere zwei Gemeinden sind schließlich einer proaktiven Form der lokalen *Governance* zuzuordnen (St. Margrethen und Rorschach).

Tabelle 9: Formen der lokalen Governance in den untersuchten Gemeinden

PASSIV	REAKTIV	PROAKTIV
Hedingen	Uster	St. Margrethen
Affoltern am Albis	Wetzikon	Rorschach
Visp	Arbon	
Naters		

Quelle: eigene Darstellung.

Folgendes Teilkapitel geht detaillierter auf die Zuordnung der neun Untersuchungsgemeinden ein. Dabei schicke ich für das bessere Verständnis etwas voraus: Ich spreche hinsichtlich der Formen lokaler *Governance* von zwei Polen und einer Mittelposition. Diese Ausdrücke beziehen sich auf die Art und Weise der Nutzung der Policy-Instrumente und die Intensität der öffentlich-privaten Kontakte in raumordnungspolitischen Entscheidungsprozessen. Beide nehmen von der passiven über die reaktive zur proaktiven Form lokaler *Governance* zu.

## 7.2 DER EINE POL: PASSIVE LOCALE GOVERNANCE

### 7.2.1 Policy-Instrumente und ihre passive Nutzung

#### Reguläre Policy-Instrumente

Hedingen, Affoltern am Albis, Visp und Naters: Nimmt man diese vier Gemeinden, in denen die Form der lokalen *Governance* als passiv bezeichnet werden kann, genauer unter die Lupe, so kann eine starke Fokussierung der lokalen Akteurinnen und Akteure auf die *regulären Policy-Instrumente* festgestellt werden. Die kommunale *Bau- und Zonenordnung* mit zugehörigem *Zonenplan* werden in allen vier Gemeinden als die »(absolut) wichtigsten Instrumente« wahrgenommen, um die kommunale Entwicklung zu steuern und zu kontrollieren. Die *Bau- und Zonenordnungen* werden in allen Gemeinden an die aktuellen Herausforderungen angepasst, was zur grundsätzlichen Möglichkeit von höheren Bauten und Gebäudevolumen vor allem in zentralen Lagen führt – jedoch in Affoltern und Naters aufgrund großzügigerer Zonenziffern deutlich stärkeres Wachstum ermöglicht. Die Steigerung der Bauhöhen und -volumen kann gemäß den Interviewaussagen auf den deutlich wahrgenommenen Wachstumsdruck zurückgeführt werden, der im *Knonaer Amt* sowie im *Oberwallis* seit der besseren Anbindung an die jeweiligen Verkehrsinfrastrukturen herrscht.

Was hinsichtlich der kollektiven Handlungsrationale der relevanten Akteurinnen und Akteure auffällt, sind die unterschiedlichen Narrative der Handlungsmotive, die hinsichtlich der Nutzung der regulären Policy-Instrumente geäußert werden. In Hedingen, aber teilweise und in den letzten Jahren zunehmend auch in Visp, werden die erbrachten Leistungen der kommunalen Behörden, insbesondere der Verwaltung, teilweise als nicht genügend reaktiv oder proaktiv im Sinne der Ziele der Gemeinde beurteilt – entgegen den Aussagen der Exekutivmitglieder, die eine solche Sichtweise nicht teilen. Interviewaussagen aus den Verwaltungen beider Gemeinden deuten darauf hin, dass eine aktivere Intervention in die Prozesse der kommunalen Raumordnung eigentlich notwendig wäre, dies jedoch aus unterschiedlichen Gründen nicht möglich ist (z.B. aufgrund fehlender personeller oder finanzieller Ressourcen, vgl. hierzu die Analyse im Kapitel 8). So äußert sich zum Beispiel ein Mitarbeiter der kommunalen Verwaltung in Visp dahingehend, dass bei gewissen, gelungenen Projekten nahe des Bahnhofs hinsichtlich der Kongruenz öffentlicher und privater Ziele schlicht Glück auf Seite der Gemeinde vorhanden war. Dies darum, weil die privat geplanten Projekte (trotz fehlender Ressourcen der öffentlichen Behörde) die öffentlich erwünschten Ziele ebenfalls umsetzten. Das Umgekehrte gilt hingegen für die Neubauten in *Visp West*, wo die Behördenvertreterinnen und -vertreter ihr Nicht-Handeln – aufgrund der gebauten Einfamilienhäuser statt der möglichen Mehrfamilienhäuser – noch heute bedauern.

In Affoltern und Naters hingegen ist die passive Haltung der Behörden gegenüber den privaten Akteurinnen und Akteuren ganz klar Teil einer Strategie, die auf einem stark liberal geprägten Staatsverständnis der kommunalen Behörden aufbaut. Den Privaten wird die Gestaltungsfreiheit bezüglich ihrer Grundstücke im Rahmen der *Bau- und Zonenordnung* explizit zugestanden und durch die proaktive Erschließung von Bauland sowie großzügige Zonendefinitionen noch gefördert. Eine reaktivere Haltung der Behörden bei der Implementierung und Kontrolle der *Bau- und Zonenordnung* wird demzufolge von den Entscheidungsträgerinnen und -trägern als nicht nötig wahrgenommen und – ebenfalls teilweise explizit – zurückgewiesen. Eine Ausnahme bilden hier die geplanten stärkeren Interventionsmöglichkeiten bezüglich der Gestaltung öffentlicher Räume in Affoltern, wo man momentan nach juristischen Lösungen sucht, wie private Bauwillige zum finanziellen Mittragen solcher Räume gebracht werden können, auch wenn ihre Projekte der Regelbauweise entsprechen.

### Optionale und weitere Policy-Instrumente

Schaut man sich die benutzten *optionalen* und *weiteren Policy-Instrumente* in den vier passiven Gemeinden vergleichend an, so zeichnet sich ein etwas komplexeres Bild, das schließlich aber doch zur Logik einer passiven Form der lokalen *Governance* passt.

Auf den ersten Blick fällt auf, dass Hedingen, Visp und Naters im Vergleich zu Affoltern weniger unterschiedliche *optionale* und *weitere* Policy-Instrumente nutzen. In Naters kann diese Tatsache auf die fehlende Notwendigkeit der kommunalen Intervention respektive die von den Behörden zugestandene private Selbstbestimmung zurückgeführt werden. Die Entscheidungsträgerinnen und -träger in Hedingen nutzen weniger *optionale* und *weitere* Policy-Instrumente, da sie entweder über keine finanziellen oder personellen Ressourcen verfügen oder keine konkreten Entwicklungsziele haben, die zum Beispiel für die Nutzung einer *Planungszone* für den Ortskern notwendig wären. Visp liegt in dieser Frage zwischen den beiden eben beschriebenen Positionen. Einerseits werden zum Beispiel *Quartierpläne* oder *Architekturwettbewerbe* zwar benutzt, aber vor allem auf Anregung oder Drängen der privaten Investorinnen und Investoren, welche höhere Ausnutzungsziffern und Bauhöhen erreichen oder die architektonische Qualität sichern wollen. Wenn die Gemeinde solche Anstrengungen selber auf sich nimmt, dienen sie der Schaffung von einfacheren Planungsgrundlagen für private Bauwillige und somit der Setzung von liberal zu interpretierenden Entwicklungsanreizen (wie in Naters durch *proaktive geplante und realisierte Erschließungsstraßen* oder die Arrondierung von Parzellen über *Quartierplanungsverfahren*). Andererseits wollen die administrativen und politischen Akteurinnen und Akteure in Visp zukünftig anhand der im Moment erarbeitenden *Masterplanung* deutlich mehr *optionale* oder *weitere* Policy-Instrumente nutzen, um stärker als bisher ins raumentwicklungspolitische Gesche-

hen eingreifen zu können. Ob die ihnen aktuell zugestandene Bauherrenfreundlichkeit darunter leiden wird oder ob die zur Verfügung stehenden politisch-administrativen Ressourcen dafür ausreichen, kann noch nicht abgeschätzt werden.

In Affoltern nutzen die kommunalen Behörden zwar häufiger und mehr zusätzliche Instrumente, diese werden jedoch nicht in einer reaktiven oder proaktiven Weise benutzt. So deuten die Aussagen der Interviewpartnerinnen und -partner darauf hin, dass die zusätzlich genutzten Instrumente (wie die *Gestaltungspläne* sowie die häufig vorkommenden *informellen* und *formellen Gesprächen* der Behördenmitglieder mit Bauwilligen) vielmehr dazu genutzt werden, den privaten Investorinnen und Investoren auf der einen Seite Anreize wie größere Ausnutzungen und Bauhöhen sowie auf der anderen Seite Ideen und Inputs zu liefern, die zur möglichst schnellen Realisierung neuer Bauprojekte führen sollen. Den privaten Akteurinnen und Akteuren werden keine konkreten Vorgaben bezüglich der Gestaltung gemacht – außer bei größeren Überbauungen, bei denen öffentliche Fußwege, breitere Gehsteige und teilweise Grünräume als öffentlich-private Kompromisslösungen zur höheren Ausnutzung eingefordert werden. Hier zeigen sich Verwaltung und politische Exekutive jedoch keineswegs dogmatisch, sondern meistens sehr bauherrenfreundlich, wie die Aussagen der privaten Akteurinnen und Akteure zeigen.

Ähnlich ist in den vier Gemeinden die Nutzung der *kommunalen Bodenpolitik*. In zwei der vier Gemeinden wurden in den letzten Jahren einige wenige öffentliche Grundstücke, die sich teilweise schon seit Jahrzehnten in Gemeindebesitz befanden, zugunsten privat geplanter und realisierter Bauprojekte sowie zur Aufbesserung der Gemeindekasse verkauft (z.B. bei der Überbauung *Obstgarten* in Hedingen oder der Verkauf zentraler Liegenschaften in Naters) oder im Baurecht abgegeben (z.B. für den *Campus Aletsch* in Naters). Aktive und strategische Bodenpolitik ist über alle vier Gemeinden hinweg nur in den Ausnahmefällen der *Roten Meile* (Umnutzung des alten MGB-Trassees) in Naters sowie für den potenziellen Erweiterungsbau des Gemeindehauses in Affoltern zu beobachten. Eine weitere Ausnahme ist die *Investition öffentlicher Gelder* in den Ausbau des Bahnhofs Visp, wo zwar streng genommen nie Boden gekauft wurde, jedoch die zusätzlichen Stockwerke des Bahnhofs finanziert und später wieder an eine Investorengruppe abgegeben wurden. Diese Ausnahmefälle sind als proaktive *Governance*-Handlungen interpretierbar, da bei allen geplanten respektive realisierten Projekten die Behörden als *Jurymitglieder* an den *öffentlichen Architekturwettbewerben* teilnahmen und somit die finale Gestaltung der Projekte konkret mitbestimmen konnten. Diese Ausnahmen bestätigen jedoch in allen vier Gemeinden die Regel, denn zu den bewussten *bodenpolitischen* Nicht-Handlungen sind in den Interviewaussagen Narrative zu finden, die passive Handlungsrationale in einem liberalen Sinn erkennen lassen. Dabei wird der Fokus

der öffentlichen Behörden auf die Wichtigkeit einer funktionierenden privaten Marktlogik sichtbar, die möglichst wenig durch öffentliche Interventionen verzerrt werden sollte.<sup>1</sup>

Als spezielle *weitere Policy-Instrumente* fallen im Vergleich der vier als passiv interpretierten Gemeinden Folgende auf: Erstens nutzen beide Walliser Gemeinden in jeweils einem Fall Bundesgelder für Hochwasserschutzprojekte zur gleichzeitigen Aufwertung respektive Neuplanung von öffentlichen Räumen und wichtigen kommunalen (Langsam-)Verkehrsachsen. Solche Maßnahmen haben grundsätzlich reaktiven Handlungscharakter. Es zeigt sich in den Interviewaussagen aber auch, dass solche Straßenraumprojekte Ausnahmen in der Tätigkeit der kommunalen Behörden bilden.

Konzentriert man sich auf ähnliche Situationen in den beiden Gemeinden im *Knonauer Amt*, so sieht man, dass in Hedingen und Affoltern die flankierenden Maßnahmen (u.a. Verkleinerung der Straßenprofile in den Gemeinden, die nun nicht mehr Hauptdurchfahrtsorte auf der Relation *Zug-Knonauer Amt*-Zürich waren), die nach der Einweihung des Üetliberg-Straßentunnels durch das kantonale Tiefbauamt ausgeführt wurden, nur am Rande der Interviews zur Sprache kamen. Dem Kanton wurde im Fall der Ortsdurchfahrt Hedingen freie Bahn gelassen. Dabei wurde auf weitere kommunale gestalterische Maßnahmen verzichtet, was dazu führte, dass der Straßenraum nun nur funktional genutzt wird.

## 7.2.2 Merkmale der passiven lokalen Governance

Zusammenfassend zeigen die vier Gemeinden hinsichtlich der Nutzung der Policy-Instrumente viele Ähnlichkeiten, aber auch gewisse Unterschiede: Die *regulären* Policy-Instrumente dienen aus Sicht der Mitglieder der kommunalen Behörden der Kontrolle der eingereichten Baugesuche in normalen Baubewilligungsverfahren. Die *optionalen* Policy-Instrumente werden meist von privaten Bauwilligen initiiert und dienen der höheren Ausnutzung und Bauhöhen in den geplanten Projekten. Alle vier Gemeinden handeln nur in wenigen Ausnahmefällen proaktiv. Trotz dieser Ähnlichkeiten zeigen sich hinsichtlich der Handlungsrationale gewisse Unterschiede.

- 
- 1 Für die Walliser Gemeinden kann erwähnt werden, dass *Bodenpolitik* traditionell von den Bürger- und nicht den politischen Gemeinden gemacht wurde und immer noch wird. Den Bürgergemeinden gehört auch heute noch viel Land, das sich normalerweise (und wie in Naters) über die Alpweiden, Wälder und Ferienchâlet-Gebiete erstreckt, sich aber auch im Talgrund befinden kann (wie auf den Parzellen von *Visp West*). Ein Engagement in der *Bodenpolitik* ist demzufolge für die Walliser Gemeinden auch aus historischen Gründen weniger naheliegend als für die übrigen Gemeinden.

de: Während in Affoltern und Naters den privaten Akteurinnen und Akteuren grundsätzlich in einer liberalen Manier eigene Gestaltungsmöglichkeiten zugestanden werden und die dadurch passiven Tätigkeiten der lokalen Behörden als adäquat beschrieben werden, zeigen sich in Hedingen und Visp gegenläufige Tendenzen. In beiden Gemeinden sind die kommunalen *Baureglemente* eher konservativ ausgelegt. Gleichzeitig wird von einigen öffentlichen Akteurinnen und Akteuren der Wunsch nach aktiverer öffentlicher Mitsprache geäußert. Diese Mitsprache ist jedoch aufgrund fehlender personeller, finanzieller Ressourcen (Hedingen und Visp) sowie planerischer Grundlagen (Visp) nur schlecht möglich – was die Gemeinden zu einer passiven Rolle gegenüber den privaten Akteurinnen und Akteuren zwingt (vgl. genauer Kapitel 8).

Die Konsequenzen der beschriebenen passiven Formen von lokaler *Governance* für die Art und Weise der Zusammenarbeit mit den privaten Akteurinnen und Akteuren sehen folgendermaßen aus (die Konsequenzen für den gebauten *Outcome* aller drei Formen der lokalen *Governance* werden im Kapitel 9 detaillierter beschrieben): Erstens kann davon ausgegangen werden, dass aufgrund der gewollten (d.h. der liberalen Bauherrenfreundlichkeit) oder der erzwungenen Absenz (aufgrund fehlender Ressourcen) – und der daraus resultierenden Passivität der lokalen Behörden – private Gestaltungsideen in Entwicklungsprojekten häufig umgesetzt werden können. Dieser Zusammenhang wird von den Interviewpartnerinnen und -partnern nicht nur für die regulären Baugesuche, sondern auch für größere Projekte konstruiert.

Aufbauend auf diesem Argument kann ein zweiter interpretativer Schluss gezogen werden: Die Planung und Realisierung von Neubauprojekten orientiert sich vor allem an einer privaten Marktlogik, die sich den juristischen Möglichkeiten der jeweiligen Bau- und Zonenordnung anpasst und nur selten von Interventionen der kommunalen Behörden durchbrochen wird.

Es zeigt sich in den Interviewaussagen diesbezüglich drittens ein gewisser Konsens, was die Vereinbarkeit von öffentlichen und privaten Zielen betrifft. Die in Affoltern und Visp mittels *optionaler Policy-Instrumente* realisierten größeren Projekte beinhalten immer auch Gestaltungsvorgaben (wie öffentliche Plätze, Verkehrsverbindungen oder breitere Gehwege), die auf den ersten Blick von den öffentlichen Behörden geprägt zu werden scheinen. Die Interviewaussagen lassen jedoch darauf schließen, dass diese Zusatzaufwendungen nicht einfach nur von öffentlicher Seite definiert und im Gegenzug zur Bewilligung der *privaten Gestaltungspläne* gedrückt werden. Solche Ziele werden in der Wahrnehmung der lokalen Akteurinnen und Akteure auch von privaten Investorengruppen während der *Architekturwettbewerbe* als sinnvolle, wertsteigernde Ergänzungen wahrgenommen und schließlich als Aufwertungsmöglichkeiten neuer Liegenschaften verwendet.

## 7.3 DER ANDERE POL: PROAKTIVE LOKALE GOVERNANCE

### 7.3.1 Policy-Instrumente und ihre proaktive Nutzung

#### Reguläre Policy-Instrumente

Fokussiere ich mich auf Gemeinden, die einer proaktiven Form der lokalen *Governance* zugeordnet werden können, Rorschach und St. Margrethen, fällt hinsichtlich der Nutzung der *regulären Policy-Instrumente* Folgendes auf: Grundsätzlich erachten die interviewten Akteurinnen und Akteure die jeweiligen *Baureglemente* und *Zonenpläne* zwar als wichtig, aber nur, um die Entwicklung neuer Bauten bis zu einer gewissen Größe zu steuern. In St. Margrethen wurden in der letzten Revision die Ausnutzungsziffern und Gebäudehöhen in zentralen Arealen erhöht (und in geringerem Rahmen auch in Rorschach, das bereits seit vielen Jahren relativ hohe Ausnutzungsziffern aufweist), um die Verdichtung im Bestand zu ermöglichen und Planungsanreize zu schaffen. Ferner dient die im Kanton St. Gallen vorgeschriebene Ausarbeitung von *kommunalen Richtplänen für Siedlung, Verkehr und Landschaft* vorrangig der Konkretisierung der kantonalen Richtplanvorgaben und der strategischen Ausrichtung der Kommunikation auf private Investorengruppen und Bauwillige.

Die geäußerten Handlungsrationale hinter der als reaktiv einzustufenden Nutzung der *regulären Policy-Instrumente* sind sich in beiden Gemeinden ähnlich. Es sind vor allem zwei Narrative feststellbar. Erstens geht es den öffentlichen Akteurinnen und Akteuren in praktisch allen Fällen einer Baueingabe darum, die Interessen der öffentlichen Hand (z.B. breitere Gehwege, Schaffung von öffentlichen Räumen) gegen abweichende Gestaltungsideen der privaten Akteurinnen und Akteure abzuwägen und zu versuchen, sie, wenn möglich, für die Gemeinde reaktiv zu wahren. Solche reaktiven Interventionen werden trotz der allseits geäußerten bescheidenen juristischen Möglichkeiten, bei regelkonformen privaten Bauprojekten zu intervenieren, immer wieder versucht. Einerseits wird gemäß den Interviewausagen versucht, mittels möglichst früh angesetzter Beratungsgespräche, die Planungsideale der Gemeinden zu kommunizieren. Solche Gespräche bedingen eine strategische Übersicht der kommunalen Bauverwaltung über Parzellen, auf denen in nächster Zeit möglicherweise Entwicklungen geplant sein können.

Andererseits zeigt sich die Bauverwaltung in St. Margrethen bezüglich der Details in Baugesuchen »lästig und detailversessen« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 151), um die privaten Bauwilligen bei Projekten, die nicht den öffentlichen Vorstellungen entsprechen, mit zusätzlich eingeforderten Planungsgrundlagen ein weiteres Mal an den Verhandlungstisch zu bringen. Die Interviewaussagen der Entscheidungsträgerinnen und -träger in Rorschach zeigen ein ähnliches, aber etwas schwächeres Bild – wenn denn überhaupt noch Baugesuche über das reguläre Bau-



eingabeverfahren zur Prüfung vorgelegt werden: Denn die Interviewaussagen zeigen deutlich, dass die öffentliche Hand davon ausgeht, dass sich Bauten nach Baureglement in der dichten Siedlungslandschaft ihrer Gemeinde ohnehin nur noch selten lohnen, da lukrative Profite angesichts der festgelegten Zonenziffern kaum möglich sind.

Diese Aussage passt zu einem zweiten Narrativ, dessen Grundsatz dahingehend verstanden werden kann, dass die öffentlichen Behörden grundsätzliche Signale gegenüber möglichen Investorinnen und Investoren aussenden wollen, die in Regelbauweise entwickeln möchten: In St. Margrethen kommunizieren die Entscheidungsträgerinnen und -träger gemäß ihren Aussagen proaktiv, sodass auch komplexere Bauprojekte (z.B. Bauten über Parzellengrenzen hinweg) in Regelbauweise geplant werden können. Die Bauverwaltung nimmt eine beratende Rolle ein, zeigt Planungsmöglichkeiten auf oder verweist auf die möglichen *optionalen Policy-Instrumente*. In Rorschach können die niedrig definierten Ausnutzungsziffern und Gebäudehöhen als Instrument interpretiert werden, was Bauwillige dazu bringt, *optionale Instrumente* (wie zum Beispiel *private Gestaltungspläne*) zu nutzen – in deren Rahmen die öffentliche Hand dann wiederum mehr Einfluss auf die Nutzung und Gestaltung nehmen kann.

### Optionale und weitere Policy-Instrumente

Mit diesen Aussagen leite ich über zur Art und Weise der Nutzung der *optionalen* und *weiteren Policy-Instrumente* in Rorschach und St. Margrethen. Auf den ersten Blick fällt in beiden Gemeinden auf, dass Instrumente der *Sondernutzungsplanung* (wie *Bebauungspläne* oder *Gestaltungspläne*) von den Interviewpartnerinnen und -partnern als überaus wichtig eingestuft werden. Solche Instrumente werden in beiden Gemeinden immer dann eingesetzt, wenn private und öffentliche Projekte entweder die vorgeschriebenen Zonierungen nicht einhalten können oder wenn grundsätzlich ortsrelevante Areale bebaut werden sollen. Es geht in beiden Gemeinden gemäß den Interviewaussagen darum, mit Instrumenten der *Sondernutzungsplanung* erstens eine grundsätzliche Basis für den als wichtig erachteten öffentlich-privaten Dialog zu schaffen, der der Wahl eines solchen Instrumentes zwingend folgt respektive vorausgeht, zum Beispiel in Form von (einigermaßen) regelmäßigen Sitzungen oder Workshops.

Zweitens versuchen die öffentlichen Akteurinnen und Akteure in diesen Dialogen, die gemeinsam erarbeiteten Projekte nach ihrem Gusto zu beeinflussen. Konkret geht es um öffentliche Spazierwege und Seezugang (*Würth-Areal* in Rorschach) sowie Grünräume und Platzgestaltungen, um breitere Gehsteige und Verbindungen für den Langsamverkehr (diverse Projekte im Zentrum und auf dem *Alcan-Areal* in Rorschach sowie bei *Europuls* in St. Margrethen) oder um einen Nutzungsmix (mit Einkaufsmöglichkeiten bei der Zentrumsüberbauung in St. Margrethen). Die Aussagen privater Akteurinnen und Akteure relativieren die Stärke der

Interventionen der öffentlichen Hand in beiden Gemeinden: Nicht nur öffentliche Interessen stehen demnach im Zentrum, sondern auch die privaten Möglichkeiten für höheres und dichteres Bauen – »Kompromisslösungen auf einer guten Basis« (private[r] AkteurIn, P26: 63).

Drittens wird mittels der in den *Gestaltungsplänen* festgehaltenen Klausel zur notwendigen Umsetzung einer außerordentlichen architektonischen Qualität versucht, Einfluss auf die konkrete Gestaltung zu nehmen. Diese Klausel zieht *Architekturwettbewerbe* nach sich, in denen in beiden Gemeinden Vertreterinnen und Vertreter der Exekutive und der Verwaltung jeweils Teil der Jury sind (Beispiele sind der öffentliche Wettbewerb für den Neubau der Migros-Filiale *Trischliplatz* oder der private Wettbewerb auf Einladung für das *Würth-Areal* in Rorschach sowie das *Europuls*-Projekt in St. Margrethen). Als Hebel für die Mitgestaltung wird in den Interviews aus Rorschach explizit darauf hingewiesen, dass *Gestaltungspläne* nicht grundsätzlich ein Recht auf Bewilligung haben, auch wenn sie alle notwendigen Verfahren und Workshops durchlaufen haben – die Exekutive also aufgrund architektonischer Mängel grundsätzlich ein Gesuch auch ablehnen könnte.

Viertens schließlich geht es den öffentlichen Entscheidungsträgerinnen und -trägern in beiden Gemeinden jedoch auch immer darum, den Privaten gegenüber neben den positiven Anreizen auch eine Bereitschaft zur Kooperation anzubieten. Grundsätzlich wollen die Behörden meistens höhere Ausnutzungen auf privater Seite zulassen und gleichzeitig öffentliche Plätze oder Grünräume schaffen. Eine solche Kooperation kann für Projekte, die von der öffentlichen Hand als relevant definiert wurden und häufig zentral gelegen sind, auch heißen, dass die Gemeinden einen beträchtlichen Teil der Planung mitfinanzieren. Ziel hinter diesem Handlungsrationale ist die (im Kapitel 8 beschriebene) Notwendigkeit für ökonomisches Wachstum bei gleichzeitig relativ wenigen privaten Investorinnen und Investoren. Das heißt gemäß den Aussagen gewisser Interviewpartnerinnen und -partner auch, dass sich die öffentlichen Akteurinnen und Akteure einerseits immer mit einer gewissen Unsicherheit gegenüber der wirklichen Umsetzung der Projekte abfinden müssen (sichtbar z.B. bezüglich des Baubeginns von *Europuls*, trotz des genehmigten *Gestaltungsplans* und der ausgestellten Baubewilligung). Andererseits werden die Forderungen der Gemeinden in den Diskussionen um die *Sondernutzungspläne* nicht immer umgesetzt.<sup>2</sup>

Neben den Instrumenten der *Sondernutzungsplanung* werden weitere *optionale Policy-Instrumente* von beiden Gemeinden genutzt, um reaktiv zu agieren. Ror-

---

2 Eine weitere Anmerkung zur *Sondernutzungsplanung*: Das Planungsgesetz im Kanton St. Gallen kennt keine *Gestaltungsplanpflicht*, die privaten Bauwilligen via *Bau- und Zonenordnung* die Nutzung dieses Instrumentes für gewisse Parzellen vorschreibt.

schach mit der *Ortsbildkommission* und St. Margrethen mit dem kürzlich geschaffenen *architektonischen Beirat* verfügen über ein Gremium, das gemeinsam mit externen Expertinnen und Experten bestimmte Projekte architektonisch begleitet. In Rorschach kommt der *Ortsbildkommission* bei der Bewertung der eingegangenen Baugesuche und der Abgabe von verbindlichen Empfehlungen eine wichtige Rolle zu, da fast die ganze Innenstadt – die einen großen Teil des Siedlungsgebietes ausmacht – Teil des Aufgabengebietes ist. In St. Margrethen geht es vor allem um die Arbeit hinsichtlich der Projekte, die Objekte des Heimatschutzinventars betreffen. Die Rationale für den Einsatz dieser Expertengremien sind in beiden Gemeinden dieselben: Man will einerseits das Ortsbild schützen, andererseits aber – und das vor allem in Rorschach – auch reaktiv auf private Bauprojekte einwirken, die bezüglich ihrer Nutzung und Gestaltung nicht den öffentlichen Interessen entsprechen.

Ein weiteres *optionales Instrument* ist die *Planungszone*, die nur in St. Margrethen, aber dafür in zwei unterschiedlichen Arten angewandt wird. Einerseits dienen die Planungszone der proaktiven Planung größerer Areale, wobei die privaten Planungen in allen Fällen auf die öffentlichen Ziele abgestimmt werden müssen – und sich somit Interventionsmöglichkeiten für die öffentliche Hand ergeben. Andererseits wird dieses Instrument aber auch genutzt, um private Investorinnen und Investoren von einer bestimmten Projektplanung abzubringen, indem es lediglich angedroht wird (z.B. bei der aus öffentlicher Sicht drohenden Planung eines Logistikzentrums auf dem heutigen *Europuls-Areal*).

In Rorschach und in St. Margrethen spielen eine proaktive *Verkehrsplanung* und die gleichzeitige Aufwertung des öffentlichen Raumes eine wichtige Rolle. Den Exponentinnen und Exponenten beider Gemeinden geht es immer darum, Straßen in der Wahrnehmung ihrer langsamen Benutzerinnen und Benutzer neu zu gestalten sowie die Aufenthaltsqualität mittels Möblierung und Verbreiterung der Gehwege zu steigern. Die Handlungsmotive dahinter sind neben einem schöneren Bild des Außenraums immer auch die Schaffung eines Klimas, das den Investorinnen und Investoren sowie den heutigen Liegenschaftsbesitzerinnen und -besitzern aufzeigen soll, dass auch die öffentliche Hand etwas unternimmt, um die Attraktivität der Gemeinden zu steigern. Dasselbe Ziel hat auch das *Project urbain* in Rorschach, durch das eine Belebung des Außenraums sowie aktiv eine Quartieraufwertung und Integration der niedrigeren sozialen Bevölkerungsschichten erreicht werden soll.

Wichtig ist gemäß den Interviewaussagen in beiden Gemeinden auch die Rolle des *formellen* und *informellen Austausches* der politischen Exekutive (und des jeweiligen Gemeindepräsidenten) sowie der Kadermitarbeitenden der Bauverwaltung einerseits mit relevanten privaten Investorinnen und Investoren, mit Architektinnen und Architekten sowie den Grundstückeigentümerinnen und -eigentümern von entwicklungsstrategisch wichtigen Parzellen. Andererseits sind auch öffentliche Apéros und Mitteilungen der Behörden zugunsten der Bevölkerung keine Seltenheit.

Während letzteres schlicht der Information der Bevölkerung dient, ist ersteres als Netzwerken fester Bestandteil des Instrumentariums der proaktiven Behörden. Dabei treffen sich in Rorschach die Exponentinnen und Exponenten der Gemeinde mit strategisch wichtigen privaten *Stakeholdern*, um bei informellen Gesprächen mögliche Entwicklungsziele zu definieren und potenzielle zukünftige Investorinnen und Investoren ausfindig zu machen, von der Schnelligkeit der administrativen Verfahren sowie von einem finanziellen Engagement zu überzeugen – was bei der Ansiedlung des *Würth-Projektes* vorzüglich geklappt hatte. In St. Margrethen dienen die direkten Kontaktversuche und Gespräche des aktuellen Gemeindepräsidenten dem proaktiven Einbeziehen möglichst vieler privater Interessen und Anrainer in die zukünftige Planung. Gleichzeitig bietet sich der Gemeindepräsident in solchen Gesprächen als Berater für private Planungen an, um diese frühzeitig im öffentlichen Sinne beeinflussen zu können, aber auch, um umgekehrt die privaten Interessen in der Exekutive und bei den Baubehörden bekannt zu machen – und somit möglichst positive Entscheidungen vorzubereiten.

Zum Schluss gehe ich noch auf die *Bodenpolitik* ein, die in beiden Gemeinden proaktiv betrieben wird und von den Interviewpartnerinnen und -partnern als sehr wichtig eingeschätzt wird. In beiden Gemeinden werden die Instrumente der *Bodenpolitik* gemäß den lokalen Entscheidungsträgerinnen und -trägern von der Wohnbevölkerung als wichtiges Instrument getragen, was sich wiederholt in Zusagen zu Krediten für den öffentlichen Landkauf ausdrückt.

Den Aussagen zufolge sind die Ziele einer aktiven *Bodenpolitik* in beiden Gemeinden ähnlich. Es geht darum, bei der aktuellen Entwicklung der Siedlungsräume mitdiskutieren und mitgestalten zu können, die zentralen Quartiere aufzuwerten und zu verdichten, öffentliche Räume zu schaffen und Langsamverkehrsverbindungen zu garantieren sowie einen für die Gemeinde optimalen Nutzungsmix zwischen Einkaufen, Dienstleistungsräumlichkeiten und Wohnen zu schaffen. *Bodenpolitik* ist in den meisten Fällen den weiteren Planungen mit *Sondernutzungsinstrumenten* vorgelegt. Ein weiterer Vorteil von *Bodenpolitik* besteht darin, die Parzellen im öffentlichen Besitz unter gewissen Bedingungen mit privaten Bauwilligen zu tauschen, um so größere Parzellen zu schaffen, die optimalere Nutzungen erlauben.

Obwohl sich die Ziele der *Bodenpolitik* in beiden Gemeinden ähneln, sind zwei unterschiedliche Handlungsrationale hinter der Nutzung dieses Policy-Instrumentes zu beobachten: In Rorschach zeigen die Interviewaussagen einen Fokus auf Landkäufe von Parzellen an strategisch wichtigen Orten, die jeweils möglichst bald wieder an ausgewählte Investorinnen und Investoren weiterverkauft werden. Informelle Netzwerke der kommunalen Exekutive und vor allem des aktuellen Gemeindepräsidenten dienen hier der Suche und Evaluation möglicher Investorinnen und Investoren sowie potenzieller Ankermieterinnen und -mieter. Über Kaufverträge, die teilweise bereits Kriterien für die Baubewilligung oder zumindest die Nutzungsabsichten für die Parzelle definieren, wird die zukünftige Entwicklung der öffentli-

chen Interessen gewährleistet. Gleiches gilt für öffentliches Land, das bereits vor längerer Zeit erworben und vor Kurzem durch private Investorengruppen mit neuen Gebäuden und öffentlichen Räumen bebaut wurde (z.B. das *Würth-Areal* in Rorschach). St. Margrethen geht einen anderen Weg, indem die öffentliche Hand nach einem Landkauf die optimale Gestaltung und Nutzung über öffentlich organisierte und präsierte *Investorenwettbewerbe* festlegt und die Qualität der zukünftigen Entwicklung so sichert (was das Beispiel des Neubauprojekts an der Bahnhofstraße zeigt). Was sich hingegen in beiden Gemeinden zeigt, ist der Wille der öffentlichen Hand, die erworbenen Liegenschaften möglichst bald – aber immer erst nach der Festlegung der zukünftigen Nutzung und Gestaltung wieder privaten Playern zu übergeben. Land soll nach den immer gleichlautenden Interviewaussagen nicht von der öffentlichen Hand gehortet werden.

### 7.3.2 Merkmale der proaktiven lokalen Governance

Die Wahl sowie die Art der Nutzung der verschiedenen Policy-Instrumente können in beiden Gemeinden als relativ ähnlich zusammengefasst werden. Die *regulären Instrumente* dienen der reaktiven Steuerung von kleineren Bauprojekten sowie der Umsetzung der kantonalen Richtplanvorgaben. Für größere Projekte werden die Instrumente der *Sondernutzungsplanung* sowie die *Bodenpolitik* betrachtet, die in reaktiver und proaktiver Manier von den öffentlichen Entscheidungsträgerinnen und -trägern benutzt werden. Für viele Entwicklungsprojekte bedeutet eine solche Form der lokalen *Governance*, dass öffentliche und private Interessen häufig gleichermaßen umgesetzt werden.

Als wichtigste Konsequenz der proaktiven *Governance* für die Formen der öffentlich-privaten Zusammenarbeit in Rorschach und St. Margrethen werden von den öffentlichen wie den privaten Akteurinnen und Akteuren die grundsätzlich von hohem gegenseitigem Vertrauen geprägten Kooperationen in verschiedenen Projekten geäußert. Die häufigen Sitzungen und Workshops sowie die aus ihnen resultierenden breiten informellen öffentlich-privaten Netzwerke werden neben ihrer vertrauensbildenden Funktion und der projektbezogenen Aushandlung von Kompromissen auch als Gefäße für den generellen Austausch bezüglich der zukünftigen Gesamtentwicklung der beiden Gemeinden wahrgenommen. Die proaktive Rolle der beiden Gemeinden macht aus Sicht der Interviewpartnerinnen und -partner die Diskussion auf Augenhöhe mit den privaten Akteurinnen und Akteuren und somit ein gemeinsames Gestalten raumrelevanter Projekte überhaupt erst möglich – und basiert auf dem aufgebauten strategischen Wissen der Bauverwaltung und der Exekutive. Zwei weitere wichtige Voraussetzungen für ein solches, proaktives *Governance*-Handeln sind die immer wieder erwähnte Notwendigkeit des strategischen Netzwerkens sowie die ökonomische Situation der beiden Gemeinden, die ein pro-

aktives Handeln auslösen. Formelle und informelle Netzwerke kommen zustande, weil in Rorschach und St. Margrethen eine gewisse Professionalisierung der Exekutive vorhanden ist und die beiden aktuellen Gemeindepräsidenten zudem »Macher«-Typen sind. Auf diese Punkte gehe ich in den Kapiteln zu den Entstehungsbedingungen für die bestimmten *Governance*-Formen weiter ein.

## 7.4 DIE MITTELPOSITION: REAKTIVE LOKALE GOVERNANCE

### 7.4.1 Policy-Instrumente und ihre reaktive Nutzung

#### Reguläre Policy-Instrumente

Dieses Teilkapitel dient der Darstellung der drei Gemeinden Uster, Wetzikon und Arbon, die ich einem reaktiven Verständnis von lokaler *Governance* zuordne. Auch für diese Gemeinden beginne ich mit dem Vergleich der Nutzung der *regulären* Policy-Instrumente. Die kommunalen *Bau- und Zonenordnungen* sowie die *Zonennutzungsplanung* werden in den drei Gemeinden von den interviewten Personen als wichtig eingestuft, wenn es einerseits um die konkrete Beurteilung von eingegangenen Baugesuchen für Projekte verschiedener Größenordnungen geht. Andererseits dienen die *regulären* Instrumente auch der strategischen Planung und Steuerung der Siedlungsentwicklung. Letztere wird in allen drei Gemeinden in den letzten Jahren zum Beispiel mittels erhöhter Ausnutzungsziffern und Bauhöhen als Anreiz für die finanziell lukrative Entwicklung von zentralen Quartieren betrieben. Zudem werden im Rahmen der *Zonenplanung* bereits Grundsätze geschaffen, die eine spätere reaktive Intervention respektive Mitbestimmung der öffentlichen Hand bei bestimmten Arealen nach sich ziehen – zum Beispiel über die Definition von Gebieten mit *Gestaltungsplanpflicht* in Wetzikon, Uster und Arbon oder durch die Ausarbeitung von *Teilrichtplänen* für bestimmte Areale in Wetzikon. Hier steht die strategische öffentliche Mitsprache bezüglich der Gestaltung und Nutzung von Gebieten im Fokus, die von den Behörden als wichtig eingeschätzt werden.

Die reaktiven Handlungsrationale hinter der strategischen Planung (mit den *regulären* Policy-Instrumenten sowie bei deren konkreter Nutzung in den *regulären* *Baubewilligungsverfahren*) werden von den interviewten Akteurinnen und Akteuren aller drei Gemeinden relativ ähnlich beschrieben. Die Möglichkeit und Notwendigkeit der öffentlichen Mitsprache, auch bei regulären Baueingaben, sind für die öffentliche Hand wichtig, denn »nur die Summierung aller einzelner Projekte führt zu Qualität, und nicht die großen Würfe – und da sind alle regulären Baueingaben, die viel häufiger sind, eben auch relevant.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P12: 70)

Die öffentlichen Akteurinnen und Akteure der drei reaktiven Gemeinden sind sich der beschränkten Möglichkeiten zur öffentlichen Intervention bewusst, die sich in *regulären Baubewilligungsverfahren* ergeben. Den vorausgehenden, beratenden Gesprächen mit Bauwilligen in Uster und Wetzikon kommt eine wichtige Rolle zu. In Arbon werden auch informelle Gespräche, in denen öffentliche Akteurinnen und Akteure die Ziele der Gemeinde für die genauere Gestaltung von Neubauten kommunizieren, als relevant wahrgenommen. Fruchten solche Gespräche nicht, sind zwei weitere Handlungsweisen zu beobachten. Während die öffentliche Hand in Arbon mit Baueingaben, die grundsätzlich nicht den öffentlichen Zielen entsprechen, relativ liberal umgeht, handeln die Akteurinnen und Akteure der Hochbauabteilungen in Uster und Wetzikon in solchen Fällen deutlich reaktiver. Das jeweilige Vorgehen wird in beiden Gemeinden gleich beschrieben: Stimmen in den Baugesuchen grundsätzliche Punkte nicht mit den öffentlichen Zielen überein oder sieht die Bauverwaltung mögliche Ergänzungen, die von den privaten Bauwilligen nicht berücksichtigt werden, so wird erstens ein weiteres Gespräch gesucht. Sind solche Gespräche nicht erfolgreich, kommt es vor, dass die Bauverwaltungen die Baugesuche mit der Begründung auf die ungenügende Einordnung des geplanten Neubaus in die bauliche und landschaftliche Umgebung (gemäß Art. 238 PBG des Kt. ZH) zurückweisen. Ziel ist eine letzte weitere Verhandlung mit den Privaten, wobei die mögliche Konsequenz eines privat anberaumten Gerichtsverfahrens – das häufig aufgrund der Eigentumsrechte zugunsten der privaten Partei entschieden wird – in beiden Gemeinden in Kauf genommen wird.

### Optionale und weitere Policy-Instrumente

In Uster, Wetzikon und Arbon werden nach den Aussagen der Interviewpartnerinnen und -partner häufig *weitere* oder *optionale* Policy-Instrumente genutzt. Als erstes gehe ich auf die Rolle der Instrumente der *Sondernutzungsplanung* ein. Diese Planungsinstrumente werden in allen drei reaktiv eingeordneten Gemeinden als wichtige Instrumente wahrgenommen. Dementsprechend häufig werden sie entweder von öffentlicher Seite her direkt eingesetzt oder es werden Anreize geschaffen, die eine private Nutzung von *Sondernutzungsplanungen* aufdrängen. Die Relevanz dieses Instrumentes zeigt sich neben der wahrgenommenen Wichtigkeit auch anhand der vielen Projekte, die mithilfe von *Gestaltungsplänen* in den letzten Jahren umgesetzt worden sind respektive in naher Zukunft noch realisiert werden sollen. Beispiele hierfür sind die Überbauungen der ehemaligen Industriebrachen (auf dem *Zellweger-Areal* in Uster und auf dem *Saurer-Areal* in Arbon), diverse Zentrums-gestaltungen (z.B. *Kern Nord* und *Kern Süd* sowie das *Zeughaus-Areal* in Uster) sowie einige Wohnneubauten (im *Zentrum Unterwetzikon* in Wetzikon sowie das *Hamel-* und das *Rosengarten-Projekt* in Arbon). *Gestaltungspläne* und die ähnlich funktionierenden *Arealüberbauungen* werden in Kombination mit weiteren Instrumenten (wie *Quartierplänen* in Uster oder dem *Raumentwicklungskonzept Widum*



in Wetzikon) auch für die Projektierung weiterer großer Areale benutzt, die nicht zentrumsnah gelegen sind (wie bei der Planung des Projekts *Hohfuren* in Uster oder des *Quartiers Widum* in Wetzikon).

Die Handlungsrationale hinter der Nutzung von *Sondernutzungsinstrumenten* sind in allen drei Gemeinden grundsätzlich ähnlich. Als erste Motivation hinter der positiven Grundhaltung der öffentlichen Hand gegenüber Instrumenten der *Sondernutzungsplanung* lässt sich die Idee der möglichen öffentlichen Mitsprache in wichtigen privaten Projekten festhalten. Da *Gestaltungspläne* oder *Arealüberbauungen* meist bei größeren Entwicklungsprojekten zur Anwendung kommen, wird die öffentliche Mitwirkung an den Nutzungszielen und der Gestaltung in allen drei Gemeinden als wichtig wahrgenommen. In Uster geht es dabei vornehmlich um die Schaffung von öffentlichen (Grün-)Räumen und Plätzen (z.B. *Zellweger-Areal* und *Kern Nord/Süd*). Wetzikon versucht bezüglich der zukünftigen Nutzung und Aufwertung öffentlicher Räume zu intervenieren (beobachtet vor allem im *Widum-Quartier*). Es lassen sich auch Ziele feststellen, die in allen drei Gemeinden von Relevanz sind und eine reaktive Intervention rechtfertigen: So werden neue Verkehrswege für den Langsamverkehr gefordert sowie die zukünftigen Linienführungen für den öffentlichen Verkehr gesichert (z.B. Bahnhof Wetzikon, *Hamel-Projekt* und *Saurer-Areal* in Arbon).

Wie versuchen die Gemeinden, diese öffentlichen Ziele in den (meist) *privaten Gestaltungsplänen* unterzubringen? Grundsätzlich benötigen die *Gestaltungspläne* eine Genehmigung der jeweiligen politischen Exekutive. Das heißt konkret, dass die geplanten Projekte in Workshops, Architekturwettbewerben oder mit häufigen und mehr oder weniger regelmäßigen Besprechungen als Gemeinschaftsprodukte der privaten Investorinnen und Investoren sowie der Exekutive und der Bauverwaltung erarbeitet werden.

In diesen Planungsprozessen, die in allen drei Gemeinden ähnlich ablaufen, zeigen sich unterschiedliche Handlungsrationale. In Uster und Wetzikon versuchen die öffentlichen Akteurinnen und Akteure, Kompromisslösungen zu finden, die letztendlich bei gleichzeitigem Umsetzen gewisser öffentlicher Ziele auf höhere Ausnutzungsmöglichkeiten hinauslaufen. Dabei sind in Uster Zielkongruenzen zwischen den öffentlichen und privaten Verhandlungsparteien offensichtlich. Die höheren Ausnutzungen werden nur dann zugelassen, wenn neben öffentlichen Durchgängen und Grünraum vor allem Wohnraum geschaffen wird, der einem höheren Preissegment entspricht. Diese Ziele lassen sich gemäß den Interviewaussagen in den realisierten Projekten (*Zellweger-Areal*, *Kern Nord*) gut unter einen Hut bringen. Die Aussagen aus Wetzikon decken sich grundlegend mit denen aus Uster, es lassen sich jedoch wie in der Fallbeschreibung dargestellt, hinsichtlich der Projekte im *Quartier Widum* auch öffentlich-private Zielkonflikte beobachten – wurden doch zwei private Teilprojekte in ihrer Dimension verkleinert, um eine Abwicklung mithilfe von *regulären Eingabeverfahren* und somit die von privater Seite privi-



legierte Gestaltungsform als Reiheneinfamilienhäuser zu ermöglichen. In Arbon schließlich sind Kompromisse ebenfalls das Resultat eines Austauschs zwischen öffentlichen und privaten Akteurinnen und Akteuren, wobei hier nicht nur formelle, sondern auch häufig informelle Gespräche zwischen dem ehemaligen Stadtpräsidenten und privaten Bauwilligen geführt wurden.

Es geht letztlich aber, neben den reaktiven Handlungsrationalen in allen drei Gemeinden, immer auch um das Setzen zusätzlicher Anreize für die private Planung an den Orten, an denen die kommunale *Bau- und Zonenordnung* zu rigide definiert oder die Planung über mehrere Parzellen ohne *Sondernutzungsplanung* zu kompliziert wäre. Dabei leisten alle drei Gemeinden gemäß den Interviewaussagen auch öffentlich finanzierte und ausgeführte Planungsleistungen, die es auf der einen Seite den Privaten einfacher ermöglichen soll, ihre Projekte mit (oder auch ohne) *Sondernutzungsinstrumenten* zu planen. Auf der anderen Seite dienen diese Planungsleistungen den Behörden immer dazu, die künftige Entwicklung hinsichtlich der Nutzung und Gestaltung neuer Quartiere möglichst proaktiv festzulegen.

Zu erwähnen sind in diesem Sinn die *Quartierpläne*, die in Uster einerseits zur Arrondierung der stark fragmentierten Parzellen von ehemaligem Landwirtschaftsland benutzt werden. Andererseits werden *Quartierpläne* auch benutzt, um optimale Lösungen zur Verkehrsführung zu schaffen, die wiederum den privaten Investorinnen und Investoren zugutekommen. Die öffentlich organisierten *Testplanungen* für Usters Zentrum waren ein Versuch, mögliche Entwicklungsziele und zukünftige Nutzungsmöglichkeiten parzellenscharf festzulegen und Leitlinien für die private Planung zu bieten. Ähnliches leistet die Gemeinde *Wetzikon* mit der Erarbeitung von räumlichen Entwicklungszielen auf Quartier- (für das *Quartier Widum*) sowie Gemeindeebene (*räumliches Entwicklungskonzept*), die als Leitlinien der privaten Planung und als behördenverbindliche Ziele auch der Verwaltung dienen sollen. In Arbon finden sich ähnliche Handlungsmotive, wenn es um die möglichst frühzeitige und strategische *Erschließung von Bauland* geht, auf dem die Behörden zukünftig eine Entwicklung erwarten.

In den drei reaktiven Gemeinden werden den Aussagen zufolge einige weitere *optionale* Policy-Instrumente benutzt. In allen drei Gemeinden sind *Stadtbildkommissionen* aktiv tätig, die jeweils über ähnliche Aufgaben verfügen – nämlich den Schutz des Ortsbildes, die Kontrolle des Heimatschutzinventars sowie die Begutachtung großer Projekte – jedoch teilweise unterschiedlich handeln. In Uster und Arbon dient die jeweilige *Stadtbildkommission* gemäß den Interviewpartnerinnen und -partnern in vielen Fällen als Korrektiv, um ungewollte Projekte mittels architektonischer Expertise zu verändern oder die Erteilung der Baubewilligung durch negative Beschlüsse zugunsten der politischen Exekutive zu verhindern. Die Kompetenzen dieses Gremiums werden – auch aufgrund der in beiden Gemeinden vorhandenen und vorberatend funktionierenden *öffentlich-privaten Netzwerke* – meistens akzeptiert und Abänderungen der Projekte so ermöglicht.

In Wetzikon ist die Rolle der *Stadtbildkommission* umstrittener, obwohl sie ähnliche Aufgaben übernimmt. Gemäß den Aussagen der kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -träger wird sie nicht optimal geführt und auch nicht zwingend richtig eingesetzt – was zu Konflikten zwischen der Gemeinde und den privaten Bauwilligen führt. Ein Umdenken und mehr Augenmaß respektive das häufigere Diskutieren auf Augenhöhe werden auch von privater Seite gewünscht.

Als zusätzliches *optionales Instrument* wurde in Wetzikon für den Bereich des Bahnhofs eine *Planungszone* eingerichtet – die die Abstimmung der privaten auf öffentliche Planungen ermöglichen soll. Die Mitsprache von öffentlicher Seite wird durch dieses Instrument bei jeglicher Art privater Planung unmittelbar ermöglicht – was neben der Wichtigkeit dieses Gebietes auch die reaktive Haltung der Gemeindebehörden aufzeigt. Während in Uster keine *Planungszonen* benutzt werden und diese auch als nicht relevant für die kommunale Planung beschrieben werden, zeigen die Aussagen zu Arbon, dass hier zumindest eine Diskussion um die Einführung einer *Planungszone* geführt wurde. Von administrativer Seite wurde eine *Planungszone* für die Areale nahe des Bahnhofs mit Seeblick gefordert, um den öffentlichen Zugang zum See zu sichern. Die politische Exekutive hingegen war der Meinung, dass Gespräche mit Privaten sowie Marktlogik an dieser Stelle einfachere Lösungen ergeben würden.

In Uster, Wetzikon und Arbon wurden in den letzten Jahren in mehr oder weniger aufwendigen Workshopverfahren langfristige Strategieziele für die tägliche Arbeit der Verwaltung und der Politik erarbeitet. In Wetzikon war der Fokus des *räumlichen Entwicklungskonzeptes* (entstanden mit Einbezug der Bevölkerung) ganz klar eine Vision, wie sich die Gemeinde in den nächsten Jahren raumrelevant entwickeln könnte. Das Konzept ist behördenverbindlich und wird gemäß den Interviewaussagen in einem reaktiven Sinn auch bei der Bewertung von privaten Bauprojekten in den Bewilligungsverfahren verwendet.

In Uster dient die von Exekutive, Verwaltung und Parlament erarbeitete *Dualstrategie* der täglichen Arbeit der Verwaltung, indem für die verschiedenen Abteilungen und Mitarbeitenden konkrete Ziele abgeleitet und kontrolliert werden. Hinsichtlich raumrelevanter Themen werden jedoch die *informellen und formellen Gespräche* mit den relevanten privaten Akteurinnen und Akteuren, die in einer privat finanzierten Zentrumsentwicklungsstudie ebenfalls konkrete Entwicklungsziele formulierten, als wichtiger empfunden.

In Arbon sind die vor allem top-down formulierten Entwicklungsziele einerseits auf der Gemeindewebsite zu finden, werden aber andererseits auch über die extra dafür geschaffene Stabsstelle für Stadtentwicklung und Kommunikation aktiv bei verschiedenen Anlässen gegenüber der Bevölkerung kommuniziert. *Persönliche öffentlich-private Netzwerke* und die *formulierte Richtplanung* werden von politischer Seite für die tägliche Arbeit als genügend wahrgenommen. Gleichzeitig wird aber

von administrativen Mitarbeitenden moniert, dass im Alltag hilfreiche, konkrete Detailziele hinsichtlich der räumlichen Entwicklung noch fehlen.

Darüber hinaus fällt die Nutzung dreier *weiterer Policy-Instrumente* spezieller auf. Erstens nutzen vor allem Uster und Arbon für ortsrelevante Projekte *finanzielle Anreize* und Möglichkeiten *höherer Staatsebenen* aus. Die Interviewpartnerinnen und -partner in Uster beschreiben die Möglichkeiten, wie mit geschickt genutzten kantonalen Finanzierungsquellen für den Hochwasserschutz sowie für einige kantonale Straßen relativ billig qualitativ hochstehende öffentliche Grünräume und aufgewertete Straßenräume entstehen können. Gleiches tun die Behörden in Wetzikon bei kantonalen Straßenprojekten, aber in deutlich kleinerem Rahmen. In Arbon sind es nicht die kantonalen finanziellen Quellen, die genutzt werden, sondern die bundesstaatlichen aus dem *Agglomerationsprogramm* – mit dem erfolgreich realisierten Ziel der neuen Verkehrsführung der Kantonsstraße im Zentrum der Gemeinde, die schließlich auch eine bauliche Weiterentwicklung ermöglichte.

Zweitens zeigen die Interviewaussagen, dass in allen drei reaktiven Gemeinden *öffentlich-private Netzwerke* und Kontakte vorhanden sind, die entweder über formelle Planungs- und Bauprozesse sowie öffentliche Informationsveranstaltungen, aber auch durch informelle und persönlich gefärbte Beziehungen zustande kommen. Diese Netzwerke dienen in allen Gemeinden denselben Zwecken – dem Vertrauensaufbau und der gemeinsamen Zielformulierung bezüglich einzelner Areale (in allen drei Gemeinden) oder auch der jeweils ganzen Gemeinde (vor allem in Uster, teilweise auch in Arbon).

In Uster basieren die Netzwerke einerseits auf persönlichen Kontakten der politischen Exekutive mit den relevanten privaten Akteurinnen und Akteuren. Andererseits sind regelmäßige, auch informelle Treffen dazu da, die öffentlichen und privaten Entwicklungsideen aufeinander abzustimmen. Diese Absprachen funktionierten in den letzten Jahren bei den Neuentwicklungen auf den urbanen Brachen des *Zellweger-Areals*, beim ebenfalls auf ehemaligem Industrieareal entstandenen Projekt *Im Lot*, bei der Neuplanung des *Zeughaus-Areals* sowie bei Neubauten auf der grünen Wiese (*Hohfuren* und *Loren*) sehr gut. Trotzdem werden von privater Seite Mängel in der Kommunikation angesprochen, vor allem wenn es um die hohen Ziele der zukünftigen Zentrumsentwicklung geht, die nicht nur auf den aktuell sich in Planung befindlichen Projekten basieren, sondern auch die stark fragmentierte Parzellenlandschaft rund um den Bahnhof miteinschließen sollen. Hier ist gezielte Überzeugungsarbeit durch die Behörden das einzige Mittel, die privaten Akteurinnen und Akteure dazu zu bringen, eine gemeinsame Planung zu forcieren. Zukünftige Konflikte sind hier nicht auszuschließen.

Die Interviewpartnerinnen und -partner äußern sich bezüglich Wetzikon dahingehend, dass sich das Schaffen persönlicher Kontakte außerhalb konkreter Projektrealisierungsprozesse vor allem auf Areale bezieht, die zwar für die Gemeinde hinsichtlich öffentlicher Ziele hochrelevant sind, wo die öffentliche Hand jedoch kei-

nen Bodenbesitz aufweisen kann. Dabei wird versucht, die privaten Grundstücksbesitzerinnen und -besitzer von einer gemeinsamen Planung der Teile ihrer Parzellen zu überzeugen, die als öffentliche Plätze genutzt werden könnten.

Die Interviews zu Arbon zeigen, dass die als erfolgreich bezeichneten interpersonellen Netzwerke vor allem durch den ehemaligen Gemeindepräsidenten geknüpft und zum Beispiel bezüglich der Neuentwicklung des *Saurer-Areals* bewirtschaftet wurden. Was nach deren Wegfallen genau geschieht, kann noch nicht abgeschätzt werden. Einigen Aussagen zufolge ist jedoch die Abwesenheit eines starken Diskussionspartners auf öffentlicher Seite bei den großen Projekten auf der urbanen Brache bereits teilweise spürbar – was sich auf die Realisierung öffentlicher Ziele und die von der Gemeinde erarbeiteten Zwischennutzungsideen negativ auswirkt.

*Bodenpolitik* schließlich ist in allen drei reaktiv interpretierbaren Gemeinden ein Thema, jedoch werden in den Interviewaussagen unterschiedliche Nutzungen und Handlungsmotive deutlich. In Uster wurden in den letzten Jahren einige Parzellen aus dem Besitz der öffentlichen Hand verkauft. Im Zentrum dieser Aktionen stand die Aufbesserung der Gemeindefinanzen. Zudem dienten diese Gebiete auch dem Landtausch mit entwicklungsunwilligen Privaten, um Projekte wie *Kern Nord* zu ermöglichen. Die Interviewaussagen lassen auf einen kürzlich begonnenen Paradigmenwechsel schließen, da eine zukünftige, möglichst aktive *Bodenpolitik* hinsichtlich strategisch wichtiger Parzellen heute in der politischen Exekutive auf breite Zustimmung stößt. Die Aussagen aus Wetzikon zeigen, dass *Bodenpolitik* zwar bis heute nicht gemacht wird, auf der Seite der Bauverwaltung und der Exekutive jedoch eine gewisse Notwendigkeit gesehen wird, dieses Instrument zukünftig im Sinne der Sicherung der Entwicklung wichtiger Parzellen zu benutzen. In Arbon wurden mit dem Kauf und dem an bestimmte Bedingungen geknüpften Weiterverkauf des *Hamel-Areals* die wichtigsten öffentlichen Ziele für den öffentlichen Verkehr und die Entwicklung der Stadtmitte gesichert (Busbahnhof sowie öffentlich zugängliche Erdgeschossnutzung mit Einkaufsmöglichkeiten). Diese *bodenpolitische* Handlung soll gemäß den Interviewaussagen jedoch eine Ausnahme bleiben, weil öffentliches Handeln im Liegenschaftswettbewerb immer den Wettbewerb verzerre.

#### 7.4.2 Merkmale der reaktiven lokalen Governance

Zusammenfassend lassen sich folgende Aussagen zu den drei reaktiven Gemeinden abstrahieren: Die *regulären Policy-Instrumente* werden zur Schaffung von Anreizen für die private Planung genutzt, aber immer auch, um im möglichen juristischen Rahmen reaktiv die kommunalen Entwicklungsprozesse zu steuern und die Interessen der öffentlichen Hand – zumindest in möglichst vielen privaten Planungspro-

zessen – zu thematisieren. Die für die kommunale Entwicklung am wichtigsten eingeschätzten Policy-Instrumente sind die der *Sondernutzungsplanung*, bei denen die öffentliche Hand in den Planungsprozessen immer wieder intervenierend zugunsten ihrer Ziele handeln können. Weitere Policy-Instrumente werden ebenfalls benutzt – wichtig ist das Knüpfen von persönlichen *öffentlich-privaten Netzwerken*, jedoch keine regelmäßige *aktive Bodenpolitik*.

Als Merkmale dieser reaktiven Handlungsrationale für die öffentlich-private Zusammenarbeit sind anhand der Interviewaussagen in den drei Gemeinden zumindest latente Konflikte zu beobachten, die jedoch unterschiedlich häufig und in unterschiedlichen Formen auftreten respektive die nahe Zukunft prägen könnten. Vor allem bei der reaktiven Nutzung der *regulären* Policy-Instrumente sind Konflikte in Uster, Wetzikon und Arbon nicht selten. In Bezug auf größere Projekte zeigen die Entwicklungen der letzten Jahre und der Gewinn des Wakkerpreises in Uster eine meist funktionierende Zusammenarbeit und Zielkongruenz zwischen öffentlichen und privaten Akteurinnen und Akteuren. Das zukünftige Fehlen großer, überbaubarer Areale und die gleichzeitig von öffentlich wie privater Seite als sehr wichtig eingestufte Zentrumsentwicklung könnten jedoch Konflikte schüren, die neue Formen von öffentlich-privatem Austausch nötig machen könnten.

In Wetzikon zeigen sich die seit einigen Jahren zunehmenden öffentlich-privaten Konflikte zum Beispiel anhand der unterschiedlichen Gestaltungs- und Nutzungsformen bei der Entwicklung diverser Projekte im *Neubauquartier Widum*. Während die Gemeindebehörden und insbesondere der Stadtplaner Blockrandbebauungen und städtische Wohnformen – realisiert über *Sondernutzungsplanungen* mit öffentlicher Mitsprache – präferierten, realisierten private Investorengruppen ihre Reiheneinfamilienhäuser mittels *regulärer Baueingaben*, um die öffentliche Mitsprache zu minimieren.

In Arbon schließlich funktionierte die öffentlich-private Zusammenarbeit mittels des starken Netzwerks des ehemaligen Gemeindepräsidenten relativ gut, was ein gemeinsames Planen und Organisieren der großen Projekte ermöglichte. Seit seinem Rücktritt (ähnlich wie vor seinem Amtsantritt) entflammen die Konflikte um die optimale Bebauung wieder eher – setzen sich die privaten Investorengruppen mit ihren Ideen wieder eher durch.

Ein Balanceakt zwischen Konflikt, Überzeugung und Konsens scheint in allen drei reaktiven Gemeinden demnach häufig vorzukommen. Er hängt in gewissem Maße von den vor Ort handelnden Personen und ihren strukturellen (Grad der Professionalisierung) wie individuellen Kompetenzen Personen ab.

## 7.5 ERKENNTNISSE DES GOVERNANCE-VERGLEICHS

Der Überblick über die verschiedenen Formen lokaler *Governance* in den untersuchten neun Gemeinden zeigt, dass zwar deutlich unterschiedliche Formen des öffentlich-privaten Austausches und der vorhandenen Zusammenarbeit beobachtbar sind, jedoch eine gewisse Systematisierung anhand der Art und Weise der genutzten Policy-Instrumente sehr wohl möglich und sinnvoll ist. Während die proaktiven Gemeinden – aufgrund des sie prägenden Instruments der Nutzung der *strategischen* und *aktiven Bodenpolitik* – relativ einfach von den reaktiven Gemeinden abgegrenzt werden können, bestehen zwischen den passiven und den reaktiven Gemeinden etwas größere Abgrenzungsschwierigkeiten. Abgrenzungsschwierigkeiten gibt es vor allem dort, wo nicht nur die *regulären Instrumente*, sondern auch *optionale Planungsinstrumente* in einer passiven Manier benutzt werden, was immer eine gewisse Involvierung öffentlicher Akteurinnen und Akteure in private Projekte beinhaltet. Ferner machen komplexere Siedlungsstrukturen respektive vergleichsweise größere Gemeinden mit passiver *Governance* (Affoltern und Naters) die Nutzung optionaler Instrumente teilweise notwendig. Beide Phänomene können nur bei genauer Betrachtung der Handlungsmotive sinnvoll zugeordnet werden.

Vergleicht man die drei Typen von lokaler *Governance*, so wird jedoch nicht nur die ausschließlich in den proaktiven Gemeinden genutzte *Bodenpolitik* als typisches Merkmal einer dieser drei spezifischen öffentlich-privaten Formen des Austausches sichtbar. Auch hinsichtlich anderer Merkmale lassen sich die drei Typen in den neun Gemeinden unterscheiden (vgl. Tabelle 10).

Erstens fällt auf, dass die von den Entscheidungsträgerinnen und -trägern als wichtig wahrgenommenen Policy-Instrumente in den drei Typen deutlich variieren. Während in den vier passiven Gemeinden hauptsächlich die *kommunalen Bau- und Zonenordnungen* als die wichtigsten Instrumente bezeichnet werden, sind in den reaktiven Gemeinden die Instrumente der *Sondernutzungsplanung* mindestens genauso wichtig. Neben der *kommunalen Bodenpolitik* lassen die Interviewaussagen für die beiden proaktiven Gemeinden darauf schließen, dass auch hier die Instrumente der *Sondernutzungsplanung* als sehr relevant für raumordnungspolitische Entwicklungen wahrgenommen werden. Zusätzlich sind *öffentlich-private Netzwerke* in den proaktiven Gemeinden stark ausgeprägt.

*Tabelle 10: Wichtige Merkmale der unterschiedlichen beobachteten Governance-Formen auf einem Blick*

MERKMALE	FORMEN LOKALER GOVERNANCE		
	passiv	reaktiv	proaktiv
<i>Gemeinden</i>	<i>Hedingen, Affoltern am Albis, Visp und Naters</i>	<i>Uster, Wetzikon und Arbon</i>	<i>Rorschach und St. Margrethen</i>
als wichtig wahrgenommene Policy-Instrumente	hauptsächlich Bau- und Zonenordnung	Bau- und Zonenordnung sowie Sondernutzungsplanung	Sondernutzungsplanung, Bodenpolitik und öffentlich-private Netzwerke
Präsenz und Auftreten der öffentlichen Hand gegenüber Privaten in raumrelevanten Projekten	Kontrolle à la liberaler Nachtwächterstaat	Intervention und notwendige Kooperation	Gemeinsame Gestaltung und Intervention, wenn notwendig
	Absenz der öffentlichen Hand oder Zielkongruenz mit Privaten	(Latenter) Konflikt trotz Netzwerk	Netzwerk und Aushandlung
Art der Problemerkennung, der Planungsauslösung und des Agenda-Setzens	Private (Markt-)Analyse, Marktlogik	Öffentliche Bedarfsabklärung/Strategieformulierung versus private Marktanalyse	Öffentlich-private Zusammenarbeit nach öffentlicher Strategie und gemeinsamer Problematklärung

Quelle: eigene Darstellung.

Handlungsrationale, die das staatliche Handeln in den neun Gemeinden prägen, lassen sich anhand der Fallbeschreibungen und des nachfolgenden Vergleichs genauer analysieren. In den passiven Gemeinden handeln die öffentlichen Akteurinnen und Akteure, wie bereits im Theorieteil beschrieben, hauptsächlich in der Tradition des (neo-)liberalen Nachtwächterstaates mittels der Kontrolle der aufgestellten *kommunalen Bau- und Zonenreglements*. Diese Instrumente dienen jedoch auch der Setzung von Anreizen für private Planung im Sinne eines liberalen Steuerns. Die reaktiven Gemeinden zeichnen sich (logischerweise) durch reaktiv-interventionistische Handlungsrationale aus, was sich bei der Anwendung der *regulären* Policy-Instrumente zeigt. Bezüglich der *Sondernutzungsplanungen* sind die Behörden häufig auf Kooperation mit den privaten Bauwilligen angewiesen, können in den Planungsprozessen aber auch reaktiv hinsichtlich der öffentlichen Ziele intervenieren. In den proaktiven Gemeinden zeichnen sich die beschriebenen öffentlichen Handlungsrationale dadurch aus, dass die öffentliche Hand in vielen Projekten die gemeinsame Gestaltung mit privaten Investorinnen und Investoren suchen, aber auch verhandeln, wenn dies nicht im Sinne der öffentlichen Ziele klappt.

Als zweites Unterscheidungsmerkmal zeigt sich die Form des dominanten öffentlich-privaten Austausches. Während in den passiven Gemeinden die öffentliche

Hand in vielen Entwicklungsprojekten als Verhandlungspartnerin mit eigenen Ideen *nicht* präsent ist, das heißt nicht präsent sein will – weil sie den privaten Akteurinnen und Akteuren die Planung der Projekte in liberaler Manier überlässt oder eine öffentlich-private Zielkongruenz besteht –, *oder* aufgrund von fehlenden Ressourcen nicht präsent sein kann, werden in den drei reaktiven Gemeinden zumindest latente Konflikte in den meisten raumwirksamen Projekten wahrgenommen. Diese Konflikte lassen auf Behörden schließen, die häufig den Anspruch auf Mitsprache respektive auf Zielkonflikte hinsichtlich der Nutzungs- und Gestaltungsart stellen, die trotz der ebenfalls vorhandenen öffentlich-privaten Netzwerke nicht vollumfänglich aufgelöst werden können. In den proaktiven Gemeinden zeigt sich die dominante Form des öffentlich-privaten Austausches in Form von öffentlich-privaten Netzwerken, die sich in kooperativ gestalteten Aushandlungsprozessen manifestieren.

Als letztes Unterscheidungsmerkmal lässt sich die Art und Weise der Problemerkennung respektive die Art des Agenda-Setzens bezüglich der raumrelevanten Entwicklungsziele und der entsprechenden baulichen Maßnahmen ableiten. In den passiven Gemeinden bezeichnen die Akteurinnen und Akteure vor allem die private Marktanalyse als relevant, auf die von öffentlicher Seite mit dem Setzen von Anreizen nach einer Marktlogik reagiert wird. In allen reaktiven Gemeinden sind öffentlich erarbeitete Strategieziele zu beobachten, die teilweise auch in raumrelevanten Kategorien ausdifferenziert werden. Gleichzeitig werden aber auch private Marktanalysen als wichtig wahrgenommen – die dann teilweise den öffentlichen Zielen widersprechen und die angesprochenen Konflikte auslösen oder erschweren. In den beiden proaktiven Gemeinden sind bereits auf der Stufe der Problemerkennung öffentlich-private Abklärungen und Bedarfsanalysen für bestimmte Areale zu beobachten, die dann in gemeinsamer Zusammenarbeit weiterverfolgt werden.

Aufbauend auf diesen Beobachtungen kann zusammenfassend festgehalten werden, dass sich zwischen den beschriebenen drei Typen der lokalen *Governance* (passiv, reaktiv und proaktiv) – die unterscheidbar sind hinsichtlich der Nutzung der Policy-Instrumente (reguläre, optionale und weitere), der ausgebildeten Formen der öffentlich-privaten Zusammenarbeit, der Art und Weise der Problemerkennung sowie der öffentlichen Handlungsrationale –, gewisse Zusammenhänge herstellen lassen. Es zeigt sich, dass die Anzahl der Policy-Instrumente, die Häufigkeit der öffentlich-privaten Kontakte sowie die Anzahl involvierter Akteurinnen und Akteure aller Art von Gemeinden mit passiver *Governance* über die reaktiven zu den proaktiven Gemeinden zunehmen.

Raumordnungspolitik wird demzufolge in ihrer Eigenschaft als Politikfeld nicht in allen neun Gemeinden gleich wahrgenommen und definiert. Der von Oliver (2012a) beschriebene politische *Scope*, also der thematische Handlungsrahmen, den die neun Gemeinden hinsichtlich der kommunalen Raumordnungspolitik aufweisen, ist in proaktiven Gemeinden deutlich höher als in passiven. Dies darum, weil



Raumplanung nicht nur hauptsächlich begriffen wird über den Anwendungsbereich des *Bau- und Zonenreglements* und des *Zonenplanes*, sondern auch hinsichtlich zusätzlicher Bereiche (wie zum Beispiel der Schaffung qualitativ hochstehender öffentlicher Räume oder einer besseren Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs, dem proaktiven Steuern der sozialen Einwohnerverteilung oder der Schaffung von attraktiven Grünräumen). Dieser Zusammenhang ist ein erstes, rein deskriptiv-kovariates Indiz dafür, dass die Art der entstandenen *Governance* in einer Gemeinde einen direkten Einfluss auf den gebauten *Outcome* respektive die heute sichtbare Agglomerationslandschaft in ihrer ganzen Vielfalt hat. Auf diesen Zusammenhang gehe ich im Kapitel 9 genauer ein.

Schließlich, und für das unmittelbar folgende achte Kapitel mit dem Fokus auf die Entstehungsbedingungen unterschiedlicher Formen lokaler *Governance* relevanter, stelle ich fest, dass es theoretisch relevante Zusammenhänge zwischen den strukturell-institutionellen Entstehungsbedingungen und der Form der lokalen *Governance* in den neun Untersuchungsgemeinden gibt – jedoch bisher ebenfalls lediglich als empirisch-kovariante Auffälligkeit (vgl. Tabelle 11). Proaktive Formen der lokalen *Governance* sind – wie in den ersten Fallvergleichen kurz zur Sprache gekommen – nur in Gemeinden zu beobachten, die sich in ökonomisch schwierigen Situationen befinden, während reaktive und proaktive *Governance*-Formen nur in den Untersuchungsgemeinden vorkommen, die mindestens einen mittleren Professionalisierungsgrad der Bauverwaltung respektive der politischen Exekutive aufweisen. Proaktive *Governance* kommt gleichzeitig nur dann vor, wenn ein Vollzeitamt für das Gemeindepräsidium vorhanden ist. Eine hohe Professionalisierung der Verwaltung ist scheinbar nicht zwingend notwendig. Ebenfalls fällt bereits in den Fallstudien und ihrem Vergleich auf, dass einzelne Personen mit ihren individuellen Fähigkeiten und Ressourcen eine prägende Rolle spielen können, wenn es um die öffentlich-private Zusammenarbeit in Gemeinden geht – die allesamt nicht über (mit Städten vergleichbare) Verwaltungsapparate und professionalisierte politische Strukturen verfügen.

Das nächste Kapitel soll nun dahingehend Licht ins Dunkle bringen und zeigen, ob diese Zusammenhänge möglicherweise lediglich einer empirisch zufälligen Kovarianz entsprechen oder *ob* – und vor allem auch *wie* – sie anhand der Handlungsrationale auch als notwendige respektive hinreichende Bedingungen in einen effektiv wahrgenommenen Zusammenhang mit den beobachteten *Governance*-Formen gebracht werden können.

*Tabelle 11: Form der lokalen Governance hinsichtlich der ökonomischen Situation und der kommunalen administrativ-politischen Professionalisierung*

ÖKONOMISCHE SITUATION	FORMEN LOKALER <i>GOVERNANCE</i>		
	passiv	reaktiv	proaktiv
Wachstumsdruck	Hedingen Affoltern am Albis Visp Naters	Uster Wetzikon	
Schrumpfungsdruck		Arbon	Rorschach St. Margrethen
PROFESSIONALISIERUNGSGRAD	tief	mittel/hoch	

Quelle: eigene Darstellung.