

## 2. Grundlagen: Suburbane Raumplanung und Definitionen von *Governance*

---

Die empirische Ausgangslage der vorliegenden Forschungsarbeit habe ich einleitend bereits in Teilen umrissen. Gleiches gilt für die grundlegenden theoretischen Literaturstränge. Es bleibt jedoch noch empirischer und theoretischer Klärungsbedarf. Dieses Kapitel soll darum einer ausführlicheren Begriffs-, Definitions- und Standortbestimmung dienen, wobei ich auf folgende Themen näher eingehe: Erstens erläutere ich im Teilkapitel 2.1 die Stellung und die grundlegenden Aufgaben, die Schweizer Gemeinden im föderalistischen System der Schweiz aufweisen. Dabei fokussiere ich auf die Gemeindeautonomie, auf den politisch-administrativen Aufbau der Gemeinden sowie auf die Aufgaben und Instrumente, die für raumwirksame Entscheidungen relevant sind. Weiter diskutiere ich den Forschungsstand zu den Schweizer Gemeinden, biete meine Studie in diesen ein und erläutere, warum ein theoretischer Fokus auf Städte trotz der geringeren Größe der untersuchten Gemeinden sinnvoll scheint. Zweitens betrachte ich die Begriffe der Agglomeration und des Suburbanen, die in verschiedenster Weise gebraucht werden können. Ich erläutere die Vorteile und die Nachteile der Wahl der Begriffe für die Beschreibung meiner Untersuchungsgemeinden (Kapitel 2.2). Drittens diskutiere ich die Grundannahme des akteurszentrierten Institutionalismus – nämlich die eines gegenseitig abhängigen Zusammenhangs von strukturellen Bedingungen und individuellem Handeln – die dieser Arbeit als theoretisches Leitgerüst zugrunde liegt (Kapitel 2.3). Schließlich gehe ich im Kapitel 2.4 auf den für diese Arbeit zentralen Begriff der *Governance* ein. Die verschiedenen Definitionen und Denkschulen zu *Governance* werden einander gegenübergestellt und schließlich die hier verwendete Definition für lokale *Governance* erläutert.

## 2.1 GEMEINDEN IM SCHWEIZER FÖDERALISMUS UND GRUNDLAGEN ZUR RAUMPLANUNG

Um einen grundlegenden Eindruck von der Stellung der Schweizer Gemeinde im staatsrechtlichen und politischen Gefüge des Landes zu erhalten, führe ich im ersten Teil dieses Abschnittes den Schweizer Föderalismus und dessen Konsequenzen für die unterste Staatsebene ein. Danach umreiße ich das Politikfeld der Raumordnung in einer historischen Kurzübersicht und einem Blick auf die Aufgabenverteilung der verschiedenen Schweizer Staatsebenen. Dabei komme ich ein erstes Mal auf die Instrumente zu sprechen, welche die Schweizer Gemeinden zur Verfügung haben, wenn sie raumwirksam tätig sein wollen. Schließlich gebe ich noch einen kurzen Abriss über den *State of the Art* zur Schweizer Gemeindeforschung und biete die vorliegende Monografie so in die bereits vorhandene wissenschaftliche Literatur ein.

### 2.1.1 Der Schweizer Föderalismus als Grundlage für die Stellung und Vielfalt der Gemeinden

Das Schweizerische Staatswesen ist föderalistisch aufgebaut. Föderalismus<sup>1</sup> bedeutet in der Schweiz, dass die komplexere gesellschaftliche Einheit – die institutionell höhere Ebene – nur Aufgaben übernimmt, die von der tieferen Einheit aufgrund fehlender Ressourcen und Möglichkeiten nicht wahrgenommen werden können (*Subsidiaritätsprinzip*, vgl. Ladner 2008, Linder 2012; Horber-Parpazian und Jacot-Descombes 2014; Vatter 2014). Eine weitere Spezifikation des Schweizer Föderalismus ist die *Nichtzentralisierung*. Die Kantone behalten dabei grundsätzlich Verfassungs- und Steuerhoheit und regeln alles, was nicht ausdrücklich Bundessache ist. Gleichzeitig treten sie in vielen Bereichen die Kompetenzen auch an ihre Gemeinden ab (Linder 2012; Vatter 2014).

Die Gemeinden der Schweiz nehmen daher als unterste Staatsebene im internationalen Vergleich eine wichtige Stellung im Institutionengeflecht des Schweizer Staatsaufbaus ein (Steiner und Kaiser 2013). Gemeinden sind die »vom öffentlichen Recht der Kantone eingesetzten öffentlich-rechtlichen Körperschaften auf territorialer Grundlage, die zur Besorgung von lokalen öffentlichen Aufgaben mit weitge-

---

1 Föderalismus steht als Konzept für verschiedene Staatsformen Pate. Dabei können sich die politischen und juristischen Kompetenzen überaus unterschiedlich auf den verschiedenen Staatsebenen verteilen. Im historischen und politischen, aber auch im gesellschaftlichen Alltag kann die Bedeutung und Nutzung des Föderalismusbegriffes zwischen verschiedenen Staaten stark variieren (vgl. hierzu einfürend Linder 2012).

hender Autonomie ausgestattet sind« (Häfelin *et al.* 2010: Rz. 1356). Aus dieser Stellung ergeben sich für die politischen Gemeinden – die in der vorliegenden Studie im Fokus stehen – hauptsächlich vier direkte Konsequenzen, die gemäß Linder (2012), Geser (2002) oder Vatter (2014) allesamt unter den Oberbegriff der *Gemeindeautonomie* fallen. Erstens haben die Gemeinden nach Art. 50 BV<sup>2</sup> ein verfassungsmäßiges Bestandsrecht, wobei ihre Autonomie nach Maßgabe der jeweiligen Kantonsverfassungen gewährleistet wird. Darin eingeschlossen ist die Freiheit, mit anderen Gemeinden zu fusionieren oder aber unabhängig zu bleiben.

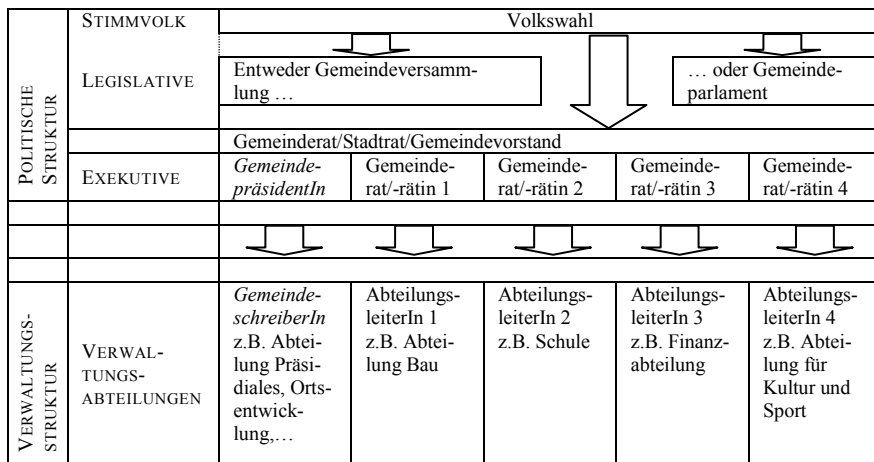
Zweitens können die Gemeinden innerhalb der kantonalen Verfassungsvorgaben autonom ihren politisch-administrativen Aufbau – also die Organisationsform von Exekutive, Legislative und Verwaltungsform – wählen (Linder 2012; Horber-Parpazian und Jacot-Descombes 2014). Exekutiven können sich unter anderem hinsichtlich der Mitgliederanzahl (von drei bis elf und mehr, vgl. Geser 2002) und/oder ihres Professionalisierungsgrads (von der reinen Miliz zur komplett professionalisierten Behörde) unterscheiden. Die Exekutiven gelten dabei als die wichtigsten politischen Gremien auf kommunaler Ebene (Vatter 2014). Je nach Kanton und Gemeindegröße unterscheidet sich die Benennung der kommunalen Exekutive, beispielsweise als *Gemeinderat*, *Stadtrat* oder *Gemeindevorstand*. Legislativen kommen entweder als Gemeindeparlamente (mit teilweise deutlichen Unterschieden in der Anzahl der Mitglieder pro Einwohner) oder in Form von Gemeindeversammlungen (ebenfalls mit unterschiedlichen Namen anzutreffen, z.B. Urversammlung im Wallis) vor. Auch der Aufbau der Verwaltung und ihre politische Führung variieren: Neben der klassischen und verbreiteten »Organisation nach Abteilungen/Departementen« (vgl. Abbildung 1) gibt es Verwaltungen mit starken Verwaltungschefs, die allen Abteilungen vorstehen. Während solche Gemeinden den US-amerikanischen *managerial* Systemen ähneln, sind auch Gemeinden zu finden, die dem *mayoral* System ähnlicher sind, in denen also die Gemeindepräsidentin respektive der Gemeindepräsident allen administrativen Departementen vorsteht und die anderen Mitglieder der Exekutive lediglich beratende Kompetenzen haben (Geser 2002; vgl. auch Ladner 2008; Ladner und Steiner 2003; Steiner und Kaiser 2013).<sup>3</sup>

---

2 Dieses wurde erst mit der Totalrevision der Bundesverfassung 1999 realisiert. Zuvor oblag es den Kantonen, den Gemeinden ihr juristisches Bestandsrecht zu garantieren (vgl. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft BV vom 18. April 1999, Stand 18. Mai 2014). Schweizerisches Bundesrecht: Systematische Rechtsammlung. Online: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html> [Zugriff: 06.04.2015].

3 Ein Beispiel einer Gemeindeorganisation mit starkem Gemeindepräsidenten wird anhand der Fallstudie zu Rorschach detaillierter beschrieben (vgl. Kapitel 7.3). Die anderen Fall-

Abbildung 1: Idealtypischer politisch-administrativer Gemeindeaufbau nach dem Abteilungs-/Departementsprinzip



Quelle: eigene Darstellung.

Wichtigste Determinante für die Unterschiede im politisch-administrativen Aufbau ist neben den kantonalen Vorgaben die Gemeindegröße (Fiechter 2010; Linder 2012; Steiner und Kaiser 2013). So weisen Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern meist ein Gemeindeparlament auf und zumindest ein Teil der Exekutivämter sind als Vollzeitämter angelegt. Gleiches gilt für den Verwaltungsaufbau: In größeren Gemeinden gibt es häufiger Verwaltungen, die über mehrere Hierarchiestufen verfügen. Kleinere Gemeinden (gemessen an der Anzahl der direkt Beschäftigten) lagern wichtige Aufgaben eher an externe Expertinnen und Experten aus als größere, die für ähnliche Aufgaben deutlich mehr Personal direkt einstellen (Horber-Papazian und Jacot-Descombes 2014). In kleinen Gemeinden sind pro Abteilung nicht selten nur einzelne Personen angestellt. Teilweise sind einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch für die Aufgaben mehrerer Verwaltungsabteilungen zuständig – gleiches gilt ebenso für Vollzeitgemeindevorsteherinnen und -vorsteher, die in Kleingemeinden auch Verwaltungsaufgaben übernehmen (z.B. im Kanton St. Gallen, vgl. Geser 2002).

Für den politisch-administrativen Aufbau sind neben der Gemeindegröße (sprach-)regionale Traditionen und unterschiedliche politische Kulturen verantwortlich: So schreibt zum Beispiel der Kanton Waadt für alle Gemeinden unabhängig

---

gemeinden entsprechen dem klassischen Departementsprinzip, jedoch mit unterschiedlichen Professionalisierungsgraden.

von ihrer Größe ein Parlament vor (Linder 2012), während Vollzeitämter in der Ost- und Südschweiz (zumindest für das Amt der Gemeindepräsidentin respektive des Gemeindepräsidenten) zwar nicht immer vorgeschrieben, aber doch häufig zu beobachten sind (Geser 2002). Auch der Gebrauch der direkten Demokratie lässt sich in regionale Typen gliedern: So sind Volksinitiativen häufiger in deutschsprachigen Städten und rätoromanischsprachigen Kommunen der Schweiz zu finden als in Deutschschweizer Kleingemeinden mit Gemeindeversammlung respektive in der lateinischen Schweiz. Letzteres resultiert aus der stärkeren repräsentativen Tradition lokaler Demokratien in der West- und Südschweiz (Bützer 2005, 2007; Linder 2012; Vatter 2014).

Die dritte Konsequenz des Schweizer Föderalismus – das Recht, für die eigenen Bedürfnisse Steuern zu erheben und dabei die Steuersätze selbst zu gestalten und anzupassen – ist für die Gemeindeautonomie eine besonders wichtige. Die fiskalische Autonomie ermöglicht es den Gemeinden, lokale Infrastruktur, Raumplanung und Dienstleistungen nach den eigenen Vorstellungen zu beschließen (Linder 2012; Horber-Parpazian und Jacot-Descombes 2014). Sie verpflichtet die kommunalen Behörden jedoch dazu, die finanziellen Ressourcen im Sinne ihrer Bevölkerung einzusetzen – was die lokale Demokratie in vielen Politikbereichen relativ autonom gegenüber den höheren staatlichen Ebenen macht.

Viertens besitzen die Kommunen im Schweizer Föderalismus das Recht, Aufgaben selbst zu erfüllen, die nicht in der Kantons- respektive Bundeskompetenz liegen (Geser 2002; Linder 2012). Auf diese Weise werden kommunale Entscheidungen vor der Durchsetzung kantonaler Interessen geschützt. Linder (2012) führt das Beispiel eines Unternehmens an, das den Ausbau der Gebäudeinfrastruktur dem kommunalen Baurecht entsprechend zu planen hat. Im Fall des Wunsches, größer zu bauen, gibt es trotz möglicher regionaler oder kantonaler wirtschaftlicher Interessen kein Vetorecht des Kantons.

Die wichtigsten Kompetenzen, die im Schweizer Föderalismus den Gemeinden zustehen, liegen im Bau und Unterhalt lokaler Straßen, in der Bereitstellung des kommunalen öffentlichen Verkehrs, der Gas-, Elektrizitäts- und Wasserversorgung sowie im Abfallwesen, in der Organisation der Schulen, der Erhebung von Steuern und der Budgetkompetenz, im Fürsorgewesen sowie – und hier besonders relevant – in der lokalen Raumplanung (Geser 2002; Linder 2012; Steiner und Kaiser 2013; Horber-Parpazian und Jacot-Descombes 2014).

Schließlich ist auch die Vielfalt der Gemeindearten, die administrativ und aufgabentechnisch nicht mit der »politischen Gemeinde« übereinstimmen, ein Resultat des Schweizer Föderalismus. So unterscheidet Geser (2002) grundsätzlich zwischen den politischen und den kirchlichen Gemeinden, die bis heute unabhängig voneinander geblieben sind. Komplizierter ist die Unterscheidung zwischen Schulgemeinden, Bürger- und Ortsgemeinden sowie den politischen Gemeinden. In einigen Kantonen wird dieser Vielfalt durch erzwungene Fusionen Einhalt geboten (z.B. im

Kanton Thurgau), während sich anderswo ein freiwilliger Trend zu Einheitsgemeinden abzeichnet. Für die kommunale Raumplanung sind die Bürger-, Orts- oder Bürgergemeinden als relevante Gebietskörperschaften zu nennen. Da diese Gemeinden – die alle Einwohnerinnen und Einwohner umfassen, die vor Ort auch ihr Bürgerrecht besitzen – in einigen Kantonen (z.B. Wallis, Bern oder St. Gallen) über beträchtliche Landbesitze verfügen, gehören sie zu den relevanten kommunalen Akteuren hinsichtlich der Planung, des Landabtauschs oder -verkaufs (Geser 2002).

## **2.1.2 Raumplanung in der Schweiz, die wichtigsten Instrumente, die Aufgaben und Rolle der Gemeinden**

### **Historischer Abriss und Grundlagen der Schweizerischen Raumplanung**

Raumpläne, juristische Instrumente zur Planung und Organisation von Raum oder Konzepte zur Orts- respektive Stadterweiterung und -entwicklung sind keine modernen Begriffe, sondern können historisch sehr weit zurückverfolgt werden. Lebensräume werden seit Menschengedenken gesellschaftlich geplant, man denke an historische Bewässerungssysteme oder das römische Straßennetz (Koll-Schretzenmayr 2008). Seit der Renaissance kennen größere Gemeinden und vor allem Städte spezielle Regelungen zur Planung und Errichtung von Bauten. So steht im Stadtsatzungsbuch St. Gallens von 1673, »es soll niemand in, noch auf, dahinter noch davor, nicht bauen, kleins noch groß, ohne eines Rats Gunst, Wissen und Wollen« (zitiert nach Schmidt i.E.).

Entscheidend für die Entwicklung der modernen Raumplanung war einerseits der systematische Städtebau, der ab dem 18. Jahrhundert die bessere sozialräumliche Organisation und Eindämmung sozialer und hygienischer Missstände der sich industrialisierenden Städte zum Ziel hatte. Andererseits mussten für den Bau von Eisenbahninfrastruktur im 19. Jahrhundert neben den lokalen zunehmend regionale und nationale Interessen einbezogen werden, was eine umfassendere Planung des Lebensraums erforderlich machte (Koll-Schretzenmayr 2008; Lendi und Elsasser 1986). In dieser Tradition sind auch die ersten Forderungen nach einer zumindest regionalen, wenn nicht gar nationalen Raumplanung in den 1930er Jahren zu verstehen. Basis dieser Forderungen war die Sorge, Städte könnten sich nicht mehr ökonomisch entwickeln, da eine systematischere Planung über die Stadtgrenzen hinaus noch nicht Usus war (Winkler *et al.* 1979).

Ein erster Versuch, den Raum in der Schweiz national zu planen, war die »Anbauschlacht« (Koll-Schretzenmayr 2008), also der national geregelte Anbau von Agrarprodukten während des Zweiten Weltkriegs, nach dem »Plan Wahlen« – benannt nach dessen Urheber, dem Landwirtschaftsspezialisten und späteren Bundesrat Friedrich Wahlen. Zwar wurden trotz des starken ökonomischen und demografi-

schen Wachstums bereits in den 1950er und 1960er Jahren lokal und regional Planungsgrundlagen erstellt, aber noch fehlte eine nationalstaatliche Institutionalisierung. Die erstmalige gesellschaftliche Debatte über die zunehmende Zersiedelung und das Fehlen günstigen Wohnraums begann in den 1950er und 1960er Jahren (Koll-Schretzenmayr 2008). Die darin formulierte Notwendigkeit nationaler Regeln zur Raumplanung erkannten Volk und Stände 1969 durch die Annahme von zwei entscheidenden Verfassungsartikeln an, jene über das Eigentum und über die Raumplanung (damals Art 22<sup>ter</sup> und 22<sup>quater</sup>, heute Art 26 resp. 75 der BV).<sup>4</sup> Der Bundesrat reagierte 1972 mit einem dringlichen Bundesbeschluss ebenfalls, durch den erstmals provisorische Schutzgebiete definiert wurden (Bühlmann *et al.* 2004).

Mit dem Beschluss des nationalen Raumplanungsgesetzes (RPG)<sup>5</sup>, das auf den 1. Januar 1980 in Kraft trat, kam der Bund dem in der Bundesverfassung festgeschriebenen Gesetzgebungsauftrag nach. Es wurden nationale Ziele und Planungsgrundsätze der Raumplanung<sup>6</sup> sowie im Wesentlichen die Instrumente, Verfahren und Zuständigkeiten auf den verschiedenen Schweizerischen Staatsebenen definiert (Bühlmann *et al.* 2004). Das Gesetz wurde zu Beginn des 21. Jahrhunderts umfassend revidiert und beinhaltet nun unter anderem eine Stärkung der Bundesebene, strikere Möglichkeit zur Begrenzung der Siedlungsgrenzen und die Möglichkeit einer Mehrwertabschöpfung bei Neubauten. Die Änderungen wurden von Volk und Ständen angenommen und am 1. Mai 2014 in Kraft gesetzt.

Die wichtigsten Instrumente zur Koordination und Nutzung des Lebensraums in der Schweiz sind (1) *Konzepte* und *Sachpläne* des Bundes, (2) die *Richtpläne* der Kantone sowie (3) die *Nutzungspläne* der Gemeinden. Diese drei Instrumente basieren über alle Staatsebenen hinweg auf strategischen Grundlagen (wie *Leitbildern*, *Raumkonzepten* oder *Sachplänen*), bauen aufeinander auf, legen die raumplanerischen Ziele auf den verschiedenen Staatsebenen fest und konkretisieren diese für

---

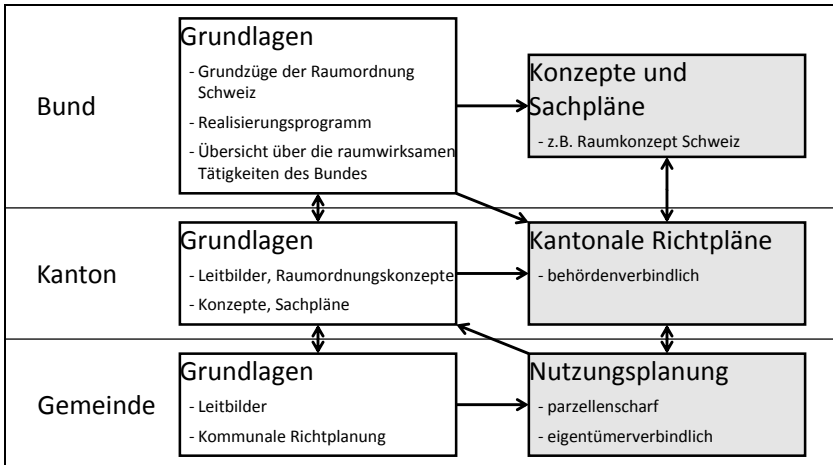
4 Genauer: Art. 26 BV (Eigentumsgarantie) sowie Art. 75 BV (Raumplanung), in: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV vom 18. April 1999, Stand 18. Mai 2014). Schweizerisches Bundesrecht: Systematische Rechtssammlung. Online: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html> [Zugriff: 03.04.2015].

5 Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG vom 22. Juni 1979, Stand 1. Mai 2014). Schweizerisches Bundesrecht: Systematische Rechtssammlung. Online: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19790171/index.html> [Zugriff: 03.04.2015].

6 Die wichtigsten Ziele des schweizerischen Raumplanungsgesetzes sind gemäß Artikel 1 RPG eine haushälterische Bodennutzung, der Schutz der Lebensgrundlage (wie Boden, Luft, Wasser und Landschaft), die Schaffung wohnlicher Siedlungen und eine angemessene Dezentralisierung von Besiedelung und Wirtschaft.

die jeweils tieferen Staatsebenen (Lendi und Elsasser 1986). So bilden die Konzepte und Sachpläne auf Bundesebene die Grundlage für behördenverbindliche, jedoch unterschiedlich genau definierte *kantonale Richtpläne*, die wiederum die Grundlage für behördenverbindliche *kommunale Richtpläne* respektive für die parzellenscharfe und eigentümergebundene *kommunale Nutzungsplanung* sind (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Die Grundlagen und die wichtigsten Instrumente (graue Boxen zeigen mindestens behördenverbindliche Instrumente) der Schweizerischen Raumplanung und ihre jeweiligen Planungsebenen



Quelle: eigene und ergänzte Darstellung nach Bühlmann *et al.* (2004).

Die Schweizerische Raumplanung ist somit stark von föderalistischen Prinzipien geprägt, wobei die Kantone bis heute – auch nach der Verabschiedung und des Inkrafttretens des revidierten RPGs – bei der Gestaltung des Raums eine starke Rolle einnehmen. Die Kantone geben strategisch die anzustrebenden räumlichen Entwicklungen ihrer Gebiete durch die Richtpläne vor, die in einem ersten Schritt auf Bundesebene bewilligt und in einem zweiten Schritt auf (teilweise regionaler, hauptsächlich aber) kommunaler Ebene in der *Nutzungsplanung* parzellenscharf und den Bedürfnissen der Kommunen entsprechend konkretisiert und circa alle zehn bis fünfzehn Jahre revidiert werden (Bühlmann *et al.* 2004).

Eine von diesen föderalen Grundsätzen abweichende Rolle spielen in der Schweizerischen Raumplanung die Instrumente der neuen Agglomerationspolitik des Bundes, die auf Basis der neuen Bundesverfassung ab 2001 erarbeitet wurden. *Agglomerationsprogramme*, *Modellvorhaben* und *Projects urbains* sind raumwirksame Instrumente, über deren Gebrauch direkt auf Bundesebene entschieden wird. Gemeinden, Städte und Kantone können sich in enger Zusammenarbeit mit konkre-

ten Planungs- und Entwicklungsprojekten bewerben. Eingereichte Projekte, die sich hinsichtlich überkommener Verkehrs- und Siedlungsfragen (*Agglomerationsprogramme*), Quartieraufwertungsfragen (*Projets urbains*) respektive innovativer Lösungen zur nachhaltigen Raumplanung (*Modellvorhaben*) als besonders relevant erweisen, erhalten Förderbeiträge.

## Raumplanerische Aufgaben und raumwirksames Instrumentarium der Gemeinden

Die wichtigsten raumplanerischen Aufgaben der Gemeinden – die im vorliegenden Buch im Fokus stehen – liegen dabei erstens in der parzellenscharfen Konkretisierung der *kantonalen Richtpläne* mittels Erarbeitung und Überarbeitung der *kommunalen Nutzungsplanung*. Zweitens sind die Gemeinden für die baupolizeiliche und administrative Überprüfung der juristischen Vorgaben zuständig.

Gemeinden haben für die Erfüllung ihrer raumwirksamen Aufgaben unterschiedliche Instrumente zur Hand (Mugli 2011). Die erste Gruppe von Instrumenten, die *kommunale Nutzungsplanung*, ist die wichtigste im kommunalen administrativen und politischen Alltag. Grundsätzlich unterscheidet man zwischen zwei Arten von *Nutzungsplänen*: dem *Rahmennutzungs-* und den *Sondernutzungsplan* (Bühlmann *et al.* 2004; Lendi und Elsasser 1986).

*Rahmennutzungspläne* bezeichnen flächendeckende Pläne. Mit ihnen wird für die gesamten betroffenen Gemeindegebiete und immer in Abstimmung mit respektive Anlehnung an kantonale (oder regionale) Richtpläne die Nutzung des Bodens festgelegt (vgl. RPG, Art. 14-20). *Rahmennutzungspläne* bestimmen somit, auf welchen Parzellen überhaupt und mit welcher Nutzungsabsicht sowie in welcher Nutzungsdichte und -höhe gebaut werden darf. Sie sind für alle Gemeinden der Schweiz durch übergeordnetes Recht vorgeschrieben und bilden gemeinsam mit den kantonalen und kommunalen *öffentlich-rechtlichen Bauvorschriften*, die zusätzlich noch die administrativen Verfahren und Abläufe regeln, die Grundlage für die Erteilung von Baubewilligungen. Grundsätzlich müssen Rahmennutzungspläne gemäß RPG zwischen Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen unterscheiden. Eine genauere Unterteilung beispielsweise in Wohn-, Gewerbe-, Misch- oder Industriezonen ist jedoch möglich und weit verbreitet. Es gibt demnach Zonen, in denen nicht gebaut werden darf. Gleichzeitig gibt es keinen Zwang, eine vordefinierte Nutzung verwirklichen zu müssen (Bühlmann *et al.* 2004). Diese Art von *Nutzungsplänen* tragen je nach Kanton unterschiedliche Bezeichnungen wie *Bauzonenplan*, *Zonennutzungsplan* oder *Bau- und Zonenordnung*.

*Sondernutzungspläne* sind nicht durch übergeordnetes Recht vorgeschrieben, spezifizieren die Grundlagen der *Rahmennutzungspläne* oder schaffen von ihr abweichende Regelungen. Erstens können gebietsbezogene *Sondernutzungspläne* (wie *Gestaltungspläne*) definiert werden, welche von der *Rahmennutzungsplanung* abweichen und die Bebauungs- und Nutzungsmöglichkeiten größerer Flächen oder

über mehrere Parzellen hinweg regeln. Häufig wird bei der Erarbeitung solcher Pläne auf eine besondere architektonische Qualität geachtet. Ziel ist beispielsweise die genaue Definition der Baukörper und/oder -volumen, um eine optimale Nutzung des Raums zu ermöglichen. Solche Instrumente werden je nach kantonalen Vorgaben auch *Quartiers-*, *Überbauungs-*, *Detailnutzungsplan* oder *Überbauungsordnung* genannt. Weitere *Sondernutzungspläne* legen den genauen Verlauf von Straßen und Zufahrten fest (*Erschließungspläne*) oder sichern den Raum, der für künftige öffentliche Bauten und Anlagen als notwendig erachtet wird (*Baulinienpläne*). Während *Rahmennutzungspläne* von kantonalen Behörden genehmigt werden müssen, unterliegen *Sondernutzungspläne* zusätzlich der Genehmigung durch die kommunale Exekutive, teilweise gar der kommunalen Legislative (Bühlmann *et al.* 2004).

Zweitens können strategische und behördenverbindliche *Leitbilder* und/oder *kommunale Richtpläne* erarbeitet werden, um die Richtung der kommunalen Entwicklung im Rahmen kantonalen Vorgaben festzulegen. Während *Leitbilder* ohne rechtliche Bindung die gewünschte Richtung der kommunalen Entwicklung und mögliche Maßnahmen skizzieren, gehen *kommunale Richtpläne* einen Schritt weiter, weil durch sie behördenverbindlich bestimmte raumplanerische Ziele und Tätigkeiten festgeschrieben werden. *Richtpläne* können zur Siedlungs- oder Wirtschaftsentwicklung, zum Verkehr oder zu Landschaft und Umwelt erarbeitet werden, informieren die Bevölkerung und dienen der frühestmöglichen Erkennung von Interessenkonflikten. *Kommunale Richtpläne* werden im Gegensatz zu ihren kantonalen Pendanten nicht vom RPG vorgeschrieben, jedoch sehen einige Kantone bestimmte kommunale Richtpläne vor (Bühlmann *et al.* 2004).

Das Instrumentarium der Gemeinden reicht je nach Interpretationsspielraum über die in der Raumplanungsgesetzgebung festgelegten Instrumente hinaus (Muggli 2011). Gemeinden können auch raumwirksame Entscheidungen fällen oder Entwicklungsprozesse steuern, indem sie beispielsweise finanzielle Anreize setzen (Senkung/Hebung des kommunalen Steuerniveaus), öffentlich-private Kooperationsformen eingehen (von öffentlich-privaten, formellen oder informellen Absprachen über Partnerschaften bis zu breiten Partizipationsprozessen) oder einzelne Liegenschaften käuflich erwerben und nachfolgend entweder selbst entwickeln oder im Baurecht abgeben (*Bodenpolitik*).

In meiner analytischen Arbeit werde ich die unterschiedlichen Formen lokaler *Governance* anhand der verschiedenen Arten der autonomen Wahl und Nutzung dieser raumwirksamen Instrumente untersuchen (vgl. Kapitel 2.4). Zur Vereinfachung unterteile ich die verschiedenen Instrumente in drei Kategorien (vgl. Tabelle 1 und Kapitel 3.3, dort wird die Entstehung der Kategorien zur systematischen Analyse der untersuchten Gemeinden ausgeführt):

1. Instrumente, deren kommunale Nutzung durch übergeordnetes Recht (RPG oder kantonale Baugesetze) vorgeschrieben wird (reguläre Instrumente)
2. Instrumente, über deren Nutzung auf kommunaler Ebene entschieden werden kann, die aber noch dem Instrumentarium der raumplanerischen Grundlagen angehören (optionale Instrumente)
3. Instrumente, die raumwirksam sind, aber nicht dem Instrumentarium der raumplanerischen Grundlagen angehören (weitere Instrumente)

*Tabelle 1: Drei Arten von raumwirksamen Instrumenten*

REGULÄRE INSTRUMENTE	OPTIONALE INSTRUMENTE	WEITERE INSTRUMENTE
Rahmennutzungspläne (öffentlich-rechtliche Bauvorschriften)	Kommunale Leitbilder	finanzielle Anreize
Kommunale Richtpläne (wenn vorgeschrieben)	Kommunale Richtpläne	verschiedene Verhandlungs- und Kooperationsformen
	Sondernutzungspläne	Bodenpolitik

Quelle: eigene Darstellung.

### 2.1.3 *State of the Art* der Forschung zu (Schweizer) Gemeinden und lokalem Regieren

#### Von den lokalen Machtstrukturen in Schweizer Gemeinden ...

Ladner (1991) stellte Anfang der 1990er Jahre einen Kontrast zwischen der Wichtigkeit der Gemeinde im Lebensalltag und dem Anteil sozialwissenschaftlicher Forschung der politischen und sozialen Prozesse auf kommunaler Ebene fest. Ladners Verdikt macht vor allem auf das Fehlen von breit abgestützten, systematischen und komparativen Studien zum Schweizerischen Gemeindewesen aufmerksam. Die Gemeindeforschung war in der Schweiz bis Ende der 1970er Jahren geprägt von soziologischen und ethnologischen (Einzel-)Fallstudien; es fehlte eine stärker politikwissenschaftliche Fundierung (Germann 1980).

Messmers (1975) Einzelfallstudie zur Gemeinde Scharans kann als Beispiel dieser Tradition dienen. Messmer untersuchte in einer ethnologischen Langzeitstudie neben den gesellschaftlichen Wirkungsbereichen der Einwohnerinnen und Einwohner auch Aspekte des politischen Gemeindelebens. Mit ähnlicher Methodik, jedoch deutlich stärker auf die politischen Prozesse ausgerichtet, zeigt Windisch (1976, 1980) das Kräftenessen zweier rivalisierender Clans, die über Jahrzehnte das politische Leben in der Gemeinde Chermignon dominierten. Seine Studie liest sich aus der (heutigen) Sicht eines Städters wie das perfekte Vorurteil über das (politische) Leben in einer Kleingemeinde. Windisch zeigt, wie zwei politisch neutrale lokale Gemeinschaften (in einem [familiären] Konflikt um die Zugehörigkeit zu einem be-

stimmten Dorfmusikverein) aufgrund ihrer starken gesellschaftlichen Verankerung neben der lokalen – einander entgegengerichteten – Partikularpolitik auch die sozialen Beziehungen im Ort stark polarisierten. So bewirkten die beiden Clans durch die ausgeübte soziale Kontrolle unter anderem eine regelmäßige Wahlbeteiligung von über 90 Prozent, aber auch die komplette soziale Zweiteilung der Ortschaft (beispielsweise in Bezug auf die Frequentierung von Lebensmittelläden oder Dorf-kneipen). Zum gegenteiligen Resultat hinsichtlich kommunaler politischer Strukturen kommt Wiegandt (1980). In ihrer Studie zur Gemeinde Mase schließt sie, dass auch in Kleingemeinden nicht zwingend Clan- und Familienstrukturen, sondern interessenbasierte Konfliktlinien das politische Leben bestimmen können.

Das 1980 publizierte Schweizer Jahrbuch für politische Wissenschaft mit dem Fokus auf Lokalpolitik legt nahe, dass neben den soziologischen und ethnologischen Studien auch politikwissenschaftlich-komparative Untersuchungen lokaler Politik sinnvoll wären. Linder (1980) fasst in seinem Überblicksartikel die zentralen Mechanismen lokaler Politik zusammen (vgl. die jeweiligen Einzelartikel: Burger 1980; Lehner *et al.* 1980). Dabei verweist er auf die Vielfalt an Einzelfallstudien, auf die relativ gesehen höheren Forschungstätigkeiten in der Westschweiz, aber auch auf die generelle Wichtigkeit, Forschung zu lokaler Politik zu intensivieren. Wie Linder nimmt auch Bassand (1980) die *Community-Power-Debatte* aus amerikanischen Untersuchungen zur Machtverteilung in den Städten auf, um einen zukünftigen, gesamtschweizerischen Forschungsfokus zu skizzieren. Seine Ausführungen basieren auf einer systematischen empirischen Untersuchung von Städten und größeren Gemeinden in der Westschweiz, die er mit einem Kollegen durchführte, um herauszufinden, welche sozialen Schichten in den kommunalen Exekutiven der sich urbanisierenden Westschweiz konzentriert vorkommen (vor allem hochgebildete Männer im Alter zwischen 40 und 60 Jahren), woher die kommunalen Führungskräfte stammen (vor allem aus den jeweiligen Heimatkantonen, weniger aber aus den Heimatgemeinden) sowie welchen Parteien sie angehören (vor allem denen der politischen Mitte) (Bassand und Fragnière 1978).

### ... hin zur breiten Analyse lokalpolitischer Institutionen, Prozesse und Entscheidungen

Während die Forschungstätigkeiten über Schweizer Gemeinden in den 1980er Jahren eher bescheiden ausfielen, erschienen in den letzten 20 Jahren viele Studien zu lokalpolitischem Handeln und lokalpolitischen Prozessen. Diese Literatur überblickt lokale Staatstätigkeiten, kommunale politische Beteiligungsformen und Organisationen sowie den institutionellen Aufbau der Schweizer Kommunen. Die Forschung zu den Schweizer Gemeinden deckt sich dabei inhaltlich sowie methodisch mit den internationalen Forschungstätigkeiten zur Politik auf der untersten Staatsebene.

Ein erster Fokus liegt auf deskriptiven Analysen der kommunalen Institutionen und ihrem Wandel über die Zeit (Ladner 2008, 2001; Ladner und Steiner 2003; Geser 2002). Methodisch beruhen diese Arbeiten vielfach auf den bereits mehrmals durchgeführten Befragungen und statistischen Auswertung der Gemeindeschreiberinnen und -schreiber. Dabei zeichnen sich die Schweizer Gemeinden im internationalen Vergleich vor allem durch ihre relative Kleinheit und Vielzahl aus – eine Tatsache, die sich auch mit zunehmender Zahl an Gemeindefusionen nur sehr langsam verändert. Hinsichtlich der politischen Institutionen sind die bereits angesprochene Gemeindeautonomie und die daraus entstehende Vielfalt an Möglichkeiten politisch-administrativer Organisationsformen ein typisches Merkmal von Schweizer Gemeinden. Eine vergleichbare Analyse im US-amerikanischen Kontext bietet zum Beispiel Oliver (2012a, 2001). Er stellt eine ähnliche Vielfalt im politisch-administrativen Aufbau fest und sieht die Gründe dafür ebenfalls im föderalen Staatsaufbau und der daraus resultierenden Entscheidungsautonomie.

Weiter zeigen Kübler und Dlabac (2015) in ihrem Sammelband zur Demokratie in Gemeinden unter anderem aktuelle Herausforderungen und Reformmöglichkeiten der politisch-administrativen Organisation in Schweizer Gemeinden auf. Dabei entsprechen die aufgezeigten Resultate, beispielsweise die Problematisierung von Milizsystemen und deren mögliche Entschärfung durch Gemeindefusionen, den auch im internationalen Vergleich im Fokus stehenden Herausforderungen und Lösungsvorschlägen (Oliver 2000; Dafflon 2013).

Zweitens untersuchen diverse Autorinnen und Autoren die lokalen Parteienlandschaften in der Schweiz, das politische Verhalten der Stimmbürgerschaft sowie die verschiedenen Determinanten für die Demokratiequalität auf kommunaler Ebene. Dabei zeigt sich in der Studie von Ladner und Bühlmann (2007; vgl. auch Bühlmann 2006) unter anderem, dass die Gemeindegröße eine gewisse Rolle für die Demokratiequalität und Partizipationsmöglichkeiten hat. Insgesamt schließen die Autoren auf einen eher negativen Einfluss der Gemeindegröße auf die Demokratiequalität (Ladner und Bühlmann 2007). Ladner (1991) zeigt zusätzlich, dass mit zunehmender Gemeindegröße die relative Teilnahme an Gemeindeversammlungen sinkt und dass linke Parteien nur in mittelgroßen und großen Gemeinden eine wirkliche Chance auf Exekutivämter haben (Ladner 2008).

Auch im internationalen Vergleich sind ähnliche Phänomene zu beobachten – wobei vor allem die These regelmäßig bestätigt wird, dass kleine Gebietskörperschaften für die lokale Demokratiequalität von Vorteil sind (vgl. z.B. Denters *et al.* 2014; Oliver 2000).

Drittens beschäftigen sich unter anderem Ladner (1994), Plüss (2012a; Plüss und Kübler 2013) sowie Heinelt (2012) oder Bäck *et al.* (2006) mit den Rollen von städtischen Exekutivmitgliedern und Stadtparlamenten sowie mit deren Veränderung in den letzten Jahren – am Beispiel der Schweizer Städte, aber auch vergleichend im internationalen Kontext. Die Resultate bestätigen, dass den lokalpolitisch

Verantwortlichen eine nach wie vor wichtige Rolle in lokalpolitischen Entscheidungen zukommt. Die zunehmende Inklusion privater Akteurinnen und Akteure in politische Prozesse schwächt die politischen Führungskräfte nicht, obwohl sich deren Verhalten und somit auch die metropolitanen und lokalen *Governance*-Formen mit der Zeit ändern. So stärken zum Beispiel Exekutivmitglieder ihre Position, indem sie Netzwerke mit weiteren wichtigen Akteurinnen und Akteuren im Metropolraum vermehrt suchen und aufbauen (Plüss 2012b, 2014).

Eine weitere Strömung lokalpolitischer Forschung untersucht lokalpolitische und gesellschaftliche Prozesse auf Basis von (Einzel-)Fallstudien. Hier stehen vor allem Analysen von Machtstrukturen sowie (stadt-)räumliche Veränderungsprozesse in städtischen Gemeinden im Zentrum, die auf den Annahmen der international häufig benutzten urbanen Regimetheorie basieren (vgl. detaillierter und im internationalen Vergleich Kapitel 3.3 sowie Cattacin 1994; Hitz *et al.* 1995a; Rüegg 1996; Kühne 1997; Güller und Schenkel 2002; Eberle 2003; Crivelli und Dlabac 2004; Uhlmann 2006; Schmid 2006; van der Heiden und Terhorst 2007; van der Heiden 2010b; Devecchi 2012; Wolff 2012; Koch 2013a).

Weniger häufig als die großen Städte geraten kleinere Schweizer Gemeinden in den Blick von Studien dieser Art. Hier stehen häufig raumplanungs- und regionalpolitische Fragen und Entscheidungen im Zentrum der Analysen – teilweise jedoch mit einem anderen theoretischen Fokus. Dabei zeigt sich klar das vorhandene Potenzial lokalpolitischer Agency in Schweizer Gemeinden, etwa bei der unterschiedlichen Nutzung von Policy-Instrumenten in raumordnenden Prozessen oder beim Aufbau von lokalen und regionalen Netzwerken (Plüss und Kübler 2010; van der Heiden 2010a; Hersperger *et al.* 2013; Knoepfel *et al.* 2012).

Ähnliche Resultate hinsichtlich der kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten zeigen auch Schmidt (i.E.), Thema ist die Wirkmacht der kommunalen Bauverwaltung) sowie Loepfe und Van Wezemael (Van Wezemael und Loepfe 2009; Loepfe 2014; Loepfe und Van Wezemael 2015; Van Wezemael 2010), welche ihre Analyse auf die öffentlich-privaten Netzwerke bei der Erstellung größerer Überbauungen zentrieren. Ihre Erkenntnisse betreffen vor allem den vorhandenen kreativen Umgang der lokalen Verwaltung respektive der privaten Entwicklungsfirmitäten mit den vorgeschriebenen Planungs- und Baubewilligungsabläufen.

## **Einbettung der vorliegenden Studie**

Wie lässt sich die vorliegende Studie in die Literatur zur Analyse (schweizerischer) Lokal- und/oder Gemeindepolitik einordnen? Mein erklärtes Ziel ist es, die Unterschiede und Ähnlichkeiten lokaler *Governance*-Formen zu erklären und dabei die verschiedenen Möglichkeiten der lokalen Steuerung raumwirksamer Prozesse zu untersuchen. Diesem Ziel gehe ich in einem fallstudienbasierten, komparativen Forschungsdesign sowie mithilfe von halbstrukturierten Befragungen und qualitativen Analysemethoden nach.

Mein Forschungsdesign und der thematische Fokus unterscheiden sich dabei von den ersten beiden skizzierten Forschungssträngen zur kommunalen Politik einerseits methodisch, da kein quantitatives Design angestrebt wird. Andererseits stehen auch thematisch andere Fragen im Vordergrund, da nicht in erster Linie lokale Wahlen, die daraus resultierende politische Färbung der Gemeindeexekutiven- und legislativen oder die kommunale Demokratiequalität untersucht werden. Trotzdem sind Anknüpfungspunkte zu diesen Literatursträngen vorhanden: Die Steuerung raumwirksamer politischer Prozesse durch die lokalpolitischen Akteurinnen und Akteure in unterschiedlichen Formen lokaler *Governance* wirft immer wieder auch Fragen zur politischen Legitimität bestimmter Entscheidungen auf – vor allem dann, wenn private Eigentumsrechte mit öffentlichen Interessen in Konflikt geraten. Weiter sind auch die für föderale Systeme typischen und bereits beschriebenen Unterschiede in der politisch-administrativen Organisation der Gemeinden wichtige Einflussgrößen in der kommunalen Raumordnungspolitik, wie ich in Kapitel 3.1.2 weiter ausführe.

Die vorliegende Studie lässt sich besser mit den im Überblick der Forschungstätigkeit zuletzt genannten Forschungsfragen und -traditionen vergleichen, weil sich einerseits die dort untersuchten Fragestellungen und deren Erklärungsversuche thematisch ähnlich: So stellt sich auch hier die empirische und theoretische Frage nach unterschiedlichen Rollen lokaler öffentlicher und privater Akteurinnen und Akteure, nach kommunalen Machtverhältnissen und nach den lokalen Gestaltungsmöglichkeiten von Politik, Verwaltung und privaten Interessengruppen für raumrelevante lokale Prozesse. Andererseits sind die methodischen Zugänge meinem Vorgehen ähnlicher.

Die vorliegende Arbeit kann jedoch auch von den thematisch und methodisch ähnlicheren Studien abgegrenzt werden. So steht erstens nicht nur eine Fallgemeinde, sondern neun zu vergleichende Gemeinden im Zentrum meiner Untersuchung. Der komparative Fokus ermöglicht es nicht nur, unterschiedlich große Gemeinden in verschiedenen ökonomischen Situationen und mit ihren unterschiedlichen *Governance*-Formen zu studieren, sondern auch, ein ein besseres Verständnis der vielen weiteren Agglomerationsgemeinden zu schaffen – wie es in der Literatur zur *Urban Governance* immer wieder gefordert wird (vgl. Kapitel 3.1).

Zweitens untersuche ich nicht die lokale *Governance* großer Städte, sondern die von Agglomerationsgemeinden – was, wie sich im Laufe des Texts zeigen wird, einige theoretische Konsequenzen und auch empirische Unterschiede nach sich zieht (vgl. Kapitel 2.2, 3.2 und 10). Metropolraumkernstädte – nicht nur in der Schweiz – stehen zudem aufgrund ihrer Größe und ihrer wirtschaftlichen Relevanz relativ häufig im Forschungsfokus – eine Aussage, die auf die Agglomerationsgemeinden nicht uneingeschränkt zutrifft. Um jedoch politische, ökonomische und soziale Dynamiken in Metropolräumen als Ganzes erfassen zu können, ist ein besseres empiri-

sches und theoretisches Verständnis für das Funktionieren der kleineren Umlandgemeinden wichtig.

Drittens zeigt sich eine relativ große Varianz der theoretischen Zugänge der beschriebenen Studien zur lokalpolitischen Entscheidungsfindung. Die Akteur-Netzwerk-Theorie und die *Assemblage*-Ansätze (vgl. z.B. Latour 1987, 2008; Deleuze und Guattari 1987; DeLanda 2002, 2006), denen die Studien von Schmidt, Loepfe und Van Wezemaël folgen, zielen dabei stark auf die Erforschung sozialer Mikroprozesse ab – was sich in komparativen Studien hinsichtlich des Analyselevels als Nachteil erweist. Herbsberger *et al.* (2013) ziehen den Advokativkoalitionen-Ansatz nach Sabatier *et al.* heran (vgl. z.B. Sabatier und Weible 2007; Kübler 2001; Weible *et al.* 2009), um die Veränderungen in raumpolitischen Fragen auf kommunaler Ebene zu erklären. Diese konzeptionelle Basis erweist sich als sinnvoll, wenn längere Zeitperioden untersucht werden, in denen starke ideelle Konflikte zwischen mehreren Advokativkoalitionen auftreten – Konflikte, die sich in den letzten zehn Jahren in der schweizerischen Raumplanung auf lokaler Ebene eher seltener beobachten lassen.

Für die hier angestrebte Erklärung der Unterschiede zwischen den lokalen *Governance*-Formen bieten sich die Ansätze zur Erforschung lokaler Machtstrukturen, zu urbanen Regimen und *Urban Governance* an – was den starken theoretischen Fokus auf diese Ansätze im Kapitel 3.1 erklärt. Einen wichtigen Grund für diesen Fokus nennt Pierre (2011), wenn er sagt, dass urbane Politik immer auch lokale Politik ist. Städte sind im internationalen Vergleich häufig die einzigen Gebietskörperschaften auf der untersten Staatsebene, die einen gewissen Handlungsspielraum hinsichtlich ihrer lokalen Entwicklung aufweisen, obwohl auch sie in staatspolitisch höhere Institutionen eingebettet sind. Dieser Umstand ist der Tatsache geschuldet, dass in weniger föderal organisierten Staaten lediglich die großen Städte genügend politische, finanzielle und personelle Ressourcen und Möglichkeiten aufweisen, um lokale Politik autonom zu gestalten. Diese Attribute gelten in der Schweiz nicht nur für die großen Städte, sondern durch die hohe Autonomie auch für kleinere und mittelgroße Gemeinden. Die einleitend beschriebene These, dass die suburbanen Gemeinden zwar einer generellen Tendenz der Urbanisierung unterworfen sind, aber doch lokale Entscheidungsfreiheiten bestehen, wird mittels einer theoretischen Einbettung in diesen Literaturstrang sinnvoll analysierbar (vgl. Kapitel 3).

## 2.2 EMPIRISCHE UND THEORETISCHE VIELFALT VON AGGLOMERATIONSGEMEINDEN

Ziel dieser Monografie ist die Analyse lokaler *Governance* in Schweizer Agglomerationsgemeinden. Aber bereits in diesem Satz stecken neben den theoretischen Konzepten definitorische Schwierigkeiten. Denn die Agglomerationsgemeinde *an sich* gibt es nicht. In diesem Teilkapitel sollen demnach verschiedene Annäherungen an die Agglomerationsgemeinden versucht werden, um einen Überblick über deren Entwicklung und die vorhandene empirische Vielfalt dieser Art von Gemeinden zu bekommen – die sich auch theoretisch widerspiegelt.

Als erster Fokus ist eine kurze Einführung in die Geschichte der (Schweizer) Agglomerationen und Metropolräume sinnvoll. Eine erste Welle der Verstädterung begann in der Schweiz ab Ende des 19. Jahrhunderts mit dem *Städtewachstum im engeren Sinn* und der *Agglomerierung* (vgl. jeweils Schuler 1999; Bassand 2005; Kübler 2006). Kennzeichnend war die Vergrößerung der Stadtgebiete durch Eingemeindungen, Gebietsreformen oder Gemeindefusionen. Die damaligen Kernstädte bestanden vor allem aus den teilweise noch mittelalterlichen Stadtkernen, die dem Platzanspruch einer immer größer werdenden städtischen Arbeiterschicht nicht mehr genügten. Am Stadtrand entstanden darum erste Arbeiterwohnsiedlungen nahe den Industriestandorten, die aufgrund der zentralen Netzwerkfunktionen der Städte und den immer stärker ausgebauten Eisenbahnnetzwerken in unmittelbarer Nähe zu den Städten errichtet wurden. Die Gemeinden, auf denen Industriebauten und Arbeiterwohnungen entstanden, waren Teil der Erweiterung der Städte.

Seit den 1950er Jahren und der damals beginnenden *Suburbanisierung* durch die verbesserte Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs und die finanzielle Möglichkeit vieler Leute, auf den motorisierten Individualverkehr umzusteigen, bildeten sich Agglomerationen als funktional integrierte Räume. Die zusätzliche funktionale Erschließung der vormals agrarisch geprägten Dörfer in der Phase der *Periurbanisierung* resultierte in bebauten Gebieten, die nicht mehr zwingend in baulichem Zusammenhang mit den Kernstädten standen. Die Arbeitsplätze entwickelten sich parallel in den suburbanen Zonen weiter, während die Kernstädte Schrumpfungprozessen unterlagen (Stichwort »A-Stadt«, Frey 1997; Heye und Leuthold 2006; Kübler 2006). Die Pendlerströme nahmen auch wegen des sich stark entwickelnden öffentlichen Verkehrs zu, was in der Folge zu »Schlafstädten/-orten« führte.

Die heute beobachtbaren Metropolräume entstanden im Zuge der *Metropolisierung* ab Mitte der 1980er Jahre durch die steigende Mobilität zwischen den Agglomerationen. Solche funktional integrierten Metropolräume stehen in der zunehmend globalisierten Wirtschaft immer stärker gegenseitig in Konkurrenz. Sie zeichnen sich durch eine hohe Verflechtung wirtschaftlicher Ströme sowie eine starke räumliche Verteilung und Fragmentierung der Wohn- und Produktionsstandorte aus

(Bronger 2004; Brenner 2004). Seit einigen Jahren gewinnen die Kernstädte solcher Metropolräume wieder an Bedeutung, es ist wieder chic, zentral und urban zu wohnen (*Reurbanisierung*) (Kübler 2006).

Dieser historischen Perspektive ist in der Schweiz auch die statistische Definition von Urbanität geschuldet, nach der alle Gemeinden in verschiedene Typen respektive Stadien von »urban« aufgeteilt werden. Die zweite Annäherung an die in der vorliegenden Studie im Zentrum stehenden Gemeinden ist demnach eine statistische. Die seit 2014 angewandte, neue Methode zur Bestimmung urbaner Gemeinden in der Schweiz, basiert – wie die früher verwendete Methode (Schuler *et al.* 2005; Kübler 2006) – auf funktionalen Kriterien (wie der Pendlerverflechtung). Dabei wird aber der grundlegende Fokus nun auf die Siedlungsdichte verschoben, wobei unter anderem die Bevölkerungszahl, die Beschäftigtenzahl sowie die Logiernächte einbezogen werden (BFS 2014). Die neue Definition fasst vor allem die Agglomerationskerne breiter und weist die Möglichkeit auf, Gemeinden statistisch zu erfassen, die sich nicht nur an einer einzelnen Kernstadt orientieren – beides Neuerungen, die der sozialräumlichen Realität eher gerecht werden.

Das Resultat ist die Kategorisierung aller Schweizer Gemeinden in »Kerne« (entweder als Agglomerationskerne oder als städtische Orte außerhalb von Agglomerationen), Gürtel- oder mehrfach orientierte Gemeinden sowie in Gemeinden, die sich im ländlichen Raum befinden. Die ersten beiden Kategorien zusammen definieren den Schweizerischen Raum mit städtischem Charakter. Das BFS weist gemäß dieser Definition 1.099 Gemeinden als urban – als Teil der Schweizer Agglomerationsräume – aus, in denen 73 Prozent der Bevölkerung der Schweiz in 49 unterschiedlichen Agglomerationsräumen leben.

Eine dritte Annäherung an verschiedene Phänomene urbaner Ballungsräume ist über die Fachliteratur aus Politikwissenschaft, Geografie oder Architektur möglich. Die Umschau zeigt die Gemeinden in Agglomerationsräumen diverser westlich-demokratischer Länder als in verschiedener Hinsicht stark fragmentierte Räume. Es kann eine zunehmende Tendenz zu einer *politischen* Fragmentierung beobachtet werden, die an den Wähleranteilen für unterschiedliche Parteien abgelesen werden kann (Kübler und Scheuss 2005; Hoffmann-Martinot und Sellers 2005; Sellers *et al.* 2013). Während die Kernstädte in den meisten untersuchten europäischen Ländern zunehmend links-grün regiert werden, sind in den ärmeren Vororten Tendenzen zu überwiegend national-konservativem Wählen zu beobachten. Gleichzeitig haben in bestimmten Agglomerationsgemeinden zunehmend wirtschaftsliberal-konservative Parteien die höchsten Wähleranteile. Es handelt sich dabei um Gemeinden mit sozioökonomisch vorwiegend besser gestellten Einwohnerinnen und Einwohnern. Über die Gründe dieser zunehmenden politischen Fragmentierung wird bis heute debattiert – einen Überblick bietet die Publikation von Sellers *et al.* (2013).

Weiter findet eine zunehmende *sozioökonomische* Segregation statt, die sich auf die Einkommensverteilung sowie die ethnische und religiöse Zugehörigkeit der Be-

völkerung in Agglomerations- und Metropolräumen bezieht (Oliver 2001, 2012b; Musterd 2005; Andersen und van Kempen 2001). Sozialräumliche Segregations-tendenzen fallen in der Schweiz deutlich geringer aus als zum Beispiel in den Ver-einigten Staaten oder in Frankreich, nehmen jedoch ebenfalls zu, was Studien zur Verteilung des Einkommens zeigen (vgl. z.B. Schaltegger *et al.* 2011; Schmidheiny 2006).

Schließlich – und sichtbar im architektonisch-städtebaulichen Diskurs zu sub-urbanen Räumen – ist eine *baulich-räumliche* Fragmentierung zu beobachten (Oswald und Schüller 2003; Sieverts *et al.* 2005; Lampugnani *et al.* 2007). Diese Fragmentierung bezieht sich auf die gebaute Umwelt innerhalb einzelner Gemein-den, aber auch auf Unterschiede zwischen den Gemeinden, und geht mit einer Dis-kussion über unterschiedliche Identitäten einher. Sieverts (1997, 2003; Sieverts *et al.* 2005) bezeichnet dabei Gemeinden, die weder Städte noch Dörfer sind als »Zwi-schenstädte«, deren bauliche Gestalt und Identität sich in einem Zwischenraum be-finden, der in vielerlei Hinsicht noch nicht definiert ist. Während kleinere und grö-ßere Vororte davon profitieren, ihre Entwicklungsziele und -ideen an den Idealen des »Dorfes« respektive der »Stadt« zu orientieren, sind die mittelgroßen – typi-schen – Umlandgemeinden in diesem Identitätskontinuum gewissermaßen gefan-gen. Das Suchen und Finden einer kommunalen Identität ist demnach deutlich schwieriger, was sich in vielschichtigen politischen und sozialen Konflikten zeigt (Devecchi 2014).

Zusammenfassend lässt sich sagen, urbane Ballungsräume sind heute – in der Schweiz, aber auch in anderen westlichen Ländern – morphologisch so strukturiert, dass ihre politisch-institutionellen Grenzen häufig nicht mehr sichtbar sind (Kübler 2003; Koch 2011). Die Pendlergemeinden, die mittelgroßen Regionalzentren sowie Teile der ländlichen Gemeinden in Kernstadtnähe sind Teil eines urbanen, funktio-nalen Netzwerkes (Kübler 2003, 2006, 2014).

Obwohl eigentlich nur der Begriff der »Umlandgemeinde« vor dem Hinter-ground der eben gemachten definitorischen Angaben für die untersuchten Gemein-den korrekt wäre, benutze ich in der vorliegenden Arbeit die Wörter »Agglomera-tionsgemeinde« und »suburbane Gemeinde« vereinfachend als Synonyme.

## 2.3 DER EINFLUSS VON STRUKTUR UND AGENCY ALS GRUNDLEGENDE ANNAHME

Die Schweizer Raumordnungspolitik basiert, wie beschrieben, auf föderal organi-sierten Entscheidungsprozessen, die jeder Staatsebene gewisse Aufgaben und Pflichten zuschreiben und der Gemeinde im internationalen Vergleich eine hohe Autonomie gewähren. Obwohl der Detailgrad der gesetzlichen Vorgaben von der

nationalen Gesetzgebung (*strategisch*), über die kantonale Richtplanung (*strategisch-räumlich*) zur kommunalen Zonennutzungsplanung (*parzellenscharf*) stark zunimmt, bleibt sogar auf der Parzellenebene ein gewisser Interpretations- und Entscheidungsspielraum bestehen. Private können ihre Parzellen im Detail nach ihren Ideen projektieren und bebauen (z.B. mit weniger Geschossen als möglich). Auf der anderen Seite können kommunale Behörden in die private Planung eingreifen, wenn sie das denn möchten (z.B. mittels Überzeugungsarbeit oder über die Veränderung der kommunalen Bau- und Zonenordnung).

Das lokale Ausnutzen von politischen, juristischen oder sozialen Entscheidungs- und Handlungsspielräumen scheint in Fragen der Raumordnung für die Gestaltung der gebauten Umwelt generell und für Fragen der Siedlungsqualität speziell eine nicht zu unterschätzende Rolle zu spielen (Van Wezemaal und Loepfe 2009; Loepfe 2014; Schmidt i.E.). Gleichzeitig kann nicht davon ausgegangen werden, dass dieses Handeln völlig frei von strukturierenden Bedingungen erfolgt. Schweizer Gemeinden befinden sich im Wettbewerb mit anderen Gemeinden, in besseren oder schlechteren ökonomischen Situationen, in verschiedenen Kantonen; sie sind unterschiedlich groß, weisen verschiedene administrative und politische Strukturen auf (Geser 2002; Vatter 2002, 2014) und sehen sich ganz unterschiedlichen privaten Planungspartnerinnen und Partnern gegenüber. Zeitgleich produzieren sie – wie einleitend als analytische Problemstellung aufgeworfen – teilweise trotz ähnlicher struktureller, aber auch individueller Bedingungen deutlich variierende gebaute Realitäten mit verschiedenen Siedlungs- oder Lebensqualitäten – was auf lokale Agency schließen lässt.

Strukturelle Bedingungen und individuelles, lokales Handeln sind demnach auf einen ersten Blick beide als Erklärungsdimensionen relevant, um der forschungsleitenden Fragestellung nach den Ähnlichkeiten und Unterschieden lokaler Formen von *Governance* gerecht zu werden. Diese Feststellung ist besonders wichtig, wenn man auf der Suche nach Ansätzen zur Erklärung unterschiedlicher Formen von *Governance* ist, die nicht ausschließlich aufgrund freier, individueller Entscheidungen auf lokaler Ebene zustande kommen, sondern auch strukturell-institutionelle Bedingungen als Erklärungsfaktoren miteinbeziehen, die bestimmtes individuelles Handeln fördern, hemmen oder gar verhindern können.

Diesen Gedanken aufnehmend gehe ich grundsätzlich davon aus, dass weder strukturelle Faktoren alleine noch rein individuelle Handlungen für die Gestaltung von Institutionen, lokale *Governance* und einen bestimmten politischen *Outcome* verantwortlich zu machen sind. Diese Grundannahme stützt sich auf diverse neo-institutionalistische Theoretikerinnen und Theoretiker (z.B. Hall und Taylor 1996; Immergut 1998; Lowndes 2001), die (aufbauend auf unterschiedlichen wissenschaftlichen Theoriesträngen und Disziplinen) die theoretische Verbindung der Makro- und der Mikro-Ebene vornehmen, um politische Prozesse zu erklären.

In den 1970er und 1980er Jahren war der methodologische Individualismus überaus populär (*Rational-Choice-Ansätze*, vgl. z.B. Downs 1957). Zeitgleich hatten aber auch funktionalistische oder strukturalistische Annahmen Hochkonjunktur (Almond und Powell 1966). Dieser Welle an wissenschaftlichen Arbeiten folgten in soziologischen und politikwissenschaftlichen Studien vermehrt theoretische Ideen, welche der Strukturtheorie von Giddens (1984) folgten und die Rolle der politischen Institutionen und Strukturen verschiedenster Art sowie die Rolle des individuellen Handelns als kombinierbare Erklärungsdimensionen thematisierten (March und Olsen 1984; Coleman 1990; Hall und Taylor 1996; Schmidt 2008). Politische Institutionen sind in dieser Sichtweise weder ausschließlich der Spiegel einer Gesellschaft (Kritik an den strukturalistischen Theorien) noch nur das Resultat rein individuell motivierten Handelns (Kritik am *Rational-Choice-Ansatz*). Zudem werden Institutionen nicht mehr ausschließlich als staatliche Institutionen verstanden. Normen, Werte und Diskurse, die unser tägliches Leben leiten, werden ebenfalls als institutionelle Bedingungen definiert, da sie, wie staatliche Institutionen auch, unserem Handeln Sinn geben und es anleiten (Schmidt 2008).

Was kann nun aus dieser Übersicht für die vorliegende Arbeit verwendet werden? Schon die in der Einleitung erwähnte ontologische Sicht macht klar, dass ich nicht von rational handelnden Menschen ausgehe. Es scheint für die hier angestrebte Untersuchung jedoch sinnvoll zu sein, von Akteurinnen und Akteuren auszugehen, die zwar strategisch und interessenbasiert handeln können, deren Handeln jedoch durch die Wahrnehmung strukturell-institutioneller Bedingungen bis zu einem gewissen Punkt geleitet und potenziell auch eingeschränkt respektive gefördert wird. Auf jeden Fall bieten sich vor dem Hintergrund der föderal organisierten Schweizer Raumordnungspolitik mit hoher Entscheidungsautonomie auf lokaler Ebene theoretische Grundannahmen an, welche die Beziehungen zwischen strukturell-institutionellen Bedingungen und dem individuell-lokalen Handeln in den Fokus rücken.

Interessanterweise ist die neo-institutionalistische Sicht, mittels Struktur und Agency politische Phänomene zu erklären, im Laufe des letzten Jahrzehnts in der politikwissenschaftlichen Forschung von der Bildfläche verschwunden. Es sind hingegen zahlreiche Studien zu finden, die auf diversen *Governance*-Ansätzen basieren. Sie sind für viele Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler Erfolg versprechender, um individuelles und kollektives Handeln zu erklären, da sie angeblich bessere Analysekonzepte für individuelles Verhalten bergen (vgl. für eine kritische und aufmunternde Sicht auf die Verwendung institutionalistischer Konzepte Peters et al. 2005). Ausnahmen sind die Forschung zu supranationalen politischen Institutionen, wobei zum Beispiel EU-Recht und EU-Entscheidungen als strukturelle Phänomene und die nationalstaatlichen Reaktionen als Agency betrachtet werden (z.B. Aspinwall und Schneider 2000). Auch Schmidt (2008) fokussiert in ihren Arbeiten zum diskursiven Institutionalismus die Wichtigkeit von Struktur und Agency als

Erklärungsdimensionen und bringt zusätzlich Ideen und Diskurse ein, um die Beziehungen zwischen strukturellen Faktoren und individueller Agency zu beschreiben. Sie schafft somit nach dem *Cultural-* den *Linguistic-Turn* der Analyse politischer Institutionen. Die dritte Ausnahmeerscheinung sind Autorinnen und Autoren, die zu städtischen Phänomenen forschen, den Nutzen institutionalistischer Ansätze für die Erforschung von Machtverhältnissen in urbanen Phänomenen anerkennen und eine Integration von *Governance-* und Institutionalismus-Annahmen vornehmen (vgl. z.B. Lowndes 2001, 2009; Savitch und Kantor 2002; Pierre 2005, 2011). An die zuletzt genannte Tradition anschließend, rücke ich im nächsten Kapitel *Governance* als institutionellen Ansatz ins Zentrum der weiteren Ausführungen.

## 2.4 VERSCHIEDENE GOVERNANCE-ANSÄTZE: DEFINITION UND *ENTRY POINT* IN DIE ANALYSE

### **Governance im (politik-)wissenschaftlichen Kontext**

Der Begriff *Governance* hat viele Facetten, Verwendungszwecke und Definitionen: »Governance is a notoriously slippery term that vaguely refers to non-hierarchical attempts at coordinating public and private interests, actions and resources.« (Torfing 2005: 306) Ziel dieses Teilkapitels ist es, die Entwicklung des Begriffes, die wichtigsten Definitionsmöglichkeiten und verschiedene verwendete Konzepte aufzuzeigen, um schließlich die in dieser Forschungsarbeit verwendete Definition für lokale *Governance* abzuleiten.

Der Begriff *Governance* wird in der wissenschaftlichen Literatur in sehr unterschiedlicher Art benutzt, was zu einiger Konfusion führen kann. Die Bandbreite an Definitionen reicht von *Governance* als Policy-Netzwerke (Rhodes 1997) oder *Public Private Partnerships* (Pierre 1998) über *Governance* als das Steuern gesellschaftlicher Prozesse der öffentlichen Behörden mittels ihrer Policy-Instrumente (Hood 1983; Hood und Margetts 2007) oder die in der Privatwirtschaft verwendete Definition von *Corporate Governance* bis hin zu dem im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit benutzten *Good Governance* (Pierre und Peters 2000; Benz 2004; Pierre 2011). Ein weiteres Problem ist die Tatsache, dass *Governance* in der Literatur auf der einen Seite als theoretisches Konzept, auf der anderen Seite aber auch als empirisch beobachtbares gesellschaftliches Phänomen beschrieben wird (Pierre und Peters 2000; Koch 2011). Diese Vielfalt an Definitionen und Anwendungen ist für die zahlreiche Verwendung des *Governance*-Begriffs in wissenschaftlichen Publikationen, aber auch in privatwirtschaftlichen und öffentlichen Strategie- und Diskussionspapieren verantwortlich (Koch 2011). Eine definitorische Klärung der eigenen Position gegenüber *Governance* ist aufgrund der vielen Definitionsmöglichkeiten unerlässlich.

Um etwas mehr Systematik in die Diskussion zu bringen, kann *Governance* gemäß Pierre (2005) grundsätzlich auf drei verschiedene Arten verstanden werden<sup>7</sup>: Erstens als normatives Modell, zweitens als Analysekonzept respektive als Theorie und drittens als empirisch beobachtbares Phänomen. *Governance* als von Regierungen gewünschtes, normatives Modell geht vor allem auf den verstärkten Einbezug privater Organisationen in die lokale Politik im Vereinigten Königreich ab den 1980er Jahren zurück (Leach und Percy-Smith 2001). Dabei wurden die Lokalregierungen in ihren Einflussmöglichkeiten mittels strengerer Budgets dazu gebracht, bestimmte Aufgaben des *Service Public* mit dem Ziel der Effizienzerhöhung an private Firmen auszulagern. Zudem gelangten lokale öffentliche Entwicklungsprojekte zunehmend in Abhängigkeit von privatem Finanzkapital (Harding 1998). Den gleichen Strömungen können die ab den 1990er Jahren vielerorts beobachtbaren Bestrebungen hin zu *New Public Management*<sup>8</sup> zugeordnet werden. Es gilt als präferiertes, weil angeblich effizienteres bürokratisches Modell auf unterschiedlichen politischen Ebenen (z.B. Vergabe öffentlicher Aufgaben an (teilweise) öffentlich kontrollierte, private Organisationen, administrative Globalbudgets, öffentliche Zielvereinbarungen und eine klarere Trennung von strategischen und operativen Aufgaben zwischen Politik und Verwaltung).

Wird *Governance* als analytisches Konzept oder Theorie verstanden, so wird versucht, soziale und politische Phänomene unter Zuhilfenahme der Vielfalt an Beziehungen zwischen politischen Institutionen und öffentlichen Behörden sowie der Gesellschaft, also privaten Akteurinnen und Akteuren jedweder Art, zu erfassen, zu analysieren und zu erklären (Stoker 1998; Pierre und Peters 2000, 2005; Stone 1989). *Governance*-Konzepte nehmen nicht nur die klassischen politischen Institutionen und somit Regierungen auf allen Staatsebenen in den Blick, sondern auch zusätzliche handlungsleitende Normen und Werte (Pierre und Peters 2000). Zudem werden nicht nur die »harten« Instrumente der Regierung (wie Gesetzgebung und Regulation) als Erklärungsdimensionen politischer und sozialer Phänomene in Betracht gezogen, sondern auch »weiche« Steuerungsformen (wie Verhandlungen aller Art oder persönliche Überzeugungsversuche bestimmter Akteurinnen und Ak-

---

7 Koch (2011) unterscheidet mit dem Hinweis der streng wissenschaftlichen Nutzung bloß zwei Ebenen des *Governance*-Begriffes: Einerseits *Governance* als Konzept respektive Theorie sowie andererseits *Governance* als empirisch beobachtbares Phänomen, als ein »spezifische[r] Modus der politischen Handlungskoordination und -steuerung, der in Abgrenzung zu anderen Modi – meist zu *Government* – herausgearbeitet wird« (Koch 2011: 26).

8 In der Schweiz wurde *New Public Management* vor allem unter dem Stichwort der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) eingeführt.

teure), die auf formellem wie informellem Wege zustande kommen können. Kurz: Die relevanten Dimensionen einer Analyse werden im Vergleich zu den klassischen institutionalistischen Ansätzen, die sich auf *Government* und die klassischen politischen Institutionen fokussieren, stark ausgeweitet (Mayntz 2004; Benz 2004). Was als das *Politische* definiert wird, wird breiter gefasst und eine klare Grenzziehung zwischen Staat, Gesellschaft und Markt als Erklärungsdimension für soziale Phänomene zurückgewiesen (Blatter 2007; Koch 2011).

*Governance* als beobachtbares Studienobjekt schließlich bezieht sich auf die analytisch feststellbaren Phänomene oder Steuerungsmodi, die als *Governance* bezeichnet werden können. Beispiele hierfür sind unterschiedliche Steuerungsformen in städtischen Räumen oder auf der lokalen respektive internationalen Ebene, deren Entstehung, Unterschiede und Wirkung analysiert werden. Untersucht werden können Formen von *Governance* mittels der eben genannten *Governance*-Konzepte (vgl. Stoker 1998), mit Ansätzen, die ihnen gleichen (z.B. der urbanen Regimetheorie, vgl. Kapitel 3.1.1) oder mit anderen Ansätzen, die methodisch und analytisch sensitiv genug sind, um die diversen Beziehungen zwischen öffentlichen und privaten Akteurinnen und Akteuren, die individuellen und kollektiven Strategien und Handlungsweisen sowie die hervorgehenden unterschiedlichen Steuerungsformen zu erfassen.<sup>9</sup> Relativ häufig wird dabei *Governance* als Gegenpol zu und zeitlich folgend auf *Government* verstanden (von *Government* zu *Governance*, z.B. Savitch und Vogel 2000; Kübler und Schwab 2007; Papadopoulos 2013). *Governance* wird dabei als vertikale Zusammenarbeit zwischen Staat und privaten Akteurinnen und Akteuren statt als rein hierarchisch kontrolliertes Staatshandeln definiert – ein Kontinuum, das vor allem auf die einflussreichen Arbeiten von Rhodes (1996, 1997) zurückgeht. Dieses Kontinuum für die Erfassung empirisch beobachtbarer Formen von *Governance* greift jedoch aufgrund der vielschichtigen Dimensionen, auf die es sich eigentlich bezieht, zu kurz (Kritikerinnen und Kritiker sind z.B. Pierre 1999; Blatter 2007; Pierre 2011; Koch 2013b). Zudem liegt der Schluss nahe, dass eine polare Auffassung von *Governance* und *Government* mit den vorgeschlagenen Handlungsempfehlungen für Politikerinnen und Politiker eher in die erstgenannte Dimension von *Governance* gehört, wobei es um den gewollten Umbau des Staates nach (neo-)liberalen Grundsätzen geht (Koch 2011). Gemäß Pierre und Pieters

---

9 Siehe zum Beispiel Van Wezemael und Loepfe (2009) oder Loepfe (2014) mittels Akteur-Netzwerk-Theorie, Gennaio (2008) mittels Advokativkoalitionen-Ansatz oder mit Konzepten, die auf die Verwendung verschiedenster Policy-Instrumente fokussieren (Knoepfel *et al.* 2012; Lascoumes und Le Galès 2007; Kassim und Le Galès 2010; Lascoumes und Le Galès 2004).

(2000) sowie Pierre (1999, 2005, 2011) ist die Grundannahme von Rhodes, *Governance* sei etwas von *Government* getrenntes, gar ganz zurückzuweisen:

»In parts of the current literature on governance there is a tendency to equate traditional modes of governance with a sterile view on political institutions and their exchanges with the surrounding society, and reserve the concept of governance for the new or emerging forms of such exchange. We believe this to be an unfortunate way to think about governance. *Governance, strictly defined, is as old as government*. What is novel [...] is recent changes in governance. For these reasons, hierarchies should be thought of as one of several different modes of governance. It is not likely to disappear in the foreseeable future although it is increasingly being accompanied by other forms of governance.« (Pierre und Peters 2000: 27-28, Hervorhebung durch L.D.)

Für Pierre und Peters besteht *Governance* grundsätzlich in den mannigfaltigen Regel- und Austauschbeziehungen zwischen Staat und Gesellschaft, egal mit welchen Institutionen, Instrumenten oder Zielen der Staat – der im Grunde genommen nur aus vielen Privatpersonen besteht – agiert (Pierre und Peters 2000). Diese Definition impliziert, wie im Zitat erwähnt, dass *Governance* einerseits genauso alt ist wie *Government*, letzteres also nicht von ersterem abgelöst werden kann. Andererseits ermöglicht eine solche Definition, die Unterschiede oder Veränderungen zwischen verschiedenen Modi von *Governance* zu analysieren, in denen der Staat respektive die staatlichen Akteurinnen und Akteure jeweils unterschiedliche Aufgaben übernehmen können, sich mehr oder weniger zurücknehmen respektive mehr hierarchische oder vertikale *Governance*-Strukturen aufbauen. Die verschiedenen Modi von (*Urban*) *Governance*, die Pierre und Peters (2000) sowie Pierre (1999, 2005, 2011) beschreiben, sowie die in Kapitel 3 ausführlicher beschriebene Diversifizierung verschiedener Idealtypen von *Urban Governance* zeigen den Vorteil einer solchen Definition von *Governance* auf. Eine Definition, mit der übrigens auch die Rhodes'sche Hypothese der beobachteten Veränderung der Regierungstätigkeiten hin zu vertikalen Formen des Zusammenarbeitens und zur fortschreitenden Ablösung des Staates in wichtigen Politikbereichen zugunsten privater Organisationen untersucht werden kann.

### **Eine Definition für lokale *Governance***

Diese Ausführungen zeigen, dass *Governance* als vielschichtiger Begriff auch analytisch schwierig zu erfassen ist und von anderen Definitionen und Verwendungszwecken nicht einfach abgegrenzt werden kann. Was nun verstehe ich in der vorliegenden Studie unter *Governance* respektive lokaler *Governance*? Lokale *Governance* ist für mich grundsätzlich ein empirisch zu analysierendes Studienobjekt, wobei, wie in der Arbeit von Pierre und Peters (2000), der Staat respektive die staatlichen Akteurinnen und Akteure zentral bleiben, jedoch die unterschiedlichen

möglichen Beziehungen des Staates zu privaten Akteurinnen und Akteuren hervor-  
gehoben werden. Daran angelehnt lässt sich folgende Definition lokaler *Governance*  
aufstellen:

Lokale *Governance* ist der zu beobachtende, *routinehafte* Modus der politischen Zusammen-  
arbeit zwischen allen relevanten – politischen wie privaten – Akteurinnen und Akteuren  
eines Politikfeldes in einer Gemeinde. Die verschiedenen lokalen *Governance*-Formen  
unterscheiden sich durch die unterschiedlichen Praktiken von formellen und informellen  
Kooperationsformen und Verhandlungsarten zwischen öffentlichen und privaten Stakehold-  
ern. Emergent und demnach beobachtbar werden sie über die gewählten und in bestimmter  
Art genutzten Policy-Instrumente. Es kann dabei davon ausgegangen werden, dass die ge-  
baute Realität den *Outcome* der jeweiligen Form der lokalen *Governance* darstellt.

Warum ist eine solche Definition sinnvoll? Erstens möchte ich die Entstehungsbedin-  
gungen, die empirische Ausgestaltung und die räumlichen *Outcomes* unter-  
schiedlicher Formen lokaler *Governance* in Agglomerationsgemeinden untersu-  
chen. Diese Ausgangslage fokussiert sich zwingend auf Formen lokaler *Governance*  
als Studienobjekte im Sinne von beobachtbaren Formen von vielfältigen, staat-  
lich-privaten Austauschbeziehungen.

Zweitens ist die vorgenommene Einschränkung, was lokale *Governance* genau  
ist, sinnvoll, denn ohne eine klar abgegrenzte Definition kann bald alles als *Governance*  
bezeichnet werden (»soon everything becomes governance«, Pierre 1999:  
376).

Drittens bieten mir die im letzten Teilkapitel erläuterten grundlegenden neo-  
institutionalistischen Annahmen zu Struktur und Agency ein theoretisches Konzept,  
welches zwar in seinen Grundannahmen eigenständig ist, jedoch für die genaue  
Konzeptualisierung der Rolle von Strukturen, Institutionen und des individuellen  
Handelns Erweiterungsmöglichkeiten bietet. Dabei passen – wie sich in Kapitel  
3.1.2 im Detail zeigen wird – viele neo-institutionalistische Annahmen sehr gut zur  
städtischen *Governance*-Theorie.

Schließlich ergibt eine solche Kombination konventioneller politikwissenschaft-  
licher Annahmen und der (*Urban*-)*Governance*-Literatur vor dem Hintergrund der  
von Sapotichne *et al.* (2007) bemängelten fehlenden Integrationsmöglichkeiten der  
bestehenden Konzepte zur Analyse von städtischer und metropolitaner Politik in die  
politikwissenschaftliche Disziplin Sinn.

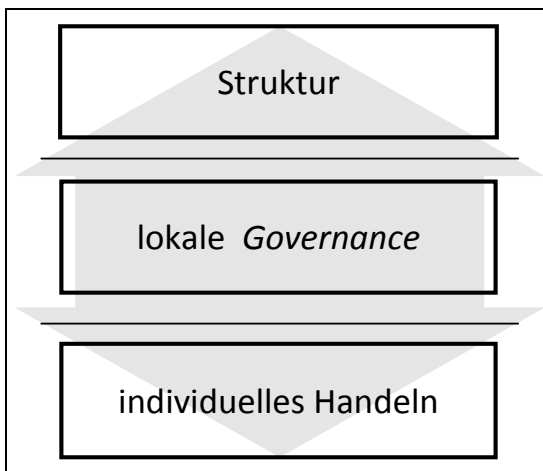
### **Struktur, Agency und Governance: Drei Analyselevels**

Versteht man *Governance* generell als Studienobjekt und spezifisch als unterschied-  
liche Austauschbeziehungen respektive Formen der Zusammenarbeit zwischen dem  
Staat und seiner Bevölkerung, so ergeben sich hinsichtlich des Analyselevels, auf  
dem *Governance* erfasst und in ihrer Vielfalt erklärt werden soll, bestimmte Ab-

grenzungsschwierigkeiten. *Governance* ist zwar geprägt durch individuelles Handeln und Entscheiden, denn nur durch individuelle Aktionen kommt ein Austausch respektive eine Zusammenarbeit zwischen Individuen und dem Staat zustande. Gleichzeitig kann lokale *Governance* als Austauschbeziehung respektive Form der Zusammenarbeit bis zu einem gewissen Punkt als kollektiv geprägte Institution im neo-institutionalistischen Sinn verstanden werden – also als Wert, Norm und Handlungsanleitung für individuelle Aktionen und Entscheidungen auf der lokalen Ebene (vgl. Pierre 2011).

Es gilt dabei, den Versuch zu wagen, externe, strukturelle Entstehungsbedingungen von lokaler *Governance* vom Resultat – also der Form lokaler *Governance* – hinsichtlich des Analyselevels abzugrenzen. Entscheidungen auf höherer Staatsebene oder ökonomische Veränderungen sind analytisch auf einer höheren Ebene anzusiedeln als *Governance*. Diesen Überlegungen folgt das Argument, dass sich Struktur, individuelles Handeln und lokale *Governance* auf drei verschiedenen Analyselevels befinden (siehe Abbildung 3), was sich theoretisch, methodisch und hinsichtlich des gewählten Forschungsdesigns stark auf diese Arbeit auswirkt und daher in den nächsten Kapiteln immer wieder zur Sprache kommen wird.

Abbildung 3: Drei Analyselevels: Struktur – lokale *Governance* – individuelles Handeln



Quelle: eigene Darstellung.

Lokale *Governance* ist gemäß dieser Argumentation in meinem Verständnis das Resultat individuellen Handelns und Entscheidens, wobei das individuelle Handeln gleichzeitig von strukturellen Bedingungen beeinflusst wird. Wie ich später (vgl.

Kapitel 3.1.2) ausführen werde, gehe ich dabei davon aus, dass lokale *Governance* als Form lokaler, öffentlich-privater Zusammenarbeit nur auf einer *kollektiven* Meso-Ebene beschrieben und verglichen werden kann. Gleichzeitig, und da greife ich für das bessere Verständnis ebenfalls auf dasselbe Kapitel vor, ist der (von manchen Autorinnen und Autoren gemachte) direkte Schluss von strukturellen Bedingungen auf die Form lokaler *Governance*, meiner Meinung nach, nicht zulässig, da im Endeffekt immer die individuelle Wahrnehmung struktureller Bedingungen individuelles Handeln und somit die Form lokaler *Governance* prägen. *Individuelle* Handlungen und Handlungsrationale, die von *strukturellen* Bedingungen beeinflusst werden können, müssen also in eine Analyse von *Governance* einbezogen werden.

### **Policy-Instrumente als Entry Points für die Beschreibung lokaler Governance**

In meiner zuvor erwähnten Definition lokaler *Governance* nenne ich die auf kommunaler Ebene gewählten und genutzten Policy-Instrumente *Entry Points*, um das Meso-Level von *Governance* methodisch sichtbar zu machen. Die theoretischen Gründe hierfür werden nachfolgend erläutert. Ausführlicher und bezüglich kommunaler Raumordnungspolitik präziser gehe ich im Kapitel 3.2.4 auf diesen Sachverhalt ein.

Die Wahl und die Nutzung von Policy-Instrumenten zeigen gemäß Lascoumes und Le Galès (2004, 2007), Hood (1983, 2007) sowie Hood und Margetts (2007)<sup>10</sup> die Art der Beziehung zwischen dem Staat und seinen Bürgerinnen und Bürgern auf.

»A public policy instrument constitutes a device that is both technical and social, that organizes specific relations between the state and those it is addressed to, according to the representations and meanings it carries. It is a particular type of institution, a technical device with the generic purpose of carrying a concrete concept of the politics/society relationship and sustained by a concept of regulation.« (Lascoumes und Le Galès 2007: 4)

Die Wahl eines bestimmten Policy-Instrumentes hängt damit *per se* mit dem politischen und sozialen Gefüge einer bestimmten politischen Einheit (z.B. einer Gemeinde) zusammen und ist demzufolge immer Ausdruck einer *kollektiven* Entscheidungssituation, die durch die ihr inhärente politische und soziale Machtsituation entsteht (Lascoumes und Le Galès 2007). Die kollektiven Entscheidungssitua-

---

10 Weitere wichtige Autorinnen und Autoren sind Dahl und Lindblom (1953), Lowi (1972, 1966), Salomon (1981) sowie Linder und Peters (1989).

tionen, die zur Wahl und Nutzung bestimmter Instrumente führen, sind in dieser Lesart durch die individuelle Wahrnehmung der strukturellen Bedingungen geprägt.

Ich argumentiere demzufolge, dass Entscheidungsrationale, die zur Wahl und Nutzung bestimmter Policy-Instrumente führen, sich analytisch auf demselben Level wie die *kollektiven* Formen lokaler *Governance* befinden, und diese sowie die ihnen zugrunde liegenden öffentlich-privaten Austausch- und Entscheidungsbeziehungen sichtbar und systematisierbar machen können.

## 2.5 ZWISCHENFAZIT: LOKALE *GOVERNANCE* ALS RESULTAT VON STRUKTUR UND AGENCY?

Zusammenfassend zeigt die Übersicht über die Stellung der Gemeinde im Schweizer Föderalismus und deren Entscheidungsmöglichkeiten in der kommunalen Raumordnung ein erstes Mal auf, dass gewisse kommunale Spielräume hinsichtlich der lokalen Politikgestaltung vorhanden sind. Gleiches gilt demnach für die Entstehung verschiedener Formen der lokalen *Governance*, die als die routinehaften Formen der lokalen, öffentlich-privaten Zusammenarbeit definiert werden, anhand der genutzten Policy-Instrumente beobachtbar sind und sich je nach lokaler (Nicht-) Ausnutzung der vorhandenen strukturellen und institutionellen Spielräume unterscheiden.

Diese Spielräume und die lokalpolitischen Gründe ihrer (Nicht-)Ausnutzung gilt es in dieser Arbeit zuerst theoretisch auszuloten und danach empirisch zu erfassen, um Unterschiede in der lokalen *Governance* raumwirksamer Entscheidungen auf kommunaler Ebene erklären zu können. Um eine produktive Analyse zu ermöglichen, bietet sich – wie in den Kapiteln 2.3 und 2.4 beschrieben – eine konzeptionelle Sichtweise an, die strukturell wirksame Faktoren und individuelle Handlungsmotivationen als Erklärungsdimensionen ins Zentrum rückt. Sie ist als Erklärungsansatz notwendig, weil sie lokales Handeln als eingebettet in institutionell-strukturelle Bedingungen begreift, die den lokalen Spielraum strukturieren und so bestimmtes lokales Handeln überhaupt erst möglich machen, verstärken, hemmen oder gar verhindern können. Gleichzeitig ist die lokale *Governance* immer das soziale und praktische Konstrukt vieler individueller Entscheidungen, die über die Art und Weise der öffentlich-privaten Zusammenarbeit getroffen werden – was den methodischen und analytischen Fokus auf individuell wahrgenommene Gründe für lokale Handlungsrationale erklärt.

Vielversprechend ist diesbezüglich – und wie im Kapitel 2.1 angedeutet – der Theoriestrang der *Urban-Governance*-Debatte, der seinen Fokus auf lokale Politik und das Zusammenspiel zwischen strukturell-institutionellen Bedingungen sowie lokalem Handeln legt. Obwohl bisher vor allem Städte untersucht wurden, bieten

sich die theoretischen Ausführungen dieses Literaturstrangs auch für die Untersuchung der kleineren Agglomerationsgemeinden an – wie Kapitel 3 und 4 zeigen werden.