

11. Urbanisierung der Landschaft und Suburbanisierung der Städte?

Der Ausgangspunkt der vorliegenden Publikation ist die empirische Beobachtung, dass die zunehmende Urbanisierung der Schweizer Agglomerationsgemeinden auf den ersten Blick als einigermaßen homogene Entwicklungen beschrieben werden kann: Der suburbane Raum kennzeichnet sich demnach durch einen Mix an unterschiedlichen siedlungsmorphologischen Formen und diversen Nutzungen auf engem Raum, durch eine zunehmende Zersiedelung der Landschaft und sich stark verändernde, ehemals ländliche Gemeinden sowie durch eine zunehmende Durchschneidung der Lebensräume durch funktionale Infrastrukturachsen. Bei genauerem Hinschauen sind jedoch Unterschiede zwischen den baulichen Qualitäten suburbaner Gemeinden sichtbar, was sich beispielsweise an der Vergabepraxis des Wackerpreises durch den Schweizer Heimatschutz an bestimmte Agglomerationsgemeinden zeigt. Unterschiede kommen zustande, obwohl die aktuellen Herausforderungen aller suburbanen Gemeinden grundsätzlich ähnlich sind – etwa die zunehmende funktionale Verflechtung durch eine steigende Mobilität, die Bevölkerungszunahme, die stärker werdende sozioökonomische und politische Segregation oder die Tatsache, dass sich lokale Identitätskonflikte abzeichnen, deren Ursprung den sich verändernden Siedlungslandschaften zugeschrieben werden kann.

Es stellt sich anhand dieser Beobachtung die Frage, über welche lokalpolitischen Handlungsspielräume Schweizer Agglomerationsgemeinden in raumordnungspolitischen Belangen verfügen und wie sie diese konkret ausnutzen können. Um Handlungsspielräume zu analysieren, bietet sich eine analytische Perspektive an, die auf die lokale Governance fokussiert, also auf die Formen der öffentlich-privaten Zusammenarbeit und auf die Steuerungsmöglichkeiten in der kommunalen Raumordnungspolitik. Der Fokus meines Buches liegt auf drei konkreten Fragestellungen: Erstens frage ich nach Ähnlichkeiten und Unterschieden zwischen den Formen lokaler Governance, zweitens nach deren Entstehungsbedingungen und drittens nach den empirischen Konsequenzen, die verschiedene Formen lokaler Governance für die suburbanen Siedlungslandschaften und deren Qualitäten haben.

Meine qualitativ-vergleichende, iterativ-explorativ geprägte Untersuchung von neun Schweizer Umlandgemeinden ergibt, dass tatsächlich beträchtliche Unterschiede zwischen den Formen lokaler Governance in der Raumordnungspolitik bestehen, die sich auch auf die wahrgenommenen Qualitäten der Siedlungsräume auswirken. Die Formen der öffentlichen Steuerung und der öffentlich-privaten Zusammenarbeit unterscheiden sich in den als wichtig wahrgenommenen und genutzten Policy-Instrumenten, in der Präsenz und dem Auftreten der öffentlichen Hand gegenüber privaten Akteurinnen und Akteuren sowie in der Art der Problemerkennung, der Planungsauslösung und des Agenda-Setzens.

Mittels dreier iterativ gewonnener Typen von lokaler Governance können diese Unterschiede zusammengefasst werden: Gemeinden, in denen passive Formen von Governance beobachtet werden können (Hedingen, Affoltern, Naters und Visp), zeichnen sich durch die hauptsächliche Nutzung der Bau- und Zonenordnungen aus, deren Einhaltung sie in der Manier eines liberalen Nachtwächterstaates kontrollieren. Die öffentliche Hand ist demzufolge in privaten Planungsprozessen nicht stark involviert – weil sie es entweder aufgrund der liberalen Präferenzen der lokalen Akteurinnen und Akteure nicht will, oder weil sie es aufgrund fehlender administrativer und politischer Ressourcen nicht kann. Es dominiert die private Marktanalyse, wenn es um die Art und Weise der Nutzung und Gestaltung der Siedlungslandschaft geht – was sich in lediglich funktional gestalteten Straßenräumen und einer lokalen Raumplanung niederschlägt, die vor allem auf die Neuentwicklung von Einzelparzellen fokussiert.

In reaktiven Gemeinden (Uster, Wetzikon und Arbon) liegt der Fokus der lokalen Raumordnungspolitik deutlich stärker auf Sondernutzungsplanungsinstrumenten, deren Nutzung zugunsten öffentlicher Ziele durch eine reaktive Auslegung der kommunalen Bau- und Zonenordnungen ergänzt wird, die öffentliche Interventionen ermöglicht. Die öffentliche Hand interveniert dann in private Planungen, wenn diese nicht den öffentlichen Interessen entsprechen, was latent zu Konflikten in den öffentlich-privaten Beziehungen führt. Grundvoraussetzung für dieses öffentliche Handeln ist die Erarbeitung konkreter öffentlicher Agendaziele. Widersprechen diese den privaten Bedarfsanalysen, kommt es zum Konflikt. Reaktives Intervenieren führt hinsichtlich der Siedlungsqualität zu einem wahrnehmbaren Bewusstsein für die Gestaltungsnotwendigkeit öffentlicher Räume und Straßen sowie zum Ausbau von Langsamverkehrsachsen. Reaktive Raumordnungspolitik bezieht sich – weil nicht auf allen Parzellen reaktiv interveniert werden kann – planerisch häufig auf die Ebene neu zu gestaltender Quartiere, was zur Entwicklung von urbanen »Stadtinseln« inmitten ländlich geprägter Siedlungsstrukturen führen kann.

Proaktive Gemeinden (Rorschach und St. Margrethen) zeichnen sich dadurch aus, dass sie neben der häufigen Nutzung der Instrumente der Sondernutzungsplanung auch eine strategische und somit proaktive Bodenpolitik betreiben. Proaktive Gemeinden zeichnen sich weiter durch eine starke öffentlich-private Zusammen-

arbeit aus, die nicht nur auf formellen, sondern auch auf informellen, persönlichen Netzwerken beruht. Grundvoraussetzung für eine proaktive Bodenpolitik sind die Erarbeitung strategisch-planerischer Grundlagen und eine ökonomische Situation, in der die Bodenpreise für die öffentliche Hand einigermaßen erschwinglich sind. Ersteres geschieht innerhalb der öffentlich-privaten Netzwerke, weil nur bei früh verhandelten Bedingungen die Planungssicherheit für alle Beteiligten gegeben ist – eine Bedingung, die vor allem in ökonomisch wenig vorteilhaften Situationen für private Investitionen unabdingbar ist. Proaktive Gemeinden weisen einen Planungshorizont auf, der sich nicht nur an die Gemeinde, sondern auch an regionale Begebenheiten anpasst. Die Siedlungsqualitäten proaktiver Gemeinden unterscheiden sich – außer was den Planungshorizont angeht – nicht groß von den Siedlungsqualitäten in reaktiven Gemeinden. Zusätzlich zu den öffentlich gestalteten Räumen sind durch die öffentlich-privat ausgehandelten Projekte auch öffentlich nutzbare Räume und Parks auf privaten Grundstücken keine Seltenheit.

Das wichtigste Resultat hinsichtlich der Entstehungsbedingungen für die unterschiedlichen Formen lokaler Governance ist, dass die vorhandenen kommunalen Handlungsspielräume, die zu qualitativen Unterschieden innerhalb des suburbanen Entwicklungsprozesses führen, vornehmlich das Resultat strukturierender Bedingungen sind. Dabei haben die jeweilige ökonomische Situation und der lokal vorhandene, politisch-administrative Professionalisierungsgrad einer Gemeinde großen Einfluss auf die Entstehung verschiedener Formen von lokaler Governance. Nur in Gemeinden, die eine gewisse administrativ-politische Professionalisierung aufweisen, sind reaktive und proaktive Formen der lokalen Governance beobachtbar, während diese in nicht-professionalisierten Gemeinden passiv sind. Die administrativ-ökonomische Professionalisierung wirkt sich dabei auf die Fähigkeiten der Gemeinden aus, strategische Agendaziele zu formulieren und Kostenrechnungen für private Projekte selbst anzustellen. Diese gewonnenen politischen und administrativen Handlungsspielräume befähigen die Behörden, einerseits reaktiv im öffentlichen Interesse zu handeln und andererseits mit privaten Investorinnen und Investoren auf Augenhöhe zu verhandeln.

Neben dem administrativ-politischen Professionalisierungsgrad wirkt die ökonomische Situation strukturierend auf die Entstehung bestimmter Formen lokaler Governance ein: Nur in ökonomisch schwierigen Situation ist proaktive lokale Governance beobachtbar, während die anderen zwei Typen auf den ersten Blick weniger abhängig sind von bestimmten ökonomischen Situationen. Der Grund für die proaktive lokale Governance findet sich im von den lokalen Akteurinnen und Akteuren als notwendig erachteten, proaktiven öffentlichen Handeln, das für das Durchbrechen des Teufelskreises aus schwindenden Steuereinnahmen und steigenden Sozialausgaben benötigt wird.

Der Einfluss der ökonomischen Situation ist aus zwei weiteren Gründen als äußerst relevant zu verstehen, wenn die lokalen Handlungsspielräume und die Formen

von Governance erklärt werden wollen. Erstens kann sich die Veränderung der ökonomischen Situation entscheidend auf den Professionalisierungsgrad einer Gemeinde auswirken: Wächst eine Gemeinde und nehmen die kommunalen Steuereinnahmen zu, so ist der Ausbau administrativer oder politischer Kapazitäten wahrscheinlicher, was aufgrund der höheren Handlungsspielräume zu reaktiver Governance führen kann. Verschlechtert sich die ökonomische Situation, so ist die Verkleinerung des politisch-administrativen Apparates aus Kostengründen denkbar, was wiederum eine Verschmälerung der Handlungsspielräume und somit zu passiven Formen lokaler Governance führt.

Zweitens zeigt sich, dass die aus der Wahrnehmung der ökonomischen Situation abgeleiteten lokalen Handlungsmotive in den meisten Fällen lokale Handlungen nach sich ziehen, von denen die Verantwortlichen explizit Wachstumsprozesse erwarten. Dieser Wachstumsfokus wird in den Untersuchungsgemeinden meist mit der Notwendigkeit des Anlockens von zusätzlichem Steuerkapital und der Angst geäußert, im interkommunalen Steuerwettbewerb langfristig den Anschluss zu verlieren. Diese Wahrnehmung schafft in schwierigen ökonomischen Situationen Abhängigkeiten von privaten Investorinnen und Investoren und verhindert in ökonomisch prosperierenden Situationen auch die Förderung von sozialem Wohnungsbau. Ein weiteres Resultat dieser Ausrichtung auf den interkommunalen Steuerwettbewerb ist die Tatsache, dass sich die politischen Agendaziele aller neun Untersuchungsgemeinden nicht wirklich unterscheiden. Die Unterschiede können als Variationen und Suche nach ökonomischen Nischen interpretiert werden, die dem Streben nach finanziellem Wachstum entsprechen.

Neben den als stark interpretierten strukturell-institutionellen Entstehungsbedingungen sind in kleinerem Maß auch lokale Agency-Handlungen für das Ausbilden bestimmter Formen von lokaler Governance zu beobachten. So vereinfachen »Macher«-Typen die Entstehung von proaktiver (und teilweise auch reaktiver) Governance, indem sie ein persönliches Engagement zeigen, das über ihre eigentliche Rolle als Exekutivmitglied hinausgeht. In den nicht-professionalisierten Gemeinden kann ebenfalls Agency-Handeln beobachtet werden. Dieses tritt dann auf, wenn sich Gemeinden aktiv für eine streng liberale, nicht-reaktive öffentliche Haltung gegenüber den privaten Bauwilligen entscheiden und mit möglichst schnellen Verwaltungsabläufen versuchen, private Investitionen zu fördern.

Meine empirischen Resultate widersprechen damit in weiten Teilen den grundlegenden Annahmen, Ausführungen und Resultaten der Autorinnen und Autoren der Urban-Governance-Debatte. Deren Hauptaussage ist, dass lokale beziehungsweise städtische Governance-Formen zwar strukturellen und institutionellen Bedingungen ausgesetzt sind, diese aber durch lokale Politik und Verwaltung moderierend gehandhabt und in bestimmte Richtungen gelenkt werden können. Meine Untersuchung hingegen lässt auf eine deutlich stärkere Abhängigkeit vieler Umlandgemeinden von strukturell-institutionellen Bedingungen schließen. Neben der

strukturierenden Wirkung der administrativ-politischen Professionalisierung und der ökonomischen Situation ist die Interpretation einer starken Ausrichtung des lokalen Handelns auf einen neoliberalen Wachstumsdiskurs zulässig, der in weiten Teilen auf die Mechanismen des Steuerwettbewerbs unter den Gemeinden zurückzuführen ist. Auch reaktives lokales Handeln dient demzufolge meist nicht der Umsetzung wohlfahrtstaatlicher oder umverteilender Maßnahmen (wie dem Bau nicht profitorientierten Wohnraums), sondern lediglich der angestrengten Suche nach einer produktiven Nische im Wettbewerb mit den Nachbargemeinden. Ablesbar ist diese Ausrichtung auch an den sich in allen Gemeinden stark gleichenden kommunalen politischen Agendazügen.

Hinsichtlich der Gesamtheit an suburbanen Gemeinden in der Schweiz fällt bei der Interpretation der kommunalen Handlungs- und Steuerungsspielräume zudem ins Gewicht, dass im Sample der untersuchten Gemeinden stärker professionalisierte Verwaltungen und Exekutiven deutlich überrepräsentiert sind. Dies sind genau die Gemeinden, in denen durch strukturell-institutionell günstige Bedingungen deutlich höhere lokale Handlungs- und Steuerungsspielräume zu beobachten sind. Städtebauliche Anstrengungen, welche die Lebensqualität steigern und womöglich zur Verleihung des Wakkerpreises führen können, sind gemäß meinen Resultaten weniger als erwartet das Resultat überdurchschnittlicher lokaler individueller Anstrengungen. Vielmehr spielen die strukturell-institutionellen Bedingungen, denen sich eine Gemeinde ausgesetzt sieht, eine überaus relevante Rolle. Trotzdem kann lokales Agency-Handeln – wie ebenfalls thematisiert – eine gewisse Vergrößerung des lokalen Handlungsspielraums bringen. Benötigt wird jedoch ein großes persönliches Engagement einzelner Exponentinnen und Exponenten der lokalen Politik.

Man kann sich nun fragen, ob die stärkere Abhängigkeit der untersuchten Gemeinden von strukturell-institutionellen Bedingungen im Vergleich zu den in der Urban-Governance-Literatur beschriebenen Städten lediglich am Größenunterschied und demzufolge auch an den deutlich kleineren politisch-administrativen Kapazitäten liegt. Vor allem ein Grund spricht gegen diese These und lässt darauf schließen, dass auch größere Städte nicht die Steuerungsspielräume haben, die ihnen in besagten Studien zugesprochen werden. Nimmt man die sich nur unwesentlich unterscheidenden politischen Agendaziele der untersuchten Agglomerationsgemeinden als Gedankenstütze, so kann bei kritischer Lektüre der Analysen der Autorinnen und Autoren der Urban-Governance-Literatur ein ähnliches Verdikt bezüglich der von ihnen untersuchten und beschriebenen Städte respektive der daraus abgeleiteten Governance-Typen gezogen werden. Größere Städte haben wohl die breiteren Spielräume der lokalen Interpretation ihrer Agendaziele, was deren größere Varianz erklärt. Die generelle Entwicklungsrichtung aller untersuchten Städte der hier diskutierten Urban-Governance-Debatte ist der der neun untersuchten Agglomerationsgemeinden dennoch sehr ähnlich: Es geht allen Städten um Wachstum und um das Bestehen im Wettbewerb mit anderen Städten oder Metropolräumen

um global mobiles, privates Kapital. Dies zeigt sich in andauernden Verdrängungsprozessen der ärmeren städtischen Bevölkerung in die Außenquartiere oder Umlandgemeinden auch in Städten, die sich politische Agendaziele setzen oder soziale und räumliche Gerechtigkeit ins Zentrum stellen.

Auf einer theoretischen Ebene schlussfolgere ich aufbauend auf den eben gemachten Ausführungen, dass eine Neuausrichtung und Weiterentwicklung der Urban-Governance-Debatte unumgänglich ist, will sie nicht entweder von neomarxistischen Autorinnen und Autoren links oder von neoliberalen Theoretikerinnen und Theoretikern rechts überholt werden. Eine fruchtbare theoretische Weiterentwicklung ist aus meiner Sicht nur dann möglich, wenn sich die Urban-Governance-Literatur stärker normativ positioniert – und sich von den eben genannten zwei Argumentationssträngen abgrenzt: Einerseits muss über alternative politische Agendaziele nachgedacht und diskutiert werden, denen sich Städte im 21. Jahrhundert verpflichten können und sollen. Ein mögliches Thema ist hier die räumliche und soziale Gerechtigkeit als Gegensatz zu den Segregationsprozessen, die neben den sozialen und ökonomischen Herausforderungen auch immer stärker zu demokratischen Defiziten innerhalb der urbanen Ballungsräume führen können – die mit einer stärkeren Inklusion der lokalen Bevölkerung nicht beseitigt werden können. Andererseits müssen die strukturellen und institutionellen, aber auch die lokalpolitischen Bedingungen thematisiert werden, die eine konsequenteren und unabhängigeren städtische respektive kommunale Steuerung von Themen ermöglichen können, die als relevant eingeschätzt werden. Meine Resultate ermutigen hier, die Erweiterung von Scope und Scale des politischen Handelns zu thematisieren. Um in diesem Sinn politisch tätig zu sein, müssen die Exponentinnen und Exponenten lokaler, aber auch regionaler, kantonaler oder metropolitaner Regierungen nicht nur – wie Pierre (2011) es formulierte – zentrale Akteurinnen und Akteure in den Austauschprozessen städtischer und regionaler Politik bleiben, sondern sich diese Rolle zurückerobern.

Konkret heißt das, dass sich eine Verbreiterung des politischen Instrumentariums und der administrativ-politischen Ressourcen und Kompetenzen in Kombination mit realen Entscheidungsmöglichkeiten auf lokaler Ebene in einer reaktiven Einbringung öffentlich erarbeiteter Interessen sowie in einer positiveren Wahrnehmung der politischen und administrativen Arbeit niederschlägt. Gleichzeitig kann ein Upscaling bestimmter Politikbereiche sinnvoll oder notwendig sein, wenn man bestimmten Herausforderungen auf lokaler Ebene nicht mehr gerecht werden kann. Regeln, die beispielsweise soziale oder ökonomische Segregationstendenzen begrenzen könnten, müssten überkommunal festgesetzt werden, da ansonsten bestimmte Gemeinden von den Bürden anderer Gemeinden zu stark profitieren.

Hinsichtlich der künftigen räumlichen Entwicklung stellt sich neben den virulenter werdenden Herausforderungen der sozioökonomischen Segregation auch die Frage, wie die andauernde Zersiedelung der Landschaft in den Griff zu bekommen

ist. Erste Bemühungen, die Zersiedelung einzuschränken, sind im neuen RPG zwar ersichtlich, die Herausforderungen für die Gemeinden und Städte werden jedoch angesichts der teilweise stark fragmentierten Parzellenstrukturen in Kombination mit der gleichzeitig und stetig steigenden Mobilität und der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung nicht kleiner. Wie soll die geforderte Verdichtung auf kommunaler Ebene umgesetzt werden, wenn die vorhandenen politischen und administrativen Ressourcen bereits heute in vielen Gemeinden nicht viel Handlungsspielraum zulassen? Zwei Wege sind denkbar: Erstens kann die Verbreiterung des lokalpolitischen Scopes Abhilfe schaffen. Dies kann zum Beispiel durch eine stärkere lokale Professionalisierung geschehen, die ein effektiveres Intervenieren in private Projekte ermöglicht, die nicht konsequent eine Verdichtung erreichen. Auch die Bereitstellung größerer finanzieller Mittel zum öffentlichen Erwerb von Grundstücken, zur öffentlichen Neuentwicklung dichterer Bauten oder einfachere Möglichkeiten zur (Teil-)Enteignung dispers bebauter Siedlungsräume bei höher gewichteten öffentlichen Interessen wäre möglich. Neben dem Scope könnte auch der Scale raumordnungspolitischer Maßnahmen verändert werden, was zum Beispiel in stärker institutionalisierten regionalen Planungsbehörden resultieren würde, deren Kosten nicht durch die jeweiligen Gemeinden, sondern durch höhere staatliche Ebenen getragen werden müssten.

Gelingt ein größeres Involvement des Staates hinsichtlich Scope beziehungsweise Scale oder zumindest eine stärkere fachliche und gesellschaftliche Debatte über eine Einschränkung der privatwirtschaftlichen Marktinteressen in die sich abspielenden raumordnenden Prozesse in naher Zukunft nicht, droht nicht nur ein Scheitern der Eindämmung der Zersiedelung. Es droht auch die »Suburbanisierung der Städte« durch die sich rasant vergrößernden Wohnnutzungsflächen und die Gentrifizierung durch Zuzug gut verdienender Schichten in die Städte. Der Gegenprozess dazu ist die »Urbanisierung der suburbanen Gemeinden« in dem Sinne, dass die bereits heute ärmeren Gemeinden zunehmend die ehemalige Bevölkerung der »A-Städte« (die Armen, Alten, Ausgesteuerten, Arbeitslosen sowie die Ausländerinnen und Ausländer) aufnehmen und versorgen müssen – eine Aufgabe, die bislang immer durch die deutlich stärker professionalisierten wohlfahrtsstaatlichen Institutionen der Kernstädte wahrgenommen wurde. Ein Negativszenario für die Weiterentwicklung der Zwischenstädte wäre die Entstehung von »A-Agglomerationsgemeinden« mit all ihren Konsequenzen: sinkende kommunale Demokratiequalitäten durch die Angleichung der politischen Interessen der sich stetig entmischenden Bevölkerung, eine schwieriger werdende Integration der ausländischen Bevölkerung durch noch stärker steigende, national-konservative Wahlverdikte, eine Abnahme der sozialen Solidarität und die zunehmend fehlende Chancengleichheit bezüglich der Bildung und des Arbeitsmarktes – ein Szenario, das nicht nur durch privatwirtschaftliche Marktkräfte und ein zu geringes Eingreifen des Staates, sondern auch durch den heute allgegenwärtigen gesellschaftlichen Diskurs der »lebenswer-

ten«, »ruhigen«, »nachhaltigen«, »sauberen«, »grünen«, »partizipationsoffenen« und »wohlhabenden« Stadt reproduziert wird.