

9. Der *Outcome* suburbaner *Governance*: Siedlungsqualitäten und -potenziale

Wie in den letzten beiden Kapiteln gezeigt, unterscheiden sich die beobachtbaren Formen lokaler *Governance* zwischen den neun Untersuchungsgemeinden beträchtlich. Nun geht es mir darum, Antworten auf meine dritte Forschungsfrage zu finden, die danach fragt, ob und wie die lokale *Governance* mit der heutigen suburbanen Siedlungslandschaft in Zusammenhang steht. Dieser Abschnitt hat demnach das Ziel, die drei Formen lokaler *Governance* mit ihrem *Outcome* in Verbindung zu bringen. Konkret heißt das, dass ich die Formen lokaler *Governance* mit der gebauten Umwelt respektive mit der ihr zugesprochenen Qualität in Verbindung bringe.

9.1 EINLEITENDE BEMERKUNGEN UND FOKUS

Der Schluss von einzelnen Interviewaussagen auf die gebauten Projekte sowie von der *kollektiven* Form der lokalen *Governance* auf die gebaute Umwelt ist methodisch grundsätzlich nicht einfach. Denn erstens muss davon ausgegangen werden, dass einige – auch wichtige – Entwicklungsprojekte, die in den Gemeinden in den letzten Jahren realisiert wurden, nicht in den Interviewaussagen auftauchen. Zweitens ist die Beschreibung von Projekten sowie die Zuschreibung von Qualitätsattributen jeweils eine persönliche Interpretation der Objekte und Zeichen, die einem bestimmten Entwicklungsprojekt zugeordnet werden. Dies führt wiederum dazu, dass Entwicklungsprojekte hinsichtlich ihrer Qualität unterschiedlich wahrgenommen und bewertet werden. Schließlich sind Interviewaussagen zu den einzelnen Projekten zwar vorhanden, werden aber teilweise nur am Rande oder nur von einzelnen Interviewpartnerinnen oder -partnern geäußert.

Die hier präsentierten Resultate sind demzufolge Interpretationen, Zuspitzungen und Verallgemeinerungen. Diese gründen einerseits auf den Interviewaussagen und andererseits auf den Begehungen, die im Rahmen der drei Design Studios in unserem Forschungsprojekt gemeinsam mit lokalen Politikerinnen und Politikern, Pla-

nerinnen und Planern, mit externen Architektinnen und Architekten sowie teilweise auch mit Verantwortlichen der privaten Investorengruppen durchgeführt wurden (vgl. die Ausführungen im Methodenkapitel 4.2).

Doch auf welche Art von Projekten respektive Qualitäten fokussiere ich? Es stellte sich im Laufe der Datenerhebung und -analyse heraus, dass die Interviewfrage, was Qualität im Siedlungsraum ausmacht und wo neue Qualitäten geschaffen werden sollten, unterschiedlich, aber mit immer wieder ähnlichen Themen beantwortet wurde. Ein Resultat – auf dem die weiteren Aussagen dieses Kapitels beruhen – ist die festgestellte Häufigkeit der Nennung gewisser Themen von Siedlungsqualität, die in Agglomerationsgemeinden gefördert werden sollen. Dabei fokussiere ich mich auf die drei meistgenannten Themen: Erstens erwähnten fast alle Interviewpartnerinnen und -partner die Wichtigkeit öffentlich zugänglicher und nutzbarer Räume. Zweitens wurden das Vorhandensein sowie die Förderung von Verkehrswegen genannt, die dem Langsamverkehr dienen. Als dritter Punkt scheint Grünraum in jedweder Form als Kriterium für qualitativ hochwertige Siedlungen wahrgenommen zu werden. Auf diese drei Themen der Siedlungsqualität gehe ich in diesem Kapitel ein, wenn ich die Formen lokaler *Governance* mit ihrem *Outcome* in der gebauten Realität in Verbindung bringe. Interessanterweise entsprechen diese drei Kriterien in gewissem Maß einigen der Kernkriterien der »europäischen Stadt«, mit denen auch im Architekturdiskurs die notwendige Aufwertung (vgl. Angélil *et al.* 2013) – oder gar der Umbau mittels geschlossener Blockrandbebauung (vgl. Sulzer und Desax 2015) – der Agglomerationslandschaft gefordert wird: öffentliche Plätze, kurze Wege für den Langsamverkehr sowie Grünflächen für Erholung im städtischen Alltag.

Weitere angesprochene Themen waren unter anderem ein möglichst hoher Nutzungsmix in neuen Siedlungen oder Quartieren sowie die öffentliche Förderung von genossenschaftlichem Wohnungsbau. Ebenfalls Thema waren die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie die Förderung von öffentlichen lokalen Verkehrsnetzen. Alle diese Ziele wurden jedoch nur in Interviews von Gemeinden genannt, die eine bestimmte Größe und reaktive Form von *Governance* aufweisen – was an sich ein sehr relevantes Resultat ist.

9.2 DREI FORMEN LOKALER GOVERNANCE UND IHRE WIRKUNG AUF DIE LOCALE RAUMENTWICKLUNG

9.2.1 Mechanismen der öffentlich-privaten Zusammenarbeit als Merkmale unterschiedlicher Governance

Um die *Outcomes* der unterschiedlichen Formen der lokalen *Governance* zu beschreiben und ihre Entstehung herleiten zu können, ist es notwendig, sich die am Ende des Kapitels 7 beschriebenen Merkmale der drei Typen von *Governance* nochmals in Erinnerung zu rufen – insbesondere auf die öffentlich-privaten Aushandlungs- und Austauschprozesse.

Dabei zeigen sich einige Unterschiede zwischen den drei Typen von *Governance*. In den als *passiv* einzuordnenden Gemeinden erfolgt die Planungsauslösung meistens von privater Seite anhand einer privatwirtschaftlichen Marktanalyse, mit der die kommunal vorgefundenen *Bau- und Zonenordnungen* interpretiert und auf deren Grundlage Projekte geplant werden. In der Projektentwicklungsphase ist die öffentliche Hand häufig nicht präsent oder es herrscht ein Zielkonsens bezüglich der künftigen Nutzung und Gestaltung, der ihre Präsenz nicht notwendig macht.

In den als *reaktiv* eingestuften Untersuchungsgemeinden sind hinsichtlich der Planungsauslösung nicht nur die privaten Akteurinnen und Akteure mittels Marktanalyse tätig, sondern auch die öffentlichen Behörden, die mithilfe formulierter Strategien die kommunalen Bedürfnisse und Gestaltungsideen kundtun. In den Projektentwicklungsphasen kann es zu Konflikten kommen, wenn öffentliche und private Gestaltungsideen nicht übereinstimmen und die Behörden zu ihren eigenen Gunsten zu intervenieren versuchen. Gleichzeitig kommen aber aufgrund der teilweise vorhandenen öffentlich-privaten Netzwerke auch Entwicklungsprojekte zustande, die auf Ideenkongruenz oder -kompromiss basieren.

In den *proaktiven* Untersuchungsgemeinden sind bereits auf der strategischen Planungsebene gemeinsame öffentlich-private Ziele zu finden – die aufgrund der gut ausgebauten Netzwerke zwischen den wichtigen privaten Akteurinnen und Akteuren sowie den lokalen Behörden zustande kommen. Diese Netzwerke prägen dann auch häufig die Formen der Zusammenarbeit in konkreten Entwicklungsprojekten, wobei Ausnutzung und Gestaltung in *Workshops* und anderen kollektiven Planungsverfahren (wie anhand von *Architektur-* oder *Investorenwettbewerben*) in mehreren Planungsschritten ausgehandelt werden.

In passiven Untersuchungsgemeinden kann daher – wie im Kapitel 8 beschrieben – von einem gewollten oder durch fehlende Ressourcen geschuldeten Primat der privaten Planung gesprochen werden, der die kommunale Raumentwicklung prägt. Die reaktiven Gemeinden zeigen den Willen der öffentlichen Behörden, ihre eigenen Planungsvorstellungen durchzusetzen, was zu Konflikten führen kann. In

den proaktiven Untersuchungsgemeinden scheinen die Konflikte kleiner zu sein, nicht zuletzt auch deshalb, weil proaktive Gemeindebehörden mit dem Nutzen von *Bodenpolitik* die strategischen Entwicklungsakzente selbstständig setzen können und weil in diesen Gemeinden die öffentlich-privaten Netzwerke am deutlichsten ausgebaut sind.

9.2.2 Unterschiedliche Maßstabsebenen und Scopes der kommunalen Planung

Einen ersten Schluss, den ich mit dem Fokus auf die *Outcomes* der verschiedenen Formen lokaler *Governance* ziehe, betrifft die unterschiedlichen Maßstabsebenen und *Scopes* der kommunalen Planung, die den unterschiedlichen Formen lokaler *Governance* zugeschrieben werden können. In den *passiven* Gemeinden werden als wichtigste Planungsgrundlagen der öffentlichen Hand vor allem die *kommunalen Baureglements* und die dazugehörigen *Zonennutzungspläne* genannt. Der Nutzung dieser Instrumente liegt zwar meistens eine strategisch-planerische Komponente zugrunde, wobei die zukünftige Gesamtentwicklung der jeweiligen Gemeinde sowie die planerischen Grundlagen auf kantonaler Ebene (vor allem die *kantonalen Richtpläne*) einbezogen werden.

Diese Gesamtentwicklung wird in allen vier passiven Untersuchungsgemeinden vor allem von kantonalen Vorgaben, vom Steuerwettbewerb mit den Nachbargemeinden sowie von der positiv bewerteten ökonomischen Aufschwungssituation geprägt. Diese Prägung lässt sich in den beiden Walliser Gemeinden sowie in Affoltern, aber auch im etwas wachstumskritischeren Hedingen an den jüngsten Erhöhungen der Ausnutzungsziffern in den kommunalen *Zonennutzungsplänen* in den jeweiligen Ortsmitteln beobachten. Die so gesetzten Anreize für private Entwicklungsprojekte beziehen sich jeweils auf einzelne Parzellen, deren Planung und Entwicklung in passiver Manier den privaten Akteurinnen und Akteuren überlassen wird. Dabei belassen es die Gemeindeverwaltungen entweder gewollt (in einem liberalen Handlungsverständnis) oder aufgrund fehlender Ressourcen erzwungen (in einem passiven Handlungsverständnis) bei der Kontrolle der eingereichten Baugesuche anhand der Kriterien der *Zonennutzungsordnungen*. Dies gilt in den Walliser Gemeinden, aber auch in Affoltern nicht nur für kleine Einfamilienhausneubauten, sondern auch für große Neubauprojekte, die zentrale Gebiete der Siedlungslandschaft tangieren (z.B. bei der Realisierung des neuen Visper Zentrums oder der großen, siebengeschossigen Wohnneubauten in Naters).

In den reaktiven Gemeinden, in denen als wichtigste Policy-Instrumente neben den *kommunalen Baureglements* und deren *Zonennutzungsplänen* auch die Instrumente der *Sondernutzungsplanung* genannt werden, ist zwar der Fokus auf die Einzelparzelle immer noch wichtig, gleichzeitig zeigt sich aber, dass routinehafte, reak-

tiv motivierte Eingriffe in die private Gestaltungsfreiheit bezüglich der Einzelparzellen immer vor einem strategischen Hintergrund und mithilfe *kommunaler* planerischer Grundlagen passieren, welche die Maßstabebene der Einzelparzelle verlassen. Eine Einordnung von Neubauten bezüglich ihrer Gestaltung und Nutzung und die allenfalls aus öffentlicher Sicht als notwendig eingestufte Intervention sind in einer solchen Logik nur parzellenübergreifend und mindestens auf Quartiersebene möglich. Als Planungsgrundlagen für solches Handeln dienen strategisch festgehaltene räumliche Entwicklungsziele, formuliert in *Leitbildern* (Wetzikon) und *Legislatorzielen* (Arbon), oder langfristige Entwicklungsideen und -geschichten (Uster, aber auch Arbon), die aufgrund personeller Kontinuität durch Einzelpersonen entwickelt wurden.

Diese strategisch-planerischen Grundlagen setzen Anreize, den privaten Akteurinnen und Akteuren die Planung nach *Sondernutzungsregeln* aufzudrängen, zum Beispiel über die *Gestaltungsplanpflicht bestimmter Areale* oder über das Versprechen größerer Ausnutzung und freierer Gestaltung im Austausch gegen hohe architektonische Qualität respektive die Durchführung von *Architekturwettbewerben* bei *Gestaltungsplänen* und *Arealüberbauungen*. Diese Anreize werden in einem reaktiven Verständnis gesetzt, weil sie die somit erzwungene öffentliche Mitsprache in gemeinsamen *Planungsworkshops* oder bei der Jurierung der eingereichten Projekte in *Architekturwettbewerben* bedeutet. Dabei werden von der öffentlichen Hand wiederum die planerischen Grundlagen benutzt, um auf einer zumindest das Quartier umfassenden Maßstabebene bezüglich der Nutzung mitzureden sowie bei der Gestaltung auf strategisch festgelegte städtebauliche Kriterien zu achten. Als Beispiele dienen folgende Projekte: die zusammenhängenden baulichen Strukturen im *Zellweger-Areal* in Uster, die den Nachbargrundstücken angepassten Dachgeschosshöhen beim Projekt *Rosengarten*, die einheitliche Volumetrie auf dem *Saurer-Areal* in Arbon oder die teilweise realisierten Baulinien sowie die reaktiv zwar erfolglos verteidigte, in ihrer Volumetrie jedoch einheitlich geplante ursprüngliche Entwicklung im Quartier *Widum* in Wetzikon.

In den beiden als proaktiv einzustufenden Untersuchungsgemeinden Rorschach und St. Margrethen gehören zu den am wichtigsten wahrgenommenen Policy-Instrumenten einerseits die Möglichkeiten der *Sondernutzungsplanung* und andererseits die verschiedenen Maßnahmen *kommunaler Bodenpolitik*. Bezüglich der *Sondernutzungsplanungsinstrumente* gelten grundsätzlich die bereits in den reaktiven Gemeinden geäußerten Aussagen zur öffentlichen Mitwirkung und zur Maßstabebene der Planung. Ein wichtiger Unterschied liegt jedoch darin, dass das jeweilige Festlegen der planerischen und architektonischen Projektgrundlagen sowie der Nutzungsart in den aktiven Untersuchungsgemeinden vor allem in der Form von kollektiven Entscheidungsprozessen vorstattengeht.

Konkret heißt das, dass die Gemeindebehörden bereits möglichst lange vor einer Projekteingabe in Kontakt mit den privaten Akteurinnen und Akteuren treten,

um die Entwicklung ihrer Grundstücke nach *Sondernutzungsplanung* gemeinsam zu diskutieren (z.B. beim *Alcan-Areal* in Rorschach oder dem *Hiag-Areal* in St. Margrethen). Ein weiterer wichtiger Unterschied ist zudem, dass bei der Entwicklung einiger Projekte auf Basis der *Sondernutzungsplanung* zuvor *kommunale Bodenpolitik* betrieben wurde (z.B. im Zentrum Rorschachs im *Würth-Hauptsitz* und *Migros-Trischliplatz* oder bei zwei bahnhofsnahe *Zentrumsüberbauungen* in St. Margrethen). Beide Vorgehensweisen machen einen strategischen Planungsrahmen auf mindestens kommunaler Ebene notwendig, da nur so die in naher Zukunft baureifen Parzellen erfasst oder Grundstücke strategisch gekauft werden können, um die spätere Entwicklung dieser Areale möglichst nach den öffentlichen Zielen zu bewerkstelligen. In Rorschach sind zudem zusätzlich Planungshorizonte zu sehen, die sich neben der grundsätzlichen Ausrichtung als Regionalzentrum (auch in Uster, Wetzikon, Visp, Affoltern und Arbon) an der Region orientieren. Ein Beispiel ist die *Hochhausstudie*, die gemeinsam mit den Nachbargemeinden erarbeitet wurde und den Bau höherer Häuser auf dem *Alcan-Areal* in Rorschach ermöglichte.

Abstrahiert und zusammengefasst heißt das, dass in passiven Gemeinden die wichtigste Maßstabsgröße der kommunalen Planung die Einzelparzelle zu sein scheint. In reaktiven Gemeinden liegt der Fokus vermehrt auf der Quartiersebene, in proaktiven Gemeinden auf der kommunalen Ebene. Es variieren zwischen den drei Typen von *Governance* jedoch nicht nur die Maßstabsebenen der kommunalen Planung, sondern es variiert auch die jeweilige Breite des politischen *Scopes* der kommunalen Raumordnungspolitik. Während die vier passiven Gemeinden klassische kommunale Raumplanung betreiben, gehen die übrigen fünf Gemeinden einen Schritt weiter und betreiben strategische Raum- und Ortsentwicklung.

Sichtbar wird der unterschiedliche politische *Scope* an den verwendeten Policy-Instrumenten: Die reaktiven sowie die *proaktiven* Gemeinden nutzen nicht nur die klassischen *regulären* Raumplanungsinstrumente, sondern legen den Fokus vor allem auf *optionale* und *weitere* Policy-Instrumente. Konkret und etwas überspitzt formuliert heißt das, dass die passiven Gemeinden ihren Raum zwar planen und die kommunale Infrastruktur sowie die zukünftigen Bauten organisieren. Es mangelt jedoch an politikfeldübergreifenden Strategiediskussionen (hinsichtlich der Planung von zukünftig notwendigen Schulen, der zukünftigen Organisation der Sozialdienste aufgrund einer möglichen Überalterung oder der Integration der ausländischen Wohnbevölkerung), die ebenfalls an die Raumordnungspolitik geknüpft sind. Dies geschieht entweder willentlich oder aufgrund fehlender administrativer oder politischer Ressourcen.

9.2.3 Von der Einzelparzelle über »Stadtinseln« zur kommunalen oder gar regionalen Planung

Der planerische Maßstab der drei Formen von lokaler *Governance* ist auf unterschiedlichen Ebenen anzusiedeln: Passive Gemeinden planen vor allem auf der Ebene der Einzelparzelle, reaktive Gemeinden auf Quartiersebene sowie proaktive auf dem Perimeter der ganzen Gemeinde oder gar der Region. Was sind die räumlichen Konsequenzen dieser Unterschiede?

Passive lokale Governance: Nichtformulierung respektive Nichteinforderung öffentlicher Qualitätsvorstellungen

Passive handelnde Gemeinden zeichnen sich durch einen planerischen Fokus auf Einzelparzellen aus. Dabei werden Neu- oder Umbauten nach Marktlogik auf Basis der kommunalen *Bau- und Zonenordnungen* geplant und entwickelt und möglichst effizient mittels funktionaler Verkehrsachsen erschlossen. Die wichtigsten öffentlichen Räume finden sich an den Knotenpunkten und den gut frequentierten Verkehrsachsen der funktionalen Verbindungen. Für den Langsamverkehr dienen vor allem Fahrrad- oder Gehwege, die zwar teilweise ausgebaut werden, aber meist den bereits existierenden Verkehrswegen folgen. Verkehrsberuhigte Zonen und breitere Gehwege sind häufig das Resultat der notwendigen Renovation kommunaler Straßen oder wichtiger Verkehrsknotenpunkte (und dann vor allem in den Ortskernen oder an Bahnhöfen, vgl. Affoltern und Visp). In Hedingen beschränkte sich der Umbau der Hauptverkehrsachse im Zuge der flankierenden Maßnahmen auf die Verschmälerung der Fahrstreifen. Weitere Maßnahmen zur Aufwertung dieser Verkehrsachse, die mitten durch den Dorfkern führt, waren nicht geplant, obwohl ein Großteil des Umbaus kantonale finanziert wurde.

Zusätzliche Grünflächen oder Parks entstehen in den passiven Gemeinden vor allem dann, wenn sich die Investorinnen und Investoren im Wettbewerb mit anderen Neubauprojekten einen Vorteil aus ihrer Realisierung erhoffen beziehungsweise dann, wenn künftige Mieterinnen und Mieter dies einfordern. Beispiele hierfür sind die geplanten Pocket Parks im Projekt *Zentrumsentwicklung Obere Bahnhofstraße* oder die geplante Grünanlage auf dem *OVA-Areal* in Affoltern.

Die Mechanismen hinter diesem kommunalen Planungsmodus sind in der Art und Weise der Planungsauslösung sowie in der Form der öffentlich-privaten Zusammenarbeit bei Neu- oder Umbauprojekten zu finden. Diese Mechanismen sind – wie im Kapitel 8 gezeigt – die Folge unterschiedlicher strukturell-institutioneller Bedingungen. In passiven Gemeinden dominiert eine Logik der privaten Marktanalyse, die sich auf der Ebene der Einzelparzelle abspielt. Einzelne private Bauwillige fragen sich, ob und in welcher Form sich eine Neuinvestition in ihr Grundstück lohnen könnte. Größere Investorengruppen überlegen sich strategisch, welche Par-

zellen in welchen Gemeinden sich für größere Neu- oder Umbauprojekte am besten eignen könnten. Fällt einmal die Entscheidung zur Investition, zeichnet sich die öffentlich-private Zusammenarbeit häufig durch eine erzwungene oder gewollte Absenz der öffentlichen Hand aus. Einerseits können für diese Absenz die fehlenden politisch-administrativen Ressourcen und Kompetenzen durch den niedrigen Professionalisierungsgrad verantwortlich gemacht werden. Andererseits zeigt sich auch, dass der Fokus auf einzelne Parzellen gewollt ist: Es wird in einigen Gemeinden bewusst dem Markt überlassen, was die räumlichen Konsequenzen der kommunalen *Bau- und Zonenordnungen* sind. Eine weitere Einmischung in den als effizient und sinnvoll erachteten privaten Immobilienmarkt ist in diesen Fällen auch politisch nicht erwünscht.

Reaktive lokale Governance: Einforderung öffentlicher Qualitätsvorstellungen auf Quartiersebene

In reaktiven Gemeinden lässt sich die Maßstabsebene der lokalen öffentlichen und deutlich interventionistischen Planung auf der Quartiersebene festmachen. Dabei werden öffentliche Qualitätsvorstellungen in den Realisierungsprozessen über die Nutzung von hauptsächlich optionalen Policy-Instrumenten eingefordert. Die räumlichen Konsequenzen sind »Stadtinseln«, die sich in ihrem städtebaulichen Ausdruck und Anspruch sowie der baulichen Maßstabsebene teilweise stark von ihren älteren Nachbarbauten unterscheiden. Beispiele sind das *Quartier Widum* in Wetzikon (neue Zeilen- und Blockrandbauten neben alten Einfamilienhäusern), das *Zellweger-Areal* in Uster (Neubauten in der Größe der ehemaligen Industriegebäude neben älteren volumenmäßig deutlich kleineren Mehrfamilienhausquartieren) oder die Neubauten in der *Stadtmitte* in Arbon (Volumetrie und Erschließungsart unterscheiden sich stark von der angrenzenden Altstadt). Gleichzeitig schaffen es die Behörden über die Realisierung solcher Neubauten, relativ weitläufige öffentliche Räume neu zu gestalten, die nicht nur funktionalen Straßenverbindungen entsprechen: Resultate sind neu geschaffene Platzsituationen, gestaltete und aufgewertete Straßenzüge mit breiten Gehwegen oder Begegnungszonen.

Ein ähnliches Verdikt kann hinsichtlich neu geplanter Verkehrserschließungen für den Langsamverkehr gezogen werden. Die reaktiven Gemeinden priorisieren die Entwicklung des Langsamverkehrs zum Beispiel strategisch über die *Richtplanung* (Wetzikon und Arbon). Dabei bauen sie Fahrradroutes und Fußwege einerseits in die öffentlichen Räume ein und versuchen andererseits, private Investorinnen und Investoren mittels reaktiver Interventionen davon zu überzeugen, dass solche Verbindungen mit öffentlichen Nutzungsrechten auch quer durch neu realisierte private Überbauungen zustande kommen können (z.B. der Weg durch die Siedlung *Im Lot* oder durch den *Kern Nord* in Uster).

Die reaktiven Behörden versuchen bei der Realisierung von neuen Grünräumen, diese Grünräume zwischen Neubauten, wenn möglich, öffentlich zugänglich zu

machen (z.B. die Räume zwischen den Neubauten im *Quartier Widum* in Wetzikon). Darüber hinaus versuchen die Gemeinden mit diversen optionalen und weiteren Instrumenten öffentliche Parkanlagen oder die Siedlungsränder neu zu gestalten, zu möblieren und so aufzuwerten. Beispiele sind die Stadtparks in Uster, die entweder durch *Gestaltungspläne* und private Mitfinanzierung (*Zellweger-Areal*) oder mittels *kantonalen Hochwasserschutzmaßnahmen* (*Stadtpark*) realisiert wurden. Die Gestaltung der Siedlungsränder mit der »Fjordstrategie« anhand der *kommunalen Richtplanung* in Wetzikon ist ein weiteres Beispiel.

Hinter diesem Modus lokaler Planung stehen öffentliche Bedarfsabklärungen, wobei Nutzungspotenziale und öffentliche Interessen durch strategische Planungsprozesse der Bauverwaltung oder der kommunalen Exekutive abgeklärt und formuliert werden. Diese planerischen Grundlagen benutzen die Behörden, um Baugesuche für Einzelparzellen oder größere Projekte auf ihre Tauglichkeit, im Rahmen der öffentlichen Qualitätsvorstellungen, zu prüfen und wenn nötig, reaktiv einzugreifen. Die dabei entstehenden »Stadtinseln« sind das Resultat quartierbasierter strategischer Planungen der öffentlichen Hand und gründen darin, dass sich der öffentliche Einfluss teilweise auf einzelne Parzellen respektive Projekte beschränkt. Der städtebauliche Einbezug der Nachbargrundstücke ist somit erst dann möglich, wenn auch deren Eigentümerinnen und Eigentümer über eine Neuinvestition nachdenken.

Da logischerweise nicht nur die öffentliche Hand Bedarfsabklärungen für bestimmte Areale erarbeitet und Vorstellungen zur Entwicklung bestimmter Areale entwirft, sondern auch die involvierten privaten Grundeigentümerinnen und -eigentümer oder Investorengruppen, kann es bei divergierenden Planungsabsichten zu Konflikten kommen. Nicht in allen Fällen ist es aus diesem Grund möglich, die öffentlich gesetzten Qualitätsziele einzufordern. Zum Beispiel war die öffentlich gewollte Realisierung einer Langsamverkehrsachse quer durch ein privat geplantes Neubaugebiet im *Zentrum Unterwetzikon* (Wetzikon) auch mit dem von der Behörde angestrebten Gang vor das Verwaltungsgericht nicht durchsetzbar. Ein anderes Beispiel ist die nicht realisierte Umsiedlung der Gemeindebibliothek in einen Neubau des *Kerns Nord* in Uster. Die Bibliothek hätte die nicht eben häufig genutzten öffentlichen Räume zwischen den Neubauten womöglich beleben können. Gleiches gilt für die Planung des *Saurer-Areals Zwei* in Arbon, wo zum Zeitpunkt der Datenerhebung von öffentlicher Seite befürchtet wurde, dass die ursprünglich eingeforderten, öffentlich nutzbaren Platzsituationen in der weiterführenden privaten Planung größeren Bauvolumen geopfert würden.

Reaktive Handlungsrationale können – vereinfacht gesprochen und wie im Kapitel 8 aufgezeigt – erst durch eine gewisse Professionalisierung der kommunalen Bauverwaltung entstehen. Erst die Kompetenzen und Ressourcen einer Verwaltung, die nicht nur operativ, sondern auch strategisch arbeitet, machen eine parzellenübergreifende strategische Planung möglich, die – paradoxerweise – vor allem in der operativen Arbeit zum Tragen kommt. Sind öffentliche Planungs- und Quali-

tätsgrundlagen formuliert und genügend zeitliche Ressourcen vorhanden, so kann die Bauverwaltung auch bei der Begutachtung von Projekten auf Einzelparzellen eine Gesamtsicht einbringen und sich reaktiv, oder gar proaktiv, in private Planungen einbringen. Dasselbe gilt für die Planung größerer Areale: Nur mit genügend administrativen Ressourcen und Kompetenzen entstehen Handlungsspielräume, die ein reaktives Intervenieren hinsichtlich öffentlich formulierter Qualitätsvorstellungen ermöglichen. Ökonomische Wachstumssituationen helfen bei der Einforderung öffentlicher Qualitätsziele in privaten Bauprojekten zusätzlich, da sich die Abhängigkeit von einzelnen, investitionswilligen Privaten abschwächt.

Proaktive lokale Governance: Erreichung öffentlicher Qualitätsziele dank Agendazielen auf kommunaler Ebene

Die öffentliche Planung in proaktiven Gemeinden zeichnet sich durch einen kommunalen oder gar regionalen Planungshorizont aus. Die wichtigsten raumwirksamen Policy-Instrumente bei der Einforderung oder Realisierung öffentlicher Qualitätsziele sind optionale oder weitere Policy-Instrumente, wobei *Sondernutzungsplanungen* und *aktive strategische Bodenpolitik* im Vordergrund stehen. Die räumliche Konsequenz ist ein kommunal aufeinander abgestimmtes Netz an aufgewerteten Räumen und Neubauten. Auch in diesen Gemeinden können »Stadtinseln« entstehen, die jedoch stärker mit ihren Umgebungen in städtebaulicher Verbindung stehen. Beispiele sind abgestufte Gebäudehöhen, die sich den älteren Nachbarbauten anpassen, verbindende Grünflächen oder öffentliche Räume, die sich nicht lediglich auf die Neubauten beziehen (vgl. den Bau der Fußgängerbrücke über die Bahn als verbindendes Element zwischen altem Dorfkern und Neubaugebiet in St. Margrethen oder die Aufwertung ganzer Straßenzüge in Rorschach). Die Planung auf kommunaler Ebene macht zudem die strategische Definition und räumliche Abgrenzung verschiedener Arten von Siedlungsgebieten möglich. So erhöht Rorschach im Stadtzentrum nicht einfach generell die Nutzungsziffern, sondern stuft sie je nach Areal ab. Dasselbe gilt in St. Margrethen, wo deutlich größere und höhere Neubauten nur auf der Nordseite der Bahnlinie möglich sind, was die räumliche Trennung von kleinteiligerem Altbestand und großflächigeren Neuprojektierungen ermöglicht.

Über die *strategische Bodenpolitik* und die Nutzung von *Sondernutzungsplanungen* schaffen die proaktiven Gemeinden öffentliche Räume mit Aufenthaltsqualitäten an relevanten Orten. So ist beim Projekt *Europuls* in St. Margrethen zwischen den Gebäuden ein großer Boulevard geplant, der zum Verweilen und als Ort der Begegnung einladen soll. Breitere Gehwege und privat finanzierte Möblierungen oder Begrünungen werden in proaktiven Gemeinden durch die Behörden als Kompromiss von den privaten Bauwilligen eingefordert, die als Ausgleich höher oder voluminöser bauen können. Beispiele sind die Neubauten in der Altstadt Rorschach oder der Kompromiss beim Projekt *Bahnhofstraße Südwest* (St. Margret-

hen). Ähnliche Resultate erzielen die Behörden auch mit der gezielten Aufwertung und Möblierung von kommunalen, aber auch kantonalen Straßen (*Bahnhofstraße* in St. Margrethen oder *Churerstraße* in Rorschach).

Hinsichtlich der Schaffung von Grünräumen können ähnliche Schlüsse gezogen werden. Auf der einen Seite sind Stadtparks oder Grünräume meist bereits in den *Workshopverfahren*, die der Ausarbeitung von *Sondernutzungsinstrumenten* dienen, Teil der Diskussionen um größere Projekte. So war der *Stadtwald* rund um das Hochhausprojekt auf dem *Alcan-Areal* in Rorschach genauso wie das Begrünungskonzept für *Europuls* (St. Margrethen) Teil der kooperativen Planungsvereinbarungen. Gleiches gilt für den öffentlich zugänglichen Park am See vor dem Neubau auf dem *Würth-Areal* (Rorschach), wo das öffentliche Nutzungsrecht des Weges Teil der öffentlichen Bedingungen für die Bewilligung des *Gestaltungsplans* war.

Diese Aufwertungsmaßnahmen sind in den meisten Fällen auch dem Langsamverkehr gewidmet. Dafür entstehen neben breiteren Gehsteigen und möblierten Straßenachsen auch verkehrsberuhigte Begegnungszonen oder neue Langsamverkehrsachsen. Durch den *Stadtwald* auf dem *Alcan-Areal* entsteht eine neue Berg-Tal-Verbindung und aufgrund des durchgehenden Seeuferwegs trotz privaten Seeanstosßes eine Ost-West-Verbindung (Rorschach). Die öffentlich finanzierte neue Brücke über den Bahnhof St. Margrethen dient nur dem Langsamverkehr (Fahrrad- und Fußweg).

Obwohl sich die Maßnahmen zur Erhöhung der Siedlungsqualität und die dafür genutzten Policy-Instrumente (außer der *Bodenpolitik*) nicht signifikant von den reaktiven Gemeinden unterscheiden, sind doch unterschiedliche Formen der öffentlich-privaten Zusammenarbeit zu beobachten. Die proaktiven Gemeinden zeichnen sich dadurch aus, dass die strategische Planung der öffentlichen Hand nicht im Alleingang, sondern in vielen Fällen kooperativ mit investitionswilligen privaten Akteurinnen und Akteuren erarbeitet wird. Diese Erarbeitung geschieht in kooperativen Planungsprozessen gemeinsam mit externen Planungsbüros sowie in formellen oder informellen öffentlich-privaten Netzwerken. Konflikte sind durch die gemeinsame Planung und die entstandenen öffentlich-privaten Vertrauensverhältnisse weniger häufig, was sich räumlich aufgrund gemeinsamer Planungen in weniger starken städtebaulichen Brüchen oder aber in einer räumlich klaren Trennung verschiedener städtebaulicher Typologien niederschlägt.

Die Entstehung einer proaktiven Form lokaler *Governance* wird – wie im Kapitel 9 veranschaulicht – durch professionalisierte Stadtpräsidien, bei gleichzeitigem ökonomischem Schrumpfungsdruck, ermöglicht. Die durch das Vollzeitamt vorhandenen Ressourcen ermöglichen das Aufbauen von öffentlich-privaten Netzwerken, die zu einer erfolgreichen Planung in ökonomisch schwierigen Situationen wiederum notwendig sind. Die kooperative Planung und Realisierung von gut gestalteten öffentlich nutzbaren Räumen, Grünräumen und Langsamverkehrswegen dient in dieser Situation nicht nur den konkreten Nutzerinnen und Nutzern, sondern

auch als positives Wachstumssignal für weitere potenzielle Investorinnen und Investoren.

9.3 DIE SCHAFFUNG VON SIEDLUNGSQUALITÄTEN IM SPANNUNGSFELD VON STRUKTUR UND AGENCY

9.3.1 Formen lokaler *Governance* und ihr räumlicher *Outcome*

Die drei Formen lokaler *Governance* können anhand der neun untersuchten Gemeinden mit unterschiedlichen räumlichen *Outcomes* in Verbindung gebracht werden. Zusammenfassend unterscheiden sich die drei *Governance*-Typen hinsichtlich grundsätzlicher Annahmen und Mechanismen der lokalen Planung und der Aufgabenteilung in raumwirksamen Projekten (vgl. Tabelle 16).

In passiven Gemeinden basiert die lokale Planung auf einer relativ strikten Arbeitsteilung. Die öffentliche Hand wird einerseits für die grundlegende Planung verantwortlich gemacht, die sich an den kantonalen Vorgaben orientiert. Andererseits obliegt der Behörde die Bewilligung konkreter Entwicklungsprojekte anhand dieser Regeln (meist *kommunale Bau- und Zonenordnungen*). Privaten Bau- oder Investitionswilligen kommt die Rolle zu, anhand privater Marktanalysen die ökonomischen Potenziale der bebaubaren Parzellen abzuschätzen und Projekte zu entwickeln.

Im Unterschied zu reaktiven Gemeinden ist die öffentliche Hand in den konkreten Projekten häufig absent. Auch die Art der Planungsauslösung unterscheidet sich in den reaktiven und proaktiven Gemeinden: Hier finden deutlich detailliertere Erarbeitungen strategischer öffentlicher Planungsgrundlagen statt, die entweder mit privaten Interessen in konfliktreichen Planungsprozessen kollidieren (reaktive Gemeinden) oder gemeinsam in kooperativen Planungsprozessen erarbeitet werden (proaktive Gemeinden). Die geringste Arbeitsteilung ist in den proaktiven Gemeinden zu sehen, in denen auch in konkreten Projekten häufig gemeinsam in *Workshopverfahren* geplant und realisiert wird.

Die räumlichen Auswirkungen dieser unterschiedlichen Mechanismen der kommunalen Planung und Projektrealisierung zeigen sich erstens auf den unterschiedlichen Maßstabsebenen der lokalen Planung: Passive Gemeinden fokussieren auf Einzelparzellen, reaktive Gemeinden planen und intervenieren auf der Maßstabsebene der Quartiere, proaktive Gemeinden auf Gemeindeebene. Auch der *Scope* der Raumordnungspolitik unterscheidet sich: Während passive Gemeinden über die regulären Policy-Instrumente klassische Raumplanung betreiben, weitet sich der Handlungsspielraum in den reaktiven und proaktiven Gemeinden durch die Nutzung optionaler und weiterer Instrumente auch hinsichtlich der damit tangierten

Politikbereiche aus. Denn eine raumordnungspolitische Gesamtstrategie befasst sich nicht nur mit der *Zonennutzungsplanung*, sondern auch mit Fragen der Planung des lokalen Sozialstaates, der Schulinfrastruktur oder mit der Integration sozioökonomisch tiefer gestellter oder ausländischer Einwohnerinnen und Einwohner. In den Gemeinden mit höherem *Scope* sind dann – neben den drei analysierten Zielen zur Verbesserung der Siedlungsqualität – auch vermehrt Themen wie Nutzungsmix in neuen Siedlungen und Quartieren oder die Förderung bestimmter Wohnformen zu beobachten.

Hinsichtlich dieser drei Themen, die für das Erreichen einer hohen Siedlungsqualität als notwendig erachtet werden, zeigt sich Folgendes: Öffentliche Räume, Langsamverkehrsmaßnahmen oder die Schaffung von Grünräumen beschränken sich in den passiven Gemeinden häufig auf privatwirtschaftlich und im Wettbewerb als sinnvoll und notwendig erachtete Maßnahmen. Die reaktiven und proaktiven Gemeinden hingegen investieren einerseits öffentliche Gelder in die Erstellung und Erweiterung von Projekten in diesen Themenbereichen, andererseits fordern sie mittels optionaler Planungsinstrumente von privaten Bauwilligen gut ausgebaute öffentliche Räume ein. Letzteres geschieht in den proaktiven Gemeinden vor allem über Kompromisse. Es kann festgehalten werden, dass reaktive und proaktive Gemeinden deutlich mehr finanzielle und administrativ-politische Ressourcen für die Einforderung und Schaffung der Siedlungsqualität aufwenden als passive Gemeinden.

9.3.2 Suburbane Siedlungsformen und -qualitäten als Resultat von Struktur und in geringerem Maß von Agency

Lokale Handlungsspielräume oder strukturell vorgegebene Realitäten?

Können nun die verschiedenen Formen lokaler *Governance* – also die sich unterschiedlich manifestierenden Formen öffentlich-privater Zusammenarbeit – verantwortlich gemacht werden für die heute sichtbaren suburbanen Siedlungslandschaften in der Schweiz? »Jein« wäre die adäquate Antwort, die ich nach der vorliegenden Analyse geben kann.

Grundsätzlich zeigt sich, dass sich die räumlichen Konsequenzen zwischen den Gemeinden mit unterschiedlichen Formen lokaler *Governance* relativ deutlich unterscheiden. Daraus kann gefolgert werden, dass suburbane Gemeinden, deren politisch und administrativ Verantwortlichen sowie die jeweilige Art der kommunalen Planung einen gewissen Anteil an der Gestaltung der heutigen Siedlungslandschaft und an der Schaffung von Siedlungsqualitäten haben.

Tabelle 16: Drei Formen lokaler Governance und ihre Auswirkungen auf die kommunale Raumentwicklung

	FORMEN LOKALER GOVERNANCE		
	PASSIV	REAKTIV	PROAKTIV
MECHANISMEN DER LOKALEN PLANUNG UND PROJEKTREALISIERUNG			
Art der Planungsauslösung	Private Marktanalyse	Öffentliche Bedarfsabklärung versus private Marktanalyse	Öffentlich-privates Aushandeln, kooperative Planung
Form der öffentlich-privaten Zusammenarbeit bei Entwicklungsprojekten	Absenz der öffentlichen Hand oder Konsens	(Latenter) Konflikt trotz vorhandener Netzwerke	Netzwerk und Aushandlung, kooperative Realisierung
AUSWIRKUNGEN AUF DIE KOMMUNALE RAUMENTWICKLUNG			
Maßstabsebene der öffentlichen Planung	Gemäß BZO, Einzelparzelle	Quartiersebene, »Stadtinseln«	Gemeindeebene
Scope der Raumordnungspolitik	Klassische Raumplanung	Strategische, ökonomische und raumpolitische Entwicklungsplanung, auch Planung anderer Politikbereiche (z.B. Schule, Soziales, Bevölkerungsentwicklung, Integration)	
Routinemäßig genutzte Policy-Instrumente	Libérale Nutzung des kommunalen Baureglements	Sondernutzungsplanung, Kommunales Baureglement	Aktive Bodenpolitik, Sondernutzungsplanung, Kommunales Baureglement
Narrative bezüglich der Einforderung von Qualität	Effizienz, Nicht-Notwendigkeit, Marktlogik	Notwendigkeit, Aufbau von Stadtidentität	Notwendigkeit, Anziehen von privatem Kapital
Outcome bezüglich »öffentlicher Räume«	Funktionaler Straßenraum (Einkaufen, Verkehr)	Gestalteter und aufgewerteter Straßenraum	Öffentliche Plätze, aufgewerteter und gestalteter Straßenraum
Outcome bezüglich des »Langsamverkehrs«	Gehwege und funktionale Achsen	Strategische Priorisierung des Langsamverkehrs, aufgewertete Gehwege, öffentliche Wege durch private Überbauungen	Langsamverkehrsachsen, breite Gehwege und öffentliche Wege auch auf privatem Grund
Outcome bezüglich »Grünflächen«	Landwirtschaftliche Flächen und Wald im Umfeld der Gemeinde als Erholungszonen	Gestaltete Siedlungsränder, begrünte Höfe, Pocket Parks, (Stadt-)Parks	Öffentliche Parks auch auf Privatland

Quelle: eigene Darstellung.

Die im Kapitel 8 beschriebenen Unterschiede zwischen den Gemeinden mit jeweils ähnlicher Form von *Governance* zeigen ebenfalls einen gewissen Spielraum. Beispiele aus den passiven Gemeinden sind die Schaffung einer temporären Ortsplanungsstelle in Affoltern oder die begonnene Strategiediskussion, die zu einer eigenständigeren öffentlichen Planung und zur besseren Steuerung der Siedlungsplanung in Visp führen soll. Auch die reaktiven Gemeinden planen nicht in allen Fällen gleich: Uster und Arbon betätigen sich zum Beispiel ausnahmsweise in *strategischer Bodenpolitik*, während in Wetzikon solche Maßnahmen nicht diskutiert werden. Am ähnlichsten sind sich die beiden proaktiven Gemeinden, Rorschach und St. Margrethen. Diese Beobachtung kann jedoch auch darauf zurückverfolgt werden, dass die beiden Gemeinden die instrumentellen Möglichkeiten der raumwirksamen Policy-Instrumente, im Vergleich mit den anderen sieben Gemeinden, am ehesten ausnutzen – und sich so in ihren raumwirksamen Tätigkeiten stark gleichen.

Die in der Einleitung und im Theorieteil dieser Arbeit formulierte Agency-These, dass individuelle oder kommunale Handlungsspielräume in raumwirksamen Prozessen vorhanden sind und unterschiedlich genutzt werden, kann demzufolge zumindest in Teilen bestätigt werden.

Die kommunalen Handlungsspielräume hinsichtlich der Steuerung der Siedlungslandschaft sind aber – wie ich zeigte – stark von strukturellen Bedingungen abhängig. »Jein« lautet die Antwort auf die Frage nach der Verantwortlichkeit auf lokaler Ebene darum auch, weil die Schweizer Gemeinden durch unterschiedliche strukturelle Bedingungen nicht dieselben räumlichen und administrativ-politischen Ausgangslagen aufweisen – und sich diese Bedingungen analytisch nachvollziehbar mit beobachteten Unterschieden in den lokalen Formen von *Governance* in Beziehung bringen lassen können. Es sind demzufolge nicht lediglich die lokalen Akteurinnen und Akteure und die durch sie geprägten Formen der öffentlich-privaten Zusammenarbeit, die für die heutigen Siedlungslandschaften verantwortlich zu machen sind.

In den Kapiteln 8.1 und 8.2 zeigte ich, wie die lokalen Akteurinnen und Akteure die ökonomische Situation sowie den politisch-administrativen Professionalisierungsgrad argumentativ mit den beschriebenen lokalen Handlungsrationalen verknüpfen. Kurz zusammengefasst ermöglicht die administrative oder politische Professionalisierung durch die vorhandenen personellen, fachlichen und zeitlichen Ressourcen eine deutlich stärkere Steuerung der kommunalen Raumentwicklung und dadurch ein stärkeres Einfordern öffentlich definierter Qualitätsvorstellungen. In weniger professionalisierten Gemeinden äußern die Befragten in den passiven Gemeinden eine Überforderung administrativer Kapazitäten. Das hindert die öffentliche Hand, stärker in private Bauprojekte einzugreifen, wobei öffentliche Interessen zu kurz kommen. Gleichzeitig sind sich die öffentlichen Akteurinnen und Akteure teilweise bewusst, dass zu wenige Ressourcen für die Erarbeitung konkreter

räumlicher Ziele vorhanden sind, was die Interventionsmöglichkeiten ebenfalls schwächt.

Die jeweilige ökonomische Situation – respektive die hier untersuchten, nicht lokal beeinflussbaren ökonomischen Brüche – hat ebenfalls einen wichtigen Einfluss auf die lokalen Planungsprozesse und die Gestaltung der Siedlungslandschaften. So äußern die Interviewpartnerinnen und -partner Überforderungstendenzen entweder durch die stark ansteigende Mobilität oder durch die ökonomische Negativspirale. Der geäußerten Überforderung können nur Gemeinden mit reaktiven oder proaktiven Handlungsrationalen zugunsten öffentlicher Interessen in der Siedlungslandschaft begegnen, die über bestimmte Verwaltungskapazitäten oder politische Ressourcen in der Form von Vollzeitgemeindepräsidien verfügen.

Die einzigen Gemeinden, deren lokale *Governance* deutlich weniger von strukturell-institutionellen Bedingungen abhängt, sind die passiven Gemeinden, die bewusst liberal planen. Hier äußern die Befragten eine positive Sicht auf die ökonomische Wachstumssituation *sowie* auf die vorhandenen administrativ-politischen Strukturen. Die einzige wirklich beobachtbare Agency-Entscheidung hinsichtlich der öffentlich-privaten Zusammenarbeit ist demzufolge eine, die zugunsten einer passiven *Governance* mit bewusst liberaler Prägung getroffen wird.

Weitere Bedingungen für die Einforderung von Siedlungsqualität: Steuerwettbewerb, historische Siedlungsstrukturen und Brachen

Neben den ökonomischen und institutionellen Einflussbedingungen, die ich mit der vorliegenden Studie systematisch analysierte, spielen weitere, das lokale Handeln strukturierende Phänomene eine relevante Rolle für Schweizer Agglomerationsgemeinden und deren Siedlungsstruktur und -qualität. Eine erste weitere Bedingung – die in den bisherigen Ausführungen zwischen den Zeilen ebenfalls häufig erkennbar ist – ist das Schweizer Steuersystem, das einen Wettbewerb zwischen den Gemeinden schafft. In allen untersuchten Gemeinden wird ein möglichst niedriges Steuerlevel angestrebt, was vor allem in den individuellen Begründungen für die Wahl und Nutzung der jeweils als relevant definierten raumwirksamen Policy-Instrumente zum Ausdruck kommt. Die Angst vor dem sozioökonomischen Abstieg oder der Drang zur Verbesserung der kommunalen finanziellen Situation ist in allen untersuchten Gemeinden beobachtbar. Denn nur, weil sich Gemeinden in der Nähe von Metropolraum-Kernstädten befinden, sind sie nicht vor Segregationstendenzen gefeit. Dies wird in den Interviewaussagen deutlich und durch die Studien von Schaltegger *et al.* (2011) und Schmidheiny (2006) unterstützt.

In einer solchen Lesart sind alle Schweizer Agglomerationsgemeinden in erster Linie »Wachstumsmaschinen«. Der Steuerwettbewerb kann vor allem für wenig professionalisierte Gemeinden als Katalysator für liberales Planen im Sinne einer passiven *Governance* gedeutet werden. Aus Sicht gewisser privater Investorinnen und Investoren spielt gemäß den Interviewaussagen neben der ökonomischen

Standortattraktivität zusätzlich die Sicherheit bezüglich der Projektrealisierung eine wichtige Rolle für den Investitionsentscheid. In Gemeinden mit passiver *Governance* ist diesbezüglich die private Planungssicherheit höher, da weniger mit öffentlichen Interventionen gerechnet werden muss. Womöglich ist die Tatsache, dass Uster und Wetzikon trotz professioneller Verwaltungen oder Vollzeitstellen reaktiv und nicht proaktiv planen, eine politische Konsequenz aus der positiv wahrgenommenen liberalen Art des Planens im Zusammenhang mit dem Wunsch nach ökonomischem Wachstum. In Arbon beispielsweise äußern die Befragten die aus politischen Gründen nicht gewollte Einnahme einer aktiveren öffentlichen Haltung.

Die generelle Folge des Steuerwettbewerbs ist demnach das weniger stark reaktiv oder proaktiv Auftreten der Gemeinden. Dies drückt sich auf die Siedlungslandschaft und -qualität in Schweizer Agglomerationsräumen aus, in fehlenden Interventionen oder Investitionen zugunsten öffentlicher (Grün-)Räume, öffentlich gewünschten Abstimmungen der Siedlungsgestaltung und Langsamverkehrsachsen.

Der in allen Gemeinden geäußerte Wachstumsdruck wird noch zusätzlich dadurch gefördert, dass die meisten lokal nutzbaren raumwirksamen Policy-Instrumente darauf ausgerichtet sind, in erster Linie räumliches Wachstum zu ermöglichen. Erste Schritte in eine andere Richtung sind erst seit dem Inkrafttreten des neuen Raumplanungsgesetzes möglich, das Rückzonungen zu Agrar- oder Ausgleichsflächen fordert, wenn auf kommunaler Ebene genügend oder zu viele Bauzonen für die mittelfristige Entwicklung der Siedlungsgebiete vorhanden sind.

Eine zweite strukturelle Bedingung, die einen zusätzlichen Einfluss auf die lokale Steuerung und Gestaltung der Siedlungslandschaft hat, sind die Unterschiede der Gemeinden, bedingt durch den historischen Siedlungskontext. In Gemeinden mit einer bestimmten Größe oder einer historischen, baulichen Identität als (Klein-)Stadt (Uster, Arbon oder Rorschach) sind geringere Unterschiede beobachtbar, wenn es um die aktuellen respektive die künftigen Vorstellungen der kommunalen Identitäten und Entwicklungen geht. Konflikte zwischen kollidierenden Vorstellungen über die künftigen Siedlungsformen sind in den »typischen« Agglomerationsgemeinden, die baulich nicht mehr Dorf, aber auch noch nicht Stadt sind, am größten. Beispiele in meinem Sample sind Wetzikon, Affoltern, St. Margrethen, aber auch Visp.

Solche Konflikte entzünden sich einerseits in Gemeinden mit reaktiv handelnden Behörden an der Begutachtung privater Bauprojekte. In Wetzikon prallen zum Beispiel unterschiedliche Entwicklungsvorstellungen in den Bewilligungsverfahren und in den Sitzungen der Stadtbildkommission aufeinander. Die reaktiven Gemeindebehörden plädieren für stärker urban geprägte Siedlungsformen (Blockrand- oder Zeilenbauten), wohingegen die privaten Investorengruppen eher auf ländlich geprägte Volumen setzen (Mehrfamilienhäuser mit individuellen Gärten). Resultate sind die erwähnten »Stadtinseln«, da sich die Gemeinde nur dann durchsetzen kann, wenn sie über eigenen Bodenbesitz verfügt. Andererseits äußern die Interviewpart-

nerinnen und -partner Identitätskonflikte zwischen Alteingesessenen und neu zugezogenen Einwohnerinnen und Einwohnern, die die politischen Diskussionen um die strategische Entwicklungsplanung erschweren. Während beispielsweise in Affoltern oder in Hedingen die Alteingesessenen dem alten Dorfbild mit Bauernhäusern nachtrauern, freuen sich die Zugezogenen über die bezugsbereiten Siedlungen im Grünen (vgl. auch Devecchi 2014). Folge können politische Blockaden sein, welche die sowieso wenig professionalisierten Baubehörden noch zusätzlich herausfordern.

Ein dritter zusätzlicher Einflussfaktor für die Schaffung von Siedlungsqualitäten sind die nur in bestimmten Gemeinden vorhandenen urbanen Brachen. Urbane Brachen vereinfachen die Neuplanung großer Siedlungsgefüge stark und können schrumpfende Gemeinden bei erfolgreicher Planung aus der ökonomischen Misere führen. Wachsende Gemeinden können urbane Brachen nutzen, um öffentliche Räume und Parks einzufordern – zum Beispiel über Kompromisse mit Privaten zugunsten einer höheren Ausnutzung. Gemeinden, die nicht über urbane Brachen verfügen, haben einen Standortnachteil, der nur schwer mit anderen Planungsmaßnahmen aufzuholen ist, weil die Siedlungsränder immer stärker durch nationales und kantonales Recht begrenzt werden und umfassende Neuplanungen auf der grünen Wiese immer unwahrscheinlicher werden.

In einer solchen Interpretation kann der städtebauliche Erfolg Usters, der mit dem Gewinn des Wakkerpreises ausgezeichnet wurde, nicht nur mit einer erfolgreichen reaktiven *Governance* erklärt werden. Auch eine Interpretation, die die vorhandene Möglichkeit der Realisierung diverser qualitativ ausgezeichnete Neubauten auf urbanen Brachen ins Zentrum stellt, ist zulässig. Die aktuellen Schwierigkeiten und Konflikte bei der strategischen Planung des Stadtzentrums zeigen, dass die öffentlich-privaten Aushandlungskanäle zwar für strategische Fragen produktiv sind, aber auf einer konkreten Projektebene nicht zwingend tragen.

Dass urbane Brachen nicht zwingend nur Vorteile für die lokale Siedlungsqualität bringen, zeigen die Fallbeispiele Arbon und St. Margrethen. In Arbon führt die fehlende personelle und fachliche Kontinuität auf öffentlicher Seite möglicherweise zu einer für die Öffentlichkeit suboptimalen Lösung für die öffentlichen Räume auf den *Saurer-Brachen*. In St. Margrethen konnten zwar Kompromisse hinsichtlich der öffentlich nutzbaren Räume beim Projekt *Europuls* erarbeitet werden, möglicherweise wird die gültige Baubewilligung durch die private Investorengruppe jedoch aufgrund fehlender ökonomischer Anreize nie genutzt werden (Stand Frühling 2015).

Drei Implikationen für die Siedlungsqualitäten in Schweizer Agglomerationsräumen

Was bedeuten nun diese Ausführungen für die Siedlungslandschaften und -qualitäten in den Schweizer Agglomerationsräumen aus einer generelleren Sicht? Als erstes kann festgehalten werden, dass das Sample dieser Studie nicht wirklich

aussagekräftig ist für Aussagen über die Schweizer Agglomerationsgemeinden. In Realität sind deutlich mehr kleine und weniger professionalisierte Gemeinden zu finden. Das heißt, dass passive *Governance* wohl anteilmäßig stärker verbreitet ist als in den neun untersuchten Gemeinden, was für die Einforderung und Schaffung von öffentlichen Räumen, Parkanlagen oder Langsamverkehrsachsen keine guten Neuigkeiten sind. Über die Frage, ob die Einforderung solcher Qualitäten notwendig ist, lässt sich jedoch streiten. In den Syntheseprodukten des Nationalen Forschungsprogramms 65 »Neue urbane Qualität« werden öffentliche Räume in den heutigen Agglomerationsräumen stark vermisst (Sulzer und Desax 2015). Die Interviewaussagen der vorliegenden Studie sind diesbezüglich ambivalenter. In den als passiv eingeordneten Gemeinden sind qualitativ gut gestaltete Räume gemäß den Befragten durchaus vorhanden – auch wenn sie nicht öffentlich eingefordert, sondern von privaten Bauwilligen geplant und realisiert werden. Für eine abschließende Antwort auf diese Frage müsste die Bevölkerung in größerem Stil zu ihren Bedürfnissen bezüglich der Siedlungsqualität befragt werden – ein Unterfangen, das bis heute in der Schweiz nicht stattfand.

Zweitens sind lokale Handlungsspielräume zwar vorhanden und werden anhand der beobachtbaren Nutzung von individuellen persönlichen Ressourcen und Kapazitäten sichtbar. Die Unterschiede in der Art der lokalen Planung und die Einforderung öffentlicher Qualitätsvorstellungen in privaten Projekten sind zwischen Gemeinden mit ähnlichem Professionalisierungsgrad oder ähnlicher ökonomischer Herausforderung jedoch nicht von großem Ausmaß. Die lokalen Planungs- und Interventionsspielräume können daher als stark durch strukturelle oder institutionelle Faktoren bedingt interpretiert werden. Hier spielen neben dem administrativ-politischen Professionalisierungsgrad der lokalen Behörden vor allem die ökonomische Situation – dominiert durch funktionale Verkehrsachsen und Mobilitätsströme – und der Steuerwettbewerb wichtige Rollen. Daneben sind auch die historisch gewachsene Siedlungsstruktur und das Vorhandensein urbaner Brachen wichtige Faktoren bei der Schaffung von Siedlungsqualitäten. Große historische Ortskerne und Brachen ermöglichen stärkere, das heißt reaktivere oder proaktivere, staatliche Interventionen – entweder durch die einfachere Definition strategischer Entwicklungsziele anhand klarer historischer Siedlungsstrukturen oder der Möglichkeit, größere zusammenhängende Projekte planen zu können.

Drittens gibt es durchaus Möglichkeiten, auf lokaler Ebene anhand der vorhandenen administrativ-politischen Strukturen größere lokale Handlungsspielräume zu schaffen. Die Institutionalisierung respektive Aufstockung von strategisch arbeitenden Ortsplanungsstellen oder die Vergrößerung der Arbeitspensen der Exekutivmitglieder kann aufgrund der Gemeindeautonomie auf kommunaler Ebene selbst beschlossen werden. Ebenfalls möglich ist der Zusammenschluss mehrerer Gemeinden zu Planungsregionen in interkommunaler Zusammenarbeit. Ob solche Maßnahmen lokalpolitisch durchsetzbar sind, ist jedoch unter anderem aufgrund der

immer noch stark verankerten Wahrnehmung des Wettbewerbs mit den Nachbargemeinden und der politisch häufig formulierten Notwendigkeit nach Wachstum und möglichst liberalen lokalen Staaten fragwürdig.