

6. Gemeinden unter Schrumpfungsdruck

Das zweite empirische Kapitel steht ganz im Zeichen der Untersuchungsgemeinden, die in den letzten Jahrzehnten Schrumpfungsprozesse erlebten. Der Textaufbau folgt dabei dem letzten Kapitel, das heißt, ich erläutere zuerst in einem Überblick die Treiber für regionale und lokale Schrumpfungsprozesse und gehe danach in den Fallbeschreibungen der drei Gemeinden Arbon, Rorschach und St. Margrethen detaillierter auf die Nutzung der raumwirksamen Policy-Instrumente sowie die vorherrschenden Handlungsrationale ein.

6.1 DIE TREIBER FÜR SCHRUMPFUNGSPROZESSE IN DEN UNTERSUCHUNGSGEMEINDEN

Wie bereits im letzten Kapitel beschreibe ich in diesem Überblick den soziogeografischen Großraum, in dem sich die drei weiteren Untersuchungsgemeinden befinden, die schrumpfen oder stagnieren. Zu Beginn beschreibe ich die wirtschaftliche und geografische Situation der Region am Südufer des Bodensees, dabei gehe ich vor allem auf die wirtschaftlichen Entwicklungen der letzten Jahre sowie auf die Rallage innerhalb respektive neben einer metropolitanen Kernregion ein. In einem zweiten Schritt werden die externen Einflussfaktoren beschrieben, welche die drei Gemeinden letztendlich in eine ökonomische Abwärtsspirale brachten.

Die hier im Fokus stehende Region, die am Südufer des Bodensees in der Ostschweiz liegt, wird geografisch durch zwei Merkmale geprägt. Einerseits wird sie durch den Alpenrhein im Osten sowie den Bodensee im Norden natürlich begrenzt. Im Süden bilden andererseits die beginnenden Voralpen des Appenzellerlandes einen starken landschaftlichen Kontrast. Nur im Westen geht die Region topografisch ohne eine starke Landschaftsstufe oder Begrenzung durch ein Gewässer in den anschließenden Kanton Thurgau über. Die Gewässer im Osten und Norden bilden gleichzeitig die Landesgrenzen zu Deutschland und Österreich, was dieser Region eine zusätzliche Charakteristik gibt. Wichtigster Ort der Region ist St. Gallen,

der die meisten Zentrumsfunktionen wahrnimmt. Das Einzugsgebiet St. Gallens reicht mit seinen Arbeitsplätzen und Pendlerströmen bis weit ins Rheintal, zum Bodensee und auch in Richtung Westen, ins Toggenburg und ins Appenzellerland. Es umfasst somit auch die drei hier im Fokus stehenden Fallgemeinden. Gleichzeitig muss aber auch gesagt werden, dass es ebenfalls viele Berufspendlerinnen und -pendler gibt, die aus der Region um St. Gallen durch die halbstündlichen Eisenbahnverbindungen nach oder in die Nähe von Zürich pendeln. Die Bahnfahrt dahin dauert etwas länger als eine Stunde. St. Gallen ist somit ein Zentrum zweiter Kategorie (wie auch Winterthur), jedoch für die drei Fallgemeinden von Relevanz.

Die ganze Region rund um St. Gallen, das Südufer des Bodensees sowie das untere Rheintal sind seit jeher geprägt von großen landwirtschaftlich genutzten Flächen sowie eher kleineren und mittelgroßen Gemeinden. Arbon und Rorschach zählen gemeinsam mit Romanshorn, neben der Kernstadt St. Gallen, seit Langem zu den größeren Gemeinden der Region und weisen Zentrumsfunktionen und Arbeitsplätze auf. Die drei hier im Fokus stehenden Gemeinden waren für viele Jahrzehnte regional wichtige Industriestandorte und wuchsen dementsprechend auch einwohnermäßig. Sie waren in der Blütezeit ihrer Industrie, ab Mitte des letzten Jahrhunderts, somit eher Orte mit mehr hin- als wegpendelnden Personen – was stärker für Arbon und Rorschach, schwächer für St. Margrethen gilt. Diese Tatsache widerspiegelt auch die generelle Entwicklung der Siedlungslandschaft der Region: Während Arbon, Rorschach und St. Gallen als Zentren mit einer relativ hohen Dichte wuchsen, war in den sie umgebenden Gemeinden vor allem ein Wachstum in die Fläche (meist durch Einfamilienhäuser) zu beobachten. Erst die letzten beiden Jahrzehnte brachten eine Änderung im Pendlerverhalten der Bevölkerung der Region. Es wird zunehmend entweder nach St. Gallen oder ins Zentrum der Metropolregion Zürich pendelt. Arbon und Rorschach wurden so zu Wegpendlergemeinden.

Diese Entwicklung ist vor allem auf zwei Faktoren zurückzuführen: Erstens auf den Niedergang der regional wichtigen Industriebetriebe, der die Gemeinden der Region seit Mitte der 1980er Jahre vor komplett neue Herausforderungen stellte (Details zur Lage in Arbon, Rorschach und St. Margrethen folgen in den Fallstudien). Die zuvor prosperierenden Gemeinden verloren Einwohnerinnen und Einwohner sowie Steuersubstrat. Viele Grundstücke verloren zudem an Wert. Der Zugang von sozioökonomisch schlechter gestellten Personen machte höhere Ausgaben im Sozialbereich nötig, die nur über die Erhöhung des Steuerlevels oder über den kantonalen Finanzausgleich finanziert werden konnten. Zudem weisen die ehemaligen Industriegemeinden unübersehbare urbane Brachen an zentraler Lage auf, die eine Neuentwicklung nötig machen. Zweitens ist der Ausbau des S-Bahn-Systems in der Ostschweiz, der in den letzten fünf Jahren zu mehr und neuen kantonale Di-

rektverbindungen führte¹, zu einem gewissen Ausmaß für die Neuausrichtung der Pendelverbindungen in der Ostschweiz verantwortlich zu machen. Die neuen Verbindungen des öffentlichen Verkehrs sind demnach auch für eine gewisse Erholung der wirtschaftlichen Situation der Gemeinden der Region verantwortlich – zusammen mit dem Zuzug vieler EU-Bürgerinnen und -Bürger aus Süddeutschland sowie den im Vergleich zur Region Zürich niedrigeren Bodenpreisen.²

6.2 ARBON – »STADT DER WEITEN HORIZONTE«

6.2.1 Übersicht über die Gemeinde

Der Aufbau der politisch-administrativen Behörden

Die politische Exekutive der Stadt Arbon besteht aus fünf Personen, wovon das Amt des Stadtammanns (Gemeindepräsidium) in Vollzeit besetzt ist, die anderen vier ein Teilzeitpensum ohne genaue Stellenprozentangaben aufweisen.³ Der Stadtammann und seine Abteilung sind für die Repräsentation der Gemeinde nach außen, für die Führung und Organisation von Verwaltung und Gemeindepolitik sowie neben anderen Aufgaben für Stadtentwicklung und Kommunikation verantwortlich. Das städtische Bauamt unterliegt der strategisch-politischen Führung des Vorstehers Bau, Freizeit und Sport. Die Bauverwaltung weist neben den Kaderleuten mehrere Positionen hinsichtlich Raumplanung und Hochbau auf. Da mit der Stabstelle für Stadtentwicklung und Kommunikation – angesiedelt im Ressort Präsidiales – zudem seit 2007 noch eine Position mit rein strategischen und kommunikativen Aufgabenbereichen in raumordnungspolitischen Fragen vorhanden ist, kann die Verwaltung als professionalisiert bezeichnet werden. Die politische Legislative Arbons ist als Parlamentsbetrieb organisiert.

-
- 1 Neue Zürcher Zeitung (2013): *Der Ringkanton erhält einen Ringzug* (04.12.2013). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/der-ringkanton-erhaelt-einen-ringzug-1.18197536> [Zugriff: 27.07.2016].
 - 2 Neue Zürcher Zeitung (2012): *Hoch hinaus am Bodensee* (14.10.2012). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/hoch-hinaus-am-bodensee-1.17680339> [Zugriff: 27.07.2016].
 - 3 Stadt Arbon (2006): *Gemeindeordnung der Stadt Arbon*. Online: http://www.arbon.ch/files/GEMEINDEORDNUNG_mit_Art._49bis_28.05.13_DEFINITIVE_VERSION_Schoop.pdf [Zugriff: 03.07.2014]; Website der Stadt Arbon (2014). Online: <http://www.arbon.ch/verwaltung-politik/stadtrat> [Zugriff: 03.07.2014].

Kontextinformationen und Geschichte

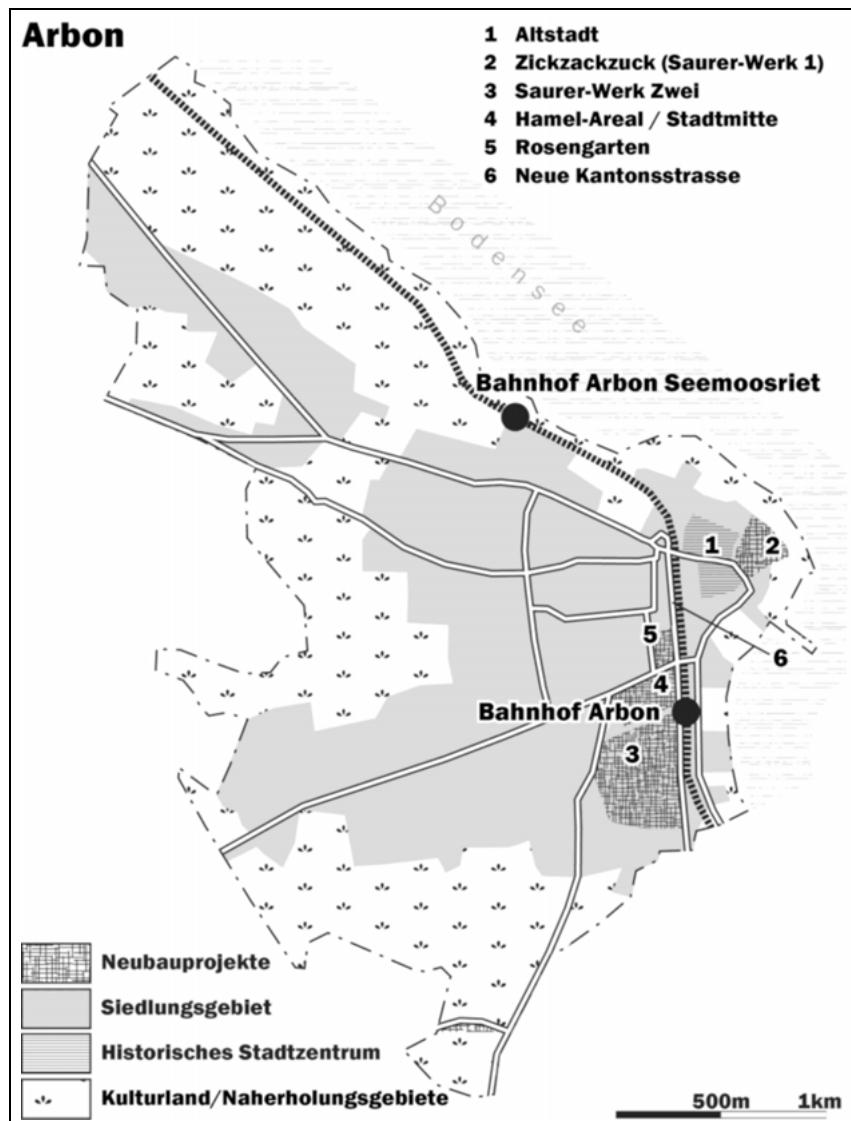
Die Stadt Arbon weist rund 14.000 Einwohnerinnen und Einwohner auf und liegt am Südufer des Bodensees.⁴ Die Gemeinde ist eingebettet zwischen dem See im Norden und den sanft ansteigenden Hügeln im Süden. Die heutige Siedlungslandschaft ist geprägt durch die Industriegeschichte Arbons. Ab dem 18. Jahrhundert wuchs der zuvor bedeutungslose Ort durch erste Leinwand-Manufakturen zum regionalen Zentrum. Die Industrialisierung brachte zuerst zahlreiche Seidenwebereien und Färbereien, später Maschinenfabriken. Die Saurer-Fabrik, in der Stickmaschinen, Nutzfahrzeuge und später Webmaschinen gebaut wurden, wurde zum größten Industriebetrieb der Ostschweiz.

Ein starkes Wachstum an Einwohnerinnen und Einwohnern war aufgrund der wirtschaftlichen Hochkonjunktur der Maschinenindustrie bis Ende der 1970er Jahre zu verzeichnen.⁵ Die Produktion von Lastwagen und Maschinen wurde in den 1980er Jahren immer stärker zurückgefahren und das Werk schließlich 1987 aufgegeben. Dies hatte einen starken Bevölkerungsrückgang und einen wirtschaftlichen Niedergang Arbons zur Folge, der zu steigenden lokalen Ausgaben und sinkenden Steuereinnahmen führte.⁶

Der Ortskern der Stadt Arbon – der von der Bahnlinie zwar durchquert wird, aber nicht unmittelbar am Bahnhof liegt – ist mittelalterlich geprägt und dicht bebaut. Um den historischen Kern sind städtisch anmutende Zeilenbauten und viele Mehrfamilienhäuser zu finden. Die Ortsteile Stachen und Frasnacht – die seit der Gemeindefusion 1998 zu Arbon gehören – sind ländlicher geprägt und weisen neben den eigenen Dorfkernen vor allem Einfamilienhäuser auf. Die durch die Werksaufgabe entstandenen, zentral neben dem Bahnhof liegenden urbanen Brachfelder wurden in den letzten 20 Jahren, wenn überhaupt, dann lediglich mit Zwischennutzungsfunktionen belegt. Naherholungsgebiete, die auch unter Touristinnen und Touristen bekannt sind, sind reichlich vorhanden: In der Form des großzügigen Stadtparks am See oder in den umliegenden, hauptsächlich landwirtschaftlich genutzten Flächen.

-
- 4 Website der Stadt Arbon (2014). Online: http://www.arbon.ch/ueberarbon/zahlen_fakten [Zugriff: 03.07.2014].
 - 5 Website der Stadt Arbon (2014). Online: <http://www.arbon.ch/ueberarbon/geschichte> [Zugriff: 03.07.2014].
 - 6 Neue Zürcher Zeitung (2012): *Ein neuer Arboner Stadtteil aus der Asche* (20.08.2012). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/ein-neuer-arboner-stadtteil-aus-der-asche-1.17502333> [Zugriff: 27.07.2016].

Abbildung 16: Übersichtskarte zu Arbon



Quelle: eigene Karte (Kartengrundlage: swisstopo Landeskarte 1:25.000, Google Maps; © Lineo U. Devecchi).

Aktuelle politische Agendaziele

Die Arboner Agendaziele sind stark geprägt von der geschilderten ökonomischen Situation, die sich durch die Betriebsaufgabe der großen Industriefirmen entwickel-

te. Die Agendaziele entsprechen den Interviewaussagen sowie den Angaben der Website zur Stadtentwicklung in Arbon.⁷ Die *Legislaturziele* wurden in den letzten Jahren lediglich sehr unspezifisch formuliert.⁸ Oberstes Ziel ist demnach ein Wachstum der Bevölkerungszahlen und Arbeitsplätze sowie ein finanzieller *Turn-around*, wobei sich das Wachstum auf sozioökonomisch besser gestellte Personen bezieht.

Die Ansiedlung von neuen Einwohnerinnen und Einwohner sowie von Arbeitsplätzen ist auf den zentralen Arealen rund um den Bahnhof geplant – und dabei vor allem in den projektierten Überbauungen auf den zentral gelegenen urbanen Brachflächen. Diese Strategie reflektiert die proklamierte Verdichtung nach innen, welche die vorhandenen Grünräume rund um das Siedlungsgebiet schützen soll, wo auch gemäß kantonalen Richtlinien nicht mehr eingezont werden darf. Ein zweites Ziel ist die Neuentwicklung eines urbanen Zentrums auf der Brache beim Bahnhof, zu dem auch eine bessere städtebauliche Verbindung zur und Erschließung der Altstadt gehört. Die Umlegung des Durchgangsverkehrs vom historischen Ortskern auf die neue Kantonsstraße soll hierbei helfen. Die Altstadt soll durch die Reduktion der Autofahrten sowie der Parkplätze wieder ein Ort der Begegnung, des Ausgehens und Einkaufens werden. Schließlich sind die Erhaltung und der weitere Ausbau der Naherholungsgebiete in Arbon ein weiteres wichtiges Ziel. Hier sollen die Seeuferwege und -areale, die Langsamverkehrswände in die umliegenden Grünräume sowie die Naturschutzgebiete weiter aufgewertet werden. Zudem sind in den neu geplanten Arealen im Zentrum Grün- und Erholungsflächen unter anderem als öffentliche Plätze geplant. Diese Ziele sollen Arbon einerseits als regionales Zentrum stärken, es aber andererseits auch als Wohnort für Menschen attraktiver machen, die in St. Gallen oder gar in der Region Zürich arbeiten, wobei die neue Kantonsstraße (ab Fahrplanwechsel 2014) eine Bus-Direktverbindung mit St. Gallen herstellt, die lediglich 25 statt der bisher 45 Minuten dauert.

Die Erarbeitung der kommunalen politischen Agendaziele

Die strategischen Agendaziele Arboms sind in den *Legislaturzielen*, auf der offiziellen Website (mit eigener und ausführlicher Rubrik zur Stadtentwicklung) sowie in diversen internen Dokumenten festgehalten.

7 Stadt Arbon (2014): *Eine Stadt im Aufbruch*. Online: <http://stadtentwicklung.arbon.ch/index.php?show=199> [Zugriff: 07.07.2014].

8 Vgl. z.B. die aktuellen Legislaturziele: Stadt Arbon (2011): *Legislaturziele*. Online: http://stadtentwicklung.arbon.ch/files/Legislaturziele_148x210_Low_V2.pdf [Zugriff: 07.07.2014].

Die Erarbeitung dieser Ziele geht zurück auf die 1990er Jahre. Eine Intensivierung der Strategiefindungsprozesse erlebte die Stadt Arbon mit der Wahl des früheren Stadtammans (Stadtpräsident) im Jahr 2006. Unter seiner Ägide formulierte man – auch in teilweise informeller Zusammenarbeit mit privaten Akteurinnen und Akteuren – die »zuvor bereits als einzelne Interessen vorhandenen« Ziele (Mitarbeiter der kommunalen Verwaltung, P2: 19) einerseits auf politischem Weg konkreter und zeitlich klarer strukturiert als *Legislaturziele*, wobei »an Inhalten – frech behauptet – nichts Neues dazukam. Man dachte schon zuvor stark in genau diesen Arealen, die wir, gemeinsam mit der ebenfalls vorher bereits angedachten Änderung der Verkehrsführung dann zu einer Gesamtstrategie verwoben.« (Ebd.)

Die strategischen Ziele werden in der Wahrnehmung der Interviewpartnerinnen und -partner also vor allem Top-down oder in persönlich geprägten politisch-privaten Netzwerken festgelegt (Mitglied der kommunalen Exekutive, P1: 59), was bei der aktuell monierten fehlenden personellen Kontinuität auch Probleme verursachen kann: »Bei uns fehlen die Visionen etwas, oder sind bereits wieder etwas veraltet. Das liegt möglicherweise auch an den personellen Veränderungen.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P47: 4)

Andererseits legen die Arboner Behörden auch Wert auf einen intensiven Austausch mit der Bevölkerung (vgl. das Teilkapitel zu den weiteren Policy-Instrumenten). Zu erwähnen ist hier das Projekt *Lebensraum Altstadt*:

»Das ist ein Mitwirkungsverfahren mit 80 Leuten – Bewohnerschaft, Geschäftsinhaber usw. Dabei erarbeiten wir mit vier Planern, wie das Verkehrsregime, die Gestaltung und Nutzung der öffentlichen Räume sein sollen. Das läuft wahrscheinlich darauf hinaus, dass der größte Teil der Altstadt zukünftig Begegnungszone sein wird.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P1: 39)

6.2.2 Die Form der lokalen Governance in Arbon

Reguläre Policy-Instrumente

Die Grundlage des raumwirksamen Handelns in Arbon ist das *Baureglement* (BR).⁹ Für die Interviewpartnerinnen und -partner dient es vor allem den neuen Planungsprozessen und Baubewilligungsentscheidungen, die sich nicht im Ortszentrum oder an anderen neuralgischen Orten lokalisierten lassen respektive die keine bestimmte Größe überschreiten. Für größere Bauprojekte oder Projekte im Ortszentrum kommen häufig optionale Instrumente zum Einsatz.

⁹ Stadt Arbon (1999): *Baureglement*. Online: http://www.arbon.ch/files/Baureglement_Stadt_Arbon_mit_Skizzen.pdf [Zugriff: 07.07.2014].

Das aktuell gültige BR stammt aus dem Jahr 1999 und wurde während der letzten zehn Jahre ergänzt.¹⁰ In der Ergänzung von 2009 versuchten die Behörden, das eher liberal ausgerichtete BR in bestimmten Punkten zu verschärfen – mit optionalen Instrumenten (z.B. *Gestaltungsplanpflicht* für die Zentrumszonen, vgl. weiter hinten). Ebendiese Verschärfung zeigt auch bereits die möglichst reaktive Stoßrichtung, mit der die Stadt Arbon ihr BR in den letzten zehn Jahren zu nutzen pflegt:

»Es ist eben wichtig zu wissen, wie man mit privaten Playern umgehen kann. Denn jeder möchte ja das Maximum herausholen – auch wir als öffentliche Behörde. Und vielleicht muss man auch einmal als öffentliche Hand sagen ›Hey, so wird nicht gespielt; setzt euch einmal mit uns an den Tisch.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P3: 31)

Die Forderung von öffentlicher Seite nach einem klarenden Gespräch findet vor allem *vor* einer konkreten Baueingabe statt. Man ist in diesen Fällen »immer auf den Goodwill der Eigentümer [angewiesen]. Meist werden die Kritikpunkte, welche die Bauverwaltung angibt, aufgenommen und berücksichtigt – man sucht den gesunden Kompromiss.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P3: 39) Um möglichst viele solcher Kompromisse zu schließen, versuchen die Behörden, stets den Überblick über baureife Areale zu haben und möglichst früh das Gespräch mit den Grundbesitzerinnen und -besitzern zu suchen (Mitglied der kommunalen Exekutive, P1: 67).

Solche Interventionen sind aus Sicht der kommunalen Behörde zwar erwünscht, aber nicht immer möglich, wie die meisten Interviewpartnerinnen und -partner mitteilen. Denn »primär muss das Baugesetz eingehalten werden. Wir können natürlich nur dann juristisch insistieren, wenn jemand etwas macht, das dem Baugesetz widerspricht.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P3: 95) Die Freiheiten, die private Grundbesitzerinnen und -besitzer hinsichtlich der Gestaltung ihrer Projekte haben, werden darum *nach* einer Baueingabe meist ohne weitere Intervention gewährt.

Ein Beispiel dafür, dass die Bauverwaltung nicht immer dieser Praxis folgt, ist ein Projekt, bei dem ein junger Architekt nahe der Altstadt »eine Art Versailles bauen [wollte], mit weißen Terrassen wie am Mittelmeer. Ortsbaulich war das völlig daneben« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P2: 167). Um das Projekt zu verhindern respektive in eine andere Richtung zu lenken, nutzten die Behörden

10 Vgl. die Ergänzungen zum Baureglement vom 27. September 2009. Online: http://www.arbon.ch/files/Baureglement_Ergaenzung_27.09.09_Art._9bis_u._28.pdf [Zugriff: 05.05.2015].

den »Einordnungsparagraphen« (Art. 78 PBG Kanton Thurgau)¹¹ in einer reaktiven Art und Weise. Um ihre Aktion zusätzlich abzusichern, an Glaubwürdigkeit zu gewinnen und ein Weiterverfolgen dieses Projektes zu verhindern, engagierten die Behörden zwei Architekten aus St. Gallen als architektonische Beiräte (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P2: 167).

Seit 2013 läuft die Totalrevision des BR, die einerseits auf dem revidierten Planungs- und Baugesetz (PBG) des Kantons Thurgau beruht und andererseits auf der *kommunalen Richtplanung* (Mitglied der kommunalen Exekutive, P3: 7). In den Interviewaussagen kommt dabei klar zum Ausdruck, dass das zukünftige BR nicht nur zur materiellen Kontrolle eingehender Baugesuche dienen, sondern dass damit die kommunale Raumentwicklung bereits auf Stufe Nutzungsplanung aktiver gesteuert werden soll – und zwar, wie bei der Ergänzung von 2009, durch den Einbau optionaler Instrumente (z.B. *Gestaltungsplanpflicht* für bestimmte Areale): »Wir überlegten uns bei der Revision, was wir bereits in der Zonenplanung steuern können, was eingezont werden soll und wie hoch bestimmte Nutzungen und Gebäudehöhen sein sollen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P3: 19) Es wird also versucht, mit der Revision des BR die Interventionsmöglichkeiten der Gemeinde auszubauen.

Ähnliches äußern die Interviewpartnerinnen und -partner hinsichtlich der verkehrlichen Planung der Grundstückerschließungen (Straßenanbindung und weitere Infrastrukturanschlüsse). Erschließungen, zu deren Erstellung die Gemeinde nach dem Ausstellen einer Baugenehmigung sowieso verpflichtet ist, sollen mit einem Verkehrskonzept gleich in die Erarbeitung der neuen Nutzungsplanung einfließen – also die künftigen Straßenverläufe bereits geplant werden. »Das ist eben früher nicht so langfristig geplant worden. [...] Wir machten nun dafür eine Gesamtaufnahme und stellten die bestehenden Schwachstellen in der Erschließungsplanung fest.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P3: 23)

Ein wichtiger Grund für die in diesem Sinne geplante Revision ist die geäußerte Erkenntnis, dass die Interventionen der Bauverwaltung nicht immer Wirkung zeigen respektive für das Klima zwischen Behörde und privaten Bauwilligen nicht eben förderlich sind (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P47: 18).

Optionale Policy-Instrumente

In Arbon sind gemäß den Interviewaussagen einige unterschiedliche optionale Policy-Instrumente raumwirksam im Einsatz. Erstens äußert sich in den Interviewaussagen eine rege Nutzung von *Gestaltungsplänen*. *Gestaltungspläne* kommen in

11 Kanton Thurgau (2011): *Planungs- und Baugesetz*. Online: <http://tg.clex.ch/frontend/versions/593> [Zugriff: 05.05.2015].

zwei unterschiedlichen Situationen zum Einsatz, einerseits auf freiwilliger Basis mit dem Hintergrund, dass private Bauwillige mehr ausnutzen oder höher bauen wollen, als es das BR auf der entsprechenden Parzelle vorgibt, andererseits schreibt die Stadt Arbon für bestimmte Areale eine *Gestaltungsplanpflicht* vor.

Bei der ersten Variante bietet die Behörde Hand, um die Prozesse zur Projektierung von größeren, nicht den Dimensionen des BR entsprechenden Bauten möglichst rasch voranzubringen. Gleichzeitig versuchen die öffentlichen Akteurinnen und Akteure, reaktiv zu intervenieren und dabei die Interessen der Öffentlichkeit in den Projekten zu sichern sowie die Akzeptanz der Projekte in der Bevölkerung zu erhöhen. Dies passiert einerseits in qualifizierenden Verfahren wie öffentlich-privaten Besprechungen, in denen die öffentlichen Forderungen den privaten Mehrausnutzungsvorteilen gegenübergestellt und Kompromisse gesucht werden (Mitglied der kommunalen Exekutive, P3: 67). Andererseits verpflichtet die Gemeinde die Bauwilligen dazu, die künftigen Gebäudeformen während der Phase, in welcher der *Gestaltungsplan* öffentlich aufliegt, mit *Visieren*¹² zu demonstrieren. Darüber hinaus werden alle *Gestaltungspläne* öffentlich vorgestellt (Mitglied der kommunalen Exekutive, P1: 87).

Wenn bei der Erarbeitung von *Gestaltungsplänen*, was normalerweise in öffentlich-privater Zusammenarbeit passiert, kein Konsens gefunden werden kann, ist in der Wahrnehmung der Behörden noch eine letzte Interventionsmöglichkeit gegeben: die Nichtbewilligung des *Gestaltungsplanes*. »Der Stadtrat ist nicht verpflichtet, Gestaltungspläne anzunehmen. Wenn er das nicht tun will, dann tut er das einfach nicht. Da kann man schon Einfluss nehmen, so passen sich die Gestaltungspläne auch den Anforderungen an.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P47: 16)

Die zweite Variante der Nutzung von *Gestaltungsplänen* in Arbon bezieht sich auf die Areale mit *Gestaltungsplanpflicht*, wobei darunter die ehemaligen Industriearale fallen sowie die meisten Gebiete, die von der Neuplanung der Kantonsstraße betroffen sind. *Gestaltungsplanpflichtig* sind die aus öffentlicher Sicht »empfindlichen Bereiche, wo die Nutzung und Gestaltung stärker aufeinander abgestimmt werden muss und wo die Stadt Einfluss nehmen will« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P47: 8). Ein wichtiges Ziel ist auch, GrundstückseigentümerInnen und -eigentümern, deren Parzellen sich nebeneinander befinden, über die *Gestal-*

12 In der Schweiz ist das Aufstellen von *Visieren* vor der Eingabe des Baugesuchs üblich.

Dabei werden mit Holz- oder Metallstangen, welche die Eckpunkte der künftigen Gebäude markieren, die Maße (Höhe, Volumen) der Bauten auf den jeweiligen Parzellen angezeigt. Die Visiere dienen der öffentlichen Visualisierung der Baueingaben und können nach der Bewilligung des Baugesuches wieder entfernt werden.

tungsplanpflicht für beide Parzellen zur gemeinsamen Planung zu bewegen. Solche Vorhaben äußern sich im aktuellen *Zonenplan* in Zonen mit *Gestaltungsplanpflicht*, die sich nicht in Altstadtnähe befinden – und soll mit der Revision der *Nutzungsplanung* proaktiv ausgebaut werden (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P47: 8; vgl. Mitglied der kommunalen Exekutive, P3: 67).

Einige Projekte können als Beispiele für die reaktiv einzustufende Nutzung von *Gestaltungsplänen* und Gebieten mit *Gestaltungsplanpflicht* dienen. Erstens wurden auf dem einen Teil des ehemaligen *Saurer-Areals* die Fabrikhallen mit einem *Gestaltungsplan* in enger Zusammenarbeit mit der Stadt Arbon umgebaut und umgenutzt. Heute steht das Projekt *Zickzackzuck* für diverse Gesundheitszentren, industrielle (u.a. eine Motorenforschungsfirma) und kreative Arbeitsplätze sowie ein Hotel mit zugehörigem Saurer-Museum¹³ und öffentlichen Parkanlagen.

Für das Areal des *Saurer-Werks Zwei* wurde mit der ehemaligen Besitzergesellschaft, die noch industriell produzierte, ein *Gestaltungsplan* für die künftige Mischnutzung (Wohnen und Gewerbe, öffentliche Räume) erarbeitet. So konnte Planungssicherheit hergestellt werden, die sich auch nach dem Verkauf an die heutige Besitzerin, eine Immobilienfirma, als wichtig herausstellte (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P2: 55). Aktuell werden mit teilweise neuen *Architekturwettbewerben* vor allem die Ränder des relativ großen Areals entwickelt (mit Wohngebäuden, Hotels und Gewerbenutzungen) – als Resultat sind hier teilweise neue *Gestaltungspläne* notwendig. Die Stadt Arbon sitzt in der Jury, um Einfluss auf die zukünftige Nutzung und Gestaltung nehmen zu können – was sich jedoch als nicht immer einfach herausstellt (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P46: 5). Durch die fehlende personelle Kontinuität auf öffentlicher Seite bröckeln die guten Beziehungen zwischen der Stadt und den Bauwilligen. Diese Tatsache wird bei gleichzeitiger ökonomischer Abhängigkeit der Stadt von der Neuentwicklung des Geländes hinsichtlich der öffentlichen Interessen als kritisch wahrgenommen (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P2: 231/235).

Die Beispiele zur Umnutzung der großen urbanen Brachen zeigen die öffentlichen Interessen klar auf: Man will »die Wunde im Siedlungsgebiet schließen« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P46: 2) und neue Nutzungen schaffen, die immer auch in Teilen der Öffentlichkeit zukommen (als öffentliche Plätze und Durchgänge, Museen oder Grünräume).

Größere Projekte, die in Zusammenarbeit mit der öffentlichen Hand mittels *Gestaltungspläne* geplant und realisiert werden, sind in Arbon aber nicht nur auf den ehemaligen urbanen Brachen zu finden. Ein Beispiel diesbezüglich ist das beim Bahnhof gelegene Projekt *Rosengarten*, bei dem ein *Gestaltungsplan* erarbeitet

13 Vgl. Website von Zik. Online: <http://www.zik-arbon.ch> [Zugriff: 07.05.2015].

wurde, kombiniert mit einem *Architekturwettbewerb*. Der Grund für den *Architekturwettbewerb* war die Intervention der Stadt Arbon, die einen

»urbanistischen Qualitätsschritt hin zu einer klar akzentuierten Stadtmitte wollte. [...] Notwendig dafür war ein Gestaltungsplan, weil im Sinne der Planungssicherheit ein ähnliches Projekt über die reguläre Nutzungsplanung zwar möglich, aber gefährdeter gewesen wäre – wegen Einsprachen usw. Mit dem Gestaltungsplan konnten wir zudem die Außenräume als nutzbare öffentliche Räume mitgestalten, unsere Qualitätsvorstellungen einbringen.« (Mitglied der kommunalen Verwaltung, P2: 91)

Die Planungssicherheit war für die private Investorenschaft ausschlaggebend, über den Gestaltungsplan zwar höher bauen zu können, aber die Forderungen der Stadt umzusetzen. Zudem konnte mit der gemeinsamen Arbeit die Migros als Ankermietterin frühzeitig mit ins Boot geholt werden (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P2: 239).

Planen private Akteurinnen und Akteure auf Parzellen, auf denen *Gestaltungspläne* vorgeschrieben sind, werden von der Stadt seit einigen Jahren gleichzeitig auch immer *Architekturwettbewerbe* vorgeschrieben – das zweite optionale Policy-Instrument, das routinemäßig genutzt wird. Nicht ohne Grund: *Architekturwettbewerbe* sind ein weiterer möglicher Hebel, mit dem die Exekutive reaktiv ansetzen will, um bestimmte öffentliche Interessen einzubringen.

»Früher sind die Immobilienvertreter auf uns zugekommen und haben gesagt, ›Hier machen wir das!‹ Wir antworteten – auch aufgrund der gestiegenen Ressourcen in der Stadtentwicklung: ›Nein, hier gibt es einen Wettbewerb, sonst hat der Gestaltungsplan am Schluss doch keine Chance bei der Exekutive!« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P2: 29)

Die öffentlichen Akteurinnen und Akteure bringen in den *Architekturwettbewerben* als Jurymitglieder öffentliche Interessen ein, zum Beispiel bei der Planung des *Sauvuer-Werks Zwei*:

»In der Sach- und Fachjury [von Architekturwettbewerben] sind neben der Exekutive auch Mitarbeiter der Bauverwaltung, die im operativen Geschäft tätig sind, vertreten. Die Stadt kann dort also von Beginn weg Einfluss nehmen. Wir waren vom Zeitpunkt weg, an dem das Wettbewerbsprogramm ausgeschrieben wurde, dabei. Wir konnten dort, wo es geht und wir es auch verantworten können, im Wettbewerbsprogramm unsere Anliegen einbringen, sagen welche Nutzungen – Wohnungen, Gewerbe – wir da drinnen wollen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P3: 11)

Architekturwettbewerbe finden jedoch nicht nur auf *gestaltungsplanpflichtigen* Parzellen statt, sondern werden von der Abteilung Stadtentwicklung und der Bauver-

waltung auch bei freiwilligen *privaten Gestaltungsplänen* angeregt. Man versucht, »mit den Investoren zu reden, ihnen *Wettbewerbe* schmackhaft zu machen. Wir hatten es bis jetzt noch nie erlebt, dass jemand gesagt hat, dass er keinen Wettbewerb machen will.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P3: 79) Als sinnvoll werden Wettbewerbe in den Interviewaussagen auch darum bezeichnet, weil einerseits von Anfang an »alle im gemeinsamen Boot sitzen« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P3: 79/39). Andererseits widerspricht die Exekutive dem Urteil einer Fachjury später nur selten, wenn es um die Ausstellung der Baubewilligung geht.

Als drittes optionales Policy-Instrument kommt in Arbon bei der Behandlung von historischen Bauten und aller Bauten in der Kernzone (vor allem in der *Altstadt*) die *Ortsbildkommission* zum Einsatz (Mitglied der kommunalen Exekutive, P3: 34). Diese Kommission setzt sich aus einem Vertreter respektive einer Vertreterin der kantonalen Denkmalpflege, zwei bis drei frei gewählten Mitgliedern aus Arbon, der Abteilungsleitung Bau, einem Mitglied des Bausekretariats, dem politischen Vorsteher Bau sowie einer externen Architektin respektive einem externen Architekten zusammen. In den einmal pro Monat stattfindenden Sitzungen berät die *Ortsbildkommission* alle eingehenden Baugesuche, die historische Bauten oder Umbauten in der Kernzone betreffen. Dabei strebt die Kommission einen möglichst frühzeitigen Einfluss auf die Bauprojekte an. Um dies zu erreichen, fordert sie die Bauwilligen auf, möglichst früh in ihrem Planungsprozess erste Entwürfe zu präsentieren, statt erst das fertiggeplante Projekt einzugeben. Obwohl die *Ortsbildkommission* im Grundsatz nur beratend tätig ist, äußern Interviewpartnerinnen und -partner reaktive Handlungsrationale:

»Anhand [eines ersten Entwurfes] können wir das Projekt allenfalls zum ersten Mal in der *Ortsbildkommission* beraten. [...] Wir geben Hinweise, wie man es anders machen könnte. Wir wollen nicht Projekte entwerfen, aber beispielsweise auf Proportionen, die nicht stimmen, hinweisen. Auch Einwände sollen angebracht werden, wenn jemand in der Materialisierung völlig danebenliegt, weil diese nicht ins *Ortsbild* passt. [...] Die ganze Beratung hat eben sehr viel mit Wissenstransfer zu tun. Je mehr jemand inhaltlich, fachlich weiß, desto eher geht er auch Kompromisse ein.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P1: 95; vgl. auch MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P2)

Als letztes optionales Policy-Instrument sprachen die Interviewpartnerinnen und -partner die *Planungszone* an, die in jedem Fall reaktive Handlungsrationale aufzeigt. Auf Drängen der Abteilung Stadtentwicklung sollte dieses Instrument einst genutzt werden, um die Planung einiger Parzellen am Seeufer zu harmonisieren und den Seeanstoss als öffentlichen Raum zu erhalten, »denn der Trend am Bodensee ist momentan, die Seesicht zu privatisieren.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P2: 183) Dieses Ansinnen wurde von der kommunalen Exekutive nicht goutiert. Jedoch gibt es gegenwärtig einen neuen Anlauf für eine *Planungszone*, der je-

doch nur noch die Planung eines einzelnen, zentralen Grundstückes mit Seeanstoß betrifft. Da versuchen die Behörden, »die private Planung zu verlangsamen und Einfluss auszuüben, um allen, den öffentlichen und privaten Interessen gerecht zu werden.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P3: 127)

Weitere Policy-Instrumente

Fragt man die lokalen Akteurinnen und Akteure Arbons nach der *strategischen Bodenpolitik*, so wird schnell klar, dass sich die Nutzung dieses weiteren Policy-Instrumentes vor allem auf einen einzelnen gezielten Kauf beschränkt. 2009 konnte die Stadt das *Hamel-Areal* gleich neben dem Bahnhof erwerben. »Wir wollten strategisch die Ausbaupläne in der neuen Stadtmitte sichern.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P1: 51) Die Idee hinter dem Immobilienkauf ist, die Nutzung und die Gestaltung des Areals mit einem *Gestaltungsplan* und einem *Architekturwettbewerb* festzulegen und in einem zweiten Schritt einen Käufer zu finden, der die Entwicklung des Projektes finanziert und durchführt (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P46: 7). Dabei wollten die Behörden unter anderem

»sicherstellen, dass öffentliche Durchgangswege und die Personenunterführung zum Bahnhof im Gestaltungsplan festgeschrieben werden, dass der Bushof Teil des Areals wird. Danach, beim Wiederverkauf, soll der Wettbewerb zwischen privaten Investoren spielen. So können wir Entwicklungen vorgeben, ohne mit den Liegenschaften zu handeln.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P3: 15)

Weiter behält sich die Stadt Arbon vor, 800 Quadratmeter im Gebäude auf eigene Kosten und in Eigenregie kulturell zu nutzen. Zudem »müssen im Erdgeschoss Publikumsnutzungen umgesetzt werden, zum Beispiel Läden – nicht dass da ein Spengler reinkommt« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P1: 51/55).

Einige wenige zusätzliche Areale, die sich heute im Besitz der öffentlichen Hand befinden, kamen durch frühere Landabtausch und Landkäufe ins Portfolio der Stadt Arbon. Hier gilt die gleiche Devise wie beim *Hamel-Areal*, auch hinsichtlich der Ziele (Platzsituation und breite Gehwege):

»Erstens muss der Verkaufspreis passen und zweitens wollen wir die Nutzung der Parzelle und weitestgehend die Gestaltung vor dem Verkauf definieren. Wir wollen bis zum Schluss mitreden! Aber wir betreiben keine Bodenpolitik, mit der wir aktiv Land erwerben und wieder verkaufen und damit Gewinn machen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P1: 51)

Eine routinemäßige *proaktive Bodenpolitik* betreibt Arbon gemäß den Interviewaussagen demnach nicht – »das geht der wirtschaftsliberalen Exekutive zu weit« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P2: 113). Aus Sicht der Exekutive hingegen »fehlen [vielmehr] die finanziellen Mittel. *Bodenpolitik* bedingt, dass man

eine gewisse Liquidität oder ein Konto zum Liegenschaftskauf hat. Und das ist in Arbon zu klein respektive nicht vorhanden.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P3: 99)

Es gibt kritische Stimmen aus der Bauverwaltung und der Abteilung Stadtentwicklung, die einerseits eine stärkere *Bodenpolitik* hinsichtlich einiger Schlüsselliegenschaften in der Altstadt fordern. Andererseits fehlt es gemäß denselben Personen auch an Kontinuität in der politischen und administrativen Führung – die bei bodenpolitischen Entscheidungen als sehr relevant wahrgenommen wird – was zum Verkauf der *Hamel-Liegenschaft* an dieselbe Immobilienentwicklungs firma führte, die auch bereits einen Großteil des *Saurer-Werks Zwei* besitzt.

»Da findet eine Konzentration von Bodenbesitz statt, die nicht zwingend gut ist für die öffentlichen Interessen. [...] Zudem wollen [die neuen Eigentümer] bis möglichst an die Straße hin bauen, was unsere Ursprungsidee der Stadtmitte verunmöglicht.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P2: 115/131)

Ein zweites weiteres Policy-Instrument, mit dem in Arbon häufig gearbeitet wird und dessen Wichtigkeit in den letzten Ausführungen bereits mitschwingt, ist die *aktive Kommunikation* gegenüber Bauwilligen, Investorengruppen und der Öffentlichkeit sowie die darauf aufgebauten *informellen* und *formellen öffentlich-privaten Netzwerke*.

Die Interviewaussagen lassen darauf schließen, dass zumindest unter der Ägide des letzten Stadtpräsidenten zwischen 2006 und 2012 viele *informelle* Gespräche stattfanden. Diese bilateralen Gespräche betrafen vor allem Ideenbildungsprozesse und Projekte im Anfangsstadium. Dabei wird auf die Möglichkeit der *Sondernutzungsplanungsinstrumente* hingewiesen oder auf allfällige Planungskooperationen mit der Stadt – wobei dann auch die Planungskosten aufgeteilt werden können. Solche Gespräche finden an allen möglichen Orten statt, »mal gehen Leute der Exekutive mit bestimmten Kreisen oder Einzelpersonen essen, teilweise wöchentlich, mal suchen wir das Gespräch nach einer öffentlichen Informationsveranstaltung.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P2: 159; vgl. auch MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung P47: 13)

Neben den *informelleren* Gesprächen institutionalisierte der frühere Stadtpräsident auch *formellere* Runden zum Austausch. Ein Gefäß für Gespräche waren die sogenannten Gipfelkonferenzen:

»Seit ich als Stadtammann tätig bin, habe ich das von sieben bis acht Uhr morgens. Da kommen Gruppen, die miteinander reden wollen oder von mir zusammengerufen werden. Es gibt keine Traktandenliste und kein Protokoll. Es ist also ein rein informelles Austauschen. Es kann beispielsweise eine Gipfelkonferenz mit den Fraktionspräsidenten geben. Es gibt Wirtschaftsgipfel, bei denen wir alle wichtigen Arbeitgeber an einen Tisch holen und an denen

manchmal der ganze Stadtrat beteiligt ist; oder es gibt Kultur- oder Tourismusgipfel. Das sind diese Gespräche, die es einem ganz gut erlauben, den Austausch zu pflegen und Inputs zu bekommen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P1: 67)

Zu den *formellen öffentlich-privaten Gesprächen* zählen die bereits erwähnten Begegnungen zur Behandlung von *Gestaltungsplänen* und *Architekturwettbewerben*. Zudem versuchen die Behörden, Grundeigentümerinnen und -eigentümer, die aus öffentlicher Sicht Nachbargrundstücke in relevanter Lage besitzen, in Gesprächen zusammenzubringen. Ziel ist es jeweils, »als Vermittler Synergien aufzuzeigen. À la: ›Könnt Ihr hier zusammenspannen und einen einzelnen Gestaltungsplan machen? Die Tiefgarage gemeinsam planen?‹ Gemeinsames Planen, vor allem von Tiefbauten, kommt viel billiger!« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P3: 139, vgl. auch MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P2: 63)

Ein weiterer Vorteil solcher Gespräche ist die Früherkennung von planerischen Defiziten, die durch parallele, aber nicht koordinierte private Planungen für die Öffentlichkeit entstehen (z.B. zwei Tiefgarageneinfahrten statt nur einer und darum weniger öffentlicher Raum). Auch trägt die offene Gesprächskultur dazu bei, die Positionen der öffentlichen Hand bei Handänderungen der Grundstücke frühzeitig auch den neuen Besitzerinnen und Besitzern zu kommunizieren. »So können die öffentlichen Interessen auch in Situationen gesichert werden, in denen ein Grundstück zwei oder mehrmals die Hand ändert.« – was vor allem bei Planungen im Rahmen der regulären Planungsvorschriften als sehr relevante und fruchtbare öffentliche Intervention wahrgenommen wird (Mitglied der kommunalen Exekutive, P3: 107).

Als weiterer wichtiger Aspekt der *Kommunikationsarbeit* wird in den Interviewaussagen zu Arbon die proaktive *Öffentlichkeitsarbeit* genannt. An den Weihnachtsausstellungen ist die Abteilung Stadtentwicklung und Kommunikation mit einem Stand präsent, informiert über alle relevanten Entwicklungsschritte der großen Projekte und versucht anhand von Modellen und Plänen, die Veränderungen im Ort zu erklären. »Erst wenn Veränderungen nachvollziehbar sind, gibt es Unterstützung durch die Bevölkerung.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P2: 63). Oder in anderen Worten: »Die ganzen Partizipationsprozesse sind enorm wichtig, weil wir ansonsten keine der sieben großen Vorlagen an der Urne durchgebracht hätten.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P1: 39)

Für die Straßengestaltung der *neuen Kantonsstraße* führte die Abteilung Stadtentwicklung zudem einen Workshop durch, bei »dem alle Interessierten teilnehmen und die Stadt so bis zu einem gewissen Punkt selbst mitgestalten durfte. Auch für die Altstadt machen wir das im Projekt ›Lebensraum Altstadt‹ ganz stark.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P46: 6)

Das dritte weitere Policy-Instrument, das die Arboner Behörden nutzen, ist die gemeinde- und kantonsübergreifende Zusammenarbeit und das *Abgreifen (nationaler) finanzieller Mittel* innerhalb des *Agglomerationsprogramms St. Gallen/Arbon-*

*Rorschach.*¹⁴ Für Arbon war ein Teilprojekt dieses *Agglomerationsprogramms* besonders wichtig: der *Neubau der Kantonsstraße*. Die neue Straße verbindet die neue Stadtmitte beim *Bahnhof* mit der alten Kantonsstraße nahe der Altstadt, schafft als Erschließung der *Saurer-Areale* eine neue Ausfallachse und ermöglicht gleichzeitig die Umfahrung der nunmehr verkehrsfreien *Altstadt*.

Um einerseits überhaupt beim *Agglomerationsprogramm St. Gallen/Arbon-Rorschach* mitplanen zu können und andererseits ein Projekt einzugeben, das den höchsten Wichtigkeitsstatus und dadurch finanzielle Mittel erhält, waren gemäß den Interviewaussagen die aufgebauten *formellen* und *informellen Netzwerke* der Arboener Exekutive entscheidend. Diese Netzwerke brachten den Arboener Anschluss an Projekte, die eigentlich für den Kanton St. Gallen gedacht waren. »Wenn [der Gemeindepräsident] kein St. Galler gewesen wäre, dann wäre diese Anbindung nicht gelungen.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P2: 41)

Wichtig war das *Agglomerationsprogramm* nicht inhaltlich, sondern vor allem deshalb, weil die Straße plötzlich nicht mehr fiktiv war. »Man konnte die Straße nun aktiv denken, weil man nicht wie bisher nach einer ersten Projektsitzung findet, dass man sich 90 Millionen Franken ohnehin nicht leisten kann.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P2: 23) Die Bundesgelder aus dem Topf der *Agglomerationsprogramme* wurden so zur »Lokomotive der Gesamtentwicklung unserer Stadt.« (Ebd.) Denn neben dem Straßenbau sind in solchen Programmen immer auch Maßnahmen bezüglich der Siedlungslandschaft gefordert, was unter anderem zum bereits erwähnten öffentlichen Kauf des *Hamel-Gebäudes* sowie zur Planung der *neuen Stadtmitte* als Begegnungsort und Verkehrsdrehscheibe mit Bushof führte – und aktueller zum Aufbau eines neuen Parkleitsystems mit je nach Areal abgestuften Parkgebühren (Mitglied der kommunalen Exekutive, P1: 21).

6.2.3 Fazit: Reaktive lokale Governance in Arbon

Zusammenfassend wirken die Behörden von Arbon in raumordnungspolitischen Fragen reaktiv. Dies zeigt sich erstens in einer reaktiv geprägten Nutzung der regulären Policy-Instrumente. Die Bauverwaltung versucht bereits im Vorfeld einer möglichen privaten Projektentwicklung, das Gespräch mit Bauwilligen zu suchen. Dabei werden die öffentlichen Interessen eingebracht. Gelingt dies nicht, so wird in

14 *Agglomerationsprogramme* sind auf nationaler Ebene ausgewählte und finanzierte Projekte hinsichtlich Siedlungslandschaft und Verkehr, für die sich Kantone und Gemeinden mit kooperativ erarbeiteten Projekten bewerben können. Vgl. die Website des Bundesamtes für Raumentwicklung: <http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00626/01680/index.html?lang=de> [Zugriff: 12.05.2015].

Ausnahmefällen mithilfe des *Einordnungsparagrafen* die Baubewilligung abgelehnt. Auch die optionalen Instrumente werden von Exekutive und Verwaltung reaktiv benutzt: Bestimmte Areale werden mit *Gestaltungsplanpflicht* belegt, was eine öffentliche Mitwirkung ermöglicht. Gleiches gilt für *private Gestaltungspläne*, die grundsätzlich der höheren Ausnutzung dienen, bei denen sich jedoch die Exekutive das Recht vorbehält, diese bei Nichteinbezug öffentlicher Interessen nicht zu bewilligen. Die *Sondernutzungsplanung* geschieht in Arbon häufig in öffentlich-privaten *Workshopverfahren* und *Architekturwettbewerben*, in denen die Behörden ebenfalls versuchen, öffentliche Gestaltungsideen einzubringen. Weiter ist die *Ortsbildkommission* tätig, wenn es um kleinere, zentral gelegene Projekte geht. Weitere genutzte Policy-Instrumente in Arbon sind der Aufbau von *öffentlichen privaten Netzwerken* und einer *proaktiven Kommunikationsarbeit* der Behörden, die aktive Mitwirkung an einem *Agglomerationsprogramm* und ausnahmsweise der Kauf und Wiederverkauf unter Auflagen eines strategisch wichtigen Areals (*Bodenpolitik* für das *Hamel-Areal*). Alle diese weiteren Instrumente werden genutzt, um die öffentlichen Agendaziele besser umsetzen zu können. Abschließend muss kurz die prägende Rolle des ehemaligen Stadtpräsidenten erwähnt werden, der einerseits die Verwaltung mit der Schaffung einer neuen Stelle für Stadtentwicklung und Kommunikation professionalisierte. Andererseits war seine Amtszeit geprägt von einer Politik des aktiven Netzwerkens und reaktiven Handelns – was vor seinem Amtsantritt undenkbar schien und nach seinem Rücktritt zu Schwierigkeiten führte, da die eingeschlagenen planerischen Wege nicht konsequent weiterverfolgt wurden.

6.3 RORSCHACH – »SEHEN UND ERLEBEN«

6.3.1 Übersicht über die Gemeinde

Der Aufbau der politisch-administrativen Behörden

Die politische Exekutive der Gemeinde Rorschach verfügt über fünf Mitglieder. Dabei sind die Stellen für das Stadt- respektive das Schulpräsidium als Vollzeitämter, die anderen drei als Nebenämter organisiert. Der Stadtpräsident ist in seiner Funktion gleichzeitig auch Vorgesetzter der Bereichsleiter aller Verwaltungsabteilungen (außer der Schule), während die anderen Mitglieder der Exekutive (außer dem Schulvorsteher) lediglich thematische Verantwortung tragen.¹⁵ Der Stadtpräsi-

15 Stadt Rorschach (2011): *Gemeindeordnung der Stadt Rorschach*. Online: http://www.rorschach.ch/media/pdf/diverse/gonachngg_110125.pdf [Zugriff: 02.07.2014];

dent ist für die Vertretung der Gemeinde nach außen, für die organisatorische und politische Führung der Geschäfte sowie für die Wirtschaftsförderung in Rorschach zuständig. Für raumordnungspolitische Entscheidungen ist thematisch der Stadtrat für Stadtentwicklung und Bau zuständig. Die Abteilung Stadtentwicklung und Bau ist relativ professionell aufgebaut, da deren Leiter überwiegend strategische Aufgaben hat und weitere, operativ tätige Stellen zur Prüfung der Baugesuche vorhanden sind.

Die politische Legislative ist seit Anfang 2005 als Bürgerversammlung organisiert, die sich mindestens zweimal pro Jahr konstituiert. Fast über 100 Jahre verfügte Rorschach über ein Stadtparlament. Durch den starken Einwohnerinnen- und Einwohnerverlust der 1990er Jahre und das Abrutschen von einer Geber- zu einer Nehmgemeinde im kantonalen Finanzausgleich entschied man per Volksabstimmung die Abschaffung des Parlamentes und die Neuorganisation der Exekutive und Verwaltung gemäß dem eben beschriebenen Aufbau. Das Parlament hatte seine Hauptaufgabe – die Budgetkompetenz – aufgrund der kantonalen Regeln des Finanzausgleichs gemäß den Interviewaussagen praktisch vollkommen verloren (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P28: 217).

Kontextinformationen und Geschichte

Rorschach weist eine Einwohnerzahl von knapp 9.000 Personen auf und liegt an der südlichsten Bucht des Bodensees.¹⁶ Die Gemeinde liegt am Fuße des Rorschacherbergs, umgeben von den Gemeinden Goldach und Rorschacherberg. Rorschach wird von zwei Bahnlinien durchquert, die Seelinie in Richtung Romanshorn sowie die Linie Richtung Goldach und St. Gallen. Zusätzlich zu den Bahnlinien kommt der Durchgangsstraße am Seeufer eine wichtige Bedeutung zu.

Die geografisch-topografische Lage und die Verkehrsverbindungen sind zentral, will man die heutige Siedlungslandschaft Rorschachs verstehen. Ursprünglich entstanden als Umschlagplatz für verschiedene Güter, behielt die Gemeinde ihre Position als regionaler Wirtschaftsstandort bis in die 1980er Jahre. Seit Mitte des 19. Jahrhunderts ist Rorschach Endpunkt des schweizerischen Eisenbahnnetzes. Diese Verbindung sowie das Entwickeln einer starken Industrie (Aluminiumverarbeitung und Verpackungsindustrie sowie Textilverarbeitungsmanufakturen) nach dem Zweiten Weltkrieg ließ die Gemeinde bis in die 1980er Jahre kontinuierlich wachsen. Rorschach ist darum bis heute siedlungstechnisch geprägt von der Stellung als

Website der Gemeinde Rorschach (2014). Online: <http://www.rorschach.ch/stadt/stadtrat> [Zugriff: 29.06.2014].

16 Website der Gemeinde Rorschach (2014). Online: <http://www.rorschach.ch/stadt/fakten> [Zugriff: 03:07.2014].

regionales Zentrum und ehemaliger Zupendlort für Arbeitnehmende. Der Ortskern ist dicht und mit vielen Blockrandbauten städtisch anmutend bebaut. Die Nachbargemeinden Goldach und Rorschacherberg weisen dagegen als Wohnorte der besser gestellten Bevölkerungsschichten eine starke Zersiedelung mit Einfamilienhäusern auf. Der nächste Autobahnanschluss befindet sich in Goldachs Nachbargemeinde Mörschwil.

Der wirtschaftliche Strukturwandel brachte der Gemeinde einen starken Bevölkerungsrückgang, niedrigere Steuereinnahmen und höhere Sozialausgaben.¹⁷ Viele bessergestellte Einwohnerinnen und Einwohner zogen in die steuergünstigeren und am Hang gelegenen Nachbargemeinden, was die Negativspirale Rorschachs weiter rotieren ließ.

Bauliche Neuentwicklungen sind eigentlich nur auf den urbanen Brachen der ehemaligen Industrieareale möglich, die mitten im Kern die einzigen vorhandenen Baulandreserven liegen. Gleichzeitig bieten nur noch wenige Areale am See Entwicklungspotenzial – abgesehen von Nachverdichtungsprojekten. Naherholungszonen finden sich vor allem am See.

Aktuelle politische Agendaziele

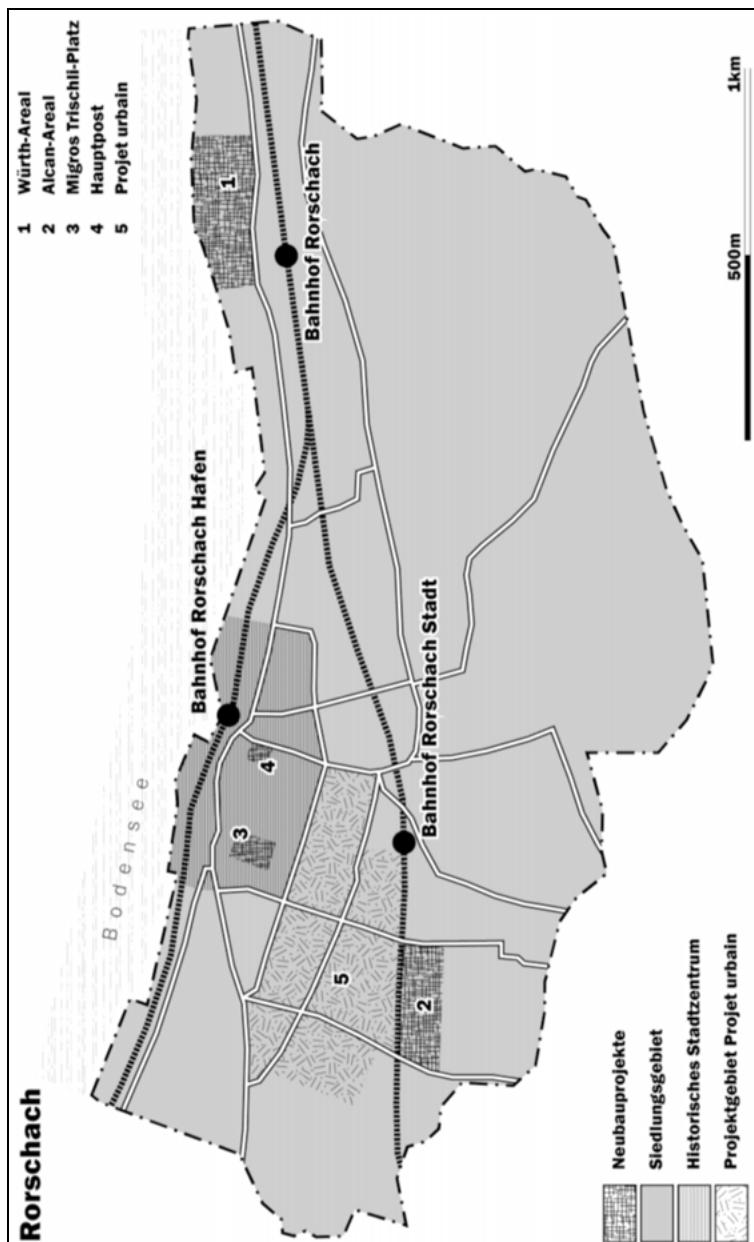
Die politischen Agendaziele – geäußert in den Interviewaussagen sowie auf der Website der Stadt Rorschach¹⁸ – zeigen ein klares Hauptziel: das Wachstum von Wohnbevölkerung und Arbeitsplätzen. Ein solches Wachstum soll durch gute Steuerzahler und -zahlerinnen erfolgen, was den Fokus auf hochwertige Wohnneubauten erklärt. Die weiteren Ziele ordnen sich diesem ersten Hauptziel unter. Erstens will sich die Stadt Rorschach wieder als regionales Zentrum etablieren. Hier will man sich vor allem hinsichtlich des Dienstleistungsangebotes sowie im Bereich Kultur und Freizeit entwickeln – immer in Anlehnung an das Angebot St. Gallens, das zu nah liegt und zu groß ist, um direkt mit ihm zu konkurrieren.

17 Website der Stadt Rorschach (2014): *Geschichte in Kürze*. Online://www.rorschach.ch/stadt/geschichte-in-kuerze [Zugriff: 03.07.2014];

Neue Zürcher Zeitung (2013): *Glaspalast am Bodensee* (30.04.2013). Online: http://www.nzz.ch/aktuell/feuilleton/kunst_architektur/glaspalast-am-bodensee-1.18073286 [Zugriff: 27.07.2016].

18 Stadt Rorschach (2014): *Legislaturziele*. Online: http://www.rorschach.ch/index.php?page=330&group= [Zugriff: 07.07.2014].

Abbildung 17: Übersichtskarte Rorschach



Quelle: eigene Karte (Kartengrundlage: swisstopo Landeskarte 1:25.000, Google Maps; © Lineo U. Devecchi).

Die Lage am See ermöglicht Rorschach jedoch im Sommer eine Spezialisierung auf kulturelle Anlässe und Sportveranstaltungen, die St. Gallen aufgrund der Binnenlage nicht bieten kann. Das zweite Ziel besteht darin, das Zentrum einerseits im historischen Kern sowie andererseits auch auf den urbanen Brachflächen neu zu entwickeln. Dabei steht immer auch die Schaffung von neuen öffentlichen Räumen sowie Grünräumen im Fokus. Eine solche Entwicklung kann nur durch Verdichtung erreicht werden, da das Siedlungsgebiet seit beinahe 100 Jahren mehr oder weniger vollständig überbaut ist. Der Bahnhof *Rorschach Stadt* soll künftig umgestaltet und die Querverbindungen zwischen den ober- und unterhalb der Bahnlinie liegenden Quartieren so deutlich verbessert werden. Weiter soll die Hauptstraße, die das Stadtzentrum bis heute prägt, kurzfristig aufgewertet und langfristig durch einen neuen Autobahnanschluss verkehrsberuhigt werden. Die Idee dahinter ist, den Zugang aus dem Stadtzentrum zum See aufzuwerten. Schließlich steckt sich Rorschach das Ziel, den Langsamverkehr innerhalb der Stadt zu fördern.

Die Erarbeitung der kommunalen politischen Agendaziele

Die Erarbeitung der kommunalen politischen Agendaziele widerspiegelt gemäß den Interviewaussagen die politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen der letzten beiden Jahrzehnte. Die in den *Legislaturzielen* unscharf beschriebenen Agendaziele lassen sich unmittelbar auf die wirtschaftlich schwierige Situation der Stadt Rorschach zurückführen. Trotz der Ungenauigkeit der Formulierungen sind diese Ziele auf der planerischen Ebene zumindest implizit klar, werden »konsequent umgesetzt und ändern sich seit Längerem nicht grundsätzlich« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P28: 35). Neben den langfristigen Zielen zeigen sich gemäß den Interviewaussagen häufig kurzfristige raumwirksame Entscheidungen, die ebenfalls auf die schwierige wirtschaftliche Situation zurückzuführen sind, denn »Investoren fallen hier nicht vom Himmel und müssen, wenn immer möglich, dabeihalten werden« (Mitglied der politischen Exekutive, P29: 11).

Nicht nur die wirtschaftliche Situation wird für diese kurzfristigen Entscheidungen und die gemäß einigen Interviewpartnerinnen und -partnern fehlende strategische Detailplanung verantwortlich gemacht. Ein Mitglied der kommunalen Exekutive (P25: 71) beschreibt auch den Stil der politischen Führung der letzten Jahre als Ursache: »[Der Stadtpräsident] meint ja auch, dass es nicht unbedingt eine strategische Planung braucht. Die Fachleute aus der Verwaltung, die von der Planung her kommen, und auch ich sagen natürlich, dass man irgendwo schon einmal etwas planen muss.«

Die Notwendigkeit zur strategischeren Planung sah die Exekutive dann doch und erarbeitete während der Legislaturperiode 2009 bis 2013 gemeinsam mit einem externen Planungsbüro ein *Stadtentwicklungskonzept*. Dieses konkretisiert die kantonalen Richtplanungsvorgaben und hält Parzellen fest, die für die künftige städtebauliche Entwicklung der Stadt als relevant eingeschätzt werden. Das *Stadtentwick-*

lungskonzept ist bis heute nicht öffentlich und dient daher vielmehr als interne Richtlinie (Mitglied der kommunalen Exekutive, P27: 41).

Die Nichtveröffentlichung des *Stadtentwicklungsconcept*s zeigt gemäß einem Mitglied der kommunalen Exekutive (P25: 83) die fehlende öffentliche Diskussion und die nicht existente Mitwirkung der Bevölkerung hinsichtlich konkreter Agen-daziele im Bereich der Raumordnungspolitik. Aus seiner Sicht behält die Exekutive durch die unklare Kommunikation alle möglichen politischen Optionen, ohne sich mit detaillierten Planungsprojekten auf nächste planerische Schritte festlegen oder deren (Nicht-)Umsetzung erklären zu müssen.

6.3.2 Die Form der lokalen Governance in Rorschach

Reguläre Policy-Instrumente

Die grundlegenden raumwirksamen Rahmenbedingungen sind in Rorschach im *komunalen Baureglement (BR)*¹⁹ festgelegt. Die Interviewpartnerinnen und -partner nehmen die Rolle des BR hinsichtlich der nicht sehr zentralen Liegenschaften als relevant wahr. Diese Aussagen haben ihren Grund in der bereits erwähnten Tatsache, dass ein großer Teil des Siedlungsgebietes bereits überbaut ist. Dies gilt vor allem für das dicht bebaute Ortszentrum, in dem die Eigentümerinnen und Eigentümer hinsichtlich der profitorientierten Neuplanungen ihrer Liegenschaften im Rahmen der regulären Nutzungsplanung nur relativ wenig Spielraum haben. Denn nur »über Mehrausnutzungen, die nicht dem Baureglement entsprechen, können da gute Profite erreicht werden. [...] Anders würde das niemals rentieren.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 67/103) Laut den öffentlichen Akteurinnen und Akteuren ist diese Tatsache gewollt, denn bei der dadurch notwendigen Nutzung der optionalen Policy-Instrumente werden reaktiven Handlungsrationale stark geäußert (Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 79).

Das aktuelle BR, das im Jahr 2000 beschlossen wurde, zeigt in diesem Zusammenhang ebenfalls die spezielle Situation in Rorschach auf, was den Bau von Ein-familienhäusern angeht: »Einfamilienhäuser sind in den letzten 50 Jahren eigentlich kein Thema mehr, weil es schlicht keinen Platz hat. Rorschach ist diesbezüglich in Goldach und in Rorschacherberg gewachsen. Rorschach ist eigentlich nur noch das Zentrum; die Altstadt einer größeren Stadt.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 67)

Mit dem aktuellen BR peilen die Rorschacher Behörden nun eine Nachverdich-tung auch an weniger zentralen Lagen an. So sind in einigen Zonen im Osten der

19 Stadt Rorschach (2000): *Baureglement der Stadt Rorschach*. Online: http://www.rorschach.ch/media/reglemente/baureglement_0806.pdf [Zugriff: 27.07.2016].

Gemeinde gemäß dem BR Ersatzneubauten in der Form von Mehrfamilienhäusern entstanden, geplant oder grundsätzlich möglich, wo vor Kurzem respektive bis heute noch kleinere Zweifamilienhäuser stehen.

Die Anwendung des BR zeigt grundsätzlich eine reaktive Nutzung, da die Bauverwaltung versucht, möglichst früh in allen Planungen dabei zu sein. »Wir greifen ein, indem wir den Kontakt zu den privaten Bauwilligen möglichst vor Projektbeginn sehr stark suchen. So kommt es zu besseren Lösungen, egal mit welchen Instrumenten man plant.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P28: 185) Es gibt folglich Sitzungen, in denen mit den Bauwilligen über die möglichst effiziente verkehrliche Erschließung der Grundstücke und über die Planung der Entsorgung diskutiert wird. Gleichzeitig ermöglichen es diese Besprechungen der Bauverwaltung, mit den Privaten auch über die geplante Gestaltung und Nutzung der Neu-respektive Umbauten zu diskutieren, wobei die öffentlichen Interessen (in diesen Fällen häufig hinsichtlich der Gebäudeanordnung und der Gestaltung der Straßen-/Gehweganschlüsse) eingebracht werden (Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 143). Eine so organisierte öffentliche Interessenvermittlung ist auch von Vorteil, da »mit den Privaten für gute Lösungen zusammengearbeitet werden kann, ohne dass die Stadt für aufwendige Planung Geld ausgeben muss – weil sie dieses schlicht häufig nicht hat« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P28: 23).

Solche weichen Interventionsformen sind die einzigen, die gemäß den Interviewaussagen hinsichtlich des gebauten Resultats sinnvoll eingesetzt werden können. Denn »die Stadt kann grundsätzlich nicht viel ausrichten, wenn das Baureglement eingehalten wird« (private[r] AkteurIn, P26: 121). Eine juristische Konfrontation nach einem negativen Baubewilligungsentscheid geht gemäß den Interviewaussagen häufig zugunsten des Gesuchstellers aus – ein Risiko, dem die Bauverwaltung mit den Gesprächen vorbeugen will (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P28).

Dieses reaktive Vorgehen bei der Nutzung des kommunalen BR bedingt eine gewisse Übersicht über die aktuellen Planungsvorhaben, die unter anderem durch die aufgebauten und vorhandenen formellen und informellen Netzwerke zustande kommt (vgl. weiter hinten bei der Darstellung der weiteren Instrumente).

Optionale Policy-Instrumente

Die Interviewaussagen zeigen auf, dass *Gestaltungspläne* das wichtigste optionale Policy-Instrument sind, das in Rorschach raumwirksam genutzt wird. Obwohl –

gemäß PBG des Kantons St. Gallen²⁰ – keine *Gestaltungsplanpflicht* für bestimmte Parzellen verhängt werden kann²¹, sind viele der letzten und aktuellen Neu- oder Umbauprojekte vor allem in Zentrumsnähe mit *Gestaltungsplänen* realisiert worden. Einen wichtigen Grund für die Relevanz dieses Instrumentes nannte ich bereits: die fehlende Rendite von Bauprojekten, die der Regelbauweise entsprechen.

Neben der für die Bauwilligen bestehende Notwendigkeit, einen *Gestaltungsplan* aufgrund wirtschaftlicher Argumente zu erarbeiten, sind die öffentlichen Akteurinnen und Akteure in Rorschach ganz generell von Planungsverfahren überzeugt, mit denen die bauliche Qualität durch öffentliche Interventionen gesichert werden kann: »Welches Verfahren man schließlich nimmt, Gestaltungsplan, Workshop oder Architekturwettbewerb, oder alle zusammen, ist zweitrangig.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P28: 47)

Die räumliche Ausgangslage, bei der *Sondernutzungsplanungen* finanziell erfolgreicher sind, spielt der Behörde gemäß den Interviewaussagen in die Hände, weil die Erarbeitung von *Gestaltungsplänen* öffentliche Mitsprachemöglichkeiten bietet: »Der Gestaltungsplan hat für uns den Vorteil, dass wir hinsichtlich der architektonischen Gestaltung mitreden können. Im Gegenzug gibt es aber [für die Bauherren] etwas mehr. Wir müssen etwas anbieten; einen Mehrwert, eine höhere Ausnutzung zum Beispiel.« (MitarbeiterIn der kommunalen Exekutive, P25: 103)

In den Interviews werden jedoch nicht nur die Vorteile für die öffentliche Hand genannt, auch die Planungs- respektive die Realisierungssicherheit für die privaten Bauwilligen kommt zur Sprache. Denn »im Prinzip ist der Gestaltungsplan lediglich eine detailliertere Baubewilligung [...] Bis ins Detail werden da Definitionen vorgenommen: Wie viele Bäume es gibt und wie die Gebäude aussehen müssen. Und dann hat der Investor natürlich eine Sicherheit, dass er das auch bauen kann.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P27: 175)

Aus diesen beiden Aussagen kann abgeleitet werden, dass fertige *Gestaltungspläne* in Rorschach immer Kompromisslösungen nach konfliktiven Prozessen darstellen. Es wird dabei eine gegenseitige Abhängigkeit zwischen der öffentlichen Hand und den privaten Bauwilligen wahrgenommen. Die privaten Akteurinnen und Akteure, die etwas entwickeln und verändern möchten, sind für die Rorschacher Behörden eminent wichtig. Auf der anderen Seite »können wir uns nicht zu billig verkaufen oder einfach alles zulassen. Gerade in Rorschach muss man sich immer

20 Kanton St. Gallen (2011): *Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht*. Online: <http://www.gesetzesammlung.sg.ch/frontend/versions/1337?locale=de> [Zugriff: 07.08.2014].

21 Stadt Rorschach (2000): *Baureglement der Stadt Rorschach*. Online: http://www.rorschach.ch/media/reglemente/baureglement_0806.pdf [Zugriff: 27.07.2016].

fragen: ›Würgen wir den zaghaften Motor der Interessen ab und wie viel vergibt man gestalterisch, wenn man einfach laufen lässt?‹« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 127)

Es stellt sich gemäß den Interviewaussagen somit in jedem Erarbeitungsverfahren für *Gestaltungspläne* an einem gewissen Punkt die Frage, welche Bedingungen die öffentlichen Akteurinnen und Akteure stellen können: »Wir intervenieren eigentlich immer und holen etwas [für die Öffentlichkeit] heraus, aber die Intensität der Intervention ist ein stetes Wechselspiel« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 127). Teilweise wird von öffentlicher Seite her »massiv gesteuert« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P28: 161) – zu Recht, denn der Stadtrat darf architektonisch gute Qualität fordern« (private[r] AkteurIn, P26: 80). Dies führt jedoch im Umgang mit Totalunternehmen zu »großen Spannungen, da [sich] diese teilweise auch im Sandwich zwischen der öffentlichen Hand und den Grundstückseigentümern befinden« (Ebd.).

Grundsätzlich laufen die Erarbeitungen von *Gestaltungsplänen* in Rorschach immer ähnlich und in *Workshopverfahren* ab (teilweise wird bei größeren Projekten gar auf die Erarbeitung von *Gestaltungsplänen* verzichtet, jedoch nicht auf das *Workshopverfahren*, z.B. auf dem *Alcan-Areal*). In einer ersten Phase finden Gespräche zwischen der Exekutive, der Abteilung Stadtentwicklung und Bau sowie den privaten Bauwilligen statt. Ab der zweiten Phase kommen häufig externe Planungsfirmen hinzu, die den Prozess begleiten. »Danach laufen die Prozesse innerhalb dieser Strukturen mit regelmäßigen Sitzungen ab.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P28: 161)

In allen Phasen der Projektentwicklung sind Interventionsmöglichkeiten für die öffentliche Hand gegeben. Gleichermaßen gilt, wenn zusätzlich ein *öffentlich* oder *privat* organisierter *Architekturwettbewerb* ins Verfahren eingebaut wird. Im Hinblick auf die abschließende Bewilligung von Gestaltungsplänen durch die politische Exekutive pocht die öffentliche Hand auf Einsitz in den Jurys, den sie im Normalfall auch bei rein privaten Wettbewerben erhält (private[r] AkteurIn, P26: 55).

Als wichtigsten Entscheidungshebel in der *Sondernutzungsplanung* sehen die Interviewpartnerinnen und -partner der öffentlichen Hand schließlich die abschließende Bewilligung von *Gestaltungsplänen* durch die kommunale Exekutive: »Es hat niemand ein generelles Anrecht auf einen Gestaltungsplan. Es ist immer ein ›Können.‹« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P28: 169) In der Phase vor der Erteilung einer Baubewilligung ergeben sich dadurch für die Exekutive und die Bauverwaltung »nochmals diverse Einflussmöglichkeiten, da wird auch viel verhandelt und Kompromisse geschmiedet. Der Bauherr weiß ja auch, dass er noch die Baubewilligung braucht, auch wenn er schon viel in Planung investiert hat« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 191).

Beispiele für Planungen mittels *Workshops*, *Architekturwettbewerben* und *Gestaltungsplänen* sind in Rorschach einige zu finden, denn sie funktionieren aus öf-

fentlicher wie privater Sicht »erstaunlich gut« (private[r] AkteurIn, P26: 63). Ers-tens sind die Hochhäuser auf dem *Alcan-Areal* das Resultat eines *Workshopverfahrens*. Die Grünräume, die dabei geschaffen wurden, waren für die öffentliche Hand eine zentrale Forderung, bei gleichzeitig hoher Nutzung. Es soll ein neuer Stadtpark entstehen, der einerseits Aufenthaltsqualität schafft und andererseits die Nord-Süd-Verbindungen im Ort für den Langsamverkehr wieder attraktiver machen sollen.

Einen ähnlichen Kompromiss erreichten die politischen Akteurinnen und Akteure zweitens während des *Workshopverfahrens* und *Architekturwettbewerbs* für das *Würth-Areal* sowie während der *Architekturwettbewerbe* für einige Projekte, die sich mitten in der Altstadt befinden (z.B. *Hauptpost* und *Migros Trischli-Platz*). Auf dem *Würth-Areal* konnte – im Gegenzug zu einer relativ hohen Ausnutzung des Geländes – ein Seeuferweg gestaltet werden, der sich zwar auf privatem Grund befindet, aber ganzjährig und rund um die Uhr öffentlich nutzbar ist. Bei den beiden Projekten im Stadtzentrum intervenierten die öffentlichen Verantwortlichen zugunsten eines höheren Wohnungsanteils und großzügigerer und möblierter öffentlicher Räume – wobei im Gegenzug ebenfalls höhere Ausnutzungsziffern zugelassen wurden (private[r] AkteurIn, P26: 55/105; Mitglied der kommunalen Exekutive P25: 191).

Ein weiteres optionales Policy-Instrument, mit dem in Rorschach gemäß den Interviewaussagen gearbeitet wird, ist die *Stadtbildkommission*. Sie setzt sich aus zwei Exekutivmitgliedern (wobei der/die Verantwortliche für Stadtentwicklung und Bau immer dabei ist), einem Mitglied der Bauverwaltung und einer externen Architektin oder einem externen Architekten zusammen. Die Aufgabe der *Stadtbildkommission* ist die Beurteilung von Baueingaben, die sich innerhalb der Altstadt-Kernzone befinden oder das Inventar des Ortsbildschutzes betreffen (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P28: 117). Der *Stadtbildkommission* kommt insofern eine wichtige Rolle zu, da ihre Entscheidungen von der Exekutive häufig gestützt werden (Mitglied der kommunalen Exekutive, P27: 135).

Die Kommission führt Beratungsgespräche durch, bei denen die Bauwilligen ihre Ideen und Projekte erläutern müssen. Dabei ergibt sich »ein beträchtlicher Spielraum für Interventionen« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P27: 135), der genutzt wird. Die *Stadtbildkommission* empfiehlt bei solchen Gesprächen zuweilen den Bezug bestimmter Architektinnen oder Architekten, sie interveniert hinsichtlich Fassadengestaltungen, Erschließungsvorschlägen oder bei ungenügender architektonischer Qualität (private[r] AkteurIn, P26: 121; Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 179).

Die *Stadtbildkommission* kommt zusätzlich auch bei größeren Projekten als Gremium mit der Aufgabe zur gestalterischen Kritik zum Zuge. So begleitet sie *Workshopverfahren* und *Architekturwettbewerbe* (wie bei den Hochhäusern auf dem *Alcan-Areal* oder bei der architektonischen Beurteilung des *Trischli-Platz*-

Projektes) und beurteilt die bei *Sondernutzungsplanungen* geforderte architektonische Qualität (Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 179).

Weitere Policy-Instrumente

Ein erstes weiteres Policy-Instrument ist das *interne Stadtentwicklungskonzept*, das die Exekutive gemeinsam mit den Mitgliedern des administrativen Kaders und einem privaten Planungsbüro »als versteckte Roadmap« erarbeitete (Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 71). Das Konzept dient der Verfeinerung der Richtplanung, soll strategisch die künftigen Ziele hinsichtlich der *Zonennutzungsplanung* aufzeigen und ist die Basis für das zweite, routinemäßig eingesetzte weitere Policy-Instrument: die *strategische Bodenpolitik* (Mitglied der kommunalen Exekutive, P28: 31).

Die Interviewaussagen zeigen, dass *strategische Bodenpolitik* in Rorschach in den letzten Jahren als routinehaft angewandtes Policy-Instrument wahrgenommen wird. Dabei kauft die öffentliche Hand, wenn möglich, Liegenschaften, die zentrale städtebauliche Funktionen aufweisen. Diese Käufe geschehen mit dem Ziel, diese proaktiv für Stadtentwicklung einzusetzen (Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 87; MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P28: 105). Um diesem Ziel gerecht zu werden, müssen potenzielle Liegenschaften proaktiv ausgemacht werden: »Es geht darum, die Liegenschaften zu einem Zeitpunkt zu kaufen, an dem es noch nicht sehr offensichtlich ist, dass dieser Ort wichtig werden wird.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 151)

Befindet sich eine Liegenschaft dann im Besitz der öffentlichen Hand, gibt es zwei Möglichkeiten für den weiteren Projektentwicklungsprozess. Erstens verkauft die Stadt die erworbene Liegenschaft möglichst bald wieder mittels eines *Baurechtvertrags*, der die künftige Nutzung und möglicherweise auch Gestaltungsvorgaben hinsichtlich der öffentlichen Interessen enthält. Dieses Vorgehen kommt vor allem bei kleineren Parzellen mit weniger Entwicklungskomplexität zum Einsatz (private[r] AkteurIn, P30: 11). Bei größeren Projekten kommt die zweite Methode zum Einsatz: *Investorenwettbewerbe*.

»Wir machen mit den interessierten Investoren Workshops, die Jury zusammengesetzt aus Architekten, Stadt und Kantonsbeamten. Da entwickeln wir Ideen und erstellen dann einen Gestaltungsplan. Und wenn der Gestaltungsplan steht und die Baubewilligung erteilt ist, dann sind die Investoren aufgrund der Planungssicherheit vielmals zum Kauf bereit.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P27: 99)

Die Begründung dieser proaktiven Handlungen von Seiten der öffentlichen Hand stützt sich darauf, dass die Steuerungsmöglichkeiten für Neu- und Umbauprojekte immer dann am höchsten sind, wenn man als Gemeinde selbst Grundstückeigentümerin ist. Die Planungsagenda, die spezifische Nutzung und auch Teile der räumli-

chen Gestaltung können somit vollumfänglich durch die öffentliche Hand festgelegt werden (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P28: 113). Wichtig scheint ein proaktives Handeln mittels *Bodenpolitik* gemäß den Interviewaussagen auch dann zu sein, wenn mehrere Parzellen in einem Projekt gemeinsam entwickelt werden sollen. »In einer Stadt hat es eine solche Kleinteiligkeit von Parzellen und unterschiedlichen Eigentümerschaften, da muss man teilweise einfachere Verhältnisse schaffen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 95)

Bodenpolitik kann aus Sicht der Befragten eine wichtige Anschubfunktion haben. Für ein Mitglied der kommunalen Exekutive (P25: 87) ist sie »mitunter der wichtigste Grund für die Entwicklung in den letzten zehn, fünfzehn Jahren«. Die Katalysatorwirkung für die ökonomische Entwicklung der Gemeinde stellt dann auch (neben der Signalwirkung für eine qualitativ hochstehende Raumentwicklung) eine der wichtigsten Legitimationsgrundlagen für eine proaktiv raumordnende Politik dar.

Obwohl die aktive *Bodenpolitik* Rorschachs auch unter privaten Akteurinnen und Akteuren eine hohe Akzeptanz genießt, (»Die Stadt soll sich ab und zu ein Grundstück sichern und einem Investoren weiterverkaufen, der dies im Sinne der Öffentlichkeit umsetzt.«) sollen »keine Liegenschaften und Bauland [gehört werden], die Stadt nicht als Bauherrin auftreten. Das Land muss zurück in den privaten Markt.« (private[r] AkteurIn, P26: 93; vorheriges Zitat: P26: 101) Aus ähnlichen Gründen sehen die öffentlichen Verantwortlichen auch eine hohe Akzeptanz der *Bodenpolitik* in der Bevölkerung. Es ist daher gemäß einem Mitglied der kommunalen Exekutive (P25: 91) »nicht das Ziel, aus dem Verkauf Gewinne zu machen«. Die Behörden wollen lediglich genau und möglichst im öffentlichen Interesse bestimmen, was sich auf den Schlüsselarealen entwickelt (Mitglied der kommunalen Exekutive, P27: 85).

Die Interviewpartnerinnen und -partner nennen einige Beispiel für die aktive *Bodenpolitik*, geben jedoch aus strategischen Gründen allesamt keine Detailantworten bezüglich der Standorte. Vor allem im relativ dichten Stadtzentrum, das hinsichtlich der Eigentümerstrukturen fragmentiert ist, entstanden Neu- und Umbauten mit vielen Wohnungen, häufig mit Läden oder Gewerbebetrieben im Erdgeschoss, deren Besitzerinnen und Besitzer jeweils auch die Entwicklung der ganzen Liegenschaften übernahmen. Zudem ermöglichte die aktive *Bodenpolitik* Landhandel mit einem Bauern, worauf teurere Wohnsiedlungen mit Aussicht auf den See entstehen konnten (Mitglied der kommunalen Exekutive, P29: 31; Mitglied der kommunalen Exekutive, P27: 95).

Diese aktive *Bodenpolitik* funktioniert, wie bereits angedeutet, gemäß den Interviewpartnerinnen und -partnern nur, weil neben der relativ hoch angesetzten Kredithürde die Exekutive – und dabei vor allem der Stadtpräsident – sowie die Verantwortlichen der Abteilung Stadtentwicklung und Bau proaktiv *öffentliche-private Netzwerke* aufbauen und darum wissen, welche Grundstücke bald entwi-

cklungsreif werden. Zudem können diese Netzwerke auch dazu dienen, Lobbying für öffentliche Projekte zu betreiben und die privaten Bauwilligen für öffentliche Interessen zu sensibilisieren.

Netzwerken ist ein weiteres Policy-Instrument, das in Rorschach in der Raumentwicklung häufig zur Anwendung kommt – und dies mit Auswirkungen auf die Stadtentwicklung, wie die Interviewpartnerinnen und -partner von öffentlicher wie privater Seite mitteilen: »Treiber der Stadtentwicklung ist sicherlich auch die Lobbyarbeit des Stadtpräsidenten. Diese ist vor allem wichtig, weil Rorschach von außen nicht als sehr interessant wahrgenommen wird.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 83) Der Stadtpräsident »macht dies [Netzwerke aufbauen] nicht nur gut, sondern hervorragend. Der Erfolg gibt ihm Recht.« (private[r] AkteurIn, P26: 23)

Erfolgreich sind die Rorschacher Behörden mit ihrem Lobbying und ihren Netzwerken, weil sie aus der Sicht der privaten Akteure (P26: 88; vgl. auch P30: 20/29) proaktiv handeln und dabei versuchen, die Eigentümerinnen und Eigentümer überhaupt auf bestehende Veränderungsmöglichkeiten ihrer Parzellen oder (in laufenden Planungsprozessen) auf eine qualitativ hochstehende Entwicklung aufmerksam zu machen. Gleichzeitig versuchen die öffentlichen Akteurinnen und Akteure, die Probleme der fragmentierten Eigentümerstruktur durch gezieltes Einladen von Nachbarinnen und Nachbarn zu gemeinsamen Planungen zu minimieren. Bei all diesen Handlungen ist die Gemeinde glaubwürdig, weil »der Gemeindepräsident selbst aktiv ist, es ist halt doch Chefsache, auf die Eigentümer zuzugehen« (private[r] AkteurIn, P26: 88).

Neben diesen formelleren Kontakten werden auch *informelle Netzwerke* zwischen den Mitgliedern der Exekutive und wichtigen privaten Akteurinnen und Akteuren von den Befragten als relevant für die gegenseitige Abstimmung von Entwicklungsprojekten beschrieben: »Der direkte, persönliche und informelle Kontakt zum Stadtpräsidenten ist bei der Projektabstimmung wichtig. Ich bin regelmäßig bei ihm im Büro.« (private[r] AkteurIn, P26: 125) Die Mitglieder der kommunalen Exekutive sind auch in der Rorschacher Öffentlichkeit präsent, »gehen auswärts essen und lassen sich gerne ansprechen« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P29: 79; vgl. auch private[r] AkteurIn, P30: 29 oder MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P28: 149).

Schließlich besitzt der aktuelle Stadtpräsident als amtierender Nationalrat, weit hin bekannter Anwalt und ehemaliger Präsident des FC St. Gallens ein großes Netzwerk an finanziertigen Personen, Architektinnen und Architekten und Grundbesitzerinnen und -besitzern. Dieses Netzwerk hilft ihm zum Beispiel, »Investoren für ganze Blockzeilen [zu finden]« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P27: 111/143) oder »einen neuen Wirt für eine Beiz direkt am See, wo der vorherige Wirt aus unserer Sicht unmögliche Umbauten machen wollte, die wir mit technischen Vorschriften verhindern konnten« (ebd.).

Neben den *informellen* und *formellen Netzwerken* tritt die Stadt Rorschach bei offiziellen Anlässen immer wieder in Austausch mit der Bevölkerung. Die Stadtapéros mit bestimmten Themenschwerpunkten und die Empfänge nach den Bürgerversammlungen beispielsweise werden als wichtige Orte der Kommunikation und der Aufklärung über öffentliche Ziele bezeichnet. Bei solchen Anlässen wird die Akzeptanz der politischen Entscheidungen verbessert (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P28: 65; Mitglied der kommunalen Exekutive, P29: 47).

Ein weiteres raumwirksames Policy-Instrument ist die proaktive *öffentliche Aufwertung von Straßenräumen* durch *verkehrstechnische Maßnahmen* und *Straßenausbauten*. Die öffentlichen Verantwortlichen sehen hier große Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltung des Ortsbildes und des Lebensraums Altstadt. »Die Stadt hat die Hoheit über den öffentlichen Raum, denn die Straßen gehören ihr und sie muss für deren Umgestaltung oder Aufwertung relativ wenige Leute fragen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 187; vgl. auch MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P28: 80)

Zwei unterschiedliche Absichten stecken hinter der häufig öffentlich finanzierten, proaktiven Aufwertung öffentlicher Räume. Erstens nehmen die Interviewpartnerinnen und -partner die relativ enge Altstadt von Rorschach fast ohne Platzsituationen als Problem für die Realisierung von öffentlichen Räumen wahr. Um trotzdem möglichst viel für die Öffentlichkeit herauszuholen, erarbeitete die Verwaltung ein Gestaltungs- und Verkehrskonzept, mit dem einige ausgewählte Straßen aufgewertet werden. Sie sollen dabei »eher wie Plätze denn wie Straßen wirken. Mit einer bereits umgebauten Straße hat man auch schon ein Ziel erreicht: Die Kinder spielen darauf.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P28: 80)

Zweitens soll die Aufwertung von Straßenräumen die Anrainer einer aufgewerteten Straße dazu bringen, ihre Liegenschaften ebenfalls zu renovieren (Mitglied der kommunalen Exekutive, P29: 67).

»Man kann mit aufgewerteten Straßenzügen Signale setzen und Vertrauen in die Entwicklungssituation der Gemeinde, in die positive Entwicklungsspirale zeigen: ›Es geht vorwärts, wir haben Euer Quartier nicht vergessen!‹ [...] So steigt der emotionale Druck auf die Eigentümer zur Renovation.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 187)

Die *Aufwertung von Straßenräumen* hat nicht nur eine Signalwirkung auf potenzielle Investorinnen und Investoren, sondern wird von der öffentlichen Hand auch parallel zu *Workshopverfahren* vorangetrieben. Wenn öffentlich-private Projektgruppensitzungen stattfinden, dienen diese auch gleich der gemeinsamen Planung und Finanzierung öffentlicher Straßenräume.

Das erfolgreiche Werben um *finanzielle Mittel* für raumwirksame Projekte, die auf nationaler Ebene besprochen werden, ist das letzte weitere Policy-Instrument, das in den Interviewaussagen zur Sprache kommt. Zwei unterschiedliche Geldquel-

len werden da angepeilt. Erstens schaffte es der Stadtpräsident – auch aufgrund seines Amtes als Nationalrat – Gelder aus dem nationalen Topf für die Anschlüsse an das Europäische Hochgeschwindigkeitsbahnnetz einzuwerben. Diese Finanzierung ermöglicht es der Stadt Rorschach, den Bahnhof Stadt künftig zu sanieren, bessere Erschließungswege der Bahnsteige zu erstellen und die öffentlichen Räume hinsichtlich ihrer städtebaulich zentralen Funktionen aufzuwerten (Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 75).

Ähnliche Handlungsrationale sind zu beobachten, wenn es um die Aufwertung von Kantonsstraßen geht. Als Beispiel dient die Churerstraße, die auf der Höhe des Hauptbahnhofes und hin zum *Würth-Areal* sowie zum See aufgewertet wurde. Die Rorschacher Behörden brachten das kantonale Verkehrsdepartement dazu, breitere Gehwege mit niedrigen Randsteinen einzuplanen, die dann mit kommunalen Mitteln durch spezielle Beleuchtungsmaßnahmen, Bäume und Sitzbänke zu einer platzähnlichen Situation aufgewertet wurden (Mitglied der kommunalen Exekutive, P27: 135).

Ein Projekt, das ebenfalls durch Gelder des Bundes respektive des Kantons finanziert wird, ist das *Projet urbain* im Quartier zwischen Eisenbahnlinie und Kirchstraße (vgl. Karte). Die Abteilung Stadtentwicklung und Bau sowie die Abteilung für Soziales versuchen mit einem Quartierbüro und einem Quartiertreff, die hier zahlreich vertretenen ausländischen Bewohnerinnen und Bewohner besser zu integrieren. Das Ziel ist ein selbstverwaltetes Büro, das zum Begegnungsort für Fragen des täglichen Quartierlebens werden soll (Mitglied der kommunalen Exekutive, P27: 111; MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung: P28: 65).

6.3.3 Fazit: Proaktive lokale Governance in Rorschach

Die raumwirksamen Handlungsrationale, die in Rorschach geäußert werden, können als reaktiv und proaktiv eingeschätzt werden. Reaktiv ist insbesondere die Nutzung der regulären Policy-Instrumente. In gemeinsamen Sitzungen mit den privaten Bauwilligen versucht die Bauverwaltung, in möglichst viele Bauprojekte die öffentliche Haltung einzubringen, sei es bezüglich der Außenraumgestaltung, der Erschließung oder der geforderten architektonischen Qualität. Das relativ konservative BR macht einen öffentlich-privaten Austausch über die künftige Nutzung vieler Areale häufig notwendig. Da sich eine Neuplanung für die Grundeigentümerinnen und -eigentümer oft nur dann finanziell wirklich lohnt, wenn mittels *Sondernutzungsplanung* dichter oder höher gebaut werden kann, sind für die öffentliche Hand viele Interventionsspielräume vorhanden. Diese nehmen Verwaltung und Exekutive wahr, indem typischerweise in kooperativen *Workshopverfahren* mit den Privaten die künftige Nutzung und Außenraumgestaltung diskutiert und beschlossen wird. Die Exekutive behält sich dabei das Recht vor, Gestaltungspläne nicht zu bewilligen.

gen, sollten die öffentlichen Interessen nicht berücksichtigt werden. Die weiteren Policy-Instrumente nutzen die lokalen Behörden Rorschachs proaktiv: Die Gemeinde betreibt routinemäßig *Bodenpolitik*, indem Parzellen strategisch erworben und danach entweder im Baurecht oder mittels detaillierter Nutzungsverträge an private Investorinnen und Investoren weiterverkauft werden. Weiter bauen die Behörden proaktiv zielgerichtete öffentlich-private Netzwerke auf, die der Allokation von privatem Kapital und der Einflussnahme auf konkrete Entwicklungsprojekte dienen. Schließlich nutzt die Rorschacher Behörde kantonale und nationale Finanzmittel. Mit ersteren werden wichtige Straßenzüge in enger Kooperation mit dem Kanton aufgewertet. Letztere dienen der aktiven Quartiersentwicklung und treiben städtebauliche Projekte voran, indem Gelder aus dem Agglomerationsfonds (mit einem *Projet urbain*) und Mittel zur Verbesserung der Bahnanschlüsse an die europäischen Hochgeschwindigkeitsstrecken eingeworben wurden. Abschließend muss die prägende Rolle des aktuellen Gemeindepräsidenten angesprochen werden. Ihm wird eine große Leistung attestiert, wenn es um den Aufbau öffentlich-privater Netzwerke und das Einwerben überlokaler Finanzmittel geht.

6.4 ST. MARGRETHEN – »NATÜRLICH ST. MARGRETHEN«

6.4.1 Übersicht über die Gemeinde

Der Aufbau der politisch-administrativen Behörden

Die Exekutive der Gemeinde St. Margrethen besteht aus sieben Mitgliedern, wovon das Gemeindepräsidium als einziges Amt ein Vollzeitpensum darstellt. Der Gemeindepräsident ist neben der Führung des Gemeinderates und der Oberaufsicht über die Verwaltung hauptsächlich für die Vertretung der Gemeinde nach außen und für die ortsentwicklungs- und raumplanungsrelevanten Fragen von St. Margrethen zuständig. In dieser Funktion präsidiert er auch die Baukommission.²² Die Funktionen der weiteren Mitglieder des Gemeinderates werden nicht spezifiziert und sind nur über die Verteilung der Mitgliedschaften in kommunalen Kommissionen und Behörden ersichtlich.²³ Die kommunale Bauverwaltung besteht aus dem Bauverwalter und einer Stelle für das Bausekretariat und kann daher – als haupt-

22 Gemeinde St. Margrethen (2012): *Gemeindeordnung*. Online: http://www.stmargrethen.ch/documents/Entwurfv4_Gemeindeordnung_politische_Gemeinde.pdf [Zugriff: 02.07.2014].

23 Website der Gemeinde St. Margrethen (2014). Online: www.stmargrethen.ch/ [Zugriff: 25.06.2014].

sächlich operativ tätige Behörde – als wenig professionalisiert bezeichnet werden. St. Margrethens Legislativorgan ist die Gemeindeversammlung, die sich mindestens zweimal jährlich konstituiert.

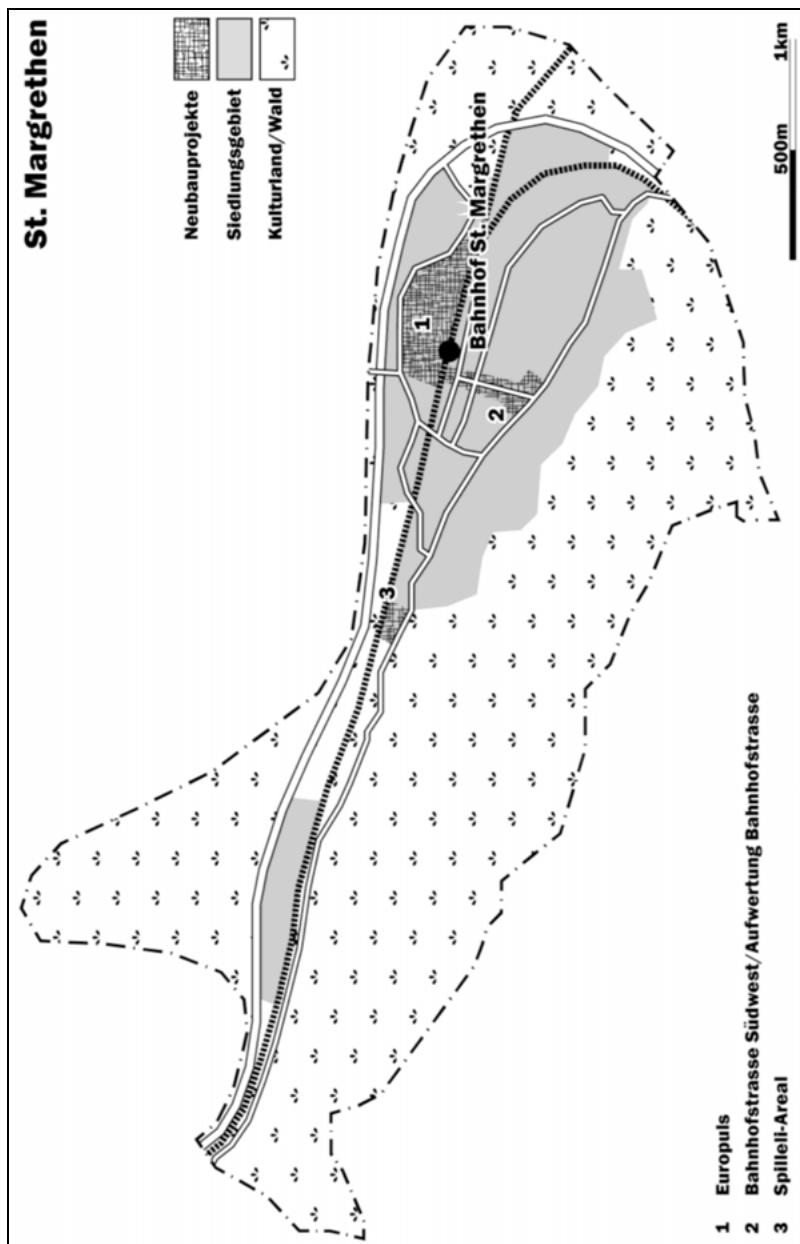
Kontextinformationen und Geschichte

St. Margrethen hat circa 5.600 Einwohnerinnen und Einwohner und liegt im St. Galler Rheintal.²⁴ Die Gemeinde wird im Osten vom Rhein und im Norden vom Flusslauf des alten Rheins – entstanden nach der Rheinregulierung Ende des 19. Jahrhunderts – begrenzt. Beide Wasserläufe bilden die Staatsgrenze zu Österreich. Im Süden und gegen Westen liegen die ersten Ausläufer der Voralpen. Ebenfalls prägend für die Gemeinde ist die Autobahn, die dem Flusslauf folgt und den regional bedeutenden Grenzübergang über einen Zubringer durch den Ortsteil nördlich der Bahnlinie erschließt. Die Eisenbahnlinie, die mehr oder weniger parallel zur Autobahn verläuft, bildet eine weitere künstliche Grenze im Siedlungsgebiet. Der Bahnhof war im 20. Jahrhundert als Grenzbahnhof lange ein wichtiger Umschlagplatz – eine Stellung, die er in den letzten Jahrzehnten durch den aufkommenden Lastwagenverkehr zunehmend verlor. Das heutige Siedlungsgebiet St. Margrethens wurde durch die beschriebenen topografischen und infrastrukturellen Grenzen stark geprägt. Während die ansteigenden Voralpenhänge sowie die Gebiete im Westen der Gemeinde noch immer als landwirtschaftliche Flächen genutzt werden, wuchs die Gemeinde vor allem um den historischen Ortskern südlich der Bahnlinie. Geprägt wird das Ortsbild durch Ein- und Mehrfamilienhäuser, aber auch durch einige Industrievillen aus der Gründerzeit. Nördlich des Bahnhofs siedelten sich die Industriebetriebe an, die sich insbesondere auf Lackproduktion sowie auf Holz- und Textilverarbeitung spezialisierten und von der hervorragenden verkehrstechnischen Anbindung profitierten.

Nach einer Periode des Wachstums zu Beginn und bis Mitte des 20. Jahrhunderts, bedingt durch den guten Verkehrsanschluss, die Grenznähe und die Industriebetriebe, begann mit dem Niedergang der hochwertigen Industriebetriebe ab Ende der 1980er Jahre eine Periode der wirtschaftlichen Stagnation. Die Industriebetriebe wurden durch weniger produktive Freilager und Umschlagplätze von Transportfirmen ersetzt, Arbeitsplätze und Steuereinnahmen gingen verloren. Die günstigen Grundstücks- und Wohnpreise lockten in den 1990er Jahren zunehmend sozioökonomisch schlechter gestellte Bevölkerungsschichten nach St. Margrethen – das Steuerniveau stieg, der Ausländeranteil (heute circa 45 Prozent) und die Sozialausgaben der Gemeinde ebenfalls.

24 Website der Gemeinde St. Margrethen (2014). Online: www.stmargrethen.ch [Zugriff: 24.06.2014].

Abbildung 18: Übersichtskarte St. Margrethen



Quelle: eigene Karte (Kartengrundlage: swisstopo Landeskarte 1:25.000, Google Maps; © Lineo U. Devecchi).

Aktuelle politische Agendaziele

Die aktuellen politischen Agendaziele – geäußert in den Interviewaussagen, auf der Website der Gemeinde²⁵, im *kommunalen Richtplan*²⁶ und im etwas älteren *Leitbild* aus den 1990er Jahren – leiten sich aus der zuvor geschilderten Situation St. Margrethens ab. Als Hauptziel, das die einzelnen Teilziele überlagert, kann der durch die sozioökonomische Situation bestimmte Wunsch nach Wachstum hinsichtlich der Einwohnerzahlen, Arbeitsplätze und des Steuersubstrats interpretiert werden, auf den in allen weiteren Agendapunkten zumindest implizit Bezug genommen wird. Ein solches Wachstum soll dazu dienen, wieder bessere Steuerzahlerinnen und Steuerzahler in die Gemeinde zu locken, ohne die aktuelle Bevölkerung zu verdrängen. Es soll mittels der folgenden drei Ziele erreicht werden: Erstens wird eine Aufwertung und Belebung des Ortskernes angestrebt. Dabei spielt die 2013 bewilligte Überbauung *Europuls* auf dem großen brachliegenden Land nördlich des Bahnhofs eine wichtige Rolle. Dort sind Wohnungen im höheren Segment, Einkaufsläden und Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich geplant. Die neu zu gestaltende Fußgängerüberführung soll diese Neubauten an den Ortskern südlich des Bahnhofs anbinden. Hier liegt der Fokus auf der Neugestaltung der Bahnhofstraße und der Schaffung von Einkaufsmöglichkeiten. Wichtig ist den kommunalen Verantwortlichen, dass die neuen Entwicklungen die Entstehung einer »Schlafgemeinde« nicht fördern, sondern eine reale Belebung des Zentrums erreicht wird. Zweitens soll das Siedlungsgebiet nicht mehr weiter ausgedehnt werden. Dies aus zwei Gründen: Erstens will man die Grünräume der Gemeinde als Erholungs- und Freizeitzonen erhalten. Zweitens hat der Widerstand der Bevölkerung an der Urne dazu geführt, dass ein größeres Neubauprojekt am Ortsrand nicht wie geplant realisiert werden konnte – die Umzonung wurde abgelehnt. Die Gemeinde setzt daher auf das Schließen vorhandener Baulücken im Siedlungsbestand und auf die Neuentwicklung auf den urbanen Brachen. Eine gezielte Verdichtung der bestehenden Siedlungen ist demzufolge nicht zwingend nötig. Außerdem will man mittels der erwähnten Ziele die regionalen Zentrumsfunktionen der Gemeinde durch ein verbessertes Einkaufsangebot stärken und die Taktverdichtung der S-Bahn St. Gallen ausnutzen, die seit Ende 2013 Fahrten im Viertelstundentakt in die Kantonshauptstadt anbietet.

25 Website der Gemeinde St. Margrethen (2014). Online: http://www.stmargrethen.ch/xml_1/internet/DE/application/d154/d155/f157.cfm [Zugriff: 25.06.2014].

26 Gemeinde St. Margrethen (2007): *Richtplan*. Online: http://www.stmargrethen.ch/xml_1/internet/DE/application/d154/d155/f158.cfm [Zugriff: 13.08.2014].

Die Erarbeitung der kommunalen politischen Agendaziele

Die heutigen Agendaziele sind das Konstrukt eines Strategieprozesses, der mit der Erarbeitung eines ersten kommunalen Leitbildes²⁷ in den 1990er Jahren gestartet wurde. Die Ziele wurden damals mittels Workshops gemeinsam mit der Wohnbevölkerung erarbeitet und bildeten die Basis für die kontinuierliche Überarbeitung der *kommunalen Richtplanung* im Bereich Siedlung, Landschaft und Verkehr im letzten Jahrzehnt (Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 39). Diese Grundlagen dienten der politischen Exekutive der letzten Legislaturperiode als Basis für die Erarbeitung der Vision 2015²⁸, die hinsichtlich der räumlichen Entwicklung vor allem für das Ortszentrum und für die Realisierung des Projekts *Europuls* konkrete Ziele setzt.

Obwohl die Konkretisierung der politischen Agendaziele im letzten Jahrzehnt vor allem von der Exekutive sowie der Verwaltung vorgenommen wurde, ist der Einbezug der öffentlichen Meinungen und die proaktive Kommunikation (via Gemeindeblatt oder Medienmitteilungen) mit der Bevölkerung in St. Margrethen ein wichtiges Anliegen der kommunalen Behörden (Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 47). In *formellen* und *informellen Gesprächen* mit Bauwilligen und Anrainern in den relevanten Arealen versucht die Exekutive, »den Puls der Bevölkerung zu spüren« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 47). Auch die Abstimmungsresultate bei raumrelevanten Themen dienen der Exekutive dazu, die Ausrichtung ihrer Ziele zu überprüfen und den Bedürfnissen der Bevölkerung anzupassen. So wurde die »Tendenz [...], auch an der Peripherie die bauliche Entwicklung zu forcieren [von der Stimmbevölkerung] klar abgelehnt. Gleichzeitig steht die Bevölkerung hinter den Projekten im Zentrum, der Fußgängerüberführung, der Umgestaltung der Bahnhofstraße sowie *Europuls*.« (private[r] AkteurIn, P6: 19)

Die offene Haltung des Gemeindepräsidenten sowie der Verantwortlichen der Bauverwaltung bezüglich neuer Ideen, lässt schließlich auch die punktuelle Einflussnahme einzelner privater Akteurinnen und Akteure zu (private[r] AkteurIn, P6: 97).

27 Dieses kommunale Leitbild ist gemäß den Interviewpartnerinnen und -partnern nicht mehr in gedruckter oder digitaler Form zugänglich. Die sich darauf beziehenden Aussagen stammen demzufolge von den Interviewpartnerinnen und -partnern.

28 Gemeinde St. Margrethen (2014): *Strategie/Vision*. Online: http://www.stmargrethen.ch/xml_1/internet/DE/application/d154/d155/f157.cfm [Zugriff: 13.08.2014].

6.4.2 Die Form der lokalen Governance in St. Margrethen

Reguläre Policy-Instrumente

Das *kommunale Baureglement* (BR)²⁹ der Gemeinde St. Margrethen ist in der Wahrnehmung aller befragten Verantwortlichen das wichtigste Instrument zur Steuerung und Kontrolle der räumlichen Entwicklung. Dies trifft aber nur zu, wenn es darum geht, Projekte bis zu einer gewissen Größe zu behandeln sowie die kantonale Richtplanung einerseits im *kommunalen Richtplan* und andererseits im *Baureglement* zu konkretisieren (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P45: 7; vgl. auch Mitglied der kommunalen Exekutive P7 sowie private[r] AkteurIn P6).

Das heutige BR besteht in seinen Grundzügen seit 1999, wurde jedoch in den letzten 15 Jahren stetig revidiert. Ziel dieser Revisionen war es, »eine großzügigere Ausnutzung und höhere Gebäudehöhen zu ermöglichen, als Anreiz für private Bauwillige« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P45: 7). Die Grundlage dieses »liberaleren Baureglements« (ebd.) war die von der öffentlichen Behörde gestellte Diagnose, dass man aufgrund kantonaler Vorgaben sowie des lokalen Widerstandes nur im Bestand wachsen kann (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P8: 29/33). Daraus schließt man, dass »wir uns nur dann entwickeln können, wenn wir einen ›freundlichen Boden‹ für jegliche Investoren schaffen, die unsere Strategie mittragen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 39)

Die Gemeinde will mit ihrem *Baureglement* – aber auch mit der später diskutierten *proaktiven Kommunikation* – Signale aussenden, die für Investorinnen und Investoren dahin interpretierbar sind, dass »die Gemeinde bereit [ist] für größere Projekte, wie dies auch bereits ein siebenstöckiges Ärzte- und Wohnhaus nahe der großen Industriebrache zeigt. So kann womöglich auch das vorhandene soziale Gefälle gesenkt werden.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P45: 3) Gleichzeitig bieten Exekutive und Verwaltung Hand, um komplexere Planungsprojekte mit den im BR geregelten Vorgaben für *Überbauungspläne* zu projektieren. So ist seit einigen Jahren unter anderem bei »überdurchschnittlicher Gestaltung [respektive] besonders guter Einfügung ins Orts- und Landschaftsbild« (Art. 9 BR St. Margrethen)³⁰ eine von der kommunalen Exekutive gewährte Mehrausnutzung von bis zu 20 Prozent möglich.

29 Gemeinde St. Margrethen (2014): *Baureglement*. Online: http://www.gemeinden-web.ch/gemeinden/stmargrethen/dl.php/de/534fca87959b9/Baureglement_2014-04-11_-_Druckexemplar.pdf [Zugriff: 06.08.2014].

30 Gemeinde St. Margrethen (1999): *Baureglement*. Online: http://www.sg.ch/home/bauen_raum_umwelt/aktuelles_energie/Baugesuch/Gemeinden/Gemeinden_

»20 Prozent mehr Ausnutzungsmöglichkeit sind mittels Überbauungsplan und teilweise zusätzlich mit Gestaltungsplan möglich, das ist interessant für Private, das gibt Fleisch an den Knochen. Die Wirkung solcher Signale merkt man auch. Es änderte sich vorher 20 Jahre fast überhaupt nichts, die Grenzabstände und Nutzungen waren fix. Heute sind die Anreize besser und flexibler, es passiert wieder etwas.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P45: 16)

Überbauungspläne sind als Anreize ausgelegt und müssen von den Bauwilligen auf Eigeninitiative eingereicht werden. Teilweise versuchen die Behörden über *informelle Gespräche*, bestimmte Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer von solchen zusätzlichen Planungsanstrengungen zu überzeugen.

Ein weiteres Beispiel dieser »Signalhaltung« der Behörden zeigt sich in der Offenheit gegenüber Projektierungen auf zwei nebeneinanderliegenden Parzellen. Diese sollen, wann immer möglich, im Rahmen der regulären Baubewilligungsverfahren und mittels der *Überbauungspläne* abgewickelt werden können. Die Gemeinde versucht sich mit dieser Strategie, von anderen Gemeinden in der Region und von Gemeinden mit ähnlicher Größe abzuheben: »Solche Verfahren werden in anderen Gemeinden häufig als zu komplexe Verfahren wahrgenommen. Wir bieten hier aber Hand, auch für spezielle Ideen und schließlich auch bessere Renditemöglichkeiten, wollen mitdiskutieren und mitentscheiden.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P45: 16)

Der letzte Satz dieses Zitates zeigt bereits die reaktive Handlungsmotivation, der die Baubehörden St. Margrethens in den regulären Baubewilligungsverfahren folgt – auch bei kleineren Projekten und für einzelne Parzellen. Folgende Aussagen zeigen, warum die Bauverwaltung sowie die politische Exekutive möglichst viele Anreize bezüglich der *Überbauungspläne* schafft – denn da sind die Einflussmöglichkeiten für die öffentliche Hand höher:

»Im normalen Baubewilligungsprozess ist die Einflussnahme schwieriger. Wenn man ein Ortsbildschutzgebiet hat [...] kann man schon gewisse ästhetische, architektonische Bedingungen setzen. Aber ansonsten hat man ein Baureglement und wenn diese reglementarischen Vorschriften erfüllt sind, dann sind sie erfüllt. [...] Farbgebung und Materialisierung kann man im Ortsbild [in der Kernzone, Anm. L.D.] verlangen, aber außerhalb nicht.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 135)

Trotzdem wird auch in normalen Baubewilligungsverfahren abseits des Ortschutzbildgebietes versucht, im Sinne der Öffentlichkeit reaktiv zu intervenieren, dies vor allem über Bauberatungsgespräche mit privaten AkteurInnen und Akteuren in allen Phasen des Bewilligungsverfahrens (Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 71). Hierbei zeigt man sich von Behördenseite bei Gelegenheit auch »lästig und detailversessen«, was häufig »Kompromisse [ermöglicht], mit denen alle ein wenig glücklicher sind als zuvor« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 151). Solche Kompromisse sind möglich, da zum Beispiel von der Behörde geforderte, detaillierte Bauvorschriftnachweise zu finanziell schmerzhaften, zeitlichen Verzögerungen für die Projektrealisierungen führen würden.

Die Gemeinde St. Margrethen erarbeitete in der letzten Dekade gemäß der Vorgabe des Baugesetzes (Art. 5 BauG Kanton St. Gallen)³¹ des Kantons St. Gallen *Richtpläne* zu den Themen *Siedlung*, *Verkehr* und *Landschaft*.³² Die *kommunalen Richtpläne* dienen der Behörde als erste Konkretisierung der kantonalen Richtplanung sowie der Einbringung der kommunalen Entwicklungsideen und werden als strategische Zwischenstufe in der rollenden Planung benutzt. Die *kommunalen Richtpläne Siedlung* und *Landschaft* werden in dieser Funktion einerseits als behördenverbindliche Instrumente bei der Revision des BR verwendet. Andererseits dienen sie der Kommunikation über die zukünftige Entwicklung gegenüber der Bevölkerung (private[r] AkteurIn, P6: 83).

Optionale Policy-Instrumente

Aufgrund aller Interviewaussagen kann davon ausgegangen werden, dass die Nutzung von *Gestaltungsplänen* als wichtigstes *optionales Steuerungsinstrument* in St. Margrethen wahrgenommen wird (vgl. z.B. Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 59 oder MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P8: 81). Als Grundziel hinter der breiten Nutzung dieses Instrumentes werden aus öffentlicher Sicht »der Dialog mit den Investoren [...] und die Einflussmöglichkeiten der Gemeinde [angegeben]. So entstehen keine Projekte, die dem Ort nicht gut tun [...] [und man] erreicht [...] eine höhere architektonische und ortsbauliche Qualität.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 59) Aus privater Sicht ist die Möglichkeit der höheren Ausnutzung ein wichtiger Anreiz, um diese »häufig längeren Verfahren überhaupt mitzumachen« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P45: 20).

31 Kanton St. Gallen (2011): *Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht*. Online: <http://www.gesetzesammlung.sg.ch/frontend/versions/1853> [Zugriff: 07.08.2014].

32 Gemeinde St. Margrethen (2014): *Richtplan*. Online: http://www.stmargrethen.ch/xml_1/internet/DE/application/d154/d155/f158.cfm [Zugriff: 07.08.2014].

Die Voraussetzung für den Einsatz von *Gestaltungsplänen* ist eine bestimmte Größe des Areals respektive eine geplante Mehrausnutzung, die nicht dem BR entspricht. Dabei können *Gestaltungspläne* von den privaten Grundeigentümerinnen und -eigentümern angeregt werden.

Um mehr Mitsprache in privaten Projekte zu erhalten, versucht »die Gemeindebehörde, die Privaten auf die Möglichkeit und die Anreize des Gestaltungsplanes hinzuweisen und sie dazu zu bringen, so zu planen. Zudem finanziert die Gemeinde solche Planungen immer auch mit, was den Privaten viel bringen kann, zum Beispiel zusätzlich Expertise.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P45: 20)

Die Möglichkeiten und Notwendigkeiten der Mitsprache sehen die Behörden in der generellen Gestaltung öffentlicher Räume, in der Anordnung der Gebäude sowie in der stärkeren Berücksichtigung sonstiger öffentlicher Aspekte (wie Erstellung breiterer Gehsteige oder öffentlich nutzbare Wege quer durch die Neubauprojekte). Zudem wird versucht, in zentralen Gebieten auf eine möglichst dichte Überbauung hinzuwirken (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P8: 95; Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 67).

Werden *Gestaltungspläne* schließlich erarbeitet und kommen sie bei der Projektrealisierung zur Anwendung, finden in der gemeinsamen Erarbeitungsphase in regelmäßigen Abständen Besprechungen oder Workshops statt, die »den Dialog mit den Investoren sozusagen automatisch mit sich bringen. Hier bringen wir unsere qualitativen Überlegungen mit ein« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 99). Bei der Erarbeitung der Planungsgrundlagen für das Projekt *Europuls* auf der großen Industriebrache kam es bezüglich vieler Themen zu einer Annäherung zwischen den privaten und öffentlichen Akteurinnen und Akteuren:

»Bei Europuls sind qualitative Aspekte sehr wichtig. Man dachte gemeinsam über erneuerbare Energieversorgung, über Kühlung, über Grundwasser, über die ganzen Begrünungskonzepte der großen Flächen nach. [...] Das sind alles kostentreibende Faktoren, welche die Qualität eines solchen Wohn- und Arbeitsortes aber markant erhöhen. [...] Das ist ein Geben und Nehmen – an Ausnutzung und Gebäudehöhe respektive an öffentlichen Interessen – und somit Annäherung.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 127; vgl. private[r] AkteurIn, P40: 45)

Der (pro-)aktive Versuch der Mitsprache der öffentlichen Akteurinnen und Akteure bei privaten Projekten steckt auch hinter der öffentlichen Intervention bei der Projektierung eines Areals am Ortsrand, das im BR als Wohn- und Gewerbezone definiert ist und vierstöckig bebaut werden könnte. Für genau dieses Areal interessierte sich eine Discounter-Kette, »die in der WG4-Zone einen eingeschossigen Bau hinstellen und rundherum Parkplätze erstellen wollte« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 59). Diese tiefe Ausnutzung und die große geplante Parkplatzzahl war der kommunalen Exekutive ein Dorn im Auge.

»Entweder eine dichtere Nutzung oder eine größere Berücksichtigung des Ortsbildes wäre da erstrebenswert gewesen. Wir erließen dann einen Teilzonenplan und definierten das Areal als Zone mit verkehrsarmer Nutzung. Wir scheiterten jedoch vor dem Baudepartement mit unserem Versuch. Immerhin konnten wir [...] dem dortigen Bauherrn unsere Bedürfnislage klarmachen, was dazu führte, dass wir nun wieder in Teilprojekten zurück am Verhandlungstisch sitzen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 59)

In die gleiche Richtung geht die Nutzungsmotivation von *Planungszonen*, deren Anwendungen in St. Margrethen in den letzten Jahren stark zugenommen haben. Zur Verwirklichung von bereits vorhandenen Planungszielen müssen für den Planungsperimeter die entsprechenden Instrumente geschaffen werden oder die vorhandenen Projektierungen während zwei Jahren mit den Behörden abgestimmt werden (private[r] AkteurIn, P6: 79).

»Die Planungszone kann bei Bedarf auch verlängert werden. Innerhalb dieser Zeit kann nichts geplant werden, das nicht der grundlegenden Zielsetzung entspricht. Aber um zu solchen rechtlichen Instrumenten zu greifen, bedarf es an klaren Vorstellungen, was denn die öffentlichen Interessen sind.« (private[r] AkteurIn, P6: 79)

Grundsätzlich werden *Planungszonen* dann angewandt, wenn »die kommunale Exekutive eine klare Vision hat, die von den Investoren nicht geteilt wird, wenn es ihnen zum Beispiel nur um relativ schnell verdientes Geld geht« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P8: 85). Eine solche, proaktive Handlungsweise der öffentlichen Behörde funktionierte zum Beispiel auf dem *Spilleli-Areal*, wo die Gemeinde aufgrund der bestehenden *Planungszone* dem privaten Investor klar kommunizieren konnte, wie eine zukünftige Entwicklung auszusehen hat. Gleichzeitig spielte in diesem Fall die Tatsache eine Rolle, dass mehrere parallele Parzellen bebaut werden sollten, was der Gemeinde einen zusätzlichen Hebel gab. »Denn trotz Planungszone kann man nicht bei allen kleinen Details mitbestimmen. Wenn Private nicht auf eine Gesamtüberbauung angewiesen sind, dann wird es auch da schwieriger.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P8: 155)

Eine weitere proaktive Nutzungsart von *Planungszonen* ist in St. Margrethen deren bloße Androhung, wie dies bei den ersten Nutzungsvorschlägen für die große Industriebrache nördlich des Bahnhofs geschah:

»Der Eigentümer wollte dazumal einen Baumarkt erstellen. Und ein Verteilzentrum war einmal vorgesehen: Lidl oder Aldi, mit etwa 120 oder 140 Lastwagen pro Tag. Das war natürlich nicht die Wertschöpfung, die wir wollen. Wir wollen grundsätzlich qualifizierte Arbeitsplätze; ein Gewerbe, das sich etwas entwickelt. [...] Da drohten wir, eine Planungszone einzurichten. Da kamen dann plötzlich die Verwaltungsräte der Grundeigentümerin von Basel zum Ge-

sprach über mögliche Alternativen – und die Basis für das heutige Projekt war gelegt.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P8: 91)

Als letztes *weiteres Planungsinstrument* wird in St. Margrethen der in der letzten Legislatur eingeführte Einbezug eines *architektonischen Beirates* erwähnt, der bei Um-, An- oder Neubauten hinzugezogen wird, wenn diese Einträge im *Heimat-schutzinventar* betreffen. Ebenfalls ist seine Expertise bei größeren Projekten gefragt, die das Ortsbild maßgeblich beeinflussen sowie bei *Architekturwettbewerben*, bei denen die Gemeinde als Jurymitglied mitbestimmt. »Sein Einbezug dient bei der Entscheidung bezüglich wichtiger Projekte der besseren Beurteilung architektonischer Qualitäten, die das Know-how der regulären Baukommission übersteigen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 155) Die architektonische Expertise, die so bereitgestellt werden kann, »ersetzt bis zu einem gewissen Punkt die fehlende Ortsbildungskommission, die in St. Margrethen ohne richtige Altstadt nicht vorhanden ist« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P45: 22).

Weitere Policy-Instrumente

In den letzten Jahren hat sich *Bodenpolitik* gemäß den Interviewaussagen als relevantes Policy-Instrument in St. Margrethen etabliert. Konkret geht es in St. Margrethen um den Erwerb von Land oder Liegenschaften. Für die erworbenen Parzellen werden in öffentlich organisierten *Investoren-* und *Architekturwettbewerben* die zukünftige Nutzung und Gestaltung definiert, woraufhin das Land dem siegreichen Investorenteam entweder im Baurecht abgegeben oder mit detaillierten Vorschriften für die Projektrealisierung nach den Wettbewerbskriterien verkauft wird.

Die wichtigste Handlungsmotivation der kommunalen Behörden bei der Anwendung von *Bodenpolitik* wird in den sehr guten Mitsprachemöglichkeiten bezüglich der zukünftigen Nutzung und Gestaltung der Liegenschaften gesehen: »Das Instrument der Bodenpolitik ist ein sehr bedeutendes. Denn dort, wo [die öffentliche Hand] Boden besitzt, kann sie auch mitreden.« (private[r] AkteurIn, P6: 51) Es wird mittels einer langfristigen, internen Strategie bezüglich der relevanten Liegenschaften versucht, »trotz finanzieller Schwierigkeiten, Boden zu kaufen. Das Ziel ist dabei die Verdichtung im Bestand und die Belebung zentraler Areale.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P45: 8)

Als Beispiel für diese Praxis kann das (sich momentan in der Realisierung befindende) Bauprojekt *Bahnhofstraße Südwest* dienen. Die zentrale Lage und die alte Bausubstanz machte das Geviert gegenüber dem Gemeindehaus zu einem für die öffentliche Hand strategisch wichtigen Areal, auch bezüglich der geplanten Zentrumsaufwertung (Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 75). Der folgende Landkauf war vorerst politisch umstritten, mussten doch Gelder bewilligt werden, die deutlich höher waren als die üblichen Ausgaben in der Gemeinde.

»Der kurzfristige finanzielle Verlust konnte aber als Argument gegen ein solches, zukunftsorientiertes Projekt, mit dem man kurzfristig [beim Wiederverkauf an den Investor] *und* langfristig [durch Steuereinnahmen, Anm. L.D.] Gewinn macht, nicht ankommen. Zudem konnten wir auch unsere klare Strategie für die Zentrumsentwicklung und Verdichtung als Argument anbringen.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P8: 127)

Der nächste Schritt war ein *Investorenwettbewerb*, bei dem die Gemeinde (Exekutive und Bauverwaltung) und das Ortsplanungsbüro den Vorsitz in der Jury hatten. In dieser Position konnten die Behörden das für sie beste Projekt auswählen, das neben einer optimalen Wohnraumnutzung auch bereits einen großen Detailhändler als Ankermieter anbieten konnte – ein schlagendes Argument bezüglich der angestrebten Belebung des Ortszentrums (private[r] AkteurIn, P6: 27).

Die *Bodenpolitik* ist als immer wichtiger werdendes Steuerungsinstrument mittlerweile in der Bevölkerung breit akzeptiert (private[r] AkteurIn, P6: 37; Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 79). Das war nicht immer so, wie das Beispiel eines Neubauprojektes zeigt, das ebenfalls im Zentrum entstand (in unmittelbarer Nachbarschaft des letztgenannten Beispiels). Hier war von Seiten der Gemeinde eine Verdichtung der alten Bausubstanz auf mehreren, nebeneinanderliegenden Parzellen geplant.

»Man hatte in der Exekutive und in der Verwaltung immer Angst, die Besitzer könnten eine Pinselrenovation der Gebäude machen und die Sache wäre erledigt gewesen für die nächsten 30 Jahre. Und keiner – auch nicht die Exekutive – war bereit zu handeln. Folglich machte der Gemeindepräsident das privat: Er kaufte das mit der Begründung, er wolle verhindern, dass hier ein Blödsinn hinkommt. Er sagte, er wolle kein Geld verdienen, nur keinen Verlust machen. Das war eigentlich die erste Handlung mit Bodenpolitik – aus heutiger Sicht vorbildlich für uns.« (Mitglied der kommunalen Verwaltung, P8: 8)

Die strategische *Bodenpolitik* bietet den Verantwortlichen der Gemeinde St. Margrethen auch die Möglichkeit, in bestimmten Situationen *Landtäusche* zu tätigen, um zukünftige Entwicklungen in ihrem Sinn zu steuern. Ein wachsender lokaler Gewerbebetrieb brauchte unbedingt Land für den Erweiterungsbau der Produktionshalle. Die Gemeinde konnte Abhilfe schaffen, indem sie eigenes Land an anderer Stelle mit dem der Nachbarn des Betriebes tauschte und schließlich an ihn verkaufte (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P8: 131).

Als weitere Steuerungsinstrumente nutzen die Verantwortlichen der Gemeinde St. Margrethen *verkehrsplanerische Maßnahmen*, um die öffentlichen Straßenräume aufzuwerten – immer auch mit dem Ziel, private Akteurinnen und Akteure in ihren eigenen Entwicklungsvorhaben zu stimulieren:

»Der öffentliche Raum ist auch derjenige, den die Gemeinde selber besitzt und in dem sie effektiv handeln kann, wenn der Bürger mitmacht und die nötigen Kredite zur Verfügung stellt. Man begünstigt so auch die Entwicklung an anderen Orten. Dort wo der öffentliche Raum attraktiver gemacht worden ist – neue Verkehrsregime und Beläge – ziehen die Privaten mit ihren Grundstücken nach; investieren auch.« (private[r] AkteurIn, P6: 27)

Die Neugestaltung der *Bahnhofstraße* war ein solches Projekt. Dabei scheint es für Verantwortlichen sehr wichtig zu sein, dass auch im Prozess eines Straßenprojektes die Anwohnerinnen und Anwohner informiert und in die Gestaltungsentscheide einbezogen werden, denn »man [hat] in St. Margrethen [...] erkannt, dass es wichtig ist, diejenigen, die von einer Entwicklung betroffen sind, ins Boot zu holen« (private[r] AkteurIn, P6: 51). Die Exekutive und die Bauverwaltung zeigte dabei erste Ideen auf, »was gemacht werden könnte, Einbahnverkehr, Freifläche, Cafés und so weiter. Das diskutierte man gemeinsam mit dem Ortsplaner und den Anrainern.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P45: 15)

Die hier angesprochene *offene* und *proaktive Kommunikation* sowie der Versuch *öffentlich-private Netzwerke* aufzubauen, um über diese in Verhandlungspositionen zu gelangen, werden von den Interviewpartnerinnen und -partnern ebenfalls als wichtige Policy-Instrumente angesehen. Anhand dieser Bemühungen lässt sich die proaktive Handlungsmotivation der lokalen Behörden beobachten, die sich in den letzten Jahren immer stärker entwickelt hat: »Heute zieht der Gemeindepräsident alle Leute im Voraus aktiv ein, auch um Ängste abzuholen. Das war früher anders. [...] Ein sehr spannender Weg, aber auch ein sehr aufwendiger.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P45: 26)

Auf der einen Seite ist die Handlungsmotivation für dieses *Netzwerken* geprägt von der bereits beschriebenen Idee, dass sich die Verantwortlichen der Gemeinde als Dienstleister und Dienstleisterinnen sehen, um Entwicklung zu promoten und anzukurbeln sowie um Bauwillige von der Planung mit den *Sondernutzungsinstrumenten* zu überzeugen. Um dieses Ziel zu erreichen, »muss man auch als Überzeuger, Vermittler oder Mediator [wirken]. Meistens gibt es verschiedene Player mit divergierenden Interessen und man muss einfach aktiv am Ball bleiben und versuchen, diese unter einen Hut zu bekommen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 91)

Das andere Ziel hinter der proaktiven Kommunikation ist die Einflussnahme auf die Art der zukünftigen Nutzung auf bestimmten Arealen – wie anhand der negativen öffentlichen Beurteilung der ersten geplanten Nutzungen auf dem Areal der urbanen Brache beobachtbar. Dabei wirkt der Gemeindepräsident als Begleiter und Diskussionspartner und schafft so eine gemeinsame Basis zwischen privaten Bauwilligen und der öffentlichen Hand bezüglich der zu erreichenden Ziele (Mitglied der kommunalen Verwaltung, P8: 151). Das Ziel hinter den Gesprächen ist die Aufklärungsarbeit sowie die Vorbereitung der Baubewilligungsentscheide der poli-

tischen Exekutive: »Der Investor muss realisieren, dass das Berücksichtigen des öffentlichen Interesses ihm auch nützlich sein kann. Wenn eine Gemeinde in die Straßen oder den öffentlichen Raum investiert und der Private ebenfalls mitmacht, dann erhöht dies auch die Rendite der Investoren.« (private[r] AkteurIn, P6: 71) Solche Kompromisse »trägt die Exekutive dann später auch vielmehr, wenn es um die Entscheidung für die Baubewilligung geht.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P8: 151)

Die *formellen* und *informellen Gespräche* und proaktiven Einflussversuche der St. Margrether Exekutive »bedingen eine klare Strategie und klare, konkret formulierte öffentliche Ziele« (private[r] AkteurIn, P6: 63) – wie in den Entwicklungszielen mittels verschiedener Papiere konkretisiert. Ansonsten ist ein Diskutieren auf Augenhöhe und mit dem Anspruch, die räumliche Entwicklung zu steuern, gemäß den Interviewaussagen gar nicht möglich (Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 91).

6.4.3 Fazit: Proaktive lokale Governance in St. Margrethen

Die raumwirksamen Handlungsrationale, die in St. Margrethen beobachtbar sind, ordne ich als proaktiv ein – und stelle auch reaktive Züge fest. In reaktiver Manier intervenieren die lokalen Behörden St. Margrethens hauptsächlich mit den regulären und optionalen Policy-Instrumenten. Als Beispiel können die von der Bauabteilung gesuchten informellen Gespräche mit Grundeigentümerinnen und -eigentümern genannt werden, die parallel zum eigentlich liberal ausgelegten BZR geführt werden. Im Vordergrund steht das liberal zu interpretierende Aussenden von positiven Signalen gegenüber Bauwilligen, ausgesprochenes Ziel der Behörden ist dabei jedoch immer die Möglichkeit zur reaktiven Intervention im Sinne der öffentlichen Strategieziele. Gleiches gilt für den Einsatz von *Sondernutzungsplanungen*, die im Kanton St. Gallen nicht vorgeschrieben werden können. Aus diesem Grund reagieren die Gemeindebehörden häufig mittels als aufwendig bezeichneter öffentlich-privater Gespräche. Dabei weisen sie auf die Möglichkeiten der Planung mit *Arealüberbauungen* oder *Gestaltungsplänen* hin, die dann wiederum die Möglichkeit der öffentlichen Intervention bergen. Gelingt es nicht, die öffentlichen Interessen zu sichern, wurde auch schon mit der proaktiven Setzung einer *Planungszone* gedroht. Auch die weiteren raumwirksamen Policy-Instrumente nutzen die Behörden in einer proaktiven Art und Weise. Dabei betreibt die Gemeinde St. Margrethen routinemäßig und aktiv *Bodenpolitik*, um sich zentrale Areale planerisch zu sichern, sie im Baurecht weiterzugeben oder um Landhandel abzuschließen. Schließlich äußern sich die Interviewpartnerinnen und -partner auch zur aktiven Verkehrspolitik, durch die die öffentlichen Straßenräume aufgewertet werden.

6.5 TABELLARISCHE ZUSAMMENFASSUNG DER FALLSTUDIEN

Um die Fallstudien kurz zusammenzufassen, bietet sich eine tabellarische Übersicht an. Die Tabelle 8 auf der nächsten Seite zeigt die wichtigsten politischen Agenda-ziele der neun Untersuchungsgemeinden, die wichtigsten benutzten Policy-Instrumente sowie die jeweilige Form der lokalen *Governance*.

Tabelle 8: Zusammenfassung der neun Untersuchungsgemeinden nach ihren wichtigsten AgendazieLEN, den genutzten raumwirksamen Policy-Instrumenten sowie den jeweiligen Formen der lokalen Governance

UNTERSUCHUNGSGEMEINDEN	WICHTIGSTE AGENDAZIELE	GENUTZTE RAUMWIRKSAME POLICY-INSTRUMENTE (IN KLAMMERN: NICHT ROUTINEMÄRIGE NUTZUNG)			GOVERNANCE-FORM
		REGULÄRE INSTRUMENTE	OPTIONALE INSTRUMENTE	WEITERE INSTRUMENTE	
Uster	Zentrumsentwicklung Stärkung als regionales Zentrum Hochwertiger Wohnraum Grünräume aufwerten	Kommunales Baureglement (BZO)	Öffentliche und private Gestaltungspläne Gestaltungsplanzflicht Quartierpläne Stadtbildkommission	Öffentlich-private Netzwerke Straßenaufwertung durch kantonale Finanzmittel	reakтив
Wetzikon	Akzentuierte Zentrumsentwicklung Stärkung als regionales Zentrum Langsamverkehr »Stadt werden« Grünräume schaffen Hochwertiger Wohnraum	Kommunales Baureglement (BZO) Sprechstunde »Bauabklärung«	Private Gestaltungspläne Gestaltungsplanzflicht Teilrichtpläne Planungszone Stadtbildkommission Architekturwettbewerbe	Räumliches Entwicklungsleitbilder Straßenaufwertung durch kantonale Finanzmittel Schutzzinventare	reakтив
Hedingen	»Dorf bleiben«, keine flächennäßige Vergrößerung des Siedlungsgebietes Moderates Wachstum Einbettung in umliegende Grünräume	Kommunales Baureglement (BZO)	Klare Definition der Kernzone (Arealüberbauung)	Nichtintervention zugunsten einer Einzung	passiv
Affoltern	Zentrumsentwicklung Einwohnerwachstum Stärkung als regionales Zentrum Hochwertiger Wohnraum Förderung des Langsamverkehrs	Kommunales Baureglement	Private Gestaltungspläne Architekturwettbewerbe	Parkplatzreglement (Bodenpolitik) (Aufbau von Öffentlich-privaten Netzwerken)	passiv
Visp	Lonza-Standort bleiben Zentrumsentwicklung Hochwertiger Wohnraum	Kommunales Baureglement (BZR)	Öffentliche Quartierpläne Architekturwettbewerbe	(Masterplanung) (Kantonale Hochwasserschutzinstrumente) (Bodenpolitik) (Öffentlich-private Netzwerke)	passiv

Naters	Verdichtung Hochwertiger Wohnraum Dorfqualitäten erhalten Tourismus	Kommunales Baureglement (BR)	Öffentliche und private Gestaltungspläne Architekturwettbewerbe Gestaltungsplangeflecht Ortsbildkommission	Agglomerationssprogramm Offentlich-private Netzwerke Aktive Kommunikationspolitik (Bodenpolitik)	passiv
Arbon	Neuentwicklung der urbanen Brachen Zentrumsentwicklung Neue Kantonsstraße Hochwertiger Wohnraum	Kommunales Baureglement (BR)	Öffentliche und private Gestaltungspläne Architekturwettbewerbe Workshopverfahren Ortsbildkommission	Bodenpolitik Straßenaufwertung durch kommunale und kantonale Finanzmittel Netzwerke <i>Projet Urban</i> Nationale Finanzmittel für HGV-Anschlüsse	reaktiv
Rorschach	Neuentwicklung der urbanen Brachen Wachstum an Steuersubstrat Zentrumsentwicklung Hochwertiger Wohnraum Grünräume schaffen	Kommunales Baureglement (BR)	Sondernutzungsplanung Planungszone Androhung von Planungszenzen Architektonischer Beirat	Bodenpolitik Straßenaufwertung durch kommunale und kantonale Finanzmittel Netzwerke Aktive Kommunikationspolitik	proaktiv
St. Margrethen	Neuentwicklung der urbanen Brachen Wachstum an Steuersubstrat Zentrumsentwicklung Hochwertiger Wohnraum Einbettung in die umliegenden Grünräume	Kommunales Baureglement	Private Gestaltungspläne Architekturwettbewerbe	Parkplatzreglement (Bodenpolitik) (Aufbau von öffentlich-privaten Netzwerken)	proaktiv

Quelle: eigene Darstellung.

