

Lineo Umberto Devecchi

Zwischenstadtland Schweiz

Zur politischen Steuerung der suburbanen
Entwicklung in Schweizer Gemeinden



Inhalt

Vorwort | 9

DIE URBANISIERUNG DER SCHWEIZER GEMEINDEN: EINLEITUNG UND GRUNDLAGEN

- 1 **Einleitung, Forschungsfrage und Übersicht** | 13
- 2 **Grundlagen: Suburbane Raumplanung und Definitionen von Governance** | 21
 - 2.1 Gemeinden im Schweizer Föderalismus und Grundlagen zur Raumplanung | 22
 - 2.2 Empirische und theoretische Vielfalt von Agglomerationsgemeinden | 37
 - 2.3 Der Einfluss von Struktur und Agency als grundlegende Annahme | 39
 - 2.4 Verschiedene *Governance*-Ansätze: Definition und *Entry Point* in die Analyse | 42
 - 2.5 Zwischenfazit: Lokale *Governance* als Resultat von Struktur und Agency? | 49

THEORETISCHE EINBETTUNG UND METHODISCHES VORGEHEN

- 3 **Lokale Governance: Strukturelle Bedingungen und lokale (Re-)Aktionen** | 53
 - 3.1 Der Forschungsstand zu *Governance* in Stadt- und Metropolräumen | 54
 - 3.2 Strukturell-institutionelle Bedingungen zur Erklärung von *Governance* in Umlandgemeinden | 66
 - 3.3 Von Theorie zu Empirie und zurück: Die iterativ erarbeiteten Arbeitstypologien | 79
- 4 **Systematische Analyse lokaler Governance: Forschungsdesign** | 89
 - 4.1 Ontologische Grundlagen eines interpretativen Ansatzes | 89
 - 4.2 Forschungsdesign: Iterativ-explorativ, qualitativ und vergleichend | 93

FALLSTUDIEN UND ANALYSE

- 5 **Gemeinden in prosperierendem ökonomischem Umfeld** | 107
 - 5.1 Die Treiber des Wachstums im Glattal und im Zürcher Oberland | 108
 - 5.2 Uster – »Wohnstadt am Wasser« | 109

- 5.3 Wetzikon – »Die Stadt zum Wohlfühlen« | 120
- 5.4 Ein Überblick über die Treiber des Wachstums im Knonauer Amt | 135
- 5.5 Hedingen – »Wir wollen ein Dorf bleiben.« | 136
- 5.6 Affoltern am Albis – »Zwischen Dorf und Stadt« | 147
- 5.7 Ein Überblick über die Treiber des Wachstums im Oberwallis | 159
- 5.8 Visp – »Industrieort und neuer Eisenbahnknotenpunkt« | 161
- 5.9 Naters – »Schlafdorf – aber positiv« | 174

6 Gemeinden unter Schrumpfungsdruck | 189

- 6.1 Die Treiber für Schrumpfungsprozesse in den Untersuchungsgemeinden | 189
- 6.2 Arbon – »Stadt der weiten Horizonte« | 191
- 6.3 Rorschach – »Sehen und Erleben« | 206
- 6.4 St. Margrethen – »Natürlich St. Margrethen« | 221
- 6.5 Tabellarische Zusammenfassung der Fallstudien | 235

7 Vergleich der Fallgemeinden und der Formen lokaler Governance | 239

- 7.1 Drei Formen lokaler *Governance*: Übersicht | 240
- 7.2 Der eine Pol: Passive lokale *Governance* | 241
- 7.3 Der andere Pol: Proaktive lokale *Governance* | 246
- 7.4 Die Mittelposition: Reaktive lokale *Governance* | 252
- 7.5 Erkenntnisse des *Governance*-Vergleichs | 260

8 Entstehungsbedingungen für unterschiedliche Governance-Formen | 265

- 8.1 Die ökonomische Situation als Entstehungsbedingung | 266
- 8.2 Administrativ-politische Professionalisierung als Entstehungsbedingung | 278
- 8.3 Weitere mögliche Entstehungsbedingungen | 305
- 8.4 Fazit: Ökonomische Situation und Professionalisierung als Bedingungen | 311

9 Der Outcome suburbaner Governance: Siedlungsqualitäten und -potenziale | 315

- 9.1 Einleitende Bemerkungen und Fokus | 315
- 9.2 Drei Formen lokaler *Governance* und ihre Wirkung auf die lokale Raumentwicklung | 317
- 9.3 Die Schaffung von Siedlungsqualitäten im Spannungsfeld von Struktur und Agency | 326

SYNTHESE, FAZIT UND AUSBLICK

10 Diskussion der Resultate, ihre Einordnung und eine theoretische Synthese | 337

10.1 Passiv, reaktiv und proaktiv: Drei Typen lokaler *Governance* | 338

10.2 Lokaler *Governance*-Wandel: Strukturelle Einflüsse und Agency-Handeln | 346

10.3 Empirische und theoretische Einordnung der erarbeiteten 3er-Typologie | 349

10.4 *Urban Governance* – wohin des Weges? | 353

11 Urbanisierung der Landschaft und Suburbanisierung der Städte? | 363

VERZEICHNISSE UND METHODISCHER ANHANG

Literaturverzeichnis | 373

Quellenverzeichnis | 395

Methodischer Anhang | 403

Die Urbanisierung der Schweizer Gemeinden: Einleitung und Grundlagen

Took a drive into the sprawl
To find the house where we used to stay
Couldn't read the number in the dark
You said let's save it for another day

Took a drive into the sprawl
To find the places we used to play
It was the loneliest day of my life
You're talking at me but I'm still far away

Let's take a drive
Through the sprawl
Through these towns they built to change
Then you said, the emotions are dead
It's no wonder that you feel so strange
ARCADE FIRE – SPRAWL I (FLATLAND),
ALBUMTITEL: THE SUBURBS

1. Einleitung, Forschungsfrage und Übersicht

Fährt man im Zug oder mit dem Auto durch die Schweiz, von Bern nach Zürich, von Basel nach Genf oder von St. Gallen nach Chur, begegnet man zwischen den Städten fast auf Schritt und Tritt, oder besser, fast auf jedem Auto- oder Bahnkilometer, einem suburban geprägten Siedlungs- und Kulturraum. Siedlungsmorphologisch sind für ebendiese Gemeinden, die rund um oder zwischen den Kernstädten von Metropolräumen liegen, unterschiedlichste Bebauungsformen und Nutzungsarten auf engem Raum typisch. So sind Einfamilienhäuser neben Mehrfamilienhäusern zu beobachten, die wiederum neben Industrie- und Dienstleistungsgebäuden oder neben Lagerhallen liegen. Durchzogen werden diese heterogenen Gebäudestrukturen durch verschiedene Infrastrukturachsen wie Eisenbahntrassen, Straßen oder Tramlinien sowie durch fragmentierte Grünräume, die vom Privatgarten über Uferwege zu Stadtparks reichen. Eine klare Beschreibung dieser Räume ist nicht einfach: Sie sind keine ländlichen Gemeinden mehr, aber häufig auch noch nicht Städte, werden als »Siedlungsbrei«, »Antiurbanitätsmoleküle« (Diener *et al.* 2006), »Hüüslipest« (Loderer 2008) oder im Volksmund schlicht als »Agglo« oder »Schlaforte« bezeichnet. Sieverts *et al.* (Sieverts 1997, 2003; Sieverts *et al.* 2005) nennen Räume, die weder Stadt noch Land sind, in ihren Analysen etwas diplomatischer »Zwischenstädte«. Viele der hier ansässigen Menschen bezeichnen ihre Wohnorte als ländlich (Daum und Schneeberger 2013). Statistisch jedoch werden diese suburbanen Siedlungsräume als urbanisiert bezeichnet (BFS 2014).

In den Schweizer Städten hingegen ist eine gewisse Urbanität trotz der im internationalen Umfeld relativ geringen Einwohnerzahlen deutlich zu spüren. Urbanität wird in den letzten Jahren wieder zunehmend als Lifestyle definiert, der auch für Familien und nicht nur für Ein- oder Zweipersonenhaushalte entweder jüngerer oder dann gleich viel älterer Menschen attraktiv zu sein scheint (Kübler 2014). Schweizer Städte sind im Vergleich zu den 1970er und 1980er Jahre zunehmend weniger die Wohnorte der »A-Bevölkerung«: der Armen, Alten, Arbeitslosen und der Ausländerinnen und Ausländer (Heye und Leuthold 2006). Zürich, Basel, Genf, Lausanne, Bern oder Winterthur, aber auch (fast) alle anderen Städte, sind Orte des

Wachstums, der Gentrifizierung – also der »urbanen Wiederbelebung« und »Aufwertung« bei gleichzeitigen Verdrängungstendenzen alteingesessener, sozial schwächerer Bevölkerungsschichten.

Gleichzeitig sind die Städte aus einer regionalen Sicht *nur* die Zentren ihrer jeweiligen Agglomerationen und Metropolräume, die sich zusätzlich aus zahlenmäßig sehr viel mehr Umlandgemeinden zusammensetzen. Die gesamten urbanen Räume der Schweiz – also Kernstädte und Umlandgemeinden zusammen – entwickelten sich hinsichtlich ihrer Einwohnerzahlen in den letzten 15 Jahren rasant: Noch vor zehn Jahren lebten zwei Drittel aller Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz in urbanen Räumen, heute sind es bereits mehr als drei Viertel (ARE 2001, 2009). Das Bevölkerungswachstum in urbanen Räumen – das einerseits durch die Zuwanderung ausländischer Mitbewohnerinnen und -bewohner (Koch 2011) geprägt wird – schlägt sich nicht nur in den wieder populärer werdenden Kernstädten, sondern vor allem in den sie umgebenden Gemeinden nieder, was die stark zunehmenden baulichen Aktivitäten in den letzten beiden Jahrzehnten aufzeigen. Andererseits gibt es für die zunehmende Urbanisierung einen statistisch nachweisbaren Grund. Als urban gelten nach der Definition des Bundesamtes für Statistik (BFS) vor allem Gemeinden, die aufgrund ihrer Pendlerverflechtung funktional mit ihrer jeweiligen Kernstadt verbunden sind. In Zeiten zunehmender Mobilität steigt demzufolge auch der Anteil urbaner Gemeinden, auch wenn dies nicht all diesen Gemeinden (bereits) anzusehen ist.

Aus verschiedenen Gründen kann die Vermutung angestellt werden, dass sub-urbane Umlandgemeinden im Vergleich zu den Kernstädten durch die Urbanisierungsprozesse stärker herausgefordert werden. Erstens sind der starke Bevölkerungszuwachs und die zu beobachtenden intensivierten baulichen Tätigkeiten grundsätzlich ein Phänomen der letzten zwei bis vier Jahrzehnte. Die Umlandgemeinden werden also erst seit relativ kurzer Zeit aus der (teilweise noch heute) wahrgenommenen ländlichen Idylle herauskatapultiert. Zweitens kann davon ausgegangen werden, dass eine rasante Urbanisierung die politischen und administrativen Kompetenzen und Ressourcen dieser kleineren Gemeinden eher überfordert als die stärker professionalisierten Verwaltungen der Kernstädte. Drittens verstärken sich durch die zunehmende räumliche Mobilität und die Reurbanisierungsprozesse der letzten zehn bis fünfzehn Jahre soziale, ökonomische und politische Segregationsprozesse. Bestimmte suburbane Gemeinden müssen sich demzufolge neben den sich verstärkenden räumlichen Entwicklungen auch den sozialen und finanziellen Herausforderungen stellen, die vor allem durch die Zunahme sozial schwächer gestellter Bevölkerungsschichten entstehen (Schaltegger *et al.* 2011; Schmidheiny 2006). Schließlich steigen mit der zunehmenden Debatte um die als notwendig erachtete Eindämmung der Zersiedelung die kommunalen planerischen und städtebaulichen Herausforderungen, den steigenden Bevölkerungszahlen mit Neubau-maßnahmen zu begegnen, die nicht mehr einfach auf der grünen Wiese entwickelt

werden können. In den suburbanen Gemeinden, die administrativ-planerisch durch nichts mehr geprägt wurden als durch die Ermöglicheroutine zugunsten von Einfamilienhaussiedlungen ab den 1960er Jahren (Kübler 2006; Blunt und Dowling 2006), ist die durch höhere staatliche Ebenen geforderte Verdichtung nach Innen angesichts der häufig relativ wenig professionalisierten Verwaltungsaufgaben eine schwierige Aufgabe.

Die großen Herausforderungen, welche die Urbanisierung und das Bevölkerungswachstum in der Schweiz bringen, sind demzufolge nicht hauptsächlich in den Kernstädten zu suchen, sondern vielmehr in deren Umlandgemeinden. Aus diesem Grund dürfen kleinere und mittelgroße Gemeinden, die nicht Kernstädte ihrer eigenen Metropolräume sind, und dazu gehören auch kleinere Agglomerationskerne, nicht aus dem wissenschaftlichen Fokus geraten. Genau dies passierte jedoch bis dato hinsichtlich empirischer und theoretischer Forschungsarbeit – und ist womöglich auch der (bis vor zehn bis fünfzehn Jahren) fehlenden gesellschaftlichen und politischen Debatte über das starke Wachstum in den Agglomerationen und die andauernde Zersiedelung geschuldet. Teil der nun zunehmend laut geführten öffentlichen Diskussion sind nicht nur die zunehmende Angst vor der vollkommenen Überbauung und Überbevölkerung der Schweizer Landschaften, sondern auch die regionalen Unterschiede der Bebauungsarten sowie die zunehmenden sozialen und politischen Segregationstendenzen. Nicht zuletzt wird auch eine Kontroverse darüber geführt, ob die Agglomerationsgemeinden überhaupt qualitativ hochwertige Lebensräume darstellen und ob sie dies in Zukunft bleiben respektive werden können. Letzterer Punkt zeigt ein interessantes Spannungsfeld auf, das als Ausgangslage dieser Studie kurz beschrieben werden soll.

Vor allem der aktuelle architektonische und planerische Diskurs zeigt neben einer gewissen Ignoranz hinsichtlich der Thematisierung suburbaner Räume auch Einigkeit darüber, dass Umlandgemeinden in Bezug auf städtebauliche Kriterien und Lebensqualität ungenügende Leistungen erbringen (z.B. Lampugnani *et al.* 2007; kritische Ausnahmen sind Baccini und Oswald 1998; Oswald und Baccini 2003). Ein Umbau der Agglomerationsräume nach städtischem Vorbild sei nötig, schreibt die Leitungsgruppe des Nationalen Forschungsprogrammes 65 »Neue urbane Qualität« in einem Grundverständnis zu Qualität im Agglomerationsraum. Das Nebeneinander von Häusern und Infrastrukturbauten unterschiedlichster Funktionen, die noch dazu hauptsächlich über den motorisierten Individualverkehr erschlossen werden, bietet in dieser Lesart nur wenig Qualität; die Europäische Stadt mit ihren kurzen Wegen und einer großen Nutzungsdichte und -heterogenität wird als anzustrebendes Ideal proklamiert (NFP65 2012).

Demgegenüber stehen die Qualitäten, die von den Bewohnerinnen und Bewohnern dieses Raumes wahrgenommen werden. Zentral sind dabei die Gestaltungsfreiheiten auf eigenem Boden, private Grünräume in Ein- und Mehrfamilienhaus-

siedlungen, die geringere Hektik im Vergleich zu den Kernstädten und die häufig kurzen Wege in Grünräume (Daum und Schneeberger 2013).

Ein weiterer interessanter Punkt in der Frage nach den Qualitäten dieser Räume taucht auf, wenn man sich die Vergabepraxis für den Wakkerpreis genauer anschaut. Dieser wird vom Schweizer Heimatschutz für die qualitativ hochstehende Weiterentwicklung und Aufwertung des Ortsbildes, den respektvollen Umgang mit alten Siedlungsstrukturen und für eine qualitativ hochstehende, auf zukünftige Herausforderungen ausgerichtete Ortsplanung verliehen. Bis Ende der 1990er Jahre wurden vor allem Städte oder kleine Dörfer ausgezeichnet, die ihr Ortsbild konservierten respektive wiederherstellten. Uster (2001), Turgi (2002), Sursee (2003) sowie im Jahr 2011 die Gemeinden im Westen Lausannes und 2012 Köniz bekamen den Preis explizit für ihren ausgezeichneten Umgang mit typischen Themen von Agglomerationsgemeinden zugesprochen. Im Zentrum stand der Umgang mit Ortsrändern, die qualitativ hochwertige Verdichtung auf urbanem Brachland oder die sachgerechte Planung über die Gemeindegrenzen hinweg, vor denen die urbane Transformation keinen Halt macht (Heimatschutz 2014).

Die Vergabepraxis des Heimatschutzes zeigt zwei Dinge, die hier wichtig sind: Innerhalb der räumlich fragmentierten Umlandgemeinden scheinen doch Orte vorhanden zu sein, die hohe Lebensqualitäten bieten. Interessanterweise sind die gleichen Kriterien, die im zuvor angesprochenen architektonischen Diskurs den Agglomerationsgemeinden häufig abgesprochen werden, beim genaueren Hinsehen genau diejenigen, die zur Auszeichnung mit dem Wakkerpreis führten: Es geht neben der Bewahrung des Ortsbildes um die Schaffung neuer Identitäten, um die Aufwertung von Quartieren und um die Förderung besserer Langsamverkehrsverbindungen, um die Abgrenzung und Schaffung neuer Grünräume sowie um die Verdichtung der Ortskerne. Damit zeigt die Vergabepraxis des Heimatschutzes, dass die kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -träger dem fortschreitenden suburbanen Urbanisierungsprozess nicht hilflos ausgeliefert sind.

Es sind folglich – und das ist eine für die vorliegende Forschungsstudie grundsätzliche Feststellung – auf lokaler Ebene Interventions- und Steuerungsmöglichkeiten vorhanden, welche die realisierten Ortsentwicklungsprojekte aller Art hinsichtlich der städtebaulichen und erlebbaren Qualität positiv beeinflussen können.

Die Qualitätsdebatte der räumlichen Gestaltung sowie die optimale nationale und kantonale Steuerung der urbanen Transformation in Agglomerationsräumen (vgl. z.B. die Debatte um das neue nationale Raumplanungsgesetz und Kapitel 2.1.2) sind momentan wichtige, öffentlich diskutierte Themen. Gleichzeitig fehlt es an empirischem und theoretischem Wissen über die kommunalen administrativen und politischen Handlungsspielräume. Es stellt sich demnach die grundsätzliche Frage, über welche Handlungsspielräume Schweizer Gemeinden in raumordnungspolitischen Entscheidungen verfügen und was die Bedingungen für deren Entstehen und die (mögliche Nicht-)Ausnutzung durch die lokalpolitischen Verantwortlichen

sind. Eine empirische Untersuchung mit Fokus auf mögliche Unterschiede zwischen den Formen lokaler *Governance* – also den öffentlichen Steuerungsmöglichkeiten in den Austauschbeziehungen mit privaten Akteurinnen und Akteuren – scheint diesbezüglich sinnvoll. Ich gehe darum in der vorliegenden Studie folgenden drei forschungsleitenden Fragestellungen nach:

- Was sind Gemeinsamkeiten und Unterschiede verschiedener Formen von lokaler *Governance*, die in Schweizer Agglomerationsgemeinden beobachtet werden können?
- Was sind die Bedingungen für die unterschiedliche Ausgestaltung von lokaler *Governance*?
- In welchem Zusammenhang stehen die verschiedenen Formen von lokaler *Governance* mit qualitativen Unterschieden der Siedlungslandschaften in Schweizer Agglomerationsgemeinden?

Diese drei Forschungsfragen tangieren mehrere relevante Forschungsfelder. Erstens sind lokalpolitische Handlungsspielräume, verschiedene Formen von öffentlich-privater Zusammenarbeit und die daraus resultierenden Typen lokalpolitischer *Governance* in (Kern-)Städten bereits breit erforscht (vgl. u.a. Stone 1989, 1993; Mossberger und Stoker 2001; Savitch und Kantor 2002; DiGaetano und Klemanski 1999; DiGaetano und Strom 2003; Sellers 2002a/b sowie Kapitel 3.1). Kleinere und mittlere Gemeinden (des suburbanen Gürtels) sind hinsichtlich ihrer Steuerungsmöglichkeiten und Handlungsspielräume jedoch noch zu häufig *Black Boxes*, wie es Oliver (2001, 2012a/b) ausdrückt. Suburbane Gemeinden unterscheiden sich von Kernstädten nicht nur in der Größe oder der Professionalisierung ihrer Behördenstrukturen, sie sind auch in ihrer sozioökonomischen Zusammensetzung und ihrer politischen Präferenzen deutlich unterschiedlicher als Kernstädte (Oliver 2012a). Es gilt darum, nicht nur die Eigenheiten der Kernstädte mit denjenigen ihrer Umlandgemeinden zu vergleichen, sondern auch die politische Steuerung in kleineren und mittelgroßen Gemeinden untereinander zu kontrastieren.

Zweitens sind die Urbanisierungsprozesse der suburbanen Landschaft auch in vielen anderen Ländern zu beobachten. Die einleitend beschriebenen Segregations-tendenzen stellen nicht nur die urbanen Ballungsräume vor Herausforderungen, sondern auch die einzelnen Gemeinden, die sich innerhalb des Metropolraums dem interkommunalen Wettbewerb stellen müssen. Auch hier sind die aktivsten Forschungstätigkeiten bisher nicht der *Governance* der Gemeinden, sondern der größeren Maßstabebene gewidmet: der optimalen Steuerung der urbanen Ballungsräume als Ganzes (vgl. für einen Überblick Savitch und Vogel 2009; Kübler 2003) sowie der (kritischen) Auseinandersetzung bezüglich der globalen Wettbewerbstendenzen zwischen den Stadträumen (Sassen 2001, 2014; Brenner 2004, 2014). Der Fokus auf lokale, raumordnende Steuerungstätigkeiten ermöglicht es, sowohl die Urbani-

sierungsprozesse besser zu verstehen als auch einen Einblick in lokale Handlungsmotive zu liefern, die sich auf die Positionierung der jeweiligen Gemeinden innerhalb der Agglomerationsräume beziehen.

Schließlich stellt sich aus interdisziplinärer Sicht die Frage nach der Entstehung der heutigen suburbanen Siedlungslandschaften und deren -qualitäten. Der Fokus auf die lokalen Steuerungsfähigkeiten soll es nicht nur erlauben, kommunale Verantwortlichkeiten und Handlungsspielräume zu klären, sondern auch die Einflüsse der gesetzlichen Grundlagen höherer Staatsebenen zu erfassen. Ein verbessertes Verständnis über die Vor- und Nachteile lokaler Autonomie in raumwirksamen Entscheidungsprozessen ist für die geforderte Verbesserung der suburbanen Siedlungsqualität genauso entscheidend wie Wissen über strukturierende, fördernde oder hemmende Faktoren, welche die Gemeinden selbst nicht so einfach beeinflussen können.

Diese ersten kurzen Ausführungen bieten fruchtbare und relevante Anknüpfungspunkte theoretischer Natur, haben aber hinsichtlich des gewählten Forschungsvorgehens gewisse Konsequenzen. So fokussiere ich zur Erforschung der lokalen *Governance* in Schweizer Agglomerationsgemeinden auf die Literatur zur städtischen *Governance*. Diese Ansätze können (neben dem Fokus auf lokale Handlungsspielräume, öffentlich-private Netzwerke und Policy-Instrumente) Formen städtischer *Governance* mittels der Thematisierung strukturell-institutioneller Erklärungsbedingungen und der jeweiligen lokalen (Re-)Aktionen erklären. Ein solcher Fokus scheint nicht nur im Rahmen des Politikfelds der Raumordnungspolitik in der Schweiz – durch die vorhandene Aufgabenteilung zwischen den drei bundesstaatlichen Ebenen – von Relevanz zu sein (vgl. Kapitel 2.1). Vielmehr ist das lokale, autonome Handeln von Gemeinden, die in föderale Strukturen eingebettet sind und sich in einem interkommunalen Steuerwettbewerb befinden, immer von gewissen strukturell-institutionellen Bedingungen geprägt (vgl. Kapitel 2.3).

Die Konsequenzen des Forschungsvorgehens betreffen diesen Einbezug der Literatur zu städtischer *Governance*. Die Übernahme aller beschriebenen Annahmen zur Erklärung städtischer *Governance* macht für eine Untersuchung der kleineren Umlandgemeinden nicht durchwegs Sinn. Diese Aussage gilt zum Beispiel hinsichtlich des deutlich stärker erwarteten Einflusses der Unterschiede in der administrativ-politischen Professionalisierung kleinerer Gemeinden. Gleiches kann für den kommunalen Fokus auf die benutzten raumwirksamen Policy-Instrumente geltend gemacht werden, die zwischen kleineren und größeren Gemeinden stark variieren können. Schließlich ist der von einigen *Urban-Governance*-Theoretikerinnen und -Theoretikern vorgeschlagene Fokus auf parteipolitische Unterschiede der Exekutivmitglieder in kleineren Gemeinden weniger Erfolg versprechend, da die Varianz der Parteien in den Exekutiven kleinerer Gemeinden stark abnimmt und lokalpolitische Entscheidungen häufig nicht entlang parteipolitischer Konfliktlinien gefällt werden (Ladner 1994, 2008).

Die methodische Konsequenz ist demzufolge ein iterativ-exploratives Forschungsvorgehen, wobei die strikte Trennung zwischen theoretischer Deduktion und empirischer Analyse aufgehoben wird. Dadurch sind eine ergebnisoffene Analyse und ein kreativer Umgang mit den Daten möglich. Zudem entspricht es meinem meinem konstruktivistisch geprägten ontologischen Grundverständnis (vgl. Kapitel 4.1). Zur Schaffung von methodischer und analytischer Transparenz sowie zur Vermeidung analytischen Wildwuchses beschreibe ich im Kapitel 3.3 die iterativ erarbeiteten Analyseinstrumente, aus denen ich Leitfragen generierte, um die Fallstudien und die Analyse zu strukturieren.

Die vorliegende Studie ist wie folgt aufgebaut: Der erste Teil dient der Einführung ins Thema und der Klärung der wichtigsten theoretischen Terminologien und Definitionen. Im zweiten Kapitel beschreibe ich die grundlegenden Begriffe und ordne meine Arbeit in die bereits bestehende wissenschaftliche Literatur zu (Schweizer) Lokal- und Gemeindepolitik ein. Dabei thematisiere ich neben der Stellung und den Aufgaben der Gemeinden im Schweizer Föderalismus die Wahl meines theoretischen Fokus auf die *Urban-Governance*-Literatur. Danach nähere ich mich meinem Untersuchungsgebiet, dem suburbanen Raum, mittels verschiedener theoretischer, statistischer und alltäglicher Definitionen und Begrifflichkeiten. Schließlich thematisiere ich meine theoretischen Grundannahmen, wobei ich die Ausführungen zu Struktur und Agency in den neo-institutionalistischen Ansätzen in den Blick nehme sowie (nach der Klärung verschiedener Verständnisse von *Governance*) meine Definition von lokaler *Governance* ableite.

Die Ziele des zweiten Teils dieser Monografie sind die theoretische Einbettung der Studie, die Erarbeitung von spezifischen analytischen Leitfragen für die empirische Untersuchung sowie die Darlegung meines Forschungsdesigns und der Auswertungsmethoden. Dafür beschreibe ich im dritten Kapitel die Hauptaussagen der Theorien zur Erklärung von Machtstrukturen und *Governance* in Städten und urbanen Räumen. Weiter spezifiziere ich die zuvor thematisierten Entstehungsbedingungen für städtische und metropolitane *Governance* hinsichtlich meines Analysefokus auf kleinere Schweizer Agglomerationsgemeinden. Im Zentrum der Erklärung von Ähnlichkeiten und Unterschieden zwischen den Formen lokaler *Governance* stehen demnach die ökonomische Situation, in der sich eine Gemeinde befindet, sowie der jeweilige Grad der politisch-administrativen Professionalisierung. Daraus leite ich analytische Leitfragen ab, die – iterativ-explorativ gewonnen – der strukturierten analytischen Beschreibung der Fallstudien dienen. Im Kapitel 4 beschreibe ich meinen ontologischen Standpunkt aus sozialkonstruktivistischer Sicht, mein Forschungsdesign, die Fallauswahlstrategie sowie die Grundlagen meiner qualitativ-vergleichenden Analysemethode.

Im dritten Teil meines Buches fokussiere ich auf die empirische Analyse der neun Untersuchungsgemeinden. In den Kapiteln 5 und 6 beschreibe ich die Form der lokalen *Governance* in neun Fallstudien anhand der lokal genutzten, raumwirk-

samen Policy-Instrumente. Ziel ist es, Antworten auf meine erste Forschungsfrage nach den Ähnlichkeiten und Unterschieden verschiedener Formen lokaler *Governance* zu erhalten. Dabei konzentriere ich mich zuerst auf die sechs Gemeinden, die sich in ökonomisch prosperierenden Situationen befinden: Uster, Wetzikon, Hedingen, Affoltern am Albis, Visp und Naters. Danach behandle ich Arbon, Rorschach und St. Margrethen, die sich allesamt einer ökonomischen Negativspirale aus sinkenden Steuereinnahmen und steigenden öffentlichen Ausgaben gegenübersehen. Im siebten Kapitel beantworte ich meine erste Forschungsfrage zusätzlich aus einer vergleichenden Perspektive. Dabei vergleiche ich die beobachteten Formen der lokalen *Governance* in den neun Gemeinden miteinander und konkretisiere dabei drei verschiedene Formen lokaler *Governance*: passive, reaktive und proaktive lokale *Governance*. Das achte Kapitel dient dann der Analyse der Entstehungsbedingungen für diese drei unterschiedlichen Formen von *Governance*. Im Zentrum der Ausführungen steht meine zweite Forschungsfrage nach den Entstehungsbedingungen verschiedener Formen lokaler *Governance* in Schweizer Agglomerationsgemeinden. Das neunte Kapitel ist vollumfänglich der Beantwortung meiner dritten Fragestellung gewidmet. Dabei diskutiere ich – meist interpretativ – die empirischen Konsequenzen verschiedener Formen lokaler *Governance* hinsichtlich der durch sie produzierten Siedlungsqualitäten.

Der letzte Teil der vorliegenden Arbeit ist der theoretischen Synthese sowie einem zusammenfassenden Fazit gewidmet. So fasse ich im zehnten Kapitel meine empirischen Resultate theoretisch zusammen. Dabei formuliere ich die drei Formen lokaler *Governance* in einer Typologie und beschreibe die Bedingungen ihrer Entstehung sowie die Möglichkeiten von *Governance*-Wandel. Abschließend ordne ich die gewonnene Typologie in die bestehende Literatur der *Urban Governance* ein, formuliere Herausforderungen sowie Weiterentwicklungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten für diesen Theoriestrang. Schließlich fasse ich meine empirischen und theoretischen Ausführungen im letzten Kapitel zusammen und wage einen Ausblick auf künftige (sub-)urbane Entwicklungen.