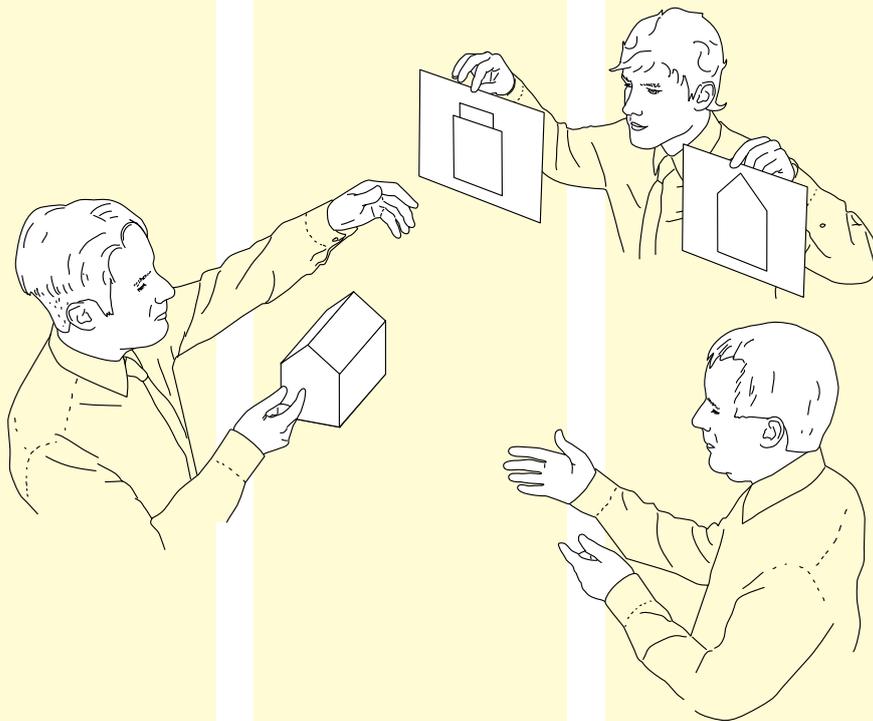


# Prozess Städtebau

Strukturen, Dynamiken  
und Steuerungsmodi  
der Raumbildung in  
der Gegenwart

Schlussbericht zum  
Forschungsprojekt  
'Urbane Brüche /  
lokale Interventionen'  
im Rahmen des NFP65  
'Neue Urbane Qualität'

Joris Van Wezemael  
Ignaz Strebel  
Michaela Schmidt  
Lineo Devecchi  
Matthias Loepfe  
Daniel Kübler  
Dietmar Eberle



Geographies of Architecture LAB  
Universität Freiburg

ETH Wohnforum – ETH CASE  
ETH Zürich

Institut für Politikwissenschaften  
Universität Zürich

**Das ist das gemeinhin geteilte Bild: Eine adoleszente  
Landschaft, eitrig verpickelt, die noch nicht Stadt ist.  
Wer bietet Abhilfe?**

# **Vorwort**

## Vorwort

Im 21ten Jahrhundert wird für manche schmerzlich klar, dass nicht der Laie im Wirken des Städtebauer partizipieren soll; vielmehr müssen sich Planer und Gestalter der Frage stellen, wie sie an einem jahrhundertealten und sich nach eigenen Regeln schaffenden Umfeld partizipieren können, um es besser zu machen. Im Rückblick auf die seit den 1960er Jahren intensivierete Zersiedelung des Mittellandes, des Wallis und des Tessin und mit Vorausblick auf die polit-strategische Ausrichtung des Raumkonzepts Schweiz, verstärkt noch durch die Umsetzung des neuen Raumplanungsgesetzes, der Zweitwohnungsinitiative sowie erfolgter und drohender standortgefährdender Initiativen, sind die Gemeinden mehr denn je dazu aufgefordert, ihre Praxis zu überdenken, sich neuen Bedingungen anzupassen, und Neuerungen im Umgang mit den Dynamiken der Raumgestaltung zu entwickeln.

In einer polyzentrischen Raumstruktur stehen insbesondere solche Orte – in der Schweiz besteht bis dato keine politische oder juristische Unterscheidung von Städten und Gemeinden – vor besonderen Herausforderungen, die weder politisch, kulturell noch morphologisch 'Kernstädte' sind. Umlandgemeinden verschiedenster Provenienz tragen meist Entwicklungs- und (heute noch) selten Schrumpfungsdruk. Sie können sich nicht wie die grösste Stadt im Lande auf ihrem historischen Erbe ausruhen und dem Entwicklungsdruck verweigern. Sie haben keine einfachen Projektionsflächen für Identitäten. Was soll bloss aus ihnen werden, wenn sie (einmal) gross sind?

Das ist das gemeinhin geteilte Bild: Eine adoleszente Landschaft, eitrig verpickelt, die noch nicht Stadt ist. Wer bietet Abhilfe?

Das hier im Schlussbericht zusammengefasste Projekt „Urbane Brüche / lokale Interventionen“ im Rahmen des NFP 65 „Neue Urbane Qualität“ ist just mit dem Ziel angetreten, Städtebau zunächst als Praxis zu verstehen. Dies steht in bewusster Opposition zu transzendenten und teleologischen Ansätzen, welche ein vordefiniertes Vexierbild von Stadt – als normativ richtigen Endpunkt der Entwicklung – der suburbanen Adoleszenz voraussetzen. Es ist ein verständlicher, wenngleich in aller Form abzulehnender Reflex, wenn 'Anomalien' (gegenüber der Erwartung oder Forderung) in räumlichen Strukturen, Formen, Morphologien oder auch Bildern auf Altbekanntes zurückgebunden werden. Gleichzeitig herrscht Konsens darüber, dass Landschaften – rural und städtisch geprägte – als Registrierplatten der Gesellschaft zu verstehen sind. Somit besteht eine beträchtliche Spannung zwischen dem Wunsch der Rückschreibung aktueller Situationen auf Vergangenes (Sigmund Freud hat die Vergangenheit in seiner Form der Deckerinnerung indes als etwas Dynamisches entlarvt – das Erinnernte braucht nicht existiert zu haben, um erinnert zu werden) und dem Blick auf die aktuelle Situation als eine aus sich selbst zu begreifende – unter Umständen Unbekannte.

Umlandgemeinden und viele Städte, die keine Kernstädte sind, (siehe oben) verfügen über weniger planerische und administrative Ressourcen. Sie sind dem Siedlungsdruck am stärksten ausgesetzt und ihre (räumliche) Identität ist mitunter fragil. Das Forschungsprojekt „Urbane Brüche / lokale Interventionen“ nimmt sich ihrer an. Während dreier Jahre hat ein interdisziplinäres Forschungsteam politisch-planerische Strategien sowie die praktische Organisation von Bauprozessen in neun Gemeinden untersucht. Für den vorliegenden Schlussbericht wurden die Fälle St. Margrethen, Wetzikon und Visp vertieft dargestellt. Aus

dieser Forschung sind drei Dissertationen entstanden, je eine an der ETH Zürich sowie den Universitäten Freiburg und Zürich.

Der vorliegende Bericht fasst die Resultate des Forschungsprojektes zusammen. Er macht sichtbar, wie Qualitätskriterien entstehen, definiert und im Planungs- und Bauverwaltungsprozess debattiert, umformuliert, ergänzt, erweitert, gestärkt, abgeschwächt und manchmal aufgegeben werden. Die Biologie von Qualitätskriterien steht im Fokus der Aufmerksamkeit; hierbei interessieren die empirisch beobachtbaren Prozesse mehr als ein Soll-Bild der Siedlungsentwicklung. Dies wird in der Einbettung der vorliegenden Forschung in die städtebauliche Theorierichtung des 'Place-making' erfahrbar. Place-making ist programmatisch, indem es Städtebau als Prozess benennt. Anlass zur Wahl dieser Perspektive war die Einsicht, dass ein Verständnis von generativen Prozessen Voraussetzung für Interventionen in ebendiese ist. 'Place-making' wird in der städtebaulichen Forschung und Praxis von den Traditionen 'visual-artistic' und der 'social-usage' unterschieden (Carmona et al. 2003).



# Inhalt

# Inhaltsverzeichnis

<b>I Das Problem</b>	13
Wer macht eigentlich unsere Siedlungslandschaft? (14) Stadt, Land – Stadtland? (15)	
<b>II Ziele, Fragen, Fokus</b>	17
<b>III Forschungsdesign</b>	25
Vorgehen (26) Definitionen (26) Fallauswahl (28) Chinese Boxes (28) Steck- briefe der vertieften Fallstudien (32)	
<b>IV Änderungen im Forschungsdesign</b>	35
<b>V/1 Erste Anreicherung</b>	39
Bevölkern der städtebaulichen Situationen durch politische Akteure (41) Wir- kungen von Politik und Administration (42) Fazit: Erste Anreicherung (50)	
<b>V/2 Zweite Anreicherung</b>	53
Bevölkern von Planungs- und administrativen Prozessen (55) Entflechtung – St. Margrethen (56) Konflikt – Wetzikon (62) Konsens – Visp (66) Fazit: Zweite Anreicherung (74)	
<b>V/3 Städtebauliche Topologien</b>	77
Identifikation und Gestaltung von Interventionen (79) Forum – Aktenschrank (80) Forum – Sprechstunde (82) Forum – Baukommission (84) Forum – Stadtbildkommission (87) Forum – Sondersitzung (88) Falten – Verhinderung (90) Falten – De-Politisierung (92) Falten – Abgrenzung (93) Falten – Inter- vention (94) Falten – Innovation (96) Fazit: Städtebauliche Topologien (98)	
<b>V/4 Q-Navigator</b>	101

<b>VI Ergebnisse für die Praxis</b>	105
1. Fragmentarische Stadtlandschaft (106) 2. Differenzierung und Gestaltung von Foren (107) 3. Sprache – Bild – Geschichte (107) 4. Kompetenzverteilung innerhalb der Verwaltung (108) 5. Verwendung von Policy-Instrumenten (108) 6. Identifikation von Interventionspunkten (109)	
<b>Zusammenfassung der Ergebnisse und Empfehlungen an die Stakeholder</b>	111
<b>Lay Summary</b>	115
1. Fragmented urban landscapes (116) 2. Design the Forum (116) 3. Storytelling – Image – Imagination (116) 5. Using planning instruments (117) 6. Identifying points of intervention (117)	
<b>Referenzen</b>	121
Endnoten (122) Literaturverzeichnis (123)	

## Verzeichnis der Abbildungen

1	Die Zirkulation von Qualitätskriterien (projektinterne Infografik)	18-19
2	Die Städtebaumaschinerie (projektinterne Infografik)	29
3	Fallstudien (projektinterne Infografik)	30
4	Talking heads (Grafik: 1kilo)	40
5	Vier Kategorien von Tools im Werkzeugkasten der öffentlichen Hand (Quelle: Muggli 2011)	46-47
6	Beispiel einer Vignette aus der Publikation 'Produktion von Urbaner Qualität' (in Vorbereitung)	51
7	Urbaner Bruch in St. Margrethen	57
8 & 9	Industriebrache in St.Margrethen (Bilder: Susanne Hofer)	58-59
10-15	St. Margrethen (Bilder: Susanne Hofer)	60-61
16	Urbaner Bruch in Wetzikon	63
17 & 18	S-Bahn Wetzikon (Bilder: Susanne Hofer)	64-65
19-22	Wetzikon (Bilder: Susanne Hofer)	66-67
23	Urbaner Bruch Visp	69
24 & 25	SBB Vollknoten Visp (Bilder: Susanne Hofer)	70-71
26-31	Visp (Bilder: Susanne Hofer)	72-73
32	Im Büro der Bauverwalterin (Grafik: 1kilo)	81
33	Sprechstunde (Grafik: 1kilo)	83
34	Baukommission (projektinternes Videostill)	85
35 & 36	Stadtbildkommission bei der Arbeit (projektinterne Videostills)	85
37	Stadtbildkommission (Grafik: 1kilo)	86
38	Beispiel einer Vignette aus der Publikation 'Produktion von Urbaner Qualität' (in Vorbereitung)	89
39	Verhinderung (projektinterne Skizze)	90
40	De-Politisierung (projektinterne Skizze)	92
41	Abgrenzung (projektinterne Skizze)	94
42	Intervention (projektinterne Skizze)	95
43	Innovation (projektinterne Skizze)	96
44	Beispiel einer Vignette aus der Publikation 'Produktion von Urbaner Qualität' (in Vorbereitung)	99
45	Q-Navigators (projektinterne Infografik)	103
46	Das Richti-Areal – Mailänder Scholle auf Zürcher Agglo-See (Quelle: www.richti.ch/projekt)	106





# I Das Problem

## Wer macht eigentlich unsere Siedlungslandschaft?

Diese Frage wird von Städtebauern und Planerinnen meist beantwortet, in dem sie sich selbst ins Zentrum setzen und von gestalterischer Tätigkeit und Fähigkeit durch sogenannte Professionelle oder Experten ausgehen. Allenfalls – vor allem wenn die räumlichen Ergebnisse nicht dem Plan entsprechen – werden politische Strukturen, Abläufe und Akteure als Quelle von Irritation benannt. Indes erinnert uns John Habraken<sup>①</sup> daran, dass wir die gebaute Umwelt als etwas Autonomes untersuchen sollten, nicht als etwas, das wir geschaffen haben, sondern als etwas, zu dem wir beitragen können.

Der Architekt Jacques Herzog erlebt eine solche Irritation, wenn er von der politischen Gemeinde helvetischer Ausprägung als eigentliches Verhinderungselement spricht:

**„Man könnte die Schweizer Gemeinde auch als eine Art Antikörper der Stadtwerdung bezeichnen, der so effizient und resistent ist, dass es auch heute noch unmöglich ist, ihn zu therapieren. [...] Das spezifische Urbanitätsmolekül – oder eher Antiurbanitätsmolekül – der Schweiz ist die Gemeinde. Ihre Autonomie ist das Schicksal des Landes.“**

(Jacques Herzog in Diener et al. 2006, 142)

Solche Aussagen bringen die Situation nur vermeintlich auf den Punkt; sie provozieren und erlauben eine Debatte. Indessen fassen sie kaum je auf fundierten empirischen Analysen, kolportieren ein Klischee, ohne Zusammenhänge und Wirkungen von politischen Prozessen sichtbar zu machen. Hier setzt das Forschungsprojekt an, indem es empirisch Planungs- und Bauprozesse untersucht, mit politischen Dynamiken sowie mannigfachen relevanten Akteuren anreichert, sie als einen komplexen Prozess beschreibt und so die Frage der 'Stadtwerdung' empirisch dokumentiert. Die Analyse schliesst eine Lücke, denn sie leistet nicht nur eine detaillierte, sondern auch eine andere und eine systemische Sicht auf Planungsprozesse. Der Vorstellung, dass der Städtebau von überkomplexen und unkontrollierbaren Faktoren verhindert werde, hält dieses Projekt entgegen, dass es genau diese Komplexität der Siedlungswirklichkeit im 21ten Jahrhundert zu begrüßen und in die Planung einzubinden gilt, wenn Städtebau sich nicht mit sich selbst, sondern mit der – gegebenen – Umwelt beschäftigen und zu ihr beitragen soll.

Es geht im Forschungsprojekt nicht um die Rettung der Schweizer Gemeinde als zentrale Institution der baulichen Entwicklung. Voraussetzung für das Gelingen des Forschungsvorhabens ist aber ein präzises und systematisches Hinsehen und eine dokumentarische Strategie, die es erlaubt, aktuelle und scheinbar „natürlich“ vor sich gehende Qualifizierungsprozesse und ihre praktische Umsetzung zu dokumentieren. Das heisst, dass die Frage gestellt wird, wie verschiedene Bedeutungs-, Gestaltungs- und Geltungsbereiche sich qualifizieren und in Prozessen qualifiziert werden, um effektiv zu sein. Oder anders: Erst indem wir die Kräfte in ihrer Entstehung und Wirkung ernst nehmen, welche den vorgefundenen stadtlandschaftlichen Raum prägen, schaffen wir die Voraussetzung dafür, in dieses Wirken gestaltend einzugreifen.

In Ergänzung und zum Teil im Gegensatz zur normativ geprägten Forschung – das heisst einer Forschung, die wertend im Dienste einer best planning practice steht – über die bauliche und räumliche Entwicklung der Schweiz, macht dieses Forschungsprojekt einen Schritt hin zur Etablierung von Wirkungsforschung im Bereich Architektur und Städtebau. Diese Haltung wird hier umgesetzt, indem die Identifikation mannigfaltiger mehr oder minder 'konformer' Qualitätsvorstellungen von Akteuren in der provisorisch so bezeichneten Städtebaumaschinerie (siehe unten), aber auch deren Transformationen in realen, empirisch vorgefundenen Prozessen im Mittelpunkt steht.

Vor diesem Hintergrund braucht die Siedlungslandschaft Schweiz weder eine Diagnose ihrer Krankheit noch eine ready-made Therapie zu ihrer Heilung. Sie ist nicht in ihrer Adoleszenz gefangen, sondern nachhaltig anders – ihrer DNA spürt das Projekt Prozess Städtebau nach. Hierzu müssen aktuelle Prozesse der Qualifizierung und ihrer beobachtbaren mit ihr einhergehenden Praktiken, ihrer Transformation und Nicht-Transformation berücksichtigt werden: Verstärkung, Abschwächung, Erweiterung, Umdeutung, Vertuschung, Verhinderung, Umleitung und mehr. Erst wenn ein Verständnis der Entwicklungsgeschichte von Qualitätskriterien vorliegt, können wir dazu schreiten, ihre Wirkungen zu beurteilen und, darauf aufbauend, Interventionen in Planungsabläufen vorzuschlagen.

Für die Wissenschaft als auch für die Politik ist die Frage: Wer macht eigentlich unsere Siedlungslandschaft? von grosser Bedeutung. Die Ergebnisse machen deutlich: Nicht eine einzelne Akteursgruppe (die Politik, die Planung oder die Wirtschaft) steht Pate für die Siedlungslandschaft Schweiz. Verkehrsinfrastrukturen, Arbeits- und Bodenmärkte, neue Kommunikationsmöglichkeiten oder die immer globalere Logistik prägen die Raumentwicklung zunehmend. Die Siedlungswirklichkeit der Stadtlandschaft Schweiz kann nicht auf einzelne Akteure zurückgeführt werden, sie kann auch nicht durch einzelne Akteure geleitet werden. Auch wäre der in den letzten Jahren entstandene politische Konsens der Innenentwicklung nicht möglich, würde er nur einer Gruppe ansprechen.

Wesentliches Merkmal der aktuellen Situation ist, dass das Bauen auf der grünen Wiese zu Gunsten der Bestandsentwicklung (Van Wezemaal 2005) und der Transformation von Flächen im Zusammenhang mit dem wirtschaftlichen Strukturwandel (städtische wie auch agrarisch-industrielle Brachen) zum Ausnahmefall wird. Hiermit geht aber ein Komplexitätssprung einher. Innenentwicklung heisst, dort zu intervenieren (sei dies baulich oder auch organisatorisch, symbolisch, rhetorisch), wo immer schon jemand ist, wo Orte Identitäten tragen, wo Ansprüche und Betroffenheiten bestehen.

### **Stadt, Land – Stadtland?**

Die Siedlungslandschaft Schweiz kann je länger je weniger adäquat mit den historischen Polen Stadt und Land gedacht werden. Kriterien zur Beurteilung räumlicher Qualität müssen sich entsprechend weiterentwickeln, vor allem suburbane und periurbane Situationen müssen städtebaulich erfasst und entwickelt werden können. Rückwärtsgewandt sieht man das Umland vor dem Vexierbild der Kernstadt. Diese defizitorientierte Sicht kann nicht (und meist will sie das auch nicht) die neuen Räume aus und für – nicht: an und für – sich selbst verstehen.

Das Forschungsprojekt lernt aus lokalen Entscheidungsprozessen und der praktischen

Umsetzung unterschiedlicher Konzeptionen von urbaner Qualität in Planung und Städtebau.  
Es leistet eine systematische Analyse städtebaulicher Prozesse und der Verflechtung dieser Prozesse mit kommunalen Strategien und Verwaltung.

# **II Ziele, Fragen, Fokus**

### Qualitäts- Konzeptionen

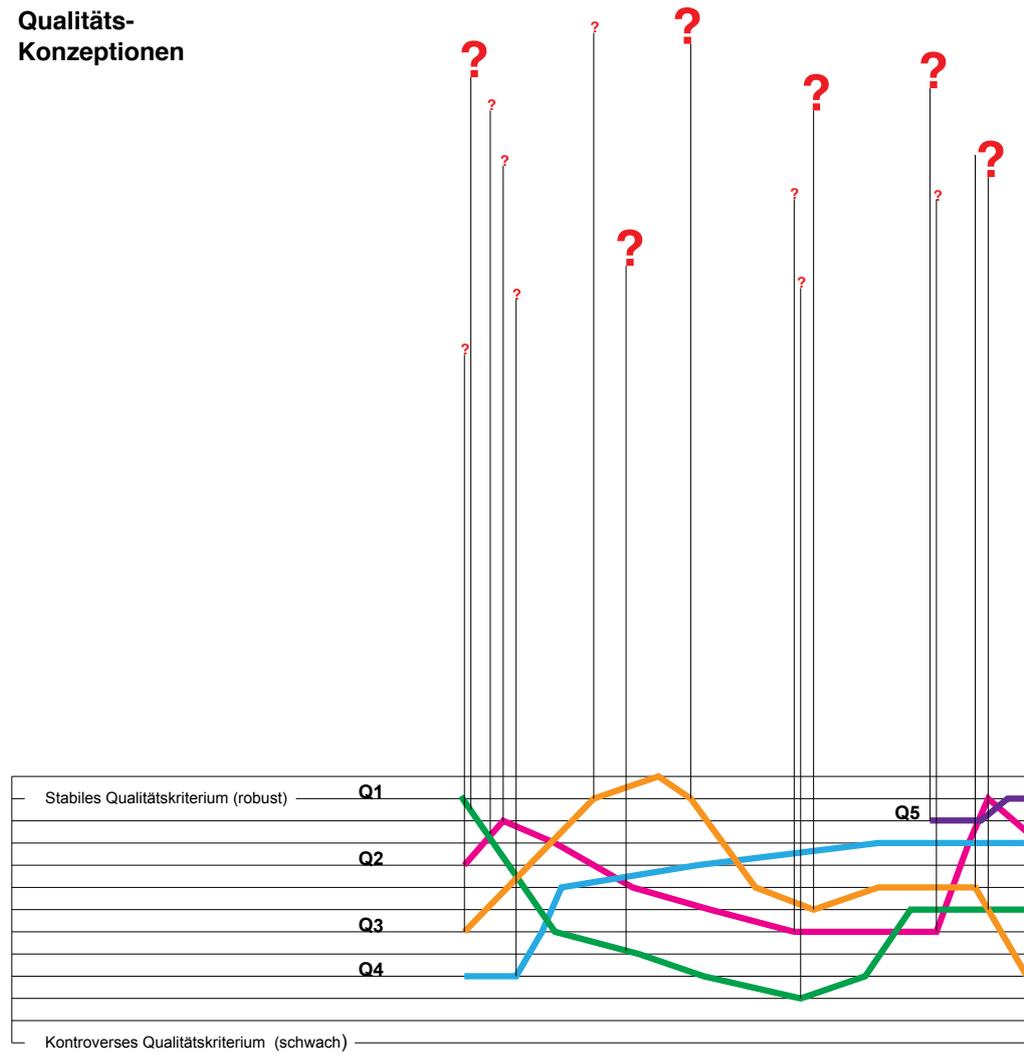
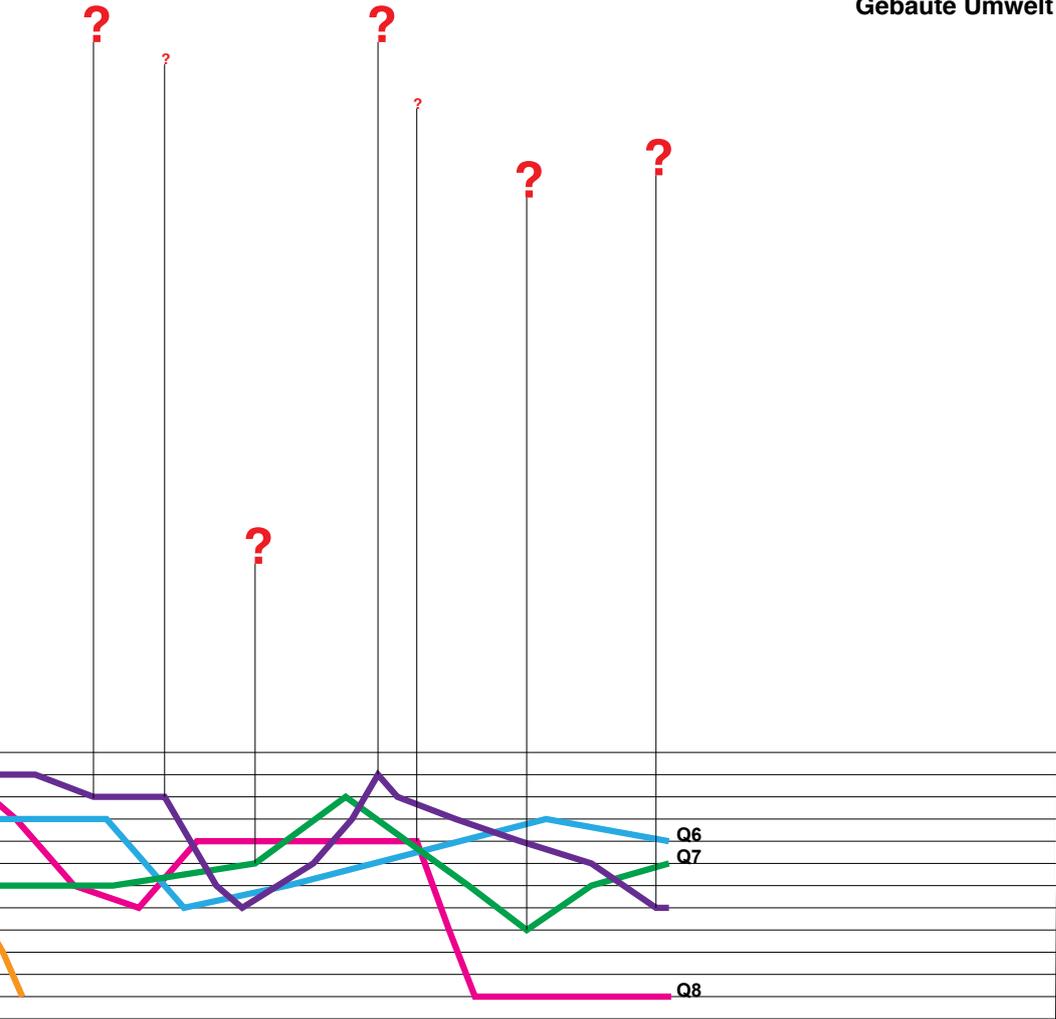


Abbildung 1: Die Zirkulation von Qualitätskriterien (projektinterne Infografik)

Gebaute Umwelt



## Ziele

Der Ausgangspunkt des Forschungsprojektes bildet das Verständnis, wonach die Qualifizierung der Siedlungsentwicklung in der Schweiz ein kollektiver Prozess ist. Im Sinne Habrakens (siehe oben) stellt sich somit nicht die Frage, wie Laien an der Arbeit von Experten, den Städtebauern, teilhaben können, sondern vielmehr jene, wie der Entwerfer an der bereits existierenden Welt teilhaben und zu dieser positiv beitragen kann. Der Begriff der Partizipation impliziert, dass die Fachleute die Welt machen und sich bereit erklären, die Laien partizipieren zu lassen. In Wirklichkeit ist es andersrum: Es gibt ein gebautes Umfeld mit eigenen zum Teil jahrtausendealten Gesetzmässigkeiten. Die Frage lautet darum: In welchem Ausmass kann der Architekt oder Urbanist partizipieren, um dieses Umfeld besser zu machen.

Ausgehend von dieser Grundthese wird im Folgenden untersucht, wie in Situationen des städtebaulichen Umbruchs kollektiv Konzeptionen urbaner Qualität formuliert und in politische Strategien, Planungs- und Projektierungsprozesse sowie administrative Routinen übersetzt werden. Einstiegspunkte sind dabei die planerischen und städtebaulichen Prozesse, welche in ausgewählten Städten und Gemeinden stattfinden und beobachtbar sind. Es wird gefragt, welche Konzeptionen von urbaner Qualität bestehen und entstehen, wie diese im Prozess zirkulieren, wie sie sich verändern und folglich, wie robust solche Konzeptionen sind.

Urbane Qualität wird hier in der Tradition des Place-making nicht als abschliessendes, vorhandenes oder gegebenes (ready-made) Produkt oder als eine Eigenschaft gefasst. Im Zentrum steht vielmehr die Frage, wie in der Planungs- und Verwaltungspraxis urbane Qualität produziert respektive gemacht wird (urban quality in the making)<sup>(ii)</sup>. Ein erster Ausgangspunkt ist der Gedanke, dass urbane Qualität durch den Planungs- und Verwaltungsprozess zirkuliert: nämlich von der politischen Definition in die Projektierung und weiter durch administrative Verfahren (siehe Abbildung 1). Wir weisen mit Bruno Latour darauf hin, dass eine Zirkulation nur dann effektiv (im Sinne von wirkungsvoll) sein kann, wenn sie mit einer Transformation einhergeht. Dementsprechend werden die Inhalte – in unserem Projekt stehen Konzeptionen von Siedlungsqualität im Zentrum – in den Arenen der Politik, der Projektierung oder der Verwaltung angeeignet, spezifisch formuliert, respektive im jeweiligen Kontext aktiviert.

In Abbildung 1 ist dieses Verständnis einer „urban quality in the making“ in einem linearen zeitlichen Ablauf dargestellt. Die Fragezeichen verweisen auf jene Momente im Prozess, bei denen das Forschungsprojekt ansetzt, nämlich dort, wo konzeptionelle und praktische Entscheidungen darüber gefällt werden, was in der Prozessdauer mit einem Qualitätskriterium geschieht, ob es beispielsweise angeschoben, umgangen, verstärkt, geschwächt, weitergeleitet, aufgehoben, missbraucht oder vergessen wird.

Im Idealfall kann sich die Vision eines belebten Platzes mit mediterranem Flair, die der Ortsplaner oder Stadtarchitekt einer Gemeinde hat, in Form eines illustrierten Beispiels über einen politischen Prozess in einem Entwicklungsleitbild niederschlagen. Sodann wird sie über einen städtebaulichen Wettbewerb in ein konkretes Modell verarbeitet und kann über eine Projektorganisation in die notwendigen behördenverbindlichen Pläne sowie in die gebaute Umwelt „umgesetzt“ werden. Die Vorstellung über die Entwicklung eines Ortes schreibt sich nicht von selbst in den Raum, vielmehr muss sie übersetzt und mobilisiert werden. Während dies nicht weiter überraschend ist, weisen wir darauf hin, dass die entsprechenden Vorgän-

ge und die raumbildenden Prozesse der Stadtlandschaft Schweiz bisher kaum untersucht wurden (und wenn, dann meist aus einer raumplanerischen und nicht aus einer städtebaulichen Optik).

Nicht nur operieren viele Planer und Architekten in ihren Vorstellungen mit solchen ununterbrochenen und idealen Zirkulationsweisen des Qualifizierungsprozesses, auch betrachten Städtebau und Architektur traditionell (v.a. in der visuell-ästhetischen Tradition) Qualifizierungsprozesse in bereinigter Form – z.B. von ihrer Zugangsweise und Diskussion von gelungenen Projekten. Das heisst, erfolgreiche Endresultate und verwirklichte Projekte werden auf die originalen Ideen, Konzepte und Kriterien zu Beginn eines städtebaulichen Prozesses oder Teilprozesses zurückgeführt, ohne dem Prozessverlauf eine Gestaltungskraft zuzugestehen. Diese Mobilisierung von gelungenen Projekten mit einer eindeutigen Signatur ignoriert nicht nur eine alte Weisheit, dass Menschen vor allem aus Fehlern lernen. Sie hat zudem zur Folge, dass städtebauliche Prozesse aus dem Kollektiv heraus gelöst und isoliert begriffen werden. Zudem werden Begründungszusammenhänge nicht faktengerecht wiedergegeben, was zu Fehlinterpretationen und einer systematischen Überschätzung der Gestaltbarkeit der Umwelt durch Interventionen von Experten führt. Hiermit nimmt aber, paradoxerweise, die Wahrscheinlichkeit zu, dass die Zirkulation einer Qualitätsvorstellung vom Reissbrett an die Strassenkante nicht stattfinden wird. Es erstaunt daher nicht, dass nach einem zu kurz greifenden Prinzip von Ursache und Wirkung nach „Antikörpern der Stadtwerdung“ gesucht wird (siehe oben).

Gerade aber der Umgang mit Anomalien, wie in unserem Fall die (unkontrollierbaren) Prozessbrüche, Übersetzungen, Transformationen, führt uns auf die entscheidende Gabelung, die Mary Douglas so treffend beschrieben hat:

**„There are several ways of treating anomalies. Negatively we can ignore, just not perceive them, or perceiving them, we can condemn. Positively we can deliberately confront the anomaly and try to create a new pattern in which it has a place.“**

(Marie Douglas, 1966, 39)

Die dritte Option erscheint als die weitaus produktivste. Das Forschungsprojekt wird in der Folge städtebauliche Prozesse nicht in bereinigter Form präsentieren, sondern bewusst mit Entscheidungs-situationen anreichern und damit die Kollektive menschlicher und nicht-menschlicher Akteure in den Fokus rücken. Hiermit ist auch gesagt, dass ein gelungener Prozess der Qualifizierung sich nicht danach messen wird, dass er nie gestört oder seine Qualifikationskriterien nicht verändert würden. Denn gerade das Neue, man könnte von Innovationen sprechen, entsteht in Situationen der Ungewissheit. Oder, um abermals Habraken zu zitieren: „Any innovation starts with the freedom of going beyond your role.“

Im Sinne einer Wirkungsforschung hat das NFP65-Teilprojekt „Urbane Brüche / lokale Interventionen“ zum Ziel, die Übersetzungs- und Transformationsprozesse nachzuzeichnen, um mit dem Wissen über die Dynamik von Entscheidungsprozessen und Verwaltungsmechanismen Interventionspunkte zur kreativen Bildung einer gewünschten urbanen Qualität zu finden.

## Fragen

Die Forschungsfragen dienen dazu, das Problem der Qualifizierung von Stadtlandschaften stufenweise „anzureichern“, oder zu „bevölkern“. Wir öffnen die 'Blackbox' der (politischen) Gemeinde mit folgenden Fragen:

- Welche Kriterien urbaner Qualität tauchen in den unterschiedlichen Etappen des Planungs- und Bauprozesses auf?
- Wie werden diese definiert, wie werden sie reformuliert und in welche weiteren Foren werden sie übersetzt?
- Wo in diesem Prozess entstehen Ansatzpunkte sowohl für Interventionen als auch für Innovationen?

## Fokus

Im Fokus der Untersuchung stehen drei Momente, in denen sich der Planungsprozess verdichtet und Akteurskonstellationen in ihrer Dynamik verändert werden:

- In der Formulierung von Planungsstrategien und der Wahl der Planungsinstrumente.
- Bei der Verhandlung und Begleitung von Bauprojekten.
- Während der Begutachtung von Bauprojekten und der Erteilung von Baubewilligungen.





# **III Forschungs- design**

## Vorgehen

Um den Produktionsweisen von Konzeptionen urbaner Qualität auf die Spur zu kommen, wurden inhaltlich drei aufeinanderfolgende 'Etappen' der Anreicherung städtebaulich relevanter Entscheidungsforen unterschieden: Eine erste Etappe umfasst die politischen Strategien zur Entwicklung städtebaulicher Ziele und politische Entscheidungsprozesse des kommunalen Städtebaus. Die Gemeinde wird also nicht mehr als solitärer Akteur verstanden, vielmehr werden politische und institutionelle Settings, Regulative und Akteure auf ihre Bedeutung für raumbildende Prozesse und deren Steuerung untersucht. Eine zweite Etappe umfasst die Entscheidungsfindungsprozesse zur Entwicklung städtebaulicher Projekte auf Planungsebene sowie den Zusammenhang zwischen Prozessdynamik, Planung und Städtebau. Die dritte Etappe umfasst die Gemeindeadministration und insbesondere die Implementierung städtebaulicher Projekte auf Ebene der kommunalen Bauverwaltungen.

Die konzeptuell voneinander abgegrenzten Ebenen des Politischen, der Planung und der Administration erfordern unterschiedliche Methoden der Datenerhebung.

Die politische Ebene wurde vorwiegend durch Interviews und Diskursanalyse mit den designierten politischen Akteuren erarbeitet. Planungsprozesse wurden mittels Archivalien, Dokumentsammlungen, Interviews und Teilnehmender Beobachtung im Zuge der Sitzungen der involvierten Akteure erschlossen. Schliesslich wurde die administrative Ebene mittels einer dichten Beschreibung der Bauverwaltungspraxis sowie der Arbeitspraxen von Hochbauleitern, Bausekretären oder Verwaltungsmitarbeiter/innen erhoben.

Mit dieser Methodentriangulation auf ein und dasselbe Phänomen (die städtebauliche Praxis in der Schweiz), ist es gelungen, ein umfassendes Bild der Performance und Verhandlungen von Qualitätskriterien in ausgewählten Schweizer Gemeinden und Städten wiederzugeben.

Voruntersuchungen innerhalb dieser Dreiteilung erlauben uns den in Abbildung 1 dargestellten Qualifizierungsprozess weiterzuentwickeln und ein Bild einer nicht-linearen Zirkularität von Qualitätskriterien zu zeichnen, in welcher die drei untersuchten Ebenen in einem komplex-reziproken Wirkungsverhältnis zueinander stehen. In diesem Sinne werden die Ergebnisse des NFP65-Teilprojektes in diesem Schlussbericht nicht entlang der drei Etappen sondern als umfassendes Bild der Performance und Verhandlungen von Qualitätskriterien in städtebaulichen Projekten und ihrer kommunalen Verflechtung gezeigt. Ein nicht-lineares Verständnis der Produktion der gebauten Umwelt wird in Abbildung 2 und im nächsten Abschnitt dargestellt.

## Definitionen

Folgende Begriffe haben einen zentralen Stellenwert in der Forschungsarbeit. Unser Verständnis dieser Begriffe soll hier kurz dargestellt werden:

### Qualität

Die Innenentwicklung unserer Siedlungslandschaft stellt spezifische Anforderungen an einen Qualitätsbegriff. Dieser leitet sich daraus ab, dass die nachhaltig unterschiedlichen Perspektiven, Betroffenheiten, oder Wissensbestände verschiedenartige Akteure einen dynamischen,

situations-sensitiven Begriff einfordern. In der Unterscheidung von theories in urban design und theories of urban design fällt die Entscheidung zugunsten des Letzteren. Während Theorien 'in' urban design im Kern normativ sind ('was ist guter Städtebau?'), haben sich theories of urban design in den letzten beiden Jahrzehnten mit einem breiteren und analytischeren Fokus entwickelt. Ein place-making Ansatz vertritt diese Theorierichtung. Räumliche Qualitäten sind hier stets physisch und sozial zu verstehen, und Städtebau (im Sinne von urban design) ist zu aller erst als ein Prozess zu verstehen, der zu gestalten ist.

Urbane Qualität wird begleitet von einem Prozess des Qualifizierens zwischen den Dimensionen „Masstäblichkeit“ sowie verschiedenen „Komponenten eines Ortes“ wie physisch-räumliche Ausprägungen, Nutzungen und Aktivitäten sowie Bedeutung und Identität.

Auf diese Weise gelingt es, Qualitätskonzeptionen der Akteure im Feld zu erfassen, deren verhandeln und übersetzen und als ein Problem der Qualifizierung zu lesen. Urteile über das normativ 'richtige' oder 'falsche' Konzept urbaner Qualität werden vermieden zu Gunsten eines Analyserasters der Robustheit (siehe den folgenden Abschnitt), bzw. der Frage, wie labil oder stabil einzelne Qualitätskriterien im Prozess sind. In städtebaulichen Prozessen wird aber nicht nur nach Einigkeit über Qualitätskriterien gerungen, Qualitätskriterien werden auch ausgeschlossen, ausgegrenzt und verhindert.

### **Robustheit**

Kriterien können auf einer Kontinuitätsachse mit den beiden Polen matters of concern (umstritten) oder matters of fact (mehrheitlich unumstritten) angesiedelt werden (siehe Latour 2004). Matters of fact verwandeln sich in matters of concern, wenn sie zwischen verschiedenen Kontexten zirkulieren und ihre Übersetzbarkeit in die jeweiligen Situationen diskutiert wird. Ein Qualitätskriterium ist dann robust, wenn es sich in Aushandlungs- und Übersetzungsprozessen über verschiedene Arenen (etwa politische Zielsetzung, Programmierung eines Wettbewerbs, Implementierung des Projekts usw.) hinweg so fortschreibt, dass es den Prozessverlauf organisieren bzw. leiten kann.

### **Forum**

Foren sind im physischen und im übertragenen Sinne Orte, an denen sich (a) der Austausch zwischen unterschiedlichen Akteuren intensiviert, (b) Entscheidungen getroffen werden und (c) Konzeptionen von urbaner Qualität übersetzt (z.B. vom Leitbild in einen Gestaltungsplan oder von der Baueingabe in die Baubewilligung), möglicherweise verändert und in Zirkulation/Transformation gebracht werden.

### **Vehikel**

Eine Konzeption von urbaner Qualität kann als die spezifische Definition bestimmter städtebaulicher Kriterien definiert werden (bspw. Durchmischung, Atmosphäre, Dichte), die auf verschiedenen Vehikeln (bspw. Akteure, Diskurse, Pläne, Leitbilder, Bewilligungen, Gesetze) in den Entscheidungsprozessen zirkuliert.

### **Urbaner Bruch**

Urbane Brüche sind externe Veränderungen, die nicht durch betroffene Gemeinden selber ge-

plant und realisiert werden. Wir argumentieren, dass solche externe Veränderungen, wie zum Beispiel die Modifikation signifikanter Verkehrsinfrastruktur oder ein intensivierter wirtschaftlicher Strukturwandel, ein bestehendes System von Beziehungen destabilisieren können und damit „Trigger“ (Auslöser) von internen Veränderungsprozessen sind. Die somit aufgebrochenen Routinen im Bereich von Städtebau und Planung erschafft Situationen, in denen (neuerliche) städtebauliche Orientierungen und Prozesse untersucht werden können.

## **Fallauswahl**

Es wurden neun Gemeinden ausgewählt, in denen sogenannte ‚urbane Brüche‘ eingespielte Planungsroutinen durchbrechen, die nach neuen Strategien verlangen und so lokale, beobachtbare Interventionen provozieren. Urbane Brüche sind für Gemeinden zunächst externe Ereignisse, die einerseits infolge grosser Infrastrukturprojekte (zum Beispiel neue Bahn- oder Strassenanschlüsse), andererseits im Zuge wirtschaftlicher Strukturwandel (Industriebrachen) entstehen. Wir gehen der Frage nach, wie Konzeptionen von urbaner Qualität angepasst werden, wenn sie grundsätzlich in Frage gestellt werden. Es wurden Gemeinden ausgewählt, die keine Kernstädte sind. Grund hierfür ist einerseits das Forschungsziel, Situationen der ‚Zwischenstadt‘ oder ‚Metrozone‘ zu beforschen, und andererseits die Vorkenntnis, wonach solche Gemeinden mit weniger Ressourcen und weniger Know-how auskommen müssen. Der Erfolg ihrer Interventionen in hybriden Landschaften ist nicht nur von der Flexibilität der Konzeptionen von urbaner Qualität abhängig, sondern insbesondere auch von den Kapazitäten der involvierten Akteure, sich neu zu orientieren, neue Kooperationen einzugehen und kreative Lösungswege einzuschlagen sowie politisch durchzubringen.

Die Fallauswahl orientiert sich an urbanen Brüchen. Gezielt ausgewählt wurden jeweils zwei und in einem Fall drei Gemeinden pro Bruch.

1. Arbon / Rorschach / St. Margrethen (Bruch: Deindustrialisierung)
2. Affoltern a.A. / Hedingen (Bruch: Üetliberg-Strassentunnel)
3. Wetzikon / Uster (Bruch: S5/S15, Verdichtung der Fahrplantakte)
4. Visp / Naters (Bruch: Lötschberg-Basistunnel)

## **Chinese Boxes**

Die Gemeinden werden im interdisziplinären Zusammenspiel nach dem Prinzip der Chinese Boxes eingehend untersucht. Gemäss der methodischen Ausrichtung werden dabei unterschiedliche Bearbeitungstiefen angestrebt, die sich wechselseitig ergänzen. Entsprechend wurde die Ebene des Politischen in allen Gemeinden, die Ebene der Planung in einer grösseren Auswahl und die Ebene der Administration verdichtet in drei Gemeinden untersucht. Der Detailgrad nimmt somit von Ebene zu Ebene zu. Für die Gemeinden Visp, St. Margrethen und Wetzikon wurde der höchste Detailgrad erreicht (siehe die Steckbriefe unten).

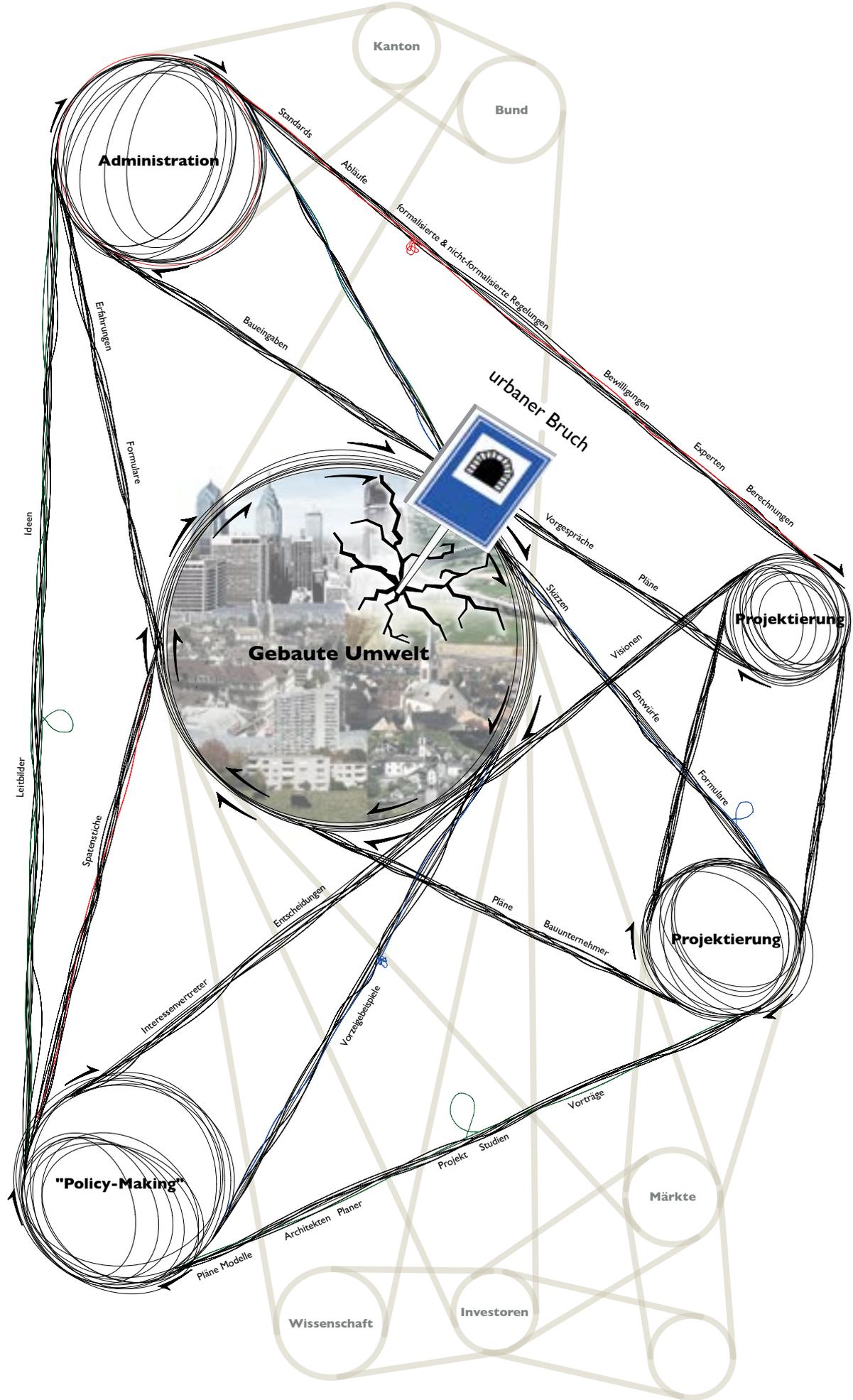


Abbildung 2: Die Städtebaumaschinerie (projektinterne Infografik)

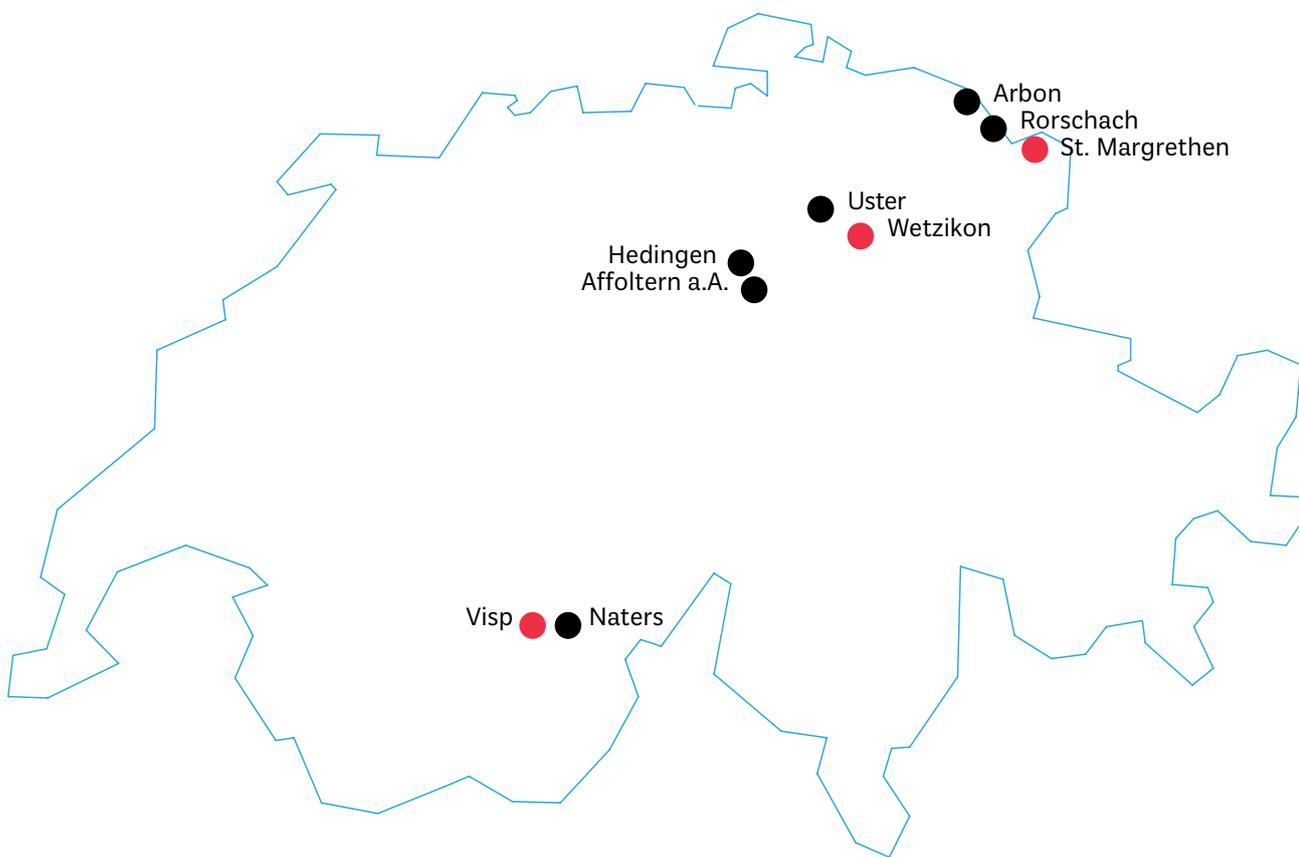


Abbildung 3: Fallstudien (projektinterne Infografik)

Neben diesem methodologischen Vorteil, den die Chinese Boxes bieten, haben die chinesischen Schachteln in diesem Projekt eine zweite, metaphorische Funktion. Der Vorteil besteht nämlich nicht nur darin, dass sie ineinander gestellt werden können. Sie sind in ihrer heutigen Alltags-Anwendung als Food Boxes zusätzlich faltbar.

Obschon die Boxes eine Analogie zu einem Raumcontainer haben, möchten wir nicht den Fehler begehen, diesen Raumcontainer als gegeben hinzunehmen und – wie in der Stadtsoziologie üblich – ihn mit sozio-politischen Kategorien (Zuwanderer, Pendler, Automobilisten, Alter, soziale Gruppe) zu füllen. Vielmehr gehen die Boxes aus dem Falten einer flachen Kartonvorlage hervor. Man kann sich leicht vorstellen, dass nur eine Art des Falten die Food Box hervorbringt – viele weitere, von der Kunst des Origami inspirierten, Formen sind indes denkbar. „Korrekt“ gefaltet sind die Food Boxes räumliche Körper, die exakte Volumen, Masse, Stabilität und Grenzen zu anderen Elementen (Inhalt, Umgebung) aufweisen. Metaphorisch besteht das Ziel der vorliegenden Untersuchung nicht in einer Untersuchung über die Inhalte der Box oder die Errechnung ihrer Platzbedürfnisse, sondern in einer Analyse ihrer Herstellung (Faltprozess), das heisst, der Produktion und Qualifizierung der gebauten Umwelt (Dichte, Atmosphäre, Identität usw.). Wie bereits oben erwähnt, Gegenstand der Untersuchung ist der Prozess ('urban quality in the making') und nicht das Endprodukt ('ready-made urban quality'). Dies ergibt sich aus der gewählten Place-making Perspektive (Carmona et al. 2003).

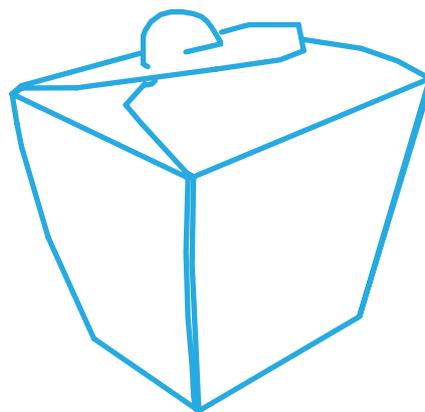
An dieser Stelle frischen wir unsere Frage auf: Wer macht eigentlich unsere Siedungslandschaft? Im bemühten Zitat von Jacques Herzog ist dies klar. Die Architekten würde sie bauen – wenn man sie nur liesse. Wenn das Antiurbanitätsmolekül dies, nicht zu verhindern,

wüsste. Hier wollen wir kurz verweilen, denn die implizierte Sichtweise der Verhinderung der Stadtwerdung setzt sehr vieles voraus. Zunächst die Rolle des Designers. Hier wirft Habra-ken kritisch ein: „The Architect has become King Midas. Everything he touches becomes architecture. Everything he touches becomes something special. But how can everything be special?“ In einer place-making Perspektive geht es indessen nicht um die Rolle des Architekten oder eine geniale Idee, sondern um einen kollektiven Prozess. Die einsame Situation des Designers als Entwerfer der Stadtlandschaft muss entsprechend angereichert werden – mannigfache Akteure werden sie bevölkern (siehe unten).

In einem ersten Schritt der Ergebnispräsentation durchlaufen die Planungsprozesse eine erste Stufe der Anreicherung. Die Blackbox der Gemeinde wird geöffnet und politische Akteure, politische Wirkungsweisen werden dabei beobachtet, wie sie städtebauliche Prozesse modulieren.

In einem zweiten Schritt durchlaufen die Planungsprozesse eine zweite Stufe der Anreicherung. Die chinesischen Schachteln sollen erneut aufgefaltet werden und wir untersuchen, wie durch die Prozesse hindurch urbane Topographien entstehen. Jetzt kommen zum Planungsprozess die oben eingeführten Elemente des urbanen Bruchs, des Forums, der Qualität usw. dazu und werden auf die drei ausgewählte Gemeinden angewandt. Wir sehen jetzt ein ganz anderes, viel komplexeres und heterogeneres Bild des gebauten Raumes und der raumbildenden Prozesse.

In einem dritten Schritt identifizieren wir Interventions- und Gestaltungsmöglichkeiten für Städtebau als kollektiven Prozess.



## Steckbriefe der vertieften Fallstudien

### Visp

**Gesamtfläche:** 13,2 km<sup>2</sup> (Siedlungsfläche 19,5 %)  
**Bevölkerung:** 7191 Einwohner  
**Exekutive:** 9 Personen  
**Legislative:** Gemeindeversammlung (Urversammlung)

**Politische Verantwortung für die Bauverwaltung:**

Vorsteher Bau/Verkehrs- und Raumplanung  
Vorsteher Hochbau/ Sport/ Regiebetriebe  
Vorsteher Tiefbau/ Umwelt

**Beschäftigte in der Bauverwaltung:**

1 Leiter Bau und Planung, 1 Stv. Abteilungsleiterin/Bauverwalterin  
1 Bausekretärin

**Behandelte Baugesuche 2012:**

167

### Wetzikon

**Gesamtfläche:** 16,7 km<sup>2</sup> (Siedlungsfläche 27,9 %)  
**Bevölkerung:** 22 669 Einwohner  
**Exekutive:** 7 Personen.  
**Legislative:** Gemeindeversammlung, ab Mai 2014 Gemeindeparlament.

**Politische Verantwortung für die Bauverwaltung:**

Vorsteher Ressort Hochbau  
Vorsteher Ressort Tiefbau  
Vorsteher Ressort Planung und Sport  
Gemeindepräsident (insbesondere als Vorgesetzter des Stadtplaners)

**Beschäftigte in der Bauverwaltung:**

Hochbauresort besteht aus: 1 Hochbauleiter, 1 Sachbearbeiter Bau- und Feuerpolizei, 1 Sachbearbeiter Baukontrolle, 1 Bausekretärin, 1 Stadtplaner (untersteht der Abteilung Präsidiales).  
Tiefbauresort besteht aus: 1 Abteilungsleiter Bau, 2 weitere Sekretärinnen, 4 Beschäftigte im Bereich Tiefbau

**Behandelte Baugesuche 2012:**

215

## **St. Margrethen**

**Gesamtfläche:** 6,9 km<sup>2</sup> (Siedlungsfläche: 34, 8%)

**Bevölkerung:** 5 667 Einwohner

**Exekutive:** 7 Personen (Gemeindepräsident im Vollamt)

**Legislative:** Gemeindeversammlung

**Politische Verantwortung für die Bauverwaltung:**

Gemeindepräsident, die anderen Exekutivmitglieder sind nicht einem spezifischen Departement zugeordnet.

**Beschäftigte in der Bauverwaltung:**

1 Hochbauleiter, 1 Sachbearbeiter, 1 Bausekretärin

**Behandelte Baugesuche 2012:**

248



## **IV Änderungen im Forschungsdesign**

Folgende drei Anpassungen des ursprünglichen Forschungsplanes wurden während des Projektes vorgenommen:

### **Design Studios**

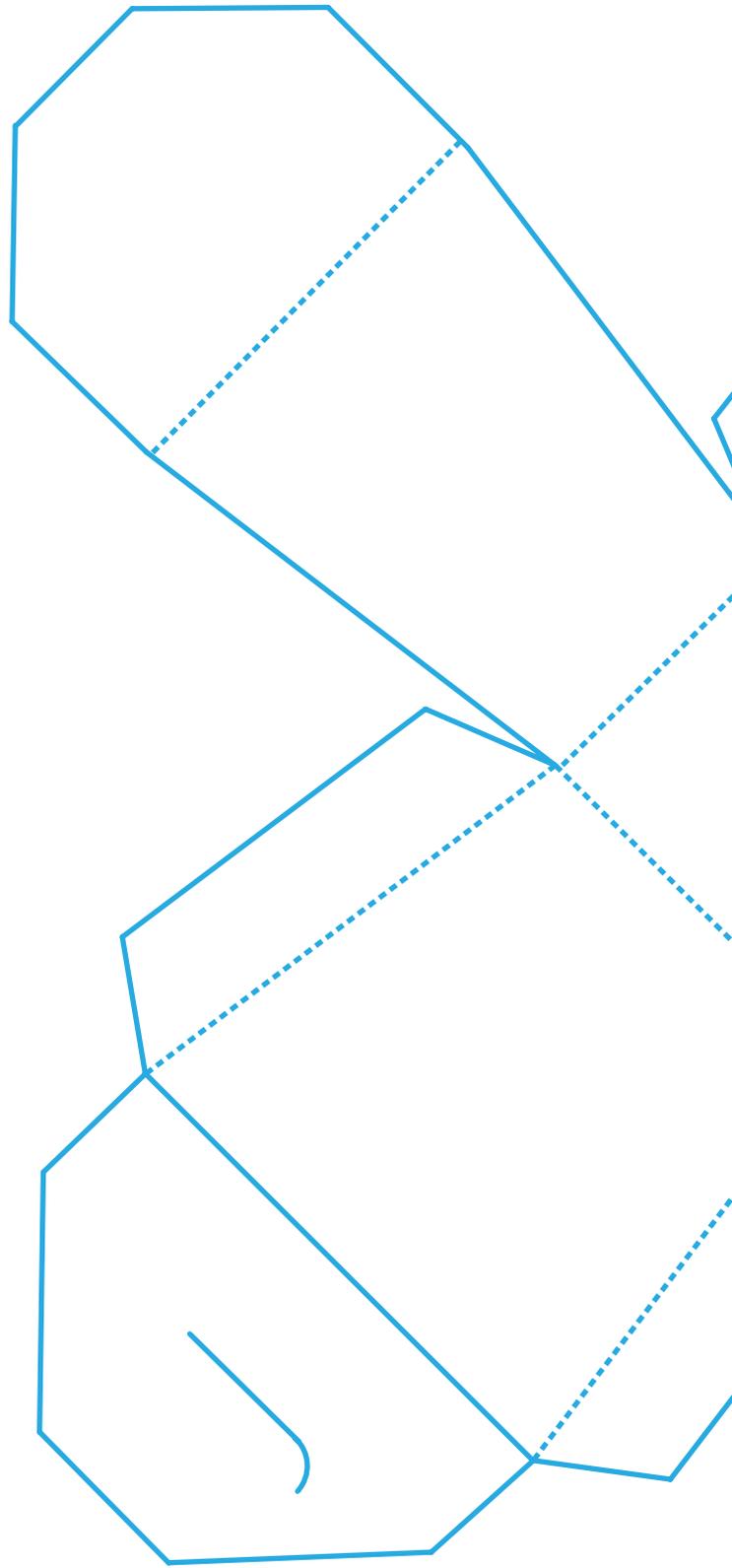
Die Design Studios waren im Forschungsplan als eigentliche Gefässe konzipiert deren Ziel es war, in zwei- bis dreitägigen Workshops zusammen mit den Experten in den Fallgemeinden Daten aufzunehmen und die externen Sichtweisen der Experten kennenzulernen. Dies diente der Erweiterung der projektinternen Perspektive. Im Anschluss sollten die Experten eingeladen werden, die Studios nachzubearbeiten und dem Projekt Visualisierungen der städtebaulichen Situationen zur Verfügung zustellen. Dieser zweite Nachbearbeitungsschritt wurde bereits zu Projektmitte in Absprache mit der Programmleitung des NFP 65 fallengelassen und durch das Publikationsprojekt "Produktion der gebauten Umwelt" (Atlas) ersetzt.

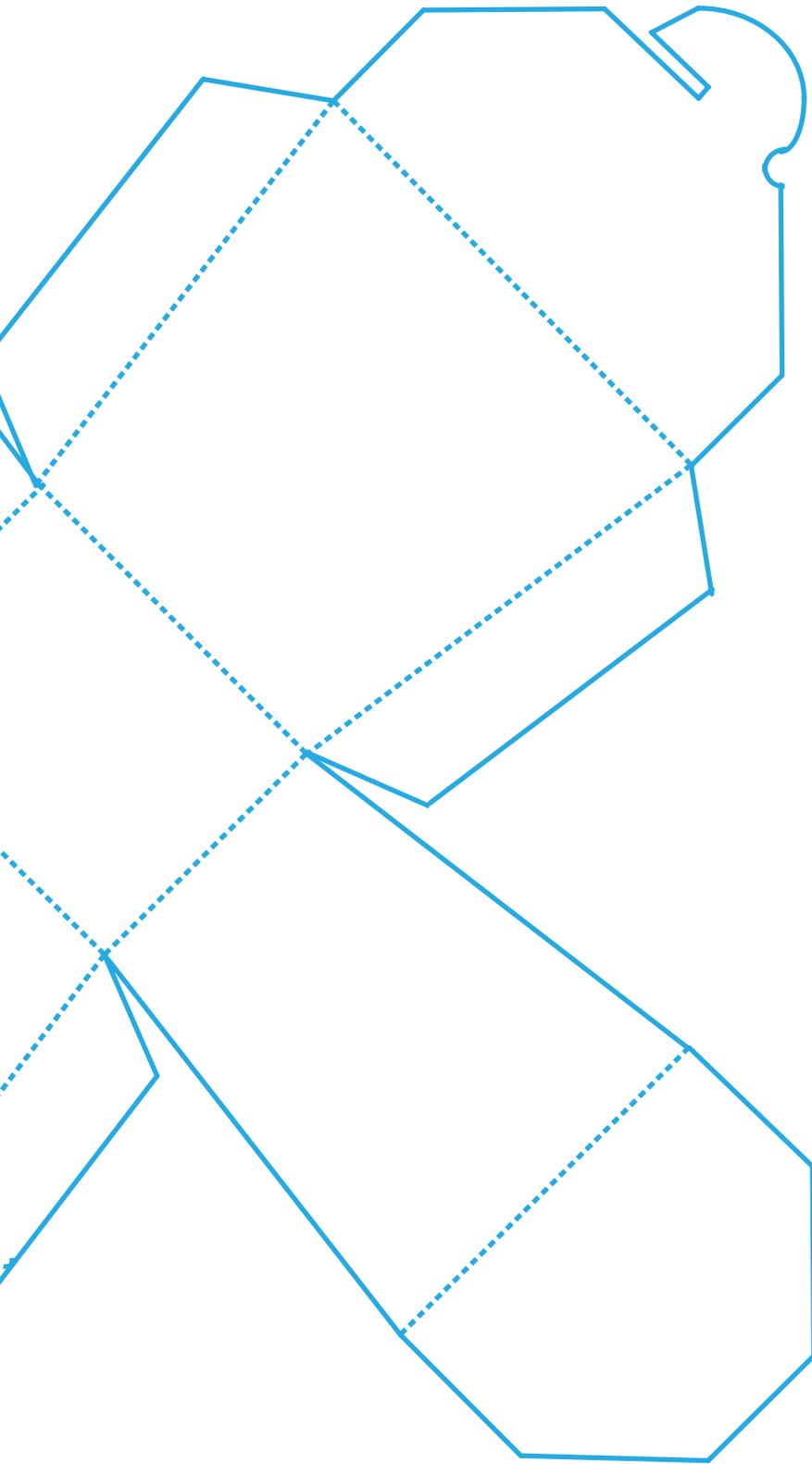
### **Nachbearbeitung der Design Studios**

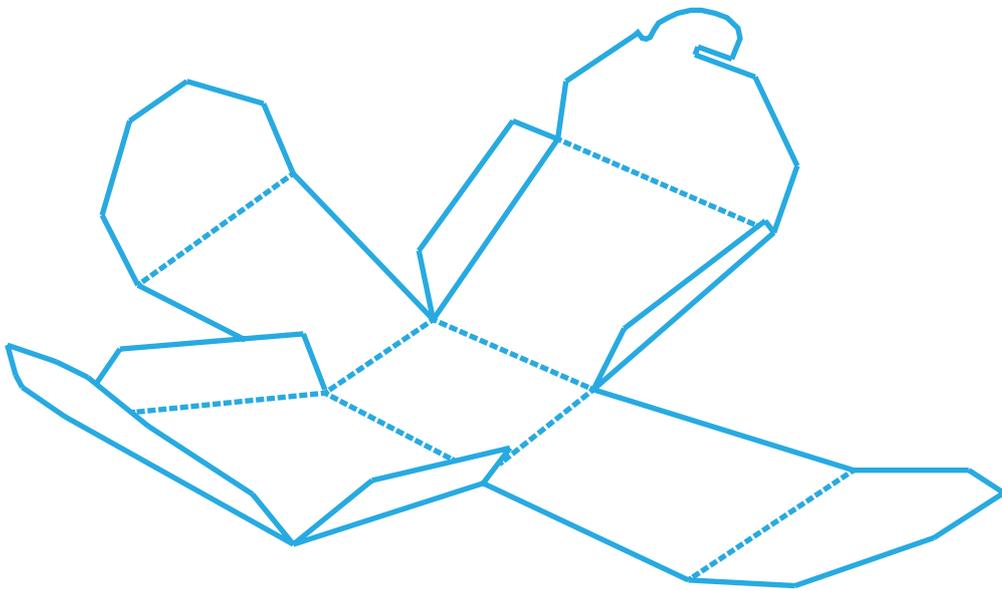
Die Design Studios waren im Forschungsplan als eigentliche Gefässe konzipiert, welche zum Ziel hatten, in zwei- bis dreitägigen Workshops zusammen mit Experten in den Fallgemeinden Daten aufzunehmen und ihre dem Projekt externen Sichtweisen kennenzulernen. Die eingeladenen Experten sollten anschliessend eingeladen werden, die Studios nachzubearbeiten und dem Forschungsprojekt Visualisierungen der städtebaulichen Situationen zur Verfügung zu stellen. Dieser zweite Nachbearbeitungsschritt wurde bereits zu Projektmitte und in Absprache mit der Programmleitung des NFP 65 fallengelassen und durch das Publikationsprojekt „Produktion von gebauter Umwelt“ (Atlas) ersetzt.

### **On-site Studios**

Das Projektteam hat mit Abschluss des Projekts keine sogenannten Off-Site Studio durchgeführt, in denen die Forschungsergebnisse an die Stakeholder und Projektteilnehmer hätte zurückgegeben werden können. Dieser Arbeitsschritt wurde herausgezögert, da die Projektmitarbeitenden sich auf die Verfassung ihrer Dissertationen zu konzentrieren wünschten. In welcher Form die Forschungsergebnisse dem Feld übergeben werden, wenn die Dissertationen abgeschlossen sind, wird im Rahmen des noch laufenden Publikationsprojektes ‚Produktion der Urbanen Qualität‘ entschieden.







# **V/1 Erste Anreicherung**



Abbildung 4: Talking heads (Grafik: 1 kilo)

## **Bevölkern der städtebaulichen Situationen durch politische Akteure**

Vor dem Hintergrund der Kritik an einer Vorstellung von städtebaulichen Prozessen, die sich einseitig an den Planenden ausrichtet und den gesellschaftlichen und politischen Kontext entweder ausblendet oder als störend für die Verwirklichung von Expertenentwürfen empfindet, soll in diesem Kapitel damit begonnen werden, den Planungs- und Bauprozess mit politischen Elementen anzureichern. Wie prägen lokalen Governance-Formen Planungs- und Bauprozesse? Dieses Kapitel reichert den Planungs- und Bauprozess mit politischen Akteuren an und zeigt auf, welche Wirkungsmöglichkeiten Schweizer Gemeinden haben.<sup>(iii)</sup> Folgende Akteure, Ziele und Instrumente können im Planungsprozess eine Wirkung erzielen:

1. Agendaziele
2. Policy-Instrumente
3. Politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

Urbane Brüche – Wachstum durch neue Infrastrukturanschlüsse, ökonomisches Schrumpfen oder Stagnation bei Wegzug lokal wichtiger Industriezweige – fordern die zu untersuchenden Gemeinden unterschiedlich heraus. Je nach Variablen 'Grösse' und 'Professionalität' sind die Handlungsspielräume der lokalen öffentlichen Akteurinnen und Akteure mehr oder weniger eingeschränkt. Dies prägt unter anderem die Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden sowie die Ausgestaltung der Governance-Formen. Lokal handelnde Individuen sind jedoch nicht einfach strukturellen und institutionellen Zwängen ausgeliefert, sie sind gleichzeitig 'Ingenieure' der sie umgebenden Institutionen (Struktur-Agency Problem). Besondere Aufmerksamkeit soll demzufolge individuellen Eigenschaften, der auf kommunaler Ebene aktiven Akteurinnen und Akteure, bei der Ausgestaltung der lokalen Governance-Formen geschenkt werden.

# Wirkungen von Politik und Administration

## Agendaziele

### Wachstum

Wachstum ist mit Ausnahme einer Gemeinde in allen untersuchten Fällen das zentrale Ziel der künftigen Entwicklung. Wachstum bezieht sich in allen Gemeinden auf die Einwohnerzahlen – und hier im Speziellen auf die guten Steuerzahler sowie in bestimmten Gemeinden auch auf die Arbeitsplätze.

### Zentrumsentwicklung

Zentrumsentwicklung ist in allen untersuchten Gemeinden eines der wichtigsten politischen Agendaziele. Ausser in einer Gemeinde sollen dabei die Räume um den Bahnhof verdichtet und belebt werden, mit Einkaufsmöglichkeiten, neuen Wohnungen im höheren Preissegment, Cafés, öffentlichen Plätzen und gut erreichbaren Erschliessungen zwischen öffentlichem und privatem Verkehr. Die Zentrumsentwicklungsdebatten nehmen in allen untersuchten Gemeinden die etwas versteckte Diskussion über eine Verdichtung nach Innen sowie die Stärkung des Langsamverkehrs durch neue oder breitere Langsamverkehrs-Achsen vorweg.

### Umgebenden Grünräume.

Durch eine (oft kantonal und seit der Annahme des neuen Raumplanungsgesetzes auch national erzwungene) Konzentration des zukünftigen Wachstums nach Innen sollen Natur- und agrarische Kulturräume als Erholungsorte vor einer weiteren Überbauung und vor der voranschreitenden Zersiedelung geschützt werden. Gleichzeitig fehlen bei Absenz möglicher grösserer, baureifer Areale jedoch Konzepte und Ideen, wie eine Verdichtung nach Innen bei den vorhandenen fragmentierten und sakrosankten Besitzstrukturen vieler Ortskerne sowie den teilweise unter Schutz stehenden Objekten konkret vorangetrieben werden könnte. In manchen Gemeinden sprechen die Verantwortlichen die Notwendigkeit der Verdichtung an, sind sich jedoch der Brisanz des Themas und der stark spielenden NIMBY-Phänomene sehr wohl bewusst.

Spezialthemen, die nur von einzelnen oder wenigen Gemeinden als wichtige Agendaziele genannt wurden:

Weiterentwicklung des Tourismus, der vor allem in den Walliser Gemeinden eine wichtige Rolle spielt. Ein virulentes Thema für die Ostschweizer Gemeinden ist die fehlende Nähe eines wirtschaftlichen Motors in der Form einer ökonomisch auf nationalem Level wichtigen Kernstadt, welche ihnen Probleme bei der Anziehung neuer Investoren und eine schlechte Verhandlungsposition bezüglich Einforderungen privater Zugeständnisse an öffentliche Einrichtungen schaffen. Schliesslich hat sich eine einzelne Gemeinde, Hedingen, einen Wachstumsstopp auferlegt, da sie sonst ihre Identität als Dorf verlieren würde. Die bereits bestehenden Spannungen zwischen Alteingesessenen und Neuzuzügern sind in den Augen der politischen Verantwortlichen ein Anzeichen dafür, dass unbedingtes Wachstum nicht eine besonders nachhaltige Strategie sein kann.

## Ideale 'Stadt' und 'Dorf'

Idealvorstellungen spielen eine grosse Rolle bei der Formulierung von politischen Agendaziele (vgl. für die folgenden Ausführungen: Devecchi, im Erscheinen). Die kleinste und die grösste Untersuchungsgemeinde (Hedingen bzw. Uster) berufen sich häufig auf die Ideale „Dorf“ respektive „Stadt“ und richten ihre Agendaziele konsequent nach diesen Idealvorstellungen aus (z.B. strenge Ausnahmeregelungen für Flachdächer, tiefe Ausnutzungsziffern, wenige Mehrfamilienhäuser vs. Hochhäuser, öffentliche Plätze und Parks, effektive Verdichtung des Zentrums). In den mittelgrossen Untersuchungsgemeinden steht das Wachstum vom „Dorf“ zur „Stadt“ im Zentrum der Aktivitäten, wobei die beiden Idealvorstellungen nicht mehr sinnvoll in ihren ursprünglichen Bedeutungen verwendet werden können, was sich schliesslich auch in der gebauten Umwelt niederschlägt. Vor allem dann, wenn solche Umlandgemeinden aus und zwischen ehemals eigenständigen Ortskernen wachsen, ist eine Identitätsschaffung schwierig. Die Gemeinden scheinen im Kontinuum zwischen „Stadt“ und „Dorf“ gewissermassen gefangen. Einfacher haben es in dieser Hinsicht diejenigen Gemeinden, die aufgrund des Wegzugs wichtiger Industriebetriebe schrumpfen. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass sie in Bezug auf ihre räumliche Entwicklung eine „Mission“ haben, die Überbauung der urbanen Brachen, ihrer „Narben im Ortsbild“. Solche Ziele verschleiern jedoch tendenziell, die in vielen Gemeinden vorhandene Notwendigkeit einer umfassenden, partizipativen und identitätsstiftenden Standortbestimmung, denn die häufig benutzten Schlagworte und Blaupausen für die politischen Agendaziele ergeben auch Ungereimtheiten und Widersprüche hinsichtlich künftiger Entwicklungen.

Was sind die Wirkungsmöglichkeiten einer Gemeinde, wenn sich die Grenzen der „Stadt“ respektive des „Städtischen“ immer mehr auflösen?<sup>(iv)</sup>

Eine Einarbeitung in individuelle Agendaziele ist fast unmöglich. Verständigungsschwierigkeiten in den lokalen Planungs- und Bauprozessen sind vorgezeichnet, da die Massstabebenen und die Bedeutungsdimensionen der geplanten Projekte in ihrem räumlichen Umfeld, aber auch die Projektideen der verschiedenen beteiligten öffentlichen und privaten Stakeholder nicht zwingend übereinstimmen.

Unbestritten ist, dass die Bahnhöfe als zentrale Orte innerhalb aller Gemeinden an Wichtigkeit gewonnen haben. Abgewertet wurden gleichzeitig z.B. die Dorfstrasse oder der Dorf-/ Kirch- oder Marktplatz. Bis jetzt bleiben diese für funktionale Metropolräume so typischen und prägenden Verkehrsräume jedoch häufig monofunktionale Durchgangsräume, die der Ethnologe Marc Augé (1992) als „Nicht-Orte“ bezeichnet. Die geplanten und teilweise bereits realisierten Zentrumsentwicklungen lassen diese Entwicklung nachvollziehen.

Ob jedoch diese neuen Zentren identitätsstiftend und belebend wirken können, bleibt fraglich und hängt auch von der generellen Rolle der Gemeinden in ihrer Region ab. Die Gemeinden die sich in naher Pendlerdistanz zu einer Kernstadt befinden, lassen sich resp. bezeichnen sich selbst allesamt als „Schlafgemeinden“. Eine Identifikation und lokalpolitisches Engagement wird vermisst, was auch durch Zentrumsentwicklungen nur schwer aufgebaut werden dürfte.

Ausgehend von diesen Erkenntnissen darf man Schweizer Städte, die nicht zu den Kernstädten gehören, nicht einfach als ähnlich oder gleich unter vielen Gliedern der stark

wachsenden Metropolräume verstehen. Die Gemeinden stehen durch den Steuerwettbewerb sowie die räumlich und sozial vorhandenen Ungleichheiten im Wettbewerb mit ihren Nachbargemeinden in Konkurrenz. Sich gleichende Wachstumsziele (v.a. in Bezug auf gute Steuerzahler) sind bei gleichzeitig vorhandenen, relativ individuellen Positionen der Gemeinden innerhalb der sich stetig urbanisierenden Räume ein Hindernis für eine umfassende überlokale und regionale Zusammenarbeit, die in Bezug auf die gesamte metropolitane räumliche Entwicklung nötig scheint.

### **Policy-Instrumente<sup>(v)</sup>**

Viele Quartiere oder Teile der gebauten Umwelt in den untersuchten Gemeinden sehen sich auf den ersten Blick ähnlich. Voreilig wird schnell der Schluss gezogen, dass die Gemeindebehörden ähnliche politische und verwaltungstechnische Entscheidungen treffen würden, wenn es um Planungsprozesse und Baubewilligungsentscheidungen geht. Dies trifft jedoch nicht zu, denn es sind deutlich unterschiedliche Rationale zu beobachten, was die Wahl von Policy-Instrumenten und somit auch die Einflussmöglichkeiten der öffentlichen Hand angeht (vgl. Lascoumes und Le Galès 2007, 9).

#### Verbindliche Instrumente

Zonennutzungsplan und Baureglement sind obligatorische öffentlich-rechtliche, und grundeigentümer-verbindliche Bauvorschriften. Zusammen mit bestimmten öffentlich-rechtliche Verfahrensvorschriften sind sie (neben den sie steuernden, behördenverbindlichen Richtplänen) in allen Gemeinden in Verwendung und sind somit die wichtigsten Instrumente zur Umsetzung kommunaler Raumordnung. Art und Weise der Nutzung dieser Instrumente unterscheiden sich aber deutlich.

1. Zonennutzungsplan und Baureglement dienen in gewissen Gemeinden zur Steuerung der gesamten lokalen Bautätigkeiten. Andere, optionale Instrumente kommen kaum zur Anwendung.
2. Zonennutzungsplan und Baureglement werden als Regeln und Normen benutzt, die die Bauverwaltung nutzt, um zu intervenieren und die Stadtwerdung zu steuern. Eine solche Auslegung der öffentlich-rechtlichen Bauregeln macht es möglich, Bauwillige an den Verhandlungstisch mit den öffentlichen Behörden zu holen.
3. Zonennutzungsplan und Baureglement werden jedoch auch in der Funktion grundlegender Normen und Regeln ausgelegt. Die öffentliche Hand ist lediglich die Hüterin für gleiche und faire Verfahren für alle Gesuchsteller, dabei ist sie nicht aktive Mitgestalterin der Bauprojekte.

#### Optionale Instrumente

Leitlinien oder Raumentwicklungskonzepte sind unterschiedlich breit angelegt und werden sehr verschieden eingesetzt. Sie werden partizipativ erarbeitet (Wetzikon), wobei die Verwaltung oder externe Planungsbüros für die Erarbeitung zuständig sind (in Visp, Rorschach). Die Leitlinien werden in mehr oder weniger ausführlichen Legislaturzielen der Exekutive festgehalten (in Affoltern am Albis, Naters). Anwendungen:

1. Als teilweise behördenverbindliche Leitlinien in Vorgesprächen mit Bauwilligen oder als Entscheidungshilfen für eigentümerverbindliche Beschlüsse in Bau- oder Stadtbildkommissionssitzungen;
2. als politischen Rechtfertigung oder als strategische Agendaziele. Das heisst, als operative Entscheidungshilfen jedoch häufig zu wenig detailliert; oder
3. als mehr oder weniger breit abgestützte partizipative Verfahren erarbeitet (in Wetzikon resp. Visp). Hier besteht das Ziel jeweils darin, die gemeinsam erarbeiteten Grundlagen in die kommunale Richtplanung zu überführen, um die zu künftige Entwicklung zu steuern.

Wie fordern die untersuchten Gemeinden (städtebauliche und architektonische) Qualität ein? Die bereits angesprochenen öffentlich-rechtlichen Instrumente bieten eine erste Möglichkeit, nämlich über die Festschreibung von Parzellen, auf denen nur via Orts/-Stadtbildkommissionsentscheid unter Zuhilfenahme externer Experten positive Baubewilligungsentscheide möglich sind.

Varianzverfahren sind eine weitere Möglichkeit, die Qualität der Bauten zu erhöhen, und werden in vielen der untersuchten Gemeinden durchgeführt. Die öffentliche Hand kann dieses Instrument meist nur dann selbst anwenden, wenn sie (Mit-)Grundbesitzerin ist, oder wenn es sich um grössere, zusammenhängende Areale handelt, die in Sondernutzungsverfahren entwickelt werden. Häufig, jedoch immer dann, wenn mit Sondernutzungsplanungen vorgegangen wird, sind jedoch Gemeindevertreter (meist Exekutivpolitiker) in der Jury zu solchen Wettbewerben vertreten, wo die öffentlichen Interessen vertreten werden können.

Sondernutzungsverfahren (wie z.B. private oder öffentliche Gestaltungspläne) sind demnach in vielen, jedoch nicht in allen der untersuchten Gemeinden anzutreffen (z.B. nicht in Naters). Die Bewilligungen von Gestaltungsplänen sind neben der Zustimmung der Verwaltung auch eine politische Angelegenheit. Das Verweigerungspotential der Exekutive (und bei öffentlichen Gestaltungsplänen der Legislative) kann dabei, wird aber nicht in allen untersuchten Gemeinden, als Hebel für die Mitberücksichtigung öffentlicher Interessen benutzt, z.B. zur Aufwertung des öffentlichen Raumes auf privatem Boden durch die Verbreiterung der Gehsteige oder durch Anlegung öffentlich zugänglicher Parkanlagen (in Rorschach, St. Margrethen und Uster, teilweise in Affoltern am Albis). In bestimmten Gemeinden werden über solche Verfahren als Anreiz für private Mehrinvestitionen Mehrnutzungen erlaubt (z.B. auch via Arealüberbauungen in den Zürcher Gemeinden).

Bodenpolitik (Uster, Rorschach, St. Margrethen). Diese dient vor allem einem Ziel, der Sicherung von strategisch wichtigen Parzellen und deren bestimmte Entwicklung über den Erwerb durch die Gemeinde. Trotzdem unterscheidet sich das Vorgehen zwischen den Gemeinden: Während die einen die erworbenen Grundstücke teilweise auch in Eigenregie entwickeln (St. Margrethen), sind in anderen Gemeinden Baurechtsverträge (Uster) sowie die Weitergabe der Parzellen im Baurecht (Rorschach) üblicher. Alle drei Verfahren erlauben eine gewisse Steuerung der zukünftigen Entwicklung. Die Einflussmöglichkeiten der öffentlichen Hand nehmen jedoch von der ersten zur letzten Variante ab. Ebenfalls in diesem Zusammenhang kann die Vorbildwirkung der öffentlichen Hand als Bauherrin genannt werden, indem die eigenen Liegenschaften, deren Umschwung oder deren Anbindung an den öffentlichen Raum mit hohem qualitativem Anspruch realisiert werden und so auf private Anrainerpro-

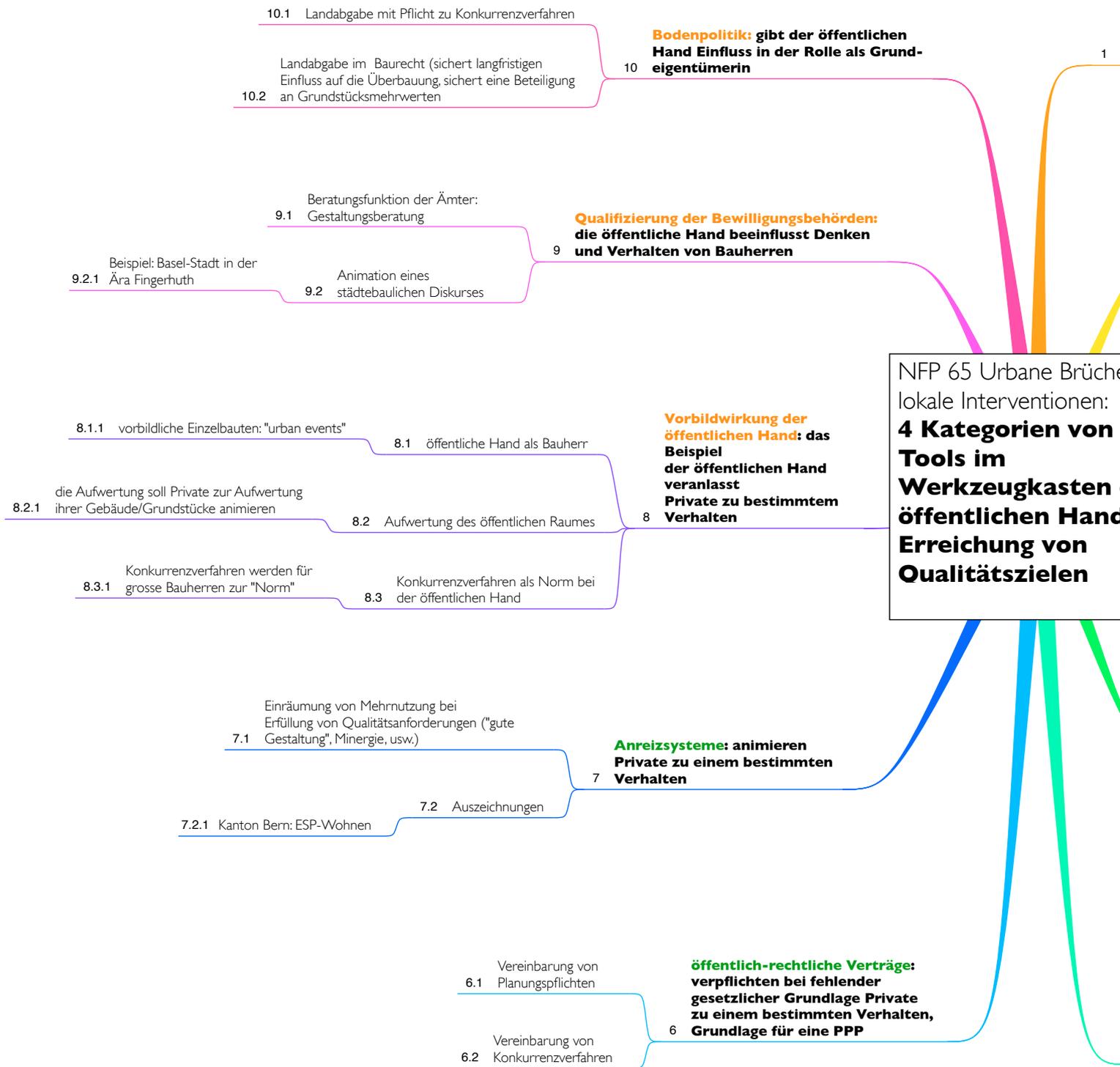


Abbildung 5: Vier Kategorien von Tools im Werkzeugkasten der öffentlichen Hand (Quelle: Muggli 2011)

**Leitbilder, Leitpläne, Konzepte, Richtlinien:**  
beeinflussen das Verhalten von  
Behörden, mittelbar auch von  
Privaten

- 1.1 verbreitete Praxis: illustrieren die Bebauungsmöglichkeiten, allenfalls auch die Zielvorstellungen der öffentlichen Hand
  - 1.1.1 Beispiel: Stadtentwicklungskonzept von Schlieren ZH (2005)
  - 1.1.2 Beispiel: Hochhauskonzept Bern (2006)
  - 1.1.3 Beispiel: Gestaltungsrichtlinien Altstadt Rheinfelden (2002)
- 1.2 sind "Grundlagen" im Sinne des RPG

**Richtplanung/Sachplanung:**  
steuert die (Sonder)Nutzungsplanung

- 2.1 gibt es auf allen staatlichen Ebenen Kanton / Region / Gemeinde
  - 2.1.1 Beispiel: § 12a BauG-AG: regionaler Sachplan Siedlung
  - 2.1.2 Beispiel: Richtplan Uzwil SG: beinhaltet strategische Lenkungsabsichten in den Bereichen ...

**(Sonder)Nutzungsplanung:**  
regeln grundeigentümergebunden die Bauweise, stützen sich optimalerweise auf konkrete Vorstellungen über bestimmte städtebauliche Qualitäten:  
Beispiele:

- 3.1 Erarbeitung von Grundlagen über die möglichen und sinnvollen Bebauungsmuster vor der Einzonung, Aufzonung usw.
  - 3.1.1 Beispiel: Stadterweiterung Bern-Brünnen
- 3.2 Stadtbildstudien, städtebauliche Wettbewerbe, Workshopverfahren
  - 3.2.1 Beispiel: Stadt Zürich in der Ära Eberhard

**Öffentlich-rechtliche Bauvorschriften:**  
sind im Baubewilligungsverfahren direkt anwendbar (grundeigentümergebunden) und setzen bestimmte Anforderungen durch; 5 Kategorien:

- 4.1 Gebäudetypologie (Beschränkung der Gebäudedimensionen, der Volumen, der Nutzflächen, der überbauten Fläche)
- 4.2 Gestaltungsvorschriften (Dachformen, Farbgebung, Materialisierung usw.)
- 4.3 "Ästhetikgeneralklausel"
  - 4.3.1 positiv: gute Gestaltung gefordert
  - 4.3.2 negativ: Verunstaltungsverbot
- 4.4 Schutzvorschriften
  - 4.4.1 Schutzzonen (Ortsbildschutzzonen usw.)
  - 4.4.2 Inventare (Rücksichtspflicht auf bezeichnete Schutzobjekte)
- 4.5 besondere Zonenvorschriften
  - 4.5.1 Erhaltungszonen (Schutz eines bestehenden Bebauungsmusters)
  - 4.5.2 Kernzonen
  - 4.5.3 usw.

**Öffentlich-rechtliche Verfahrensvorschriften:**  
es werden im Bewilligungsverfahren qualifizierende bzw. qualitätssichernde Verfahrensschritte verlangt

- 5.1 Planungspflicht
  - 5.1.1 Verpflichtung zur Sondernutzungsplanung (mit Ausnahmen)
- 5.2 Begutachtungspflicht
  - 5.2.1 Stadtbildkommission usw.
- 5.3 Pflicht zur Durchführung eines Wettbewerbs/ wettbewerbsähnlichen Verfahrens
  - 5.3.1 Beispiel: Zone mit Planungspflicht nach BauG-BE

jekte als Vorbilder wirken sollen (z.B. das Gemeindehaus in Affoltern am Albis).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass alle Policy-Instrumente zur Förderung urbaner Qualität gemäss der Systematik in Abbildung 5 in den untersuchten Gemeinden benutzt werden.

Es sind jedoch häufig nur ein Teil der optionalen Instrumente sowie unterschiedliche Kombinationen davon in den einzelnen Gemeinden in Gebrauch. Zusätzlich zu dieser Systematik wird in einigen Gemeinden mit zusätzlichen Policy-Instrumenten kommunale Raumentwicklung betrieben, wovon drei relevante hier erwähnt werden sollen:

1. Aktive Verhandlungen mit dem Kanton bei Neu-, Umbau von Kantonsstrassen über gleichzeitige Aufwertung des öffentlichen Raums (in Wetzikon, Rorschach und Uster);
2. kantonale Gewässerschutzgesetzgebungen, die finanzielle Möglichkeiten zur gleichzeitigen Aufwertung überschwemmungsgefährdeter Wasserläufe bieten (beim Abach in Uster sowie bei der Rhone in Visp und Naters); und
3. die Gelder der nationalen Agglomerationsprojekte resp. projets urbaines (für den Ausbau der Strassenanbindung an St. Gallen sowie für die Aufwertung der Bahnhofsregion in Arbon resp. eines ehemaligen Arbeiterquartiers in Rorschach).

Die hier beschriebenen unterschiedlichen gewählten Policy-Instrumente, die Handlungsrationale, die dahinter stehen sowie die Möglichkeiten der öffentlichen Hand, (keinen) Einfluss zu nehmen, deuten zusammenfassend auf grundlegend unterschiedliche Entscheidungsheuristiken der relevanten lokalen Akteurinnen und Akteuren und somit auch auf unterschiedliche lokale Governance-Formen in den verschiedenen untersuchten Gemeinden hin. Es wird deutlich, dass diese sich einerseits hinsichtlich der Wahl bestimmter Policy-Instrumente und sowie andererseits hinsichtlich deren Benutzungsart, respektive des Staats- und Planungsverständnisses der öffentlichen Hand unterschieden werden können.

### **Wirken zwischen Strukturen und Agency**

Es gibt einen Zusammenhang zwischen den politisch-administrativen Voraussetzungen der untersuchten Gemeinden sowie dem Interventionsverständnis der jeweiligen Gemeinden. Vier verallgemeinerte Feststellungen (Devecchi 2014a, b):

1. Gemeinden mit einem wenig professionalisierten Verwaltungsapparat und politische Laiengremien als Exekutive sind wenig aktiv und intervenieren kaum.
2. Gemeinden intervenieren oder werden aktiv in lokalen Planungs- und Bauprozessen, die über mindestens eine teilweise professionelle Verwaltung oder Exekutive aufweisen (entweder ein Vollzeitamt des Gemeindepräsidenten oder eine Stelle in der Administration, die nicht operativ, sondern strategisch arbeitet).
3. Nur in Gemeinden, die sich mit einer schwachen wirtschaftlichen Lage auseinandersetzen müssen, sind aktive Handlungsrationale der öffentlichen Behörden als Routinehandlungen zu beobachten.
4. Gemeinden mit wirtschaftlicher Wachstumssituation sind nur selten aktiv tätig (eine Ausnahme bildet Uster, aber auch nicht routinemässig).

### Professionalisierung der Verwaltung

Beginnen wir mit den Vollzeit-Gemeindepräsidenten, die in allen aktiven und in einer interventionistischen Gemeinde (St. Margrethen, Arbon, Rorschach und Uster) tätig sind. Übereinstimmend wird deren Vollzeit-Engagement als stark prägend für die lokalen Planungs- und Bauprozesse wahrgenommen. Alle vier können durch ihre Position nicht nur in formale, sondern auch häufig in informale Prozesse eingreifen, oder diese als Grundlage für eine positive gegenseitige Kommunikation mit lokal relevanten, privaten Akteurinnen und Akteure aufbauen. Vollzeit-Gemeindepräsidenten sind täglich im Büro und viel häufiger und besser erreichbar für operative Anliegen der Verwaltung sowie Fragen von Bauwilligen. Somit können sie auch besser den Puls der Bevölkerung spüren und wissen eher und früher, welche Projekte auf Interesse oder auf Widerstand stossen.

Die gleichen Möglichkeiten treffen auch auf Personen zu, die Verwaltungspositionen innehaben, die strategisch ausgerichtet sind. Die Stadtplaner in Uster und Wetzikon, der Leiter Bau und Stadtentwicklung in Rorschach sowie die verantwortlichen Personen für Stadtentwicklung und Kommunikation in Arbon wissen deutlich früher, welche Projekte bald spruchreif werden oder bei welchen Bauherren mit strategisch wichtigen Parzellen man proaktiv intervenieren könnte. In Hedingen, Affoltern am Albis und in Naters sieht die Situation anders aus. Die lokalen Behörden intervenieren dabei häufig erst zu späteren Zeitpunkten des Baubewilligungsprozesses, wenn überhaupt erst kurz vor der Eingabe des Baugesuches.

In Uster schafft es der Stadtplaner seit nunmehr 30 Jahren immer wieder, lokale Leit-motive für Stadtweiterentwicklung und Raumplanung zu erarbeiten, an denen sich das Handeln der kommunalen Regierung ausrichtet. Arbons ehemaliger Stadtpräsident schuf neben der neuen Stelle für Stadtentwicklung und Kommunikation ein dichtes Netz an persönlichen Kontakten und konnte dadurch den Einfluss und die Interventionsmöglichkeiten der lokalen Behörde stark ausbauen. Gleiches gilt für Rorschach. Wenn nun Exekutivpolitiker zurücktreten, oder Verwaltungsangestellte den Arbeitsplatz wechseln, wie dies in Arbon vor zwei Jahren der Fall war, dann sind die aufgebauten Kompetenzen und Netzwerke akut gefährdet. Arbon verlor in der Folge augenscheinlich an Einfluss vor allem in den Sitzungen mit den Entwicklern der grossen urbanen Brache im Ortskern, obwohl sich die aufgebaute Form der Zusammenarbeit mit regelmässigen Sitzungen nicht veränderte. Die von der Gemeinde favorisierten Gestaltungslösungen (wie die geplante Platzsituation beim Bahnhof sowie die geforderte gleichzeitige Entwicklung des ganzen Areals) wurde durch die Entwicklerfirma zurückgestellt, was von lokalen Akteurinnen und Akteuren auf die nun fehlende kommunikative Kontinuität auf öffentlicher Seite zurückgeführt wird. Auch professionalisierte Gemeinden sind demnach aufgrund der doch dünnen personellen Situationen nicht besonders robust, wenn es darum geht, Kontinuität in Ortsentwicklung und Planung zu schaffen.

### Wirtschaftslage und Verfügbarkeit

Die ökonomische Situation, in der sich eine Gemeinde befindet, wirkt sich auf der anderen Seite ebenfalls teilweise auf die Handlungsmöglichkeiten lokaler Akteurinnen und Akteure aus (z.B. auf die Möglichkeit Usters Bedingungen für öffentliche Ziele an private Investoren zu stellen, da die Verfügbarkeit anderer Investoren aufgrund der guten Wirtschaftslage und der Nähe zur Kernstadt Zürich hoch ist und entsprechend die gegenteilige Situation

in Arbon, Rorschach und St. Margrethen). Viel wichtiger scheint hier jedoch die Wahrnehmung der öffentlichen Akteurinnen und Akteure zu sein, was der lokale Staat unternehmen soll oder muss, um in wirtschaftlich unterschiedlich schwierigen Situationen seine Position zu verbessern. Dabei fällt auf, dass nur lokale Akteurinnen und Akteure von Gemeinden unter Schrumpfungsdruk ein wirklich aktives Staatsverständnis aufweisen. Dies scheint notwendig zu sein, um die nicht offensichtlich verfügbaren Investorinnen und Investoren anzulocken, sie an die Gemeinde zu binden und ihnen aufzuzeigen, dass sich ein Investment auch lohnen kann, ohne dass eine Gemeinde im Rating von Wüest & Partner weit oben steht. Gleichzeitig wünschen sich auch die Akteurinnen und Akteure in Hedingen und Affoltern am Albis mehr politisch-administrative Möglichkeiten zur Einflussnahme, um dem wirtschaftlichen Druck ihre politischen Agendaziele entgegenzusetzen – ein Wunsch, den Naters aufgrund der liberalen Einstellung nie hatte, und den sich Visp nach einigen Jahren der guten (und in architektonischer Hinsicht glücklichen), privat dominierten Koordination nun mit einer aktiveren öffentlichen Haltung gegenüber öffentlich-privater Kooperation nun erfüllte.

### **Fazit: Erste Anreicherung**

Die erste Stufe der Anreicherung macht deutlich, wie vielschichtig und divers politisch-planerische Prozesse organisiert sind. Einerseits lassen sich Zusammenhänge ordnen, die Analyse macht aber auch deutlich, dass ein und dasselbe Instrument sehr unterschiedlich eingesetzt werden kann – die Wahl der Planungsinstrumente lässt sich also zwar mehr oder minder 'voraussagen' auf Basis der Aufstellung einer Gemeinde – sie ist jedoch ein schwacher Indikator für die Effektivität oder gar das soziale und räumliche Ergebnis einer Intervention. Die erste Stufe der Anreicherung ist denn auch erst der Anfang eines Prozesses, an dessen Ende Aussagen über die Gestaltung und Gestaltbarkeit von Städtebau als Prozess gemacht werden können.

## Arbeitsteilung: „Politik und Verwaltung gehen immer zusammen.“

Normalerweise ist die Aufgabenverteilung zwischen Politik und Verwaltung klar geregelt. Der Gemeinderat auf der einen Seite hat die Aufgabe, die politischen Prozesse zu führen und Ziele und Visionen zu formulieren. Er hat auch die Aufgabe, die politischen Prozesse zu überwachen. Die Verwaltung andererseits hat die Aufgabe, die formulierten Ziele der Politik umzusetzen. Dies lässt sich beispielhaft im Rahmen des Bewilligungsprozess beobachten. Wie sieht diese Aufgabenteilung in der Praxis aus?

Wir befragten Politiker und Mitglieder der Verwaltung nach der Qualität der Zusammenarbeit. Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker gaben demnach Auskunft über ihre Zusammenarbeit mit der Gemeindeverwaltung und umgekehrt.



«Da sind wir auch immer im Zwiespalt. Wir haben einen Auftrag von der Exekutive. (...) Eigentlich arbeiten wir ja operativ und der Gemeinderat strategisch. Aber manchmal vermischt sich das. (...) Heute ist es so, dass der Lead der Planung auf der Verwaltungsebene beim Stadtplaner liegt. Diese Tatsache birgt Schwierigkeiten, da die Politik diese wichtige, eigentlich strategische Aufgabe nicht gerne aus der Hand gibt. Die Politiker möchten hingegen auch operativ, situativ handeln.»  
Verwaltungsangestellter

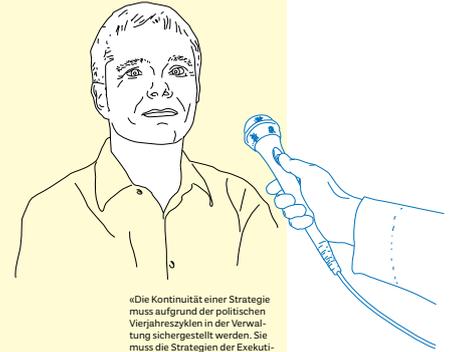


«Es gibt ein Ressourcenproblem bei den Stellen der Exekutive, wenn man viele parallele Entwicklungen mit diversen Instrumenten bewältigen muss. Das ist für eine Milizbehörde nicht zu bewältigen. Ich verstehe wenigsten, was auf den Plänen steht. Aber eigentlich hätte ich die Strategie der Stadt zu vertreten und müsste mich nicht um die Details kümmern, aber das geht nicht. (...) Ich habe im strategisch denkenden Stadtplaner – das ist eine ziemlich neue Stelle – zudem eine starke Persönlichkeit. Er hat manchmal einen schweren Stand, weil er nicht merkt, bei welchen Geschäften er sich weniger einbringen sollte.»  
Exekutivmitglied



«Ich bin für Qualität! Ab und zu ist es jedoch schwierig, der Exekutive beizubringen, was Qualität bedeutet. (...) Investoren suchen oft frühzeitig Kontakt mit dem Gemeinderat um ihre Projekte einfacher durchzubringen. Für uns in der Verwaltung ist es schwieriger, aus Qualitätsgründen ein Projekt abzulehnen, wenn es bereits Sukkors aus der Exekutive erhält. Häufig wird in solchen Situationen Planungssicherheit von der Exekutive gefordert, die wir jedoch von unserer Seite für gewisse Projekte nicht unbedingt geben wollen. (...)»

Wenn man es aber schafft, ein Projekt kritisch zur Diskussion zu bringen, hat man schon eine Chance, bei der Exekutive Gehör zu finden. Das kann zum Beispiel über Gemeinderatsbeschlüsse geschehen, die wir bereits vor einer Sitzung schreiben, wo der letzte Teil dann besteht, den Beschluss des Gemeinderates vorweg zu formulieren.»  
Verwaltungsangestellter



«Die Kontinuität einer Strategie muss aufgrund der politischen Vierjahreszyklen in der Verwaltung sichergestellt werden. Sie muss die Strategien der Exekutive loyal umsetzen. Aber meistens kommen die Strategien ja auch aus der Verwaltung. Wenn ich sage, dass die Exekutive die Strategie macht, dann entscheidet sie über die Strategie, aber viel Vorarbeit dafür läuft natürlich in der Verwaltung.»  
Verwaltungsangestellter

Die Verteilung der strategischen und operativen Aufgaben zwischen Exekutive und Verwaltung sind in der Praxis nicht immer so zu beobachten, wie in der Gemeindeordnung definiert. Fünf Punkte sind hervorzuheben: Erstens können wir beobachten wie sich strategische und operativ eigentlich klar definierte Aufgabebereiche vermischen. Zweitens ist erkennbar, dass die Mitarbeitenden der Verwaltung oftmals sehr viel Verantwortung übernehmen. Dies fordert Politiker und Politikerinnen heraus. Es fällt drittens auf, dass die unterschiedlichen Verwaltungsmitarbeitenden wichtige politische Entscheidungen in ihrem Sinn beeinflussen können. Viertens sind Mitglieder des Gemeinderates im Gegensatz zu den Mitarbeitenden in der Verwaltung keine ausgebildeten Fachpersonen, in Sachfragen stärkt dies die Position der Verwaltung. Ein wichtiger Punkt muss reflektiert und abschliessend noch erwähnt werden: Gemeindepolitiker sind nur für vier oder fünf Jahre gewählt. Nicht sie sind es, die Kontinuität schaffen, sondern die Angestellten der Verwaltung. Die in der Gemeindeverordnung vorgegebene Aufteilung zwischen politischen und administrativen Tätigkeiten deckt sich nicht immer mit der Realität. Der Bauprozess auf Gemeindeebene findet immer in diesem Spannungsfeld statt.

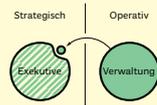
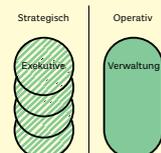
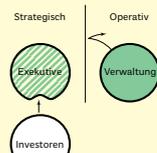
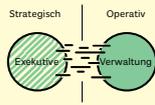


Abbildung 6: Beispiel einer Vignette aus der Publikation 'Produktion von urbaner Qualität' (in Vorbereitung)



# **V/2 Zweite Anreicherung**

**„Provided we follow such a lead without flinching, a new topographical relationship becomes visible between the former micro and the former macro. The macro is neither 'above' nor 'below' the interactions, but added to them as another of their connections, feeding them and feeding off of them. There is no other know way to achieve changes in relative scale.“**

(Latour 2005, 177)

## **Bevölkern von Planungs- und administrativen Prozessen**

Nachdem die politisch-planerischen Zusammenhänge beleuchtet und die Black Box 'Gemeinde' in der ersten Stufe aufgebrochen wurde, werden die im beschriebenen Rahmen ablaufenden Prozesse der Planung und Implementierung „bevölkert“. Akteure halten Einzug – und mit ihnen Konzeptionen von urbaner Qualität. Diese Konzeptionen sind nicht immer explizit – manchmal fehlen sie gänzlich, was nicht nur zu mangelnder Steuerung städtebaulicher Prozesse, sondern auch zu einer mangelnden Diskussion und Verhandlung (und damit Qualifizierung) dessen führt, was aus einem Ort werden soll, für wen er besteht, welche identifikatorischen Leistungen er erbringt usw. Die zweite Stufe der Anreicherung ebnet den Weg für die Untersuchung von Foren. Dies, so zeigen die Ergebnisse, ist eine Voraussetzung für effektive Interventionen in die Stadtwerdung von Umlandgemeinden. Dies, so zeigen die Ergebnisse, ist eine Voraussetzung für effektive Interventionen in die Stadtwerdung von Umlandgemeinden. Gezeigt werden solche Foren in den drei Gemeinden, die am intensivsten erforscht wurden und die an dieser Stelle porträtiert werden, St. Margrethen, Wetzikon und Visp.

## Entflechtung – St.Margrethen

### Übersicht

Gemäss Gemeindetypologie des Bundesamtes für Statistik ist St.Margrethen eine suburbane Gemeinde und wird als eine Arbeitsplatzgemeinde nicht-metropolitaner Regionen klassifiziert. Sie befindet sich direkt an der österreichischen Grenze. St.Margrethen ist historisch geprägt durch die Holzverarbeitungsindustrie, die noch ein wichtiger Arbeitgeber darstellt, jedoch in den 70er Jahren zu grossen Teilen eingestellt wurde. Das Verschwinden der Holzindustrie hat – räumlich – eine grosse Industriebrache hinterlassen<sup>(vi)</sup>. Die Gemeinde steht heute vor grossen Herausforderungen. Ein hoher Anteil an Einwohnern mit tiefem sozioökonomischen Status, ein tiefes Steuersubstrat, eine schlechte Bausubstanz und – in Verbindung mit dem nahen Grenzübergang nach Österreich – Verkehrsprobleme (Schwerverkehr etc.), die vor allem auch das Dorfzentrum belasten. Der zentrale Charakter des alten Dorfkerns bekam in den 70er Jahren durch die Errichtung eines peripheren Einkaufszentrums (Rheinpark) Konkurrenz. An der Bahnhofstrasse, welche eine wichtige Achse für das alte Ortszentrum bildet, – sie verbindet Bahnhof sowie Gemeindehaus miteinander – wurde beispielsweise die Filiale eines Grossverteilers geschlossen. In den letzten Jahren haben sich die Aktivitäten hinsichtlich Raumentwicklung in der Gemeinde intensiviert, nicht zuletzt durch die Versuche, die genannte Industriebrache umzustrukturieren. Das heute schon weit ausgereifte Projekt Europuls und seine Vorläufer hat die politischen Behörden und die Gemeindeadministration aufgefordert, raumplanerisch und städtebaulich aktiv zu werden. Während sich die Gemeinde bei der Entwicklung der Industriebrache zusammen mit kantonalen Behörden und dem Grundeigentümer für die Entwicklung der Industriebrache engagiert hat, wurden gleichzeitig die Planungsgrundlagen erneuert (Richt- und Nutzungsplanung) sowie Massnahmen zur Aufwertung des alten Ortszentrums getroffen (z.B. Gestaltung der Bahnhofstrasse, Verkehrsberuhigung).

### Elemente

Als urbanen Bruch bezeichnen wir den wirtschaftlichen Niedergang eines grossen Holzverarbeitungsbetriebes, der seit den 70er Jahren eine grosse Industriebrache hinterlässt. Seit einigen Jahren wird hier ein neuer Ortsteil geplant. Im Entwicklungsprozess zirkulieren vier Qualitätskriterien: Dichte, Nutzungsdurchmischung, Schaffung von Zentralität und Stärkung von öffentlichen Räumen. Welche Identität der neue Ort haben soll, ist zumindest in Planerkreisen und bei den Gemeindeverantwortlichen unumstritten urban. Die Identitätsvorstellung steht aber potentiell im Konflikt mit den dörflich geprägten Strukturen im alten Ortszentrum auf der anderen Seite des Geleises. Anders als bei der Planung des neuen Ortsteils, schwebt die Instabilität und Ungewissheit um die Identität von St.Margrethen implizit in den Planungs- und Bauprozessen mit, wird aber nicht explizit von den Akteuren angegangen. Es gibt auch keine Foren, in denen dieser Konflikt mit der Bevölkerung explizit debattiert wird. Der Fall St.Margrethen zeigt auf, dass Konflikte, die mit Wachstumsschüben verbunden sind, durch eine Strategie der räumlichen Entflechtung entschärft werden können. Auf der einen Seite der Bahngleise entsteht eine städtische Grossform auf abgegrenztem

Raum, was die Entwicklungen auf der anderen Seite entlastet und bewusste und gezielte, ortssensitive Aufwertungen der alten Dorfstruktur erlaubt. Die Folge in physisch-morphologisch Hinsicht ist das Generieren von urbanen Inselräumen . Dieses städtebauliche Muster – eine Entflechtung – entspricht einer emergenten Strategie und damit einer Art von strategischer Ausrichtung, die nicht ex ante und vor allem nicht ohne das Zulassen einer Ko-Evolution von Strategie auf kommunaler Ebene und Projekt auf dem Areal zustande kommt und seine Wirkung entfalten kann.



Abbildung 7: Urbaner Bruch in St.Margrethen

1 km



Abbildung 8 & 9: Industriebrache in St.Margrethen (Bilder: Susanne Hofer)



>>> Abbildung 10-15: St.Margrethen (Bilder: Susanne Hofer)





## Konflikt – Wetzikon

### Übersicht

Wetzikon liegt im Zürcher Oberland und wird gemäss Bundesamt für Statistik (BFS) als Zentrum der Agglomeration Wetzikon-Pfäffikon ZH definiert. Die Gemeinde ist gemäss BFS ein Kleinzentrum, und nimmt sich selber als Zentrum des Zürcher Oberlandes wahr. Ein wichtiger Faktor ist zudem die Nähe zur Kernstadt der Metropolitanregion Zürich, an die Wetzikon durch die laufend verbesserten S-Bahn-Verbindungen immer häufiger und mit sinkenden Pendelzeiten angeschlossen wird (urbaner Bruch). In den letzten Jahrzehnten wuchs Wetzikon aufgrund des anhaltenden Wachstumsdruckes stark, die ehemals fünf historischen Dorfkerne sind miteinander verschmolzen. Dabei wurden die bestehenden Grünräume zwischen diesen Kernen aufgefüllt. Eine künftige Anbindung an die Oberlandautobahn wird momentan politisch diskutiert. Das Resultat wäre zusätzlicher Druck auf die wenigen noch bestehenden Bauzonen. Die wichtigsten Bauprojekte der letzten Jahre beinhalten erstens die Überbauung des Quartiers Widum, dem ein langer politischer Prozess hinsichtlich Quartierplanung voranging. Zweitens wurden rund um den Bahnhof einige Areale dicht überbaut. Die Punktbauten aus der Gründerzeit an der Bahnhofstrasse, die zum zweiten wichtigen Kern in Oberwetzikon führt, wurden in den letzten Jahren durch moderne Zeilenbauten ergänzt. Drittens stehen wichtige Projekte auf ehemaligen Industriearealen in der Nähe des Seeufers sowie eine Akzentuierung des Kernes Oberwetzikon an.

### Elemente

Als urbanen Bruch bezeichnen wir die Erschliessung mit der S-Bahn Zürich, sowie die sukzessive dichter werdenden Fahrplankontakte. Um dem Entwicklungsdruck besser planerisch Herr zu werden, stellte die Gemeinde 2006 zusätzlich einen Stadtplaner ein, der direkt dem Departement Präsidiales untersteht und für strategische Fragen rund um Ortsentwicklung und Planung zuständig ist. Zentrales Qualitätskriterium ist die Identität: Sie ist für Wetzikon eine sehr konfliktreiches Problem (vgl. Devecchi, im Erscheinen). Der Umgang damit ist oft widersprüchlich wie die folgende Aussage des Entwicklungsleitbildes zeigt: „Wetzikon, wo die Qualität nach oben zeigt – Dorfquartiere neben Stadtteilen“. In Entscheidungsprozessen prallen unterschiedliche Positionen aufeinander. Teile der Gemeindeverwaltung prägen das Bild eines urbanen zukünftigen Bewohners, der sich in einem dichten Stadtgebilde mit hohem Grad an Öffentlichkeit bewegt. Ziel ist, für Pendlerinnen und Pendler optimale Wohnsituationen nahe dem öffentlichen Verkehrsanschluss zu gewährleisten. Während Investoren als Zielgruppe häufig den 'Wetziker und die Wetzikerin' als bürgerlich-ländlich beschreiben. Weitere wichtige Kriterien, die in Wetzikon zirkulieren sind die Zentrumsentwicklung, die Aufwertung der öffentlichen Räume sowie die Schaffung respektive Erhaltung eines besseren Langsamverkehrsnetzes sowie von Grünräumen. Es fällt auf, dass die Vorstellungen der öffentlichen Hand sich nur durchsetzen, wo die Gemeinde über Hebel verfügt, wie z.B. Landbesitz. Diese Feststellung legt den wunden Punkt Wetzikons offen: die zwar vorhandenen Foren, in denen Kriterien diskutiert werden, aber auch die gleichzeitig häufig fehlende oder mangelhafte Kommunikation der Foren und ihrer Protagonisten miteinander. Ein exempla-

risches Beispiel: In Wetzikon findet im Vergleich zu St. Margrethen ein Austauschprozess mit der breiten Öffentlichkeit bezüglich der zukünftigen Entwicklung statt. Gleichzeitig entwirft der Stadtplaner neue Projektideen und der Gemeinderat setzt sich ambitionierte Legislaturziele. Nur sind die resultierenden Qualitätskriterien dieser drei Foren nicht leicht miteinander in Verbindung zu setzen, sind sich zu verschieden - und das trotz teilweise vorhandener personellen Überschneidung. Kurz: Die Qualitätskriterien können teilweise nicht für weitere Foren übersetzt werden und führen somit nicht zu einem produktiven kommunalen Entwicklungsdiskurs. Dies führt räumlich-morphologisch zu einem Flickenteppich, das Nebeneinander von heterogenen Formen wie von kleinräumigen Einfamilienhaus Quartieren, Doppelreihen Einfamilienhaus und urbaneren Formen (zurückgesetzte Zeilenbauten) sowie Räumen mit unterschiedlichem Grad von Privatheit /Öffentlichkeit. Auch hier entstehen deshalb systematisch fragmentarische Inselräume, einfach auf einer anderen, tieferen Masstabsebene als in St.Margrethen.



Abbildung 16: Urbaner Bruch Wetzikon

1 km



Abbildungen 17 & 18: S-Bahn Wetzikon (Bilder: Susanne Hofer)



>>> Abbildungen 19 bis 22: Wetzikon (Bilder: Susanne Hofer)





## Konsens – Visp

### Überblick

Visp positioniert sich, trotz seiner geringen Grösse, als regionales Zentrum des deutschsprachigen Oberwallis. Dies darf auch vor dem Hintergrund der Visper Geschichte mit einer langen Tradition an Zuwanderung vor allem aus Italien gelesen werden. Zweierlei Faktoren sind für diese Entwicklung massgebend: Erstens ist in Visp der Chemiekonzern Lonza ansässig. Dieser ist der grösste Arbeitgeber der Region und prägt Visp stark. Das Industrieareal der Lonza erstreckt sich nördlich der Bahngleise und nimmt einen grossen Teil der Siedlungsfläche zwischen den Gleisen und der Rhone ein. Südlich der Gleise befindet sich der alte Siedlungskern der Stadt. Der Vollknotenentscheid der SBB, der zweite entscheidende Impuls, führt nicht nur zu einem Siedlungswachstum im Einzugsbereich des Bahnhofgebiets, sondern auch zur Stärkung des Visper Selbstbewusstseins und der Förderung des urban geprägten sogenannten „Visper Geists“. Der Gemeinderat und die Gemeindeverwaltung nehmen, seit der Entwicklung des Bahnhofs, verstärkt eine aktive Rolle wahr – indem sie einerseits in das Bahnhofsgebäude investierten und Lobbyarbeit betrieben, andererseits im Nachgang des realisierten Bahnhofsareals einen Masterplan und ein Leitbild zur Abstimmung brachten. Die Vision eines urbanen Hotspots, wurde ohne einen Masterplan verwirklicht. Die Vision konnte sich über die sequentielle Entwicklung der Gebiete rund um den Bahnhof ausdifferenzieren und wurde vor allem vom Architekturbüro Steinman und Schmid in verschiedene Projekte übersetzt. Die Idee eines urbanen Raums ist seit der Verwirklichung des Bahnhofs und der angrenzenden Quartiere klar ausgeprägt. In Visp war es sehr gut möglich diese Vision mit dem historischen Ortsteil verbinden, denn der neue und alte Kern befinden sich auf der gleichen Bahnseite.

### Elemente

Visp ist mindestens von der Grösse her ein grösseres Dorf, und stark durch den ansässigen Industriebetrieb, die Lonza, geprägt. Visps Bahnhofsgelände wurde innerhalb von wenigen Jahren unter Berücksichtigung der zentralen Qualitätskriterien Dichte, Nutzungsdurchmischung und öffentlicher Raum von einem Gebiet mit Hinterhofcharakter zu einem urban geprägten Gebilde umstrukturiert. Auslöser dafür war der urbane Bruch eines infrastrukturellen Grossprojekts: Der Entscheid der SBB, den Bahnhof Visp zum Vollknoten und damit zum zentralen Umsteigepunkt nach dem neuen Lötschberg-Tunnel zu machen. Diese Entwicklungen wurden nicht über Masterpläne gesteuert, vielmehr basiert sie auf

- Erstens, einem aktiven Rollenverständnis der Gemeinde (Lobbying, Investition ins Bahnhofsgebäude).
- Zweitens, einer effizienten Kompetenzverteilung in Fragen des Städtebaus (Absenz städtebaulichen Wissens innerhalb der Verwaltung, jedoch Vertrauen zu externem Architekt).
- Drittens, dem bereits vorhandenem „urbanen“ Selbstverständnis der Visper Bevölkerung – den so genannten „Visper Geist“ umzusetzen.

Folglich fanden die Entwicklungen in unterschiedlichen Foren statt, in denen im Hinblick auf die Vision, der Schaffung einer neuen Urbanität in Visp, Konsens herrschte. Günstig wirkte sich auch das bereits vorhandene urbane Potential in Visp aus, das durch den Implus von Aussen stimuliert wurde. Der Bahnhof diente als Vehikel für die gemeinsame Vision und deren Umsetzung. Auf Grund dessen waren in Visp keine Identitätskonflikte sichtbar, obwohl die physisch-morphologische Dimension des Bahnhofgebietes (der Hinterhof) vordergründig einen drohenden Identitätskonflikt nahelegt. Die Umstrukturierung des Bahnhofgebietes kann somit als eine Aktualisierung eines virtuell schon vorhandenen Dispositivs gelesen werden: Das moderne Bahnhofsgebäude als Urbanitätskeim, der den „urbane Hotspot“ auferleben lässt: Ein nutzungsdurchmischtes, dicht gebautes Quartier mit öffentlichen Plätzen, die durch die angrenzenden Verkaufsnutzungen belebt wird. Dieses ist räumlich über die Bahnhofstrasse anknüpfungsfähig an den bestehenden (historischen) Ortskern, sie legt zugleich aber auch eine Grenze gegenüber den Gebieten westlich (Visp West) sowie nördlich des Bahnhofs. Insofern sind auch hier – wie in St.Margrethen und Wetzikon - schollenartige Gebilde zu beobachten, die den weiteren Raum fragmentieren, in dem sie die interne Kohärenz erhöhen. Die vereinfachten Grundeigentümerverhältnisse im Norden und die klare identifikatorische und strategische Ausrichtung lassen das Weiterstricken des „urbanen Hotspots“ in diesen Gebieten jedoch wahrscheinlich werden.

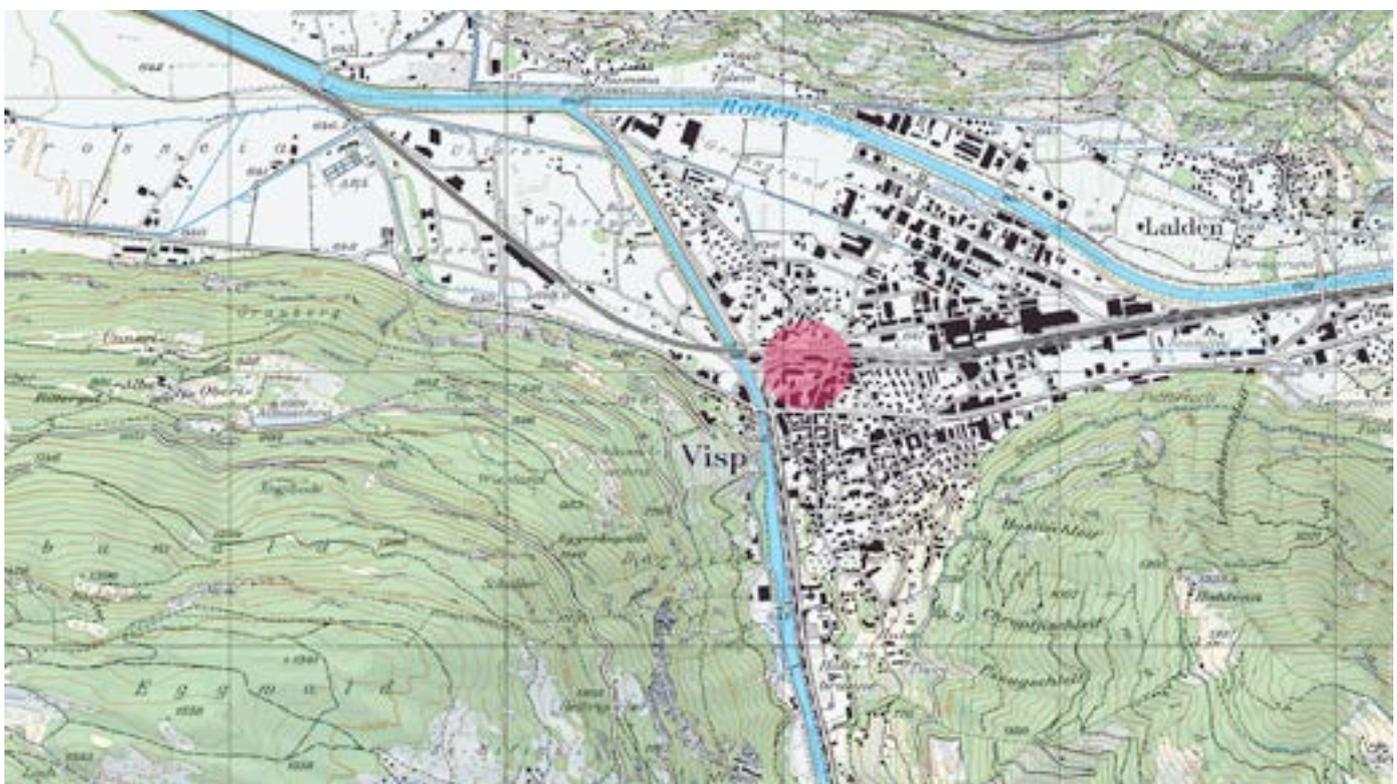


Abbildung 23: Urbaner Bruch Visp

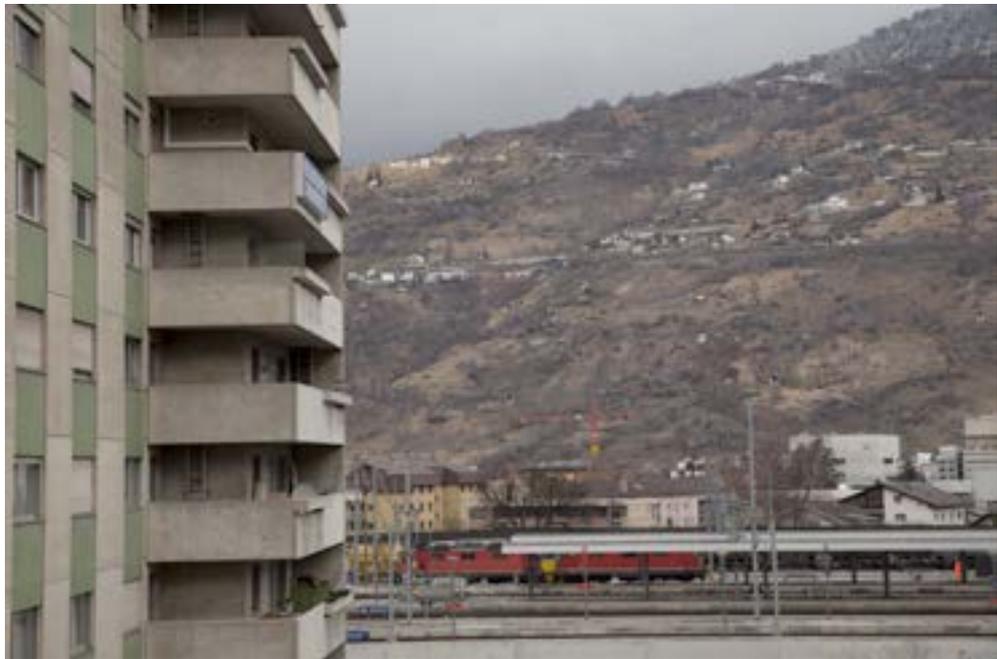
1 km



Abbildungen 24 & 25: SBB Vollknoten Visp (Bilder: Susanne Hofer)



>>> Abbildungen 26 bis 31: Visp (Bilder: Susanne Hofer)

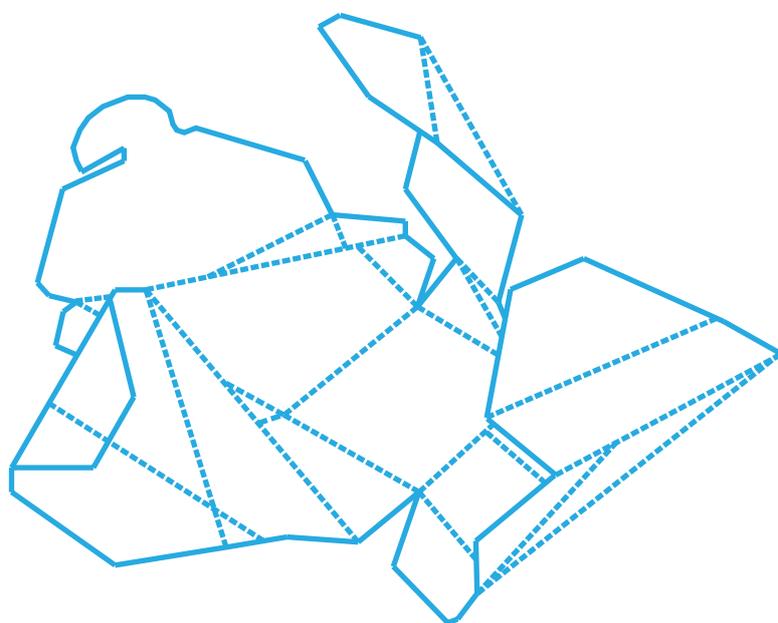




## **Fazit: Zweite Anreicherung**

Als Zwischenfazit nach dieser zweiten Anreicherung des städtebaulichen Prozesses können folgende Schlüsse gezogen werden: In allen drei Gemeinden sind im Grunde genommen ähnliche Foren feststellbar, in denen nicht sehr verschiedene Qualitätskriterien behandelt, diskutiert und im Planungsprozess schliesslich realisiert werden. Es zeigt sich jedoch, dass das schlichte Vorhandensein ähnlicher Foren und Kriterien nicht zwingend zu einer gleichen physisch-morphologischen Stadtlandschaft führt. Wo in St. Margrethen und Visp Strategien und Prozesse entwickelt und gefunden werden, die eine Entflechtung respektive eine zunehmende Integration klein- und grossräumigen baulichen Strukturen ermöglichen, fehlen solche in Wetzikon. Natürlich spielen gegebene strukturelle Bedingungen eine wichtige Rolle bei der Erklärung solcher Unterschiede. Die Bahninfrastruktur als künstliche Grenzen respektive als Treiber einer starken Entwicklung in Visp und Wetzikon ist hier zu erwähnen. Die Bahn wird in Wetzikon lediglich als externer urbaner Bruch und somit als Wachstumsbeschleuniger wahrgenommen, und so für das notwendige Auffüllen verbleibender Bauzonen mit grossmassstäblichen Neubauten zwischen den bereits bestehenden Ortskernen verantwortlich gemacht. Aus unserer Sicht sind nicht nur solche strukturellen Bedingungen, sondern auch die individuellen und kollektiven Prozesse, die sich zwischen den vorhandenen Foren, den involvierten Akteurinnen und Akteure und den städtebaulichen Situationen abspielen, von zentraler Bedeutung für die Entstehung und Erklärung der beobachteten physisch-morphologischen Landschaften. Einen ersten Eindruck ergibt sich in den drei Fallstudien durch die Beobachtung des unterschiedlichen Umganges mit den vorhandenen und benutzten Foren, aber auch in der unterschiedlichen Art der Kommunikation zwischen den Foren. Ein noch stärkerer Fokus soll im nächsten Abschnitt auf die möglichen Interventionen lokaler Behörden sowie auf die Handlungsalternativen und -rationale der privaten Akteurinnen und Akteure in und zwischen den angesprochenen Foren gelegt werden.





# **V/3 Städtebauliche Topologien**

**„If you take a handkerchief and spread it out in order to iron it, you can see in it certain fixed distances and proximities. If you sketch a circle in one area, you can mark out nearby points and measure far-off distances. Then take the same handkerchief and crumple it, by putting it in your pocket. The two distant points suddenly are close, even superimposed. If, further, you tear it in certain places, two points that were close can become very distant. This science of nearness and rifts is called topology, while the science of stable and well-defined distances is called metrical geometry.“**

(Serres with Latour, 1995, 60)

## **Identifikation von Gestaltung und Interventionen**

Die folgenden Abschnitte beschäftigen sich mit städtebaulichen Topologien und wie sie in der Projektierung und der Verwaltung gemacht werden. Wir gehen im Sinne einer Respezifikation der städtebaulichen Ordnung vor, wie sie in den Teilen 1 und 2 vorgestellt wurden. Das Urban Assemblage (Farias und Bender, 2010) 'Gemeinde' haben wir aus unseren Informationen und Daten als Forschungsteam zusammengefügt, jetzt wollen wir wissen, wie unsere Akteure urbane Gefüge zusammenstellen und dieses qualifizieren. Diesen dritten Teil bauen wir einerseits auf unseren ethnographischen Beobachtungen auf, die wir in verschiedenen Foren der Verwaltungspraxis durchgeführt haben. Wir zeigen auf, dass städtebauliche Topologien nicht einfach eine Angelegenheit zwischen einzelnen Menschen sind, sondern eine spezifische Materialität (Formulare, Pläne, Mobiliar), Organisationsformen (sprich Bürokratie) und Räumlichkeit (sprich Arbeitsplätze und Sitzungszimmer) an der Bildung dieser Topologie beteiligt sind. Andererseits nehmen wir die von Michel Serres eingeführte Figur der Falte auf. Um auf unser Beispiel mit der Chinese Box zurückzukommen, stellen wir uns vor, dass der Faltbogen aufgefaltet vor uns liegt (siehe auch unten Abschnitt 'Über das Falten'). Im Folgenden möchten wir erörtern, was die Prozesse der Projektierung und Verwaltung mit diesem Substrat machen. Vorweggenommen werden kann, dass die Faltung der Box nicht in allen Fällen entlang der vorgezeichneten Falten geschieht.

Die Anreicherung der Projektierung erlaubt es, über den Prozessverlauf Konstellationen zu analysieren, die aus der Einberufung verschiedener Foren und der damit involvierten Akteure, Orte etc. begründet sind. Es gibt verschiedene Arten von Foren, diese können verschieden kombiniert werden. Dementsprechend werden die folgenden Falten gelegt resp. die folgenden Prozesse lanciert, verstärkt oder geschwächt. Man muss sich bei der Kombination von Instrumenten und Foren daher bewusst sein, was mit den Prozessen ausgelöst wird. Mit anderen Worten schaffen verschiedene Modi des Faltens (im Sinne des in-Beziehung-Setzens) jeweils Möglichkeitsräume (es kann hier nicht um simple wenn-dann Zusammenhänge gehen), die auch und vor allem von jeweils spezifischen Tendenzen beschrieben werden. Die Kenntnis dieser Tendenzen und der Konstellationen, die sie hervorbringen, ist Voraussetzung für die Gestaltungskompetenz hinsichtlich städtebaulicher Prozesse. Das Studium der Tendenzen erlaubt es zudem, Interventions(zeit)punkte zu identifizieren, um räumliche Entwicklung gezielter zu steuern.

Wir begeben uns als erstes in ein Forum, nämlich in ein Büro einer Bauverwalterin und schauen uns den Aktenschrank an.

## Forum – Aktenschrank

In Planungsprozessen gibt es 'Foren' starker Verdichtung von Information, Projekten, Akteuren. Ein Ort starker Verdichtung bildet der Aktenschrank. Aktenschränke und Registraturen, genauer die Hängeregistratur, dienen dem vorübergehenden Aufbewahren von Bauprojekten in Form klar definierter Unterlagen. Die Bauprojekte werden von den Gesuchstellern zumeist per Post an das Bauamt gesandt. Der Moment der Ankunft des verschriftlichten Bauprojektes und das Einhängen in die Hängeregistratur markiert einen entscheidenden Moment im komplexen Verfahren des gesamten Bauprozesses: Projekte, die es bis in den Schrank „geschafft“ haben, haben zuvor schon einen weiten Weg von der Idee über die Planung bis zur korrekten (und vollständigen) Eingabe zurückgelegt. Dabei sind sie mehrmals in verschiedene Materialitäten übersetzt worden: in Pläne, Modelle, Berechnungen, Zahlen und Buchstaben (zu Übersetzungsprozessen siehe Callon 1986, Latour 1999, Law & Hassard 2004). Nach der Prüfung der Unterlagen, die ohne den Antragsteller in einem abgeschlossenen Raum, dem Büro der Bauverwalterin oder des Bauverwalters stattfinden, wird dem eingegebenen Bauprojekt ein Platz im Aktenschrank zugewiesen – vorausgesetzt die Unterlagen sind halbwegs vollständig und nach Vorschrift erstellt.

Wie ein Aktenschrank gebraucht wird, legt die Verwalterin selber fest.<sup>①</sup> Die Projekte werden zum Beispiel je nach Jahr in eine andersfarbige Mappe gehängt, um auf einen Blick die Zeitlichkeit zu verdeutlichen. Nach einem Jahr werden alle abgewickelten Bauprojekte aus dem Schrank entfernt und der Schrank füllt sich wieder von Neuem. Dieses zyklische sich Entleeren und Füllen bringt es mit sich, dass die behandelten Bauprojekte innerhalb der Verwaltung nicht singulär stehen. Sie werden als Gruppe erinnert und bearbeitet – auch wenn jedes Projekt für sich steht. Allein die Tatsache des gemeinsamen Hängens im Schrank, des ständigen Aufziehens des Schrankes und des Herausnehmens eines Projektes, lässt die Bauverwalterin an die jeweils anderen Projekte denken. Es findet eine vielfache Kontextualisierung, ein in Beziehung Setzen, der Bauprojekte statt. Folgende Beziehungsordnungen werden dadurch festgelegt:

- Einbezug der städtebauliche Situation
- Erinnern der zeitgleich laufenden Projekte
- Vergleich mit ähnlichen Fällen
- Überblick über den Projektverlauf

Es kann vorkommen, dass ein Projekt jahrelang in einem Aktenschrank hängt, da es noch immer nicht abgewickelt und realisiert ist. Andere hängen dort maximal ein Jahr und sind bis zur Entleerung des Schrankes vielleicht schon umgesetzt. Der Schrank ermöglicht es dem Akteur, respektive der Gemeindearbeiterin, die Projekte in einen Zusammenhang zu stellen und miteinander zu vergleichen.

Dieses in Beziehung setzen ist kein vordergründiger funktionaler Zweck des Aktenschrankes. Er erschliesst sich erst durch die Interaktion zwischen den verschiedenen Akteuren (Latour 1987, 1997). Gleichzeitig verkörpert dieser Schrank auch einen Transitraum, denn die Bauprojekte – in Akten übersetzt und materialisiert – befinden sich in einer Warteschleife. Sie sind noch nicht zu Ende gedacht: Weder sind sie realisiert, noch haben sie ihre Bestimmung erreicht. Erst wenn sie den Schrank verlassen, werden sie realisiert oder verworfen. Der Aktenschrank strukturiert nicht nur die Handlungen der Akteure: Er weist darüber hin-

aus als ein wichtiges Etappenziel im Behördenvorgang und es konkretisieren Machtbeziehungen. Der Aktenschrank kann als Nadelöhr verstanden werden, welches alle Projekte, die umgesetzt werden wollen/sollen passieren müssen (Scheffer 2008). Mit dem erfolgreichen Passieren des Schrankes sind komplexe Verfahren verbunden bei dem der Aktenschrank eine wichtige Rolle spielt: Er ist Sammelbehältnis, Strukturgeber, Verteiler, Bewahrer und Transitraum zugleich.<sup>(ix)</sup>

Was lernen wir aus dieser detaillierten Beschreibung des Aktenschanks? Der Aktenschrank erlaubt, Projekte auf eine bestimmte Art und Weise zu ordnen. Diese Ordnung ist eine Ordnung der administrativen Zeit, die eine Gleichbehandlung aller Projekte ermöglicht und dem Vergessen eines Projekts entgegenwirkt. Andere Ordnungsmöglichkeiten werden damit ausgeschlossen, zum Beispiel diejenige nach Qualitätsmassstäben, Bauherrn, oder Foren in denen die Projekte bearbeitet werden sowie nach den Orten der Realisierung. Der Aktenschrank ist ein singuläres Moment im Planungsprozess, in dem alle laufenden Projekte zusammen sind und eine Übersicht über alle Bautätigkeiten in einer Stadt geboten wird. Es handelt sich hier aber nicht um eine Sicht auf die Qualifizierung des Bestandes der Gemeinde (Städtebau), sondern um die zeitliche Organisation einer Sammlung von individuellen Bauvorhaben.



Abbildung 32: Im Büro der Bauverwalterin (Grafik:1 kilo)

## **Forum – Sprechstunde**

In einer Sprechstunde zwischen Hochbauleiter und Architekt werden Tastbewegungen (siehe Mol 2002) vollzogen. Es kann beobachtet werden, dass der Architekt herausfinden möchte wie die Verwaltung gegenüber dem Projekt eingestellt ist und der Hochbauleiter seinerseits an dem Niveau des Projektes und dem Entwicklungsstand interessiert ist. Dieserart findet vielmehr ein Austausch an Informationen als die konkrete Arbeit am Objekt statt. Zugleich tritt die Verwaltung beratend auf, wenn Unklarheiten bei der Auslegung der gesetzlichen Regelungen bestehen. In einer Sprechstunde werden Tendenzen zur weiteren Projektentwicklung ausgelotet. Eine typische Situation ist die, dass ein Bauherr auf die Regelüberbauung statt auf das Instrument des Gestaltungsplans zurückgreift. Dies mit bewusstem Verzicht auf den Mehrgewinn an gestalterischer und konzeptioneller Qualität, den ein Gestaltungsplan bringen kann, aber mit der Absicht das Bauprojekt in der Regelüberbauung einfacher durch den Bewilligungsprozess zu bekommen. Auf diese Weise werden Qualitätsdiskussionen zu Gunsten einer beschleunigten Prozessabwicklung umgangen. Doch findet – in diesem Fall durch das angestrebte Umgehen von Qualitätsdiskussionen – tatsächlich eine Prozessbeschleunigung statt?

Es zeichnet sich regelmässig ab, dass der Entscheid der Projektverfasser zur Regelüberbauung und die angestrebte Prozessbeschleunigung sich nicht so gestaltet, wie die Verfasser es sich gewünscht hätten. Die Sprechstunde ist der Ort für Face-to-Face Abwägungen und Beratung. Eine Gemeinde, die an einer Qualitätsdiskussion interessiert ist, bringt das Projekt in das Gremium der Stadtbildkommission.<sup>(x)</sup>

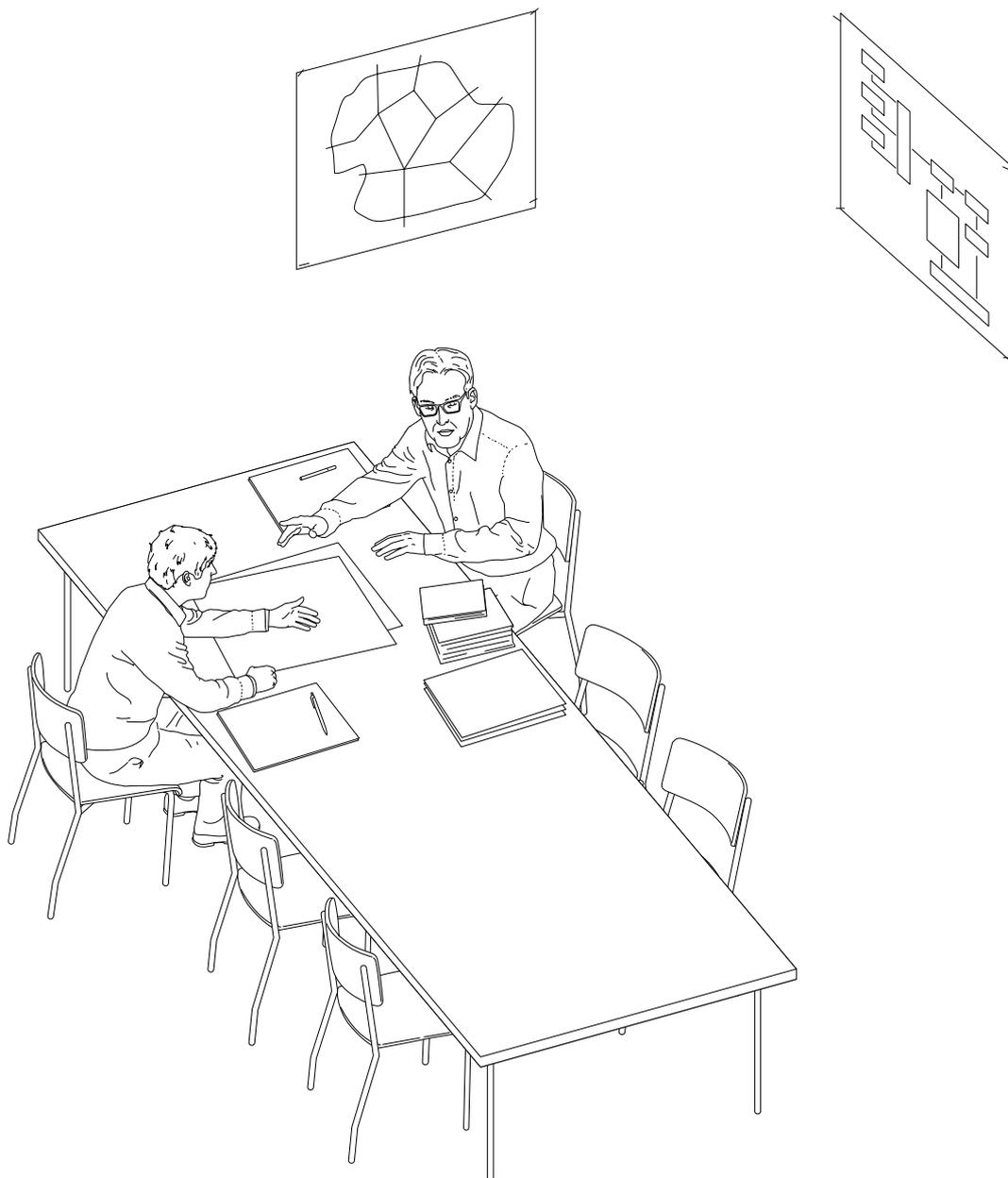


Abbildung 33: Sprechstunde (Grafik:1 kilo)

## Forum – Baukommission

Beispiel eines beobachteten Vorgangs: Im Vorfeld der Baukommissionssitzung (BK) selektiert der Hochbauleiter, welche Projekte in die BK kommen.<sup>(xi)</sup> So wird nicht jede Sonnenstore oder Hundehütte in der BK besprochen. Solche Entscheide (Anzeigeverfahren und sonstige untergeordnete Bewilligungen<sup>(xii)</sup>) können selbständig von der Verwaltung getroffen werden. Auf diese Weise gibt es eine überschaubare Anzahl von Projekten, die in der jeweiligen Sitzung behandelt werden. Vor den Sitzungen haben die Teilnehmerinnen und Teilnehmer fünf Tage Zeit, die aktuellen Traktanden der kommenden BK in einem Nebenraum der Verwaltung einzusehen und sich vorzubereiten. Auch der eigentliche Entscheid ist bereits vom Hochbauleiter vorformuliert und einzusehen. Dies mit allen Auflagen, die aus der Sicht des Hochbauleiters erfüllt oder bedacht werden müssen. In der Baukommissionssitzung werden diese vorläufigen Bewilligungen besprochen und ergänzt:

Verallgemeinernd können drei Schritte und Verhandlungsstrategien beobachtet werden, die wesentlich zum Entscheid beitragen:

1. Verfügbar machen von Informationen
2. Bewilligung als Politikum deklarieren
3. Qualitätsfragen auf verschiedenen Massstabsebenen diskutieren

Kommen in einer BK sehr viele Projekte vor, was sich in vielen Sitzungen beobachten liess, mutiert die BK zu einem Gremium des Abhakens einer Liste (vgl. zum Umgang mit Listen Goody, Jack 1977). Dadurch wird der eigentliche Entscheid als Ereignis in der BK im Zuge des Prozesses zu einer Nebensächlichkeit (siehe zu der Relation von Ereignis und Prozess Scheffer 2008). Das Abhaken der Liste verschleiert die Entscheidungsfindung, auch weil die BK im Prozess des Laufs eines Bauprojektes durch die administrative Maschinerie immer wieder zwischen die verschiedenen Etappen geschaltet wird. Dementsprechend kommen die Bauprojekte nicht erst am Ende des Prozesses in die BK, wo der Entscheid formuliert wird. Die BK wird als stark sortierendes Instrument genutzt: Sie kontrolliert den Prozess, die Bauprojekte und die Arbeit der Verwaltung. Qualitätsdiskussionen finden dann kaum statt. Im Vordergrund steht die Kontrolle, das Prüfen und das Verfügbar machen von Informationen.

>>> Abbildung 34: Baukommission

>>> Abbildungen 35 & 36: Stadtbildkommission bei der Arbeit (projektinterne Videostills)



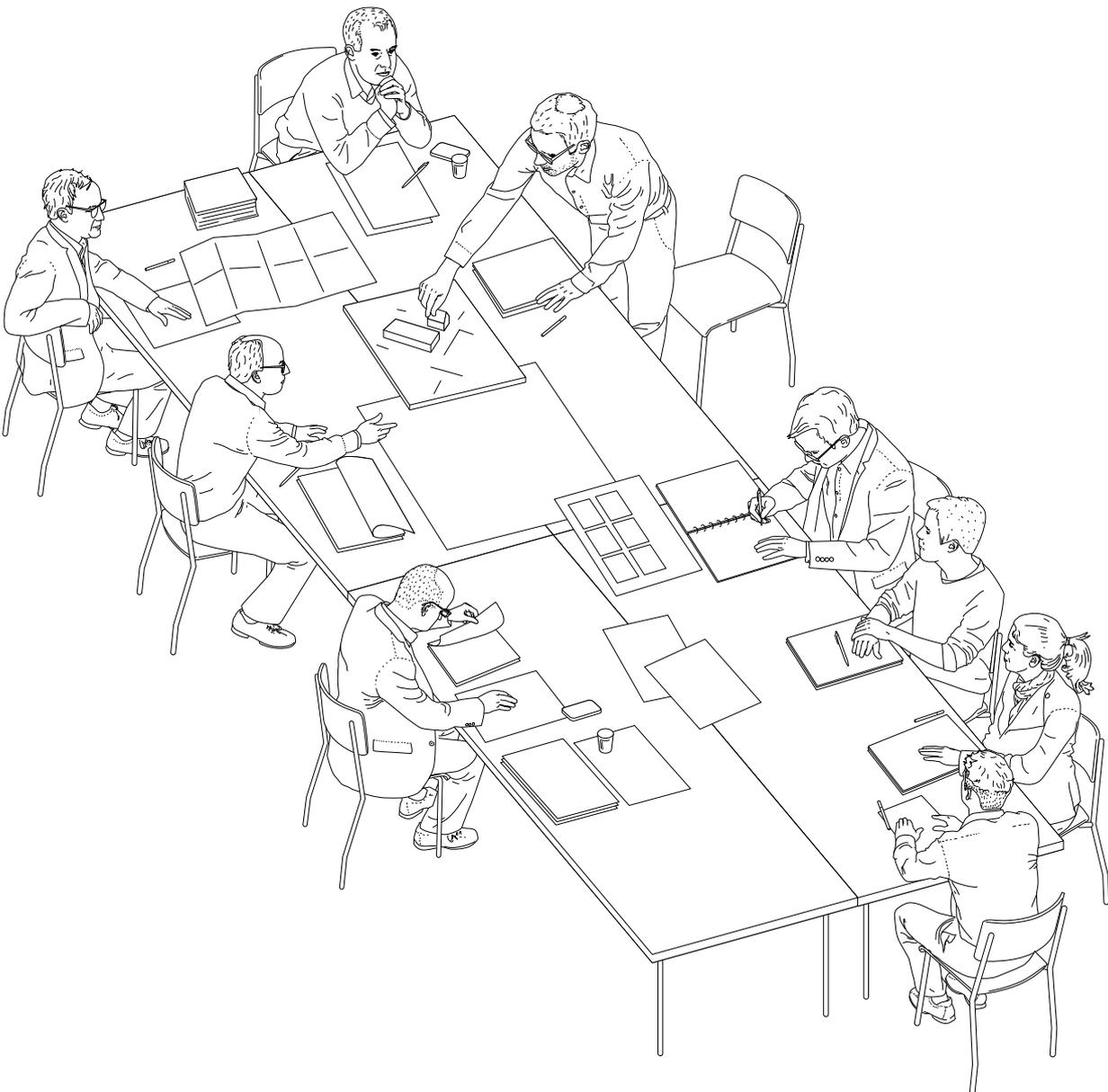


Abbildung 37: Stadtbildkommi96:1 kilo)

## **Forum – Stadtbildkommission**

Eine Stadtbildkommission (SBK) wird von der Gemeinde als regulatives Instrument der Qualitätsbildung genutzt. Sie beurteilt Projekte hinsichtlich ihrer städtebaulichen, architektonischen und gestalterischen Qualität.<sup>(xiii)</sup> Ihre Empfehlungen zu Händen der Baukommission resp. des Gemeinderates sind nicht bindend, ihnen kommt aber während des Entscheidungsprozesses grosses Gewicht zu. Denn die Empfehlungen der SBK sind ein Destillat aus externen Expertisen und Diskussionen von Verwaltung, Architektur, Stadtplanung und Investor am Objekt. Als solche sind ihre Ergebnisse richtungsweisend für den Entscheid der Baukommission resp. des Gemeinderats.

Die SBK ist für die Bauverwaltung das Gremium, in welchem sie unterschiedliche Sichtweisen zusammen bringen kann, um sich intensiv mit dem konkreten Bauprojekt auseinander zu setzen. Sie gehört aus Sicht der Bauverwaltung zu den kreativsten Arbeitssessionen (vgl. Scheffer 2013), weil die gesetzlichen Rahmenbedingungen, Regeln und Normen zwar mitschwingen, aber recht flexibel gehandhabt werden. Hier wird aktiv an der Qualität eines Bauprojekts gearbeitet. Verwaltung, Architektur, Investoren und zuweilen Politik sitzen an einem Tisch. Sie arbeiten resp. diskutieren am konkreten Projekt. Dies im Zusammenspiel mit Plänen, Modellen, Visualisierungen, Stories, Erfahrungen und Wissensexpertisen der unterschiedlichen Professionen. Dabei ist das Zusammenbringen der verschiedenen Sichtweisen eine grosse Herausforderung. Entscheidend bei dem Ringen um die Qualität des Bauprojekts ist in diesen Sitzungen auch deshalb das Switchen zwischen verschiedenen Massstabsebenen und der Variation des Abstraktionsgrad (Yaneva 2009), sowie Fragen des Verstehens und der Übersetzungen. Die SBK ist als ein Möglichkeitsraum zu begreifen, den die Verwaltung öffnet, um Qualitätsdiskussionen auf einer breiteren Ebene anzuregen. Zugleich ist es ein Regulationsinstrument zur Qualitätskontrolle, welches Empfehlungen für den Bewilligungsentscheid ausspricht.

Die SBK ist ein wirksames Instrument, das es der Verwaltung erlaubt, einen Bauherrn zur Reformulierung seines Projekts zu bewegen. Denn sie greift weniger auf die gesetzlichen Normen, Richtlinien und Regeln zurück, als vielmehr auf das Wissen und die Expertise der externen Experten an denen sich die Projektverfasser messen müssen. Einer Taktik der Prozessbeschleunigung durch die Regelbauweise (siehe im Vergleich die Ausführungen zur Sprechstunde) kann dadurch entgegengewirkt werden. Besonders wenn die Projektverfasser den architektonischen Anforderungen nicht gerecht werden und sie nicht in der Lage sind, die unterschiedlichen Ansprüche und Bedürfnisse der beteiligten resp. betroffenen Akteure in ihrem Projekt zu vereinen.

## **Forum – Sondersitzung**

Da es in manchen Gemeinden kein vergleichbares Gremium wie die der SBK gibt, werden zur intensiven Besprechung von Bauprojekten Sondersitzungen der Baukommission einberufen. Es wird eine Arena geöffnet (DeLanda 2002, 2006; Silberberger 2011) in denen Architektur, Verwaltung und Politik am konkreten Objekt diskutieren können. Ziel einer solchen Öffnung ist, die Entwicklung und/oder Konkretisierung etwaiger Ansätze zur Verbesserung der Bauprojekte und der städtebaulichen Situation einer Gemeinde.

Ein Beispiel: Ein Bauprojekt das behandelt wird kann etwa in zwei verschiedenen Versionen vorliegen. In diesem Beispiel werden zwei verschiedenen Varianten eines Dachabschlusses vorgeschlagen. Das Projekt steht kurz vor der Eingabe zur Bewilligung, ist aber noch recht flexibel. In seiner gemässigten Form entspricht das Projekt dem Baureglement der Gemeinde. Doch die Gemeindeverwaltung und der Präsident der Baukommission sind sehr an der Umsetzung der innovativen Version interessiert, gleichwohl diese eine Sondergenehmigung benötigt (vgl. zur Interessen-abwägung in Organisationen: Harper 1998). Überraschenderweise geht die Gemeinde noch einen Schritt weiter: Sie möchte, statt der Erteilung einer Sondergenehmigung die Änderung des Baureglements anstreben, sodass künftig innovative Dachabschlüsse ohne Sonderbewilligung gebaut werden können. Nicht das Bauprojekt wird hier an das Baureglement angepasst, sondern das Reglement an das Bauprojekt.

Die Bauverwaltung macht hier einen zweifachen Kniff: Sie schafft mit diesem Bauprojekt einen Präzedenzfall, um innovative Dachabschlüsse zu ermöglichen und nutzt zugleich die Baukommissionssitzung als Instrument, um den Gemeinderat von dem Vorhaben der Eingabe zur Änderung des Baureglements zu überzeugen.

Eine besondere Qualität dieses Ereignisses und ein Potential dieses Forums ist die Offenheit, die entstehen kann, wenn nicht nur Projekte, sondern die Regulationen mit in konkreten Bauvorhaben involvierten Akteuren debattiert werden und zu konkreten Anpassungen führen. Hier sind es nicht die Akteure, die in einer von Architekten erschaffenen Welt partizipieren, sondern hier werden die Akteure eingeladen an der städtebaulichen Maschinerie mitzuwirken.

**Baukommission:  
Bauprojekte machen Bauregeln – und nicht umgekehrt.**

Das Bauprojekt, das hier behandelt wird, liegt in zwei verschiedenen Versionen vor. Es steht kurz vor der Eingabe zur Bewilligung, ist aber noch recht flexibel: In seiner gemässigten Form entspricht es absolut dem Baureglement der Gemeinde. Doch die Gemeindeverwaltung und der Präsident der Baukommission sind sehr an der Umsetzung der innovativen Version interessiert, gleichwohl diese eine Sondergenehmigung benötigt. Überraschenderweise geht die Gemeinde noch einen Schritt weiter: Sie möchte, statt der Erteilung einer Sondergenehmigung, die Änderung des Baureglements anstreben, so das künftig innovative Dachabschlüsse ohne Sonderbewilligung gebaut werden können. Nicht das Bauprojekt wird hier an das Baureglement angepasst, sondern das Baureglement an das Bauprojekt.

Die Bauverwaltung macht hier einen Zwischenstopp: Sie schafft mit diesem Bauprojekt einen Präzedenzfall, um innovative Dachabschlüsse zu ermöglichen, und nutzt zugleich die Baukommissionssitzung als Instrument, um den Gemeinderat von dem Vorhaben der Eingabe zur Änderung des Baureglements zu überzeugen.

Die Baukommission in der Schweiz ist eine ständige Kommission, gewählt durch den Gemeinderat. Sie besteht zumeist aus drei Mitgliedern des Gemeinderats. Einer übt den Vorsitz aus. Zu dem nehmen zwei oder mehr Vertreter der Verwaltung teil (z.B. Hochbauleiter und Bausekretär). Die Kommission ist ein prüfendes, beratendes und bewilligendes Gremium von Baugesuchen (Um-Neubauten, Parkplätze, Nutzungsänderungen, Terrainveränderungen usw.). Je nach Auftragsvolumen ist die Zustimmung des Gemeinderates erforderlich. Die Basis ihrer Arbeit bilden die Bau- und Zonenordnung der Gemeinde, sowie das kantonale Baugesetz.

Gelegentlich werden Baufachleute (Architekten, Stadt-Ortsplaner) zur Beratung oder Erklärung eines Projektes eingeladen. Vor allem dann, wenn die Gemeinde nicht über eine Stadtbildkommission verfügt.

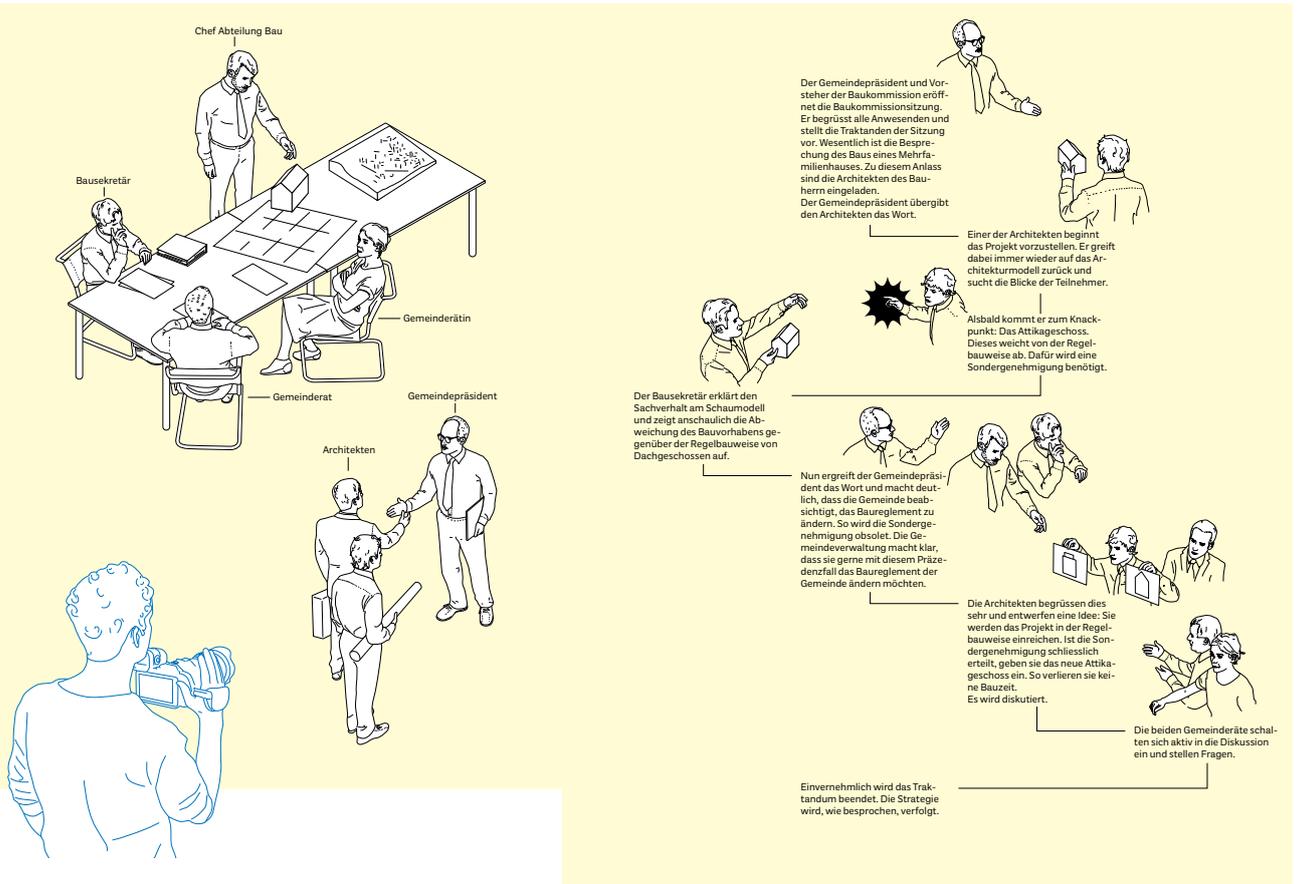


Abbildung 38: Beispiel einer Vignette aus der Publikation 'Produktion von Urbaner Qualität' (in Vorbereitung)

Fünf Prozessmechanismen/Falten wurden aufgrund der empirischen Arbeit identifiziert. Sie werden in den folgenden Abschnitten jeweils präsentiert und mit empirischem Material illustriert.

### **Falten – Verhinderung**

Während der Aktenschrank, die Baubewilligung und damit verbunden die Baukommission (siehe oben) obligatorische Passierpunkte („obligatory passage points“, Callon 1986) für Bauprojekte darstellen, existieren für Projektentwickler und Bauherren sowie Investoren dennoch verschiedene Wege, ein Projekt zu realisieren. So lassen sich beispielsweise im Kanton Zürich neben der Regelbauweise mindestens zwei weitere Wege unterscheiden: die Arealüberbauung und die Gestaltungsplanung (xiv).

Die Wege führen jeweils zu anderen Foren, z.B. in die Gemeinderatsitzung oder ins Stadtparlament der Gemeinde oder allenfalls zu externen Experten und Kommissionen (z.B. Stadtbildkommissionen). Da gewisse Kriterien von Seiten der öffentlichen Hand nur in be-

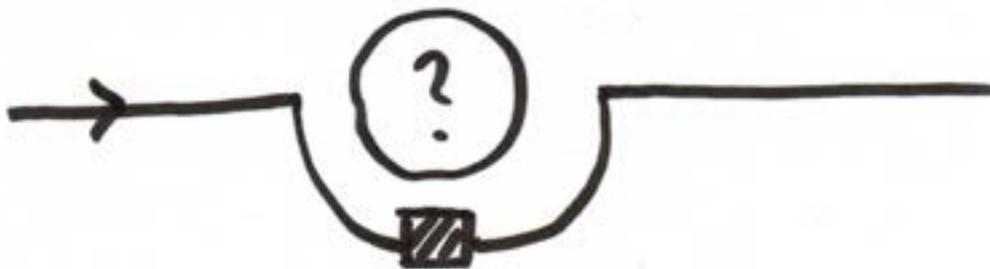


Abbildung 39: Verhinderung (projektinterne Skizze)

stimmten Foren eingefordert werden können, entscheidet die Wahl des Instrumentes resp. des Weges auch darüber, welche Art von Qualitätsdebatte geführt wird. Dementsprechend verändert sich auch die Art der Qualitätsverhandlung. Tendenziell werden beispielsweise in Stadtbildkommissionen eher Qualitätsaspekte debattiert, welche über den Massstab des Objektes und die physisch-morphologische Qualitätsdimension hinausreichen (siehe Abb. 23, Kapitel VI). Zudem können sich die involvierten Entscheidungsträger von Sachzwängen, die von Normen der Regelbauweise her rühren, befreien (z.B. Gebäudehöhen, -längen und -abstände). Aus Sicht der öffentlichen Hand stellen diese Wege demnach oft eine Möglichkeit für eine breitere und möglicherweise fundiertere Auseinandersetzung mit der Qualifizierung des Baubestandes dar.

Für Projektentwickler, Investoren und Bauherren ist der Entscheid für diese alternativen Wege aber oft ein zweiseitiges Schwert. Einerseits sind die Wege mit höheren Freiheitsgraden (flexible Normen) versehen, auf der anderen Seite sind sie mit höheren Prozessrisi-

ken verbunden. Obwohl die Genehmigung eines Sondernutzungsplans eine spätere Baubewilligung sicherer erscheinen lässt, entstehen durch den Miteinbezug von weiteren Akteuren, wie Experten mit teilweise undurchsichtigen, aber rigiden Positionen, und politischen Foren zum Teil erhebliche nicht einschätzbare Risiken.

Projektentwickler, Bauherren und Investoren wägen deshalb sehr sorgfältig ab, welchen Weg sie gehen wollen. Wie bereits erwähnt, entscheidet die Wahl des Instrumentes über den Weg und dementsprechend auch über die Art von Qualitätsdebatte, die geführt wird. Qualitätsdebatten können von den Projektverfassern deshalb auch umgangen werden.

Zur Illustration sei folgendes Beispiel angeführt: Eine Stadtbildkommission macht über einen Arealbonus zwei Bauherren eine Kooperation „schmackhaft“. Die Kommission erhofft sich dadurch mehr Einfluss auf die Umsetzung eines zuvor erarbeiteten Leitbilds. Bei der Beurteilung des Projektes ist die Stadtbildkommission mit folgenden Aspekten nicht einverstanden: Fassadengestaltung, die gestalterische Qualität des Freiraums sowie der Anteil Privatraum, Durchlässigkeit bzw. Riegelbildung der Reiheneinfamilienhäuser, bis zur generellen Kritik: „Den Bauherren werden Beispiele von guter Architektur zugestellt.“ Schliesslich zieht sich der Bauherr aus der Kooperation zurück und schlägt den Weg der Regelbauweise ein.

Bauherren wägen Forderungen seitens der Gemeinde sorgfältig gegenüber allfälligen Mehrgewinnen von Dichteboni ab. Zudem möchte nicht jeder Bauherr per se dichte Bebauungen realisieren. Die Arealboni greifen deshalb nicht immer. Die Arealboni greifen deshalb nicht immer. Nicht nur, wie auf der ersten Stufe der Anreicherung gezeigt, werden Planungsinstrumente vor dem Hintergrund politischer Wirklichkeiten mit unterschiedlicher Zielsetzung und Wirkungsweise eingesetzt. Auch die weiteren Akteure, in diesem Fall sprechen wir vom Investor, messen den Optionen und Risiken situativ spezifisches Gewicht bei, sodass die Wahl eines Instrumentes nur noch sehr wenig über die soziale und räumliche Intervention aussagen wird. Ein Arealbonus basiert auf der Akzeptanz eines kollektiven Referenzrahmens, eines gemeinsamen Verständnisses der Identität des Ortes und deren Bewohner. Falls sich diese stark unterscheiden, können die unterschiedlichen Positionen nicht erst im Rahmen eines Bauprozesses verhandelt werden, sondern es bedarf vorgelagerten, offeneren Verfahren, die nicht direkt an die Bauprozesse gebunden sind. Die Folge davon sind Prozessbrüche. Im Beispiel oben produzierte der Weg der Regelbauweise eine andersartige Siedlungsform als im Leitbild gewünscht und von der Stadtbildkommission gefördert. Anmerkung: Auf den Parzellen nebenan konnte das Leitbild aber umgesetzt werden (durch z.B. die Einflussnahme über Landbesitz). In der Summe wird ein heterogenes Siedlungsbild produziert. Etwas, das das Leitbild eigentlich verhindern wollte (Kriterium der Einheitlichkeit und Grossmasstäblichkeit).

Um die Projekte möglichst in diejenigen Foren zu „locken“, welche ein hohes Potential für eine fundiertere Qualifikation aufweisen, entscheiden sich die Gemeindeverwaltungen teilweise für ein Anreizsystem, wie z.B. einen Dichtebonus für Arealüberbauungen. Die empirische Untersuchung hat gezeigt, dass dieses Instrument im Kontext von Umlandgemeinden jedoch nicht immer optimal greift. Dichtere Bebauungsformen müssen mit einem entsprechenden Lebensstil der antizipierten zukünftigen Bewohnerschaft korrespondieren, damit sie von den Bauherren angestrebt werden. Wenn ein gemeinsames, behördenübergreifendes Verständnis der Identität des Ortes und deren Bewohner fehlt, dann ist ein Aushandlungsprozess von Bauprojekten in den verbundenen Foren tendenziell anfällig für Konflikte, Brü-

che und Umgehungsstrategien (Abbruch des Verfahrens und Entscheid für Regelbauweise). Um divergierende Positionen, wie z.B. die Vision eines urbanen, von Vorstellungen der traditionellen europäischen Stadt geprägten Zentrums seitens der Gemeindeverwaltung und das angestrebte Wohnungsmarktsegment „ländlich-bürgerlich“ eines Projektentwicklers zu überwinden, reichen die erwähnten Foren nicht aus. Es müssen offenere und vorgelagerte Verfahren angewendet werden, die nicht direkt in Bauprozesse münden.

### Falten – De-Politisierung

Planung und Politik befinden sich in einem Spannungsfeld. Einmal durch einen politischen Prozess legitimiert, können Festlegungen als stabilisierte und versachlichte Normen in den Prozess der Planung und Entwicklung miteinfließen. Geht es vermehrt um qualitative anstatt quantitative Fragen, wird es schwieriger Inhalte in Form von Normen festzulegen, vor allem wenn Qualität situativ verstanden wird. Im Gegenteil, werden Inhalte zu stark subjektiven Themen, muss für deren Qualifizierung ein kollektiver Aushandlungsprozess stattfinden. In diesem Aushandlungsprozess können wir Inhalte anhand ihrer Grade der Normierung beziehungsweise anhand ihrer Grade an Umstrittenheit beschreiben (wie einleitend als

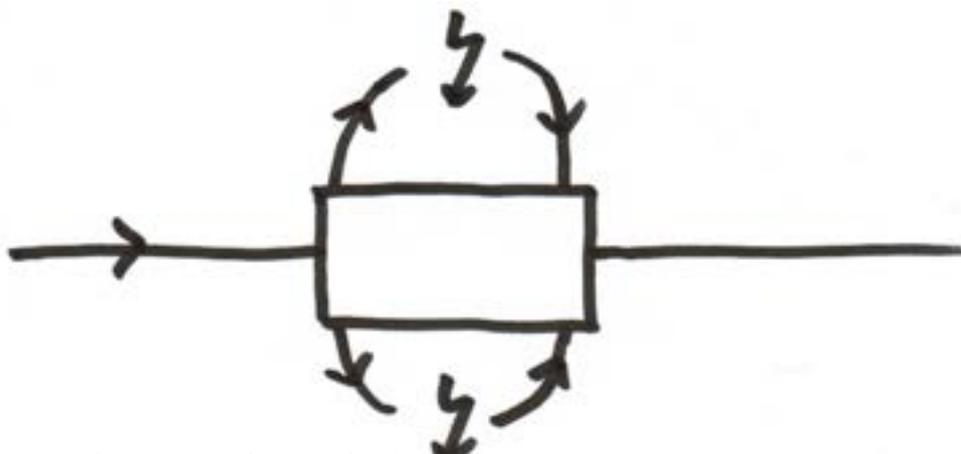


Abbildung 40: De-Politisierung (projektinterne Skizze)

matters of fact und matters of concern bezeichnet). Wenn wir dies über die Aushandlungsprozesse von Qualitätskonzeptionen hinweg beobachten, stellen wir fest, dass gewisse – potentiell umstrittene – Themen bewusst oder unbewusst vermieden oder versachlicht werden. Dies kann sich auf verschiedene Arten in den Prozessdesigns äussern: Beispielsweise werden Partizipationsprozesse teilweise bewusst im Umfeld von technischen Fragen (z.B. im Kontext von Hochwasserschutz oder Verkehr) angesiedelt, so dass die Teilnehmenden sich weniger gut artikulieren können und die Prozesse weniger konfliktreich ablaufen. Zudem werden Entscheidungsgremien, die mit einem hohen Prozessrisiko verbunden sind wie z.B. eine Gemeindeversammlung, tendenziell gemieden (siehe Falte – Verhinderung).

Diese Tendenzen können mit dem Begriff der De-Politisierung aus der angelsächsischen Debatte um Planung und Politik umschrieben werden. (vgl. Metzger, Allmendinger & Oosterlynck, 2014; Loepfe & Van Wezemaal, 2014). Diese Debatte fasst Politik oder „das

Politische“ jenseits von formalen politischen Arenen, adressiert die transformativen Kräfte und Momente von Planungsprozessen sowie der Kapazität von Inhalten (Issues) Debatten und Kontroversen. Eine mikropolitische und prozessorientierte Sichtweise auf Issues (Loepfe & Van Wezemaal, 2014) ermöglicht, bei der Evolution von Issues Grade der Umstrittenheit (vgl. Latour, 2007) und damit die Bewegungen dazwischen als Politisierung oder De-Politisierung zu lesen. De-Politisierung ist der Entzug eines potentiell umstrittenen Inhaltes vor der Logik der Aushandlung.

Eine Tendenz der De-Politisierung ist nicht nur in den oben erwähnten Prozessdesigns, sondern auch innerhalb von Aushandlungsprozessen von urbaner Qualität z.B. in Varianzverfahren von Arealentwicklungen, festzustellen. So wird die Gebäudehöhe als potentiell umstrittener Parameter (in der Bevölkerung) tendenziell früh im Aushandlungsprozess festgelegt, um damit spätere Konflikte zu vermeiden. Weiter konnte beobachtet werden, dass – vorausgesetzt die oft implizit mitschwebende soziale Dimension von urbaner Qualität (z.B. Thema „Identität“) wird expliziert, in Expertengremien mit dieser nicht produktiv umgegangen werden kann und die Diskussion auf physisch-morphologische Dimensionen zurückgelenkt wird.

Unsere Einschätzung ist es, dass sich auf lange Sicht hin Strategien der De-Politisierung aus verschiedenen Gründen als nachteilig erweisen könnten:

Erstens, könnte sich die implizite aber allgegenwärtige Debatte um Identität nachteilig auf zukünftige Projekte auswirken, z.B. in dem sich konfliktreiche Positionen möglicherweise für die von der öffentlichen Hand geförderten Projekte unvorteilhaft in Entscheidungsforen manifestieren (Einsprachen, Abstimmungen).

Zweitens, wird damit eine breite und fundiertere Qualifizierung von Qualitätsvorstellungen über die physisch-morphologische Dimension hinweg hin zu den Dimensionen „Bedeutung“ und „Identität“ (siehe Kapitel V/Q-Navigator) verhindert. Das ist nicht nur eine ethische Frage, sondern auch eine städtebauliche Herausforderung. Ein demokratisch inklusiver Umgang mit urbaner Qualität eröffnet Potentiale für die Herstellung einer identifikationsfähigen bebauten Umwelt, so dass sich Umlandgemeinden von der Stadt-Land-Dichotomie emanzipieren können. Dafür sollte der implizit vorhandene Identitätskonflikt von den Verfahren nicht länger untergeordnet, sondern produktiv angegangen werden. (vgl. Loepfe, 2014)

### **Falten – Abgrenzung**

In Qualifizierungsprozessen offenerer Foren (z.B. Stadtbildkommission, externe Expertisen bei Arealüberbauungen und Sondernutzungsplanungen) stellt der Bezug zur weiteren baulichen und landschaftlichen Umgebung ein wichtiges und robustes Beurteilungskriterium dar. In den untersuchten Fallbeispielen wurde festgestellt, dass die Argumentation in diesen Fällen – aufgrund eines fehlenden genuinen Referenzrahmens – oft einer Logik der Abgrenzung folgt. Damit wird die Schaffung einer neuartigen Qualität legitimiert, wie z.B. einer dichteren Überbauung mit grösseren Grundrissen und einer einheitlichen Gestaltung.

So wird im Kontext von heterogenen Siedlungsmustern in der Beurteilung der Experten häufig vergebens nach einem Orientierungspunkt ausserhalb der begrenzenden Infrastrukturen (Strassen und Schiene) gesucht. An dieser Stelle kann angefügt werden, dass die Experten offenbar nicht über die notwendige Perspektive sowie das Vokabular verfügen, die-

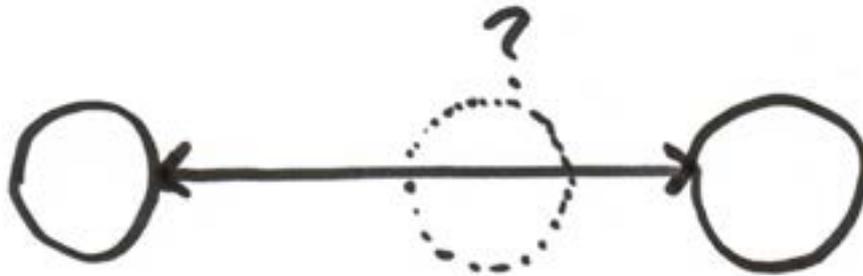


Abbildung 41: Abgrenzung (projektinterne Skizze)

se Strukturen zu lesen. Fehlende Orientierungspunkte werden in der Folge als Legitimation für die Schaffung einer stark kontrastierenden ortsbaulichen Entwicklung verstanden, die sich bewusst gegenüber der Umgebung abheben soll. Hier finden wiederum Referenzen an Fremd- und Idealbilder, wie z.B. Vorstellungen, die sich an der traditionellen europäischen Stadt orientieren (z.B. das Bild eines belebten öffentlichen Raumes) ihren Platz, obwohl sie sich nur schwer in den bestehenden baulichen, sozialen und landschaftlichen Kontext stellen lassen. Das Resultat sind physisch-morphologisch einheitlich gestaltete und grossmassstäbliche Bebauungsformen als Inseln in heterogenen, dörflich anmutenden Strukturen. In Relation zu dieser Heterogenität entsteht eine Einheitlichkeit, die von den Experten positiv beurteilt wird, da sie Orientierung und Ordnung schafft. Durch diese räumliche Entflechtung kann die potentiell konflikthafte Debatte um die Urbanisierung und Identität entschärft werden. Zudem muss die architektonische Herausforderung, hybride Formen und Identitäten jenseits der Pole Stadt oder Land zu bilden, nicht angegangen werden.

„Urbanere“ Morphologien werden demnach über eine Argumentation gestärkt, die der Logik der Abgrenzung folgt. Diese basiert auf einer räumlich-morphologischen Sichtweise der Experten und auf einer städtebaulichen Massstabsebene (architektonische Details wie Dachformen oder Materialitäten werden nicht als mögliches Leitprinzip gelesen). Um die Projekte trotzdem im Zusammenhang mit der örtlichen Umgebung zu bringen, stellt sich aus einer place-making Perspektive die Frage, ob das Verständnis von räumlicher Qualität nicht um soziale Dimensionen erweitert werden sollte. Hilfreich könnte zum Beispiel ein Referenzrahmen sein, der sich an den vorgefundenen Qualitäten und Identitäten orientiert (z.B. Heterogenität) und nicht an idealisierten Vorstellungen von Stadt oder Land. Dieser könnte über partizipative Prozesse entstehen, in dem vorhandenen Identitätskonflikte thematisiert werden (siehe Falte – De-Politisierung, vgl. Loepfe, 2014).

### Falten – Intervention

Brüche stellen Diskontinuitäten in der Aushandlung von Qualitätsvorstellungen dar und sind meistens unbeabsichtigt. Sie entstehen meistens durch neu hinzukommende Akteure, die in einem bestehenden Prozessverlauf intervenieren. Dadurch werden in der Regel neue Massstäbe und Dimensionen von Qualität hinzugefügt. In diesem Sinne finden

auch hier Prozessöffnungen statt (siehe Falten – Innovation). Interventionen können zu unterschiedlichsten Zeitpunkten im Verlauf von Planungs- und Bauprojekten stattfinden, z.B. bei der Aufgabe der Nutzung eines bestehenden Industriebetriebes, während der Entwicklungsphase von neuer Infrastruktur für eine Quartierentwicklung, bei einer Projektentwicklung vor Baueingabe, nach der Baueingabe, in der Vorprojektphase und während der Real-

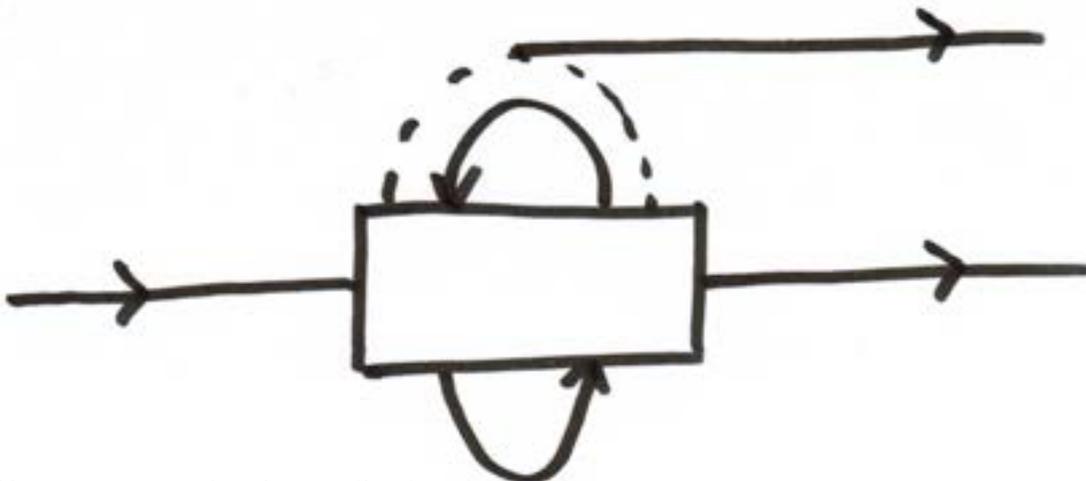


Abbildung 42: Intervention (projektinterne Skizze)

sierungsphase. Sie werden von Seiten der öffentlichen Hand, aber auch von Seiten Privater verursacht. Bei der öffentlichen Hand erweisen sich Allianzen zwischen politischen Entscheidungsträgern und Planenden (z.B. Ortsplanern und Planerinnen, externen Raumplanungsbüros) besonders effektiv.

Häufig basieren Interventionen auf divergierenden Qualitätsvorstellungen auf einer übergeordneten Massstabsebene. Beispielsweise drehen sich die Argumentationen darum, ob ein bestimmter räumlicher Entwurf (die Nutzungsart, die Ausgestaltung einer Strasse oder die Volumetrien eines Projektes) der Identität des Quartiers sowie der gesamten Gemeinde zuträglich ist oder nicht. Trägt das Projekt zur Stärkung des Ortszentrums bei? Entspricht es der Identität der Gemeinde? Fragen der urbanen Qualität verlagern sich somit über ihre rein physisch-morphologischen Ausprägungen hinweg hin zur Dimension der Identität. Diese Praktiken können somit auch als Politisierungsmechanismen gelesen werden (vgl. Falte - De-Politisierung). Sie führen zu einer Politisierung der urbanen Qualität, was jedoch nicht heissen muss, dass diese Fragen über die Expertengremien hinaus in politische Foren getragen werden oder eine öffentliche Debatte darüber stattfindet. Eine aktive Rolle der öffentlichen Hand kann aber auch dazu führen, dass z.B. Investitionen in die Ortsentwicklung getätigt werden, die politisch legitimiert werden müssen. Dies kann dazu beitragen, dass in der öffentlichen Debatte Selbstreflexionsprozesse stattfinden und Sprachbilder, Stories und Images generiert werden, die Einfluss auf zukünftige Planungs- und Bauprozesse nehmen können (vgl. Loepfe, Devecchi & Zweifel, under review).

Interventionen und Brüche können also nicht nur ungewollte Entwicklungen verhindern, sondern auch wichtige Debatten auslösen, die zur Politisierung der Frage der urbanen Qualität und dementsprechend zur Qualifizierung der Dimension der Identität führt. Brüche

– auch als Interventionen von Seiten privater Akteure – sollten konsequenterweise nicht in jedem Fall vermieden oder umgangen werden, sondern im Gegenteil als Potentiale gelesen werden für eine fortlaufende und inklusive Debatte um urbane Qualität, die sich an genuinen Qualitäten orientiert. Teil einer solchen Debatte könnte auch die Hinterfragung von Normen sein, von denen sich „Vorzeigebispiele“ „urbaner“ Qualität aktiv befreit haben (z.B. durch die Schaffung von Ausnahmesituationen, wo Verkehrsnormen und Gebäudehöhen flexibler gehandhabt werden). In diesem Sinne wird eine Politisierung (im Sinne der Erhöhung von Debatte und Umstrittenheit, vgl. Loepfe & Van Wezemaal, 2014) gewisser Normen praktiziert, ohne dass sich die involvierten Entscheidungsträger aufs politische Parkett wagen.

### Falten – Innovation

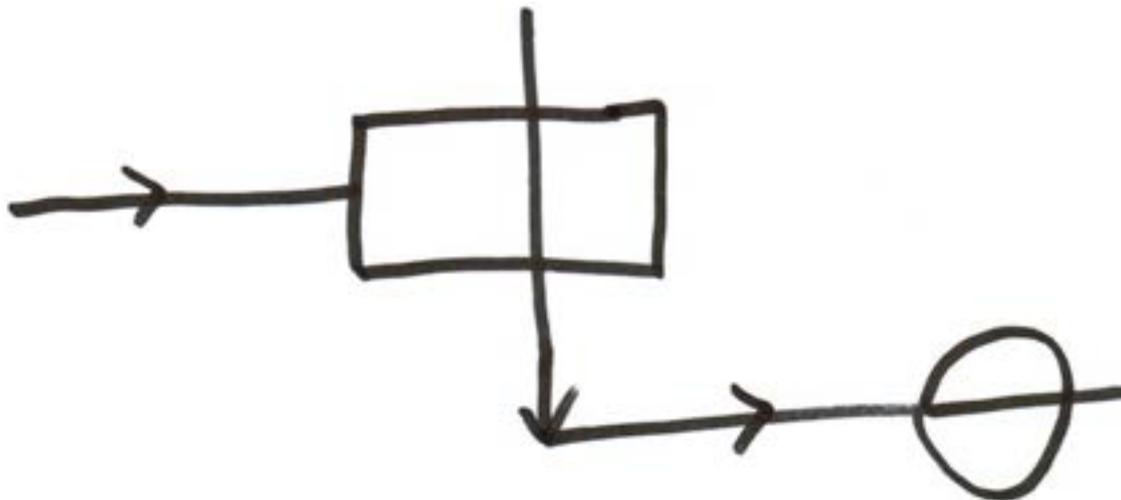


Abbildung 43: Innovation (projektinterne Skizze)

Im Regelfall sind Entwicklungs- und Bauprozesse stark durch Normen und Regeln strukturiert (z.B. Vorgaben in der Nutzungsplanung wie Dichten, Gebäudehöhen und -abstände oder Lärmschutz- und Verkehrsnormen). In gewissen Situationen werden aber die Freiheitsgrade eines Entscheidungsraumes bewusst geöffnet. Qualifizierungsprozesse können sich so auf andere Massstabsebenen (z.B. Quartier statt Parzelle) sowie andere Qualitätsdimensionen beziehen (z.B. soziale Dimension urbaner Qualität, Verkehrsproblem kann als städtebauliche Aufgabe gelesen werden). Diese Reflexionen können wiederum in die aktuelle räumliche Vorstellung hineinfließen. Öffnungen können bewusst, z.B. über Varianzverfahren wie Studienaufträge, Testplanungen, Ideen- und Projektwettbewerbe erfolgen, aber auch ungeplant durch Interventionen zustande kommen (siehe Falte – Intervention).

Prozessöffnungen haben erstens den Vorteil, dass darin eine Palette von verschiedenen Vorschlägen einander gegenüber und in Relation zu abstrakten Grundannahmen gestellt wird. So können nicht nur Entwürfe getestet und qualifiziert, sondern auch Zielvorstellungen präzisiert und revidiert werden. Zweitens wird das Spektrum an Perspektiven erweitert, so dass blinde Flecken erkannt werden und Perspektiven auf „wicked problems“ (ein nie voll-

ständig definierbares Problemfeld, vgl. Rittel, 1973) erkundet werden können. Zudem findet eine Qualifizierung tendenziell eher über die verschiedenen Qualitätsdimensionen und Massstabsebenen statt (siehe den Qualitäts-Navigator weiter unten). Schliesslich generieren offene Foren ein Potential für Innovation. Es konnte in der empirischen Untersuchung festgestellt werden, dass offene Foren ein Entstehungsort für skizzenhafte räumliche Vorstellungen sind, die räumlich und thematisch über das bestehende Projekt hinausreichen (vgl. Loepfe, Devecchi & Zweifel, under review) und die Kapazität haben, neue Allianzen zwischen Entscheidungsträgern zu generieren.

Als Beispiel kann ein Fall eines Studienauftrags für ein Bahnhofsgebäude angeführt werden, in dem nicht nur ein Projektvorschlag für ein Gebäude generiert, sondern ein städtebauliches Konzept für ein Gebiet verlangt wurde, das über den Projektperimeter des Objektes hinausgeht. Konkret wurde ein Platz kreiert, der nachher auch als explizites Ziel für die weitere Planung aufgenommen wurde. Zudem wurde damit ein Projekt geschaffen, das durch seine neuartigen Qualitäten für weitere Akteure (wie z.B. Entwickler), für die Behörden selbst, aber auch für die Bevölkerung der Gemeinde eine inspirierende Wirkung hatte. Auf den visionären Entwurf wurde sodann auch in den zukünftigen Entwicklungen, spezifisch in den Foren der Qualifizierung wie z.B. Baukommissionen, immer wieder Bezug genommen. Obwohl dieser nicht die Form eines behördenverbindlichen Plans aufwies. Im Gegenteil liegt der Vorteil der Form nicht in der Fixierung, sondern in der Konsistenz einer Skizze, die greifbar ist, aber genügend flexibel, dass sie noch verhandelt werden kann. So konnte die abstrakte, kollektiv geteilte Vision des „urbanen“ Hotspots sich an das konkrete Vehikel des modernen Bahnhofsgebäudes heften, und sich über ein sich entfaltendes Akteurs-Netzwerk in unterschiedliche andere Situationen übersetzen, ohne dass es schon vordefiniert wurde. Das zirkulierende Konzept konnte sich zudem mit Bildern und Stories anreichern. Offene Foren können demnach als Produktionsstätten von Ressourcen fungieren, die für den Aufbau einer kollektiv getragenen Vision und damit auch für die Etablierung von handlungsfähigen Akteurskonstellationen wichtig sind. Für eine Qualifizierung von Stadtumbaumassnahmen müssen die nötigen Denkräume geschaffen werden, die es erlauben, eine wahrgenommene Aufgabe und die damit verbundenen Ziele neu zu definieren. Somit bezeichnen Prozessöffnungen Momente, in denen Prozesskriterien nicht den Inhalt definieren, sondern eine Umkehr möglich ist: Prozesskriterien, z.B. die Ziele der Planung (Nutzungsplanung) werden dem Inhalt nachgeordnet. Zudem können die in solchen Momenten entstandenen Projekte und Entwürfe eine grosse Wirkung auf die zukünftigen Entwicklungen entfalten und dementsprechend einen wichtigen Teil einer gemeinsamen Vision darstellen.

Die Frage der rein physisch-morphologischen Ausprägung der Qualitätsfrage wird somit um die Dimension der Identität erweitert. Diese Praktiken können auch als Politisierungsmechanismen gelesen werden (vgl. Vignette De-Politisierung). Sie führen zu einer Politisierung der urbanen Qualität, jedoch muss das nicht heissen, dass diese Fragen über die Expertengremien hinaus in politische Foren getragen werden oder eine öffentliche Debatte darüber stattfindet. In diesem Fall hat die Investition ins Bahnhofsgebäude die Gemeindeversammlung ins Spiel gebracht, über die sie legitimiert werden musste. Es wurden u.a. in diesem Forum Stories und Bilder erzeugt, die später auch in anderen Entscheidungsforen zirkulierten: Sprachbilder, die eine visionäre Grundstimmung auf den Punkt brachten, wie

z.B. „das Jahrhundertwerk“.

Interventionen und Brüche können nicht nur ungewollte Entwicklungen verhindern, sondern auch wichtige Debatten auslösen, die zur Politisierung der Frage der urbanen Qualität und dementsprechend zur Qualifizierung der Dimension der Identität führt.

## **Fazit: Städtebauliche Topologien**

Prozessdynamiken können modifiziert und somit – teilweise – gesteuert werden, indem Foren gestaltet, Relationen zwischen Akteuren mobilisiert, zeitliche Abfolgen verändert und Planungsmodi kombiniert werden. Dieses in-Beziehung setzen wird als Tätigkeit des Falten verstanden. Das Falten ist ein kollektives Handeln und nicht durch einen einzelnen Akteur steuerbar. Verhinderungen, De-Politisierung und Abgrenzung weisen auf Prozessmechanismen hin, die sich negativ/kritisch auf eine umfassende Qualifizierung von Siedlungsvorstellungen auswirken. Sie zeichnen ein Bild der Planung und Entwicklung, das durch die Logik der Verfestigung und Kontrolle geprägt ist. Auch ergebnisoffenere Foren mit höheren Freiheitsgraden, wie z.B. Stadtbildkommissionsitzungen, Sondersitzungen oder Sprechstunden werden häufig durch diese Logiken geprägt. Auf der anderen Seite bieten sie aber – wie die empirische Untersuchung zeigt – auch Chancen für die Falten Innovation und Intervention. Diese Topologien stehen für die Eröffnung der Möglichkeit einer fundierteren Qualifizierung von Siedlungslandschaft und der Etablierung von neuen Perspektiven, Wahrnehmungsmuster und Denkweisen. Sie sprechen Prozesse an, die der Logik der Verfestigung und Kontrolle entgegenlaufen und durch eine Logik der Öffnung, der Generierung und Zirkulation von (abstrakten) Bildern und Stories (nicht nur exakte Pläne) und dem Aufbau von neuen Allianzen geprägt ist. Dafür ist die Einführung von offeneren Foren mit höheren Freiheitsgraden zwingend notwendig, aber teilweise aufgrund fehlender Übersetzungsprozesse in die geschlosseneren, formalisierten und oft entscheidungswirksamen Foren nicht hinreichend. Deshalb führt kein Weg an der kontinuierlichen und experimentellen Auseinandersetzung mit urbaner Qualität in verschiedenen Foren vorbei. Ein wichtiger Bestandteil der Etablierung einer derartigen Planungs- und Baukultur ist die inklusive und agnostische Auseinandersetzung mit urbaner Qualität, die Konflikte nicht meidet, sondern aktiv angeht und als eine Ressource für Innovation ansieht. Das erfordert von der Planung einen experimentelleren und flexibleren Umgang mit offenen und geschlossenen Foren und von allen Beteiligten die Akzeptanz einer Ergebnisoffenheit.

In diesem Bild könnten Architektur und Städtebau die Rolle als Entwerfer von greifbaren, stimulierenden und kollektivierungsfähigen Inhalten (kein exakter Plan, sondern Skizze) einnehmen. So könnten sich Architektur und Städtebau aus deren Rolle als nachgelagerter Gestalter befreien und sich zusammen mit der Planung gleichzeitig für verschiedene Beteiligte greifbarer und damit handlungswirksamer machen.

**Bruch:  
Brüche im Planungsprozess prägen  
die Siedlungslandschaft.**

Nicht nur unsere Siedlungslandschaft, sondern auch Planungsprozesse sind durch Brüche und Übergänge geprägt. Die Vorstellungen des zukünftigen Ortes können sich in den teils langwierigen Planungsprozessen stark verändern. Momente, in denen sich diese unvorhergesehen und abrupt ändern, bezeichnen wir als Brüche. Was passiert an diesen Brüchen genau?



Umgesetzte Vorstellungen einer Stadterweiterung

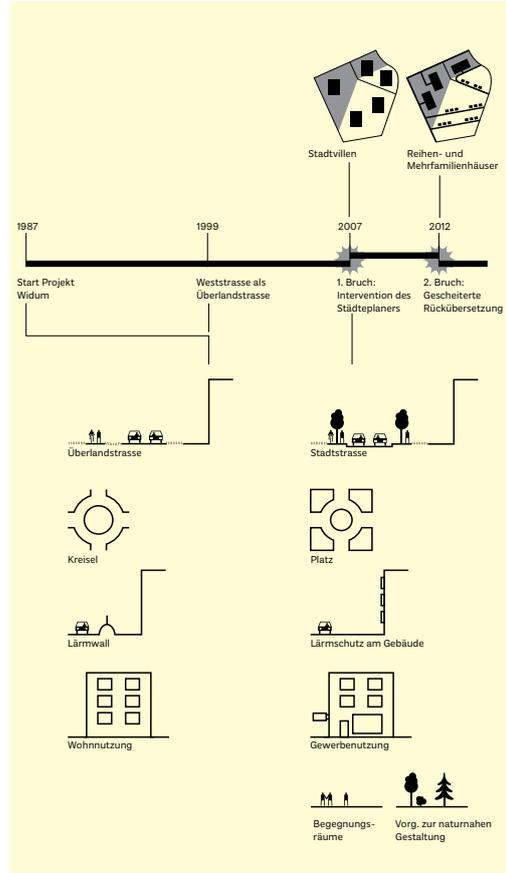


Geschichtete Strategieimplimentierung



An diesem Beispiel sehen wir, dass über eine Intervention des Stadtplaners die Idee einer Stadterweiterung in einen (technischen) Quartierplanungsprozess eingebracht werden. Konkret bedeutet dies, dass die beabsichtigten Elemente der

Quartierstruktur (Verkehr, Lärmschutz, Nutzungen) uminterpretiert und in einen städtischen Kontext übersetzt werden müssen. Dies gelingt, in dem die Spielräume der Verkehrsnormen ausgereizt werden.



Etwas schwieriger gestaltet sich die Umsetzung der Idee des neuen Stadtquartiers in private Projektentwicklungen. Die Krux: Die Verhandlung der Qualitäten wird dabei in ein neues Forum, die Stadtkommission, verlagert. Diese bewertet die Einhaltung der Leitlinien und kann dafür einen Ausnützungsbonus als Anreiz sprechen. Die Verhandlungen gestalten sich schwierig. Der Weg des Ausnützungsbonus ist von verschiedenen Unsicherheiten wie z.B. unterschiedliche Bewertungsmassstäben geprägt. Zu dem kann ein Entwickler über die Regelabweisung das Forum auch ganz einfach umgehen. Fehlende gemeinsame Vorstellungen über die zukünftige Bewohnerschaft und deren Bedürfnisse können deshalb leicht zu einem Bruch führen: Die Idee der Stadterweiterung scheitert. Gebaut werden in diesem Fall Reihenhäuser mit einem hohen Anteil an Privaträumen.

Brüche im Siedlungsgefüge lassen sich mit Brüchen in Planungsprozessen erklären. Prozessbrüche stellen eine Diskontinuität in der Verhandlung und Umsetzung von räumlichen Vorstellungen dar. Sie können z.B. über Interventionen oder veränderte Akteurkonstellationen entstehen. Brüche werden meistens durch bisher nicht beteiligte Akteure ausgelöst.

Abbildung 44: Beispiel einer Vignette aus der Publikation 'Produktion von urbaner Qualität' (in Vorbereitung)



# **V/4 Q-Navigator**

Die Wirkungsforschung hat die städtebauliche Handlungssituation in mehreren Stufen angereichert (bevölkert) und dabei offengelegt, dass die politisch-planerischen Strukturen vielfältig, ziel- und handlungsrelevant sind sowie, dass die Gestaltung von Foren und die Tätigkeit des in-Beziehung-Setzens (Falten) die wesentlichen Determinanten für die Steuerung raumbildender Prozesse sind. In der eingenommenen Place-Making Perspektive ist mit Städtebau ein Prozess gemeint, der Räume in physischer, sozioökonomischer und bedeutungsbezogener Hinsicht gestaltet oder kreiert. Diese Prozesse wurden wirkungsbezogen in den Modi Entflechtung, Konflikt und Konsens aufgezeigt und in der Erörterung der Foren sowie der steuernden Tätigkeit des Falten empirisch analysiert und diskutiert.

Entlang dieses Prozesses können präzise Punkte identifiziert werden, die den kollektiven Prozess des Qualifizierens in Frage stellen und gefährden. Diese Punkte stellen gleichzeitig privilegierte Optionen für die Prozessgestaltung und den steuernden Eingriff in raumbildende Prozesse dar. Es sind dies:

- Der Wechsel in der Abfolge von Foren mit unterschiedlicher Logik
- Der Wechsel zwischen Massstabebenen

Abbildung 45 bildet diese Erkenntnis ab und illustriert, dass der kollektive Prozess der Qualifikation als eine Navigation über Massstabebenen sowie über in ihrer Natur verschiedenartige, nicht eindeutig ineinander überführbare Dimensionen der Raumbewertung verstanden werden muss.

Auf der Vertikalen wird die Skalarität abgebildet. Das scheinbare Kontinuum der Massstäblichkeit von klein nach gross ist in Wirklichkeit von starken Brüchen gekennzeichnet. Auf verschiedenen Ebenen sind andere Akteure zuständig, andere Disziplinen definieren die Relevanz von Informationen und die Effektivität von Wissen. Erwirkte Allianzen, erarbeitete Lösungen, formulierte Argumente riskieren beim Übergang von einer zur nächsten Massstabebene redundant zu werden. Rechtsverbindlichkeiten brechen um – etwa von der Richtplanung auf regionaler Ebene in die Nutzungsplanung auf kommunaler Ebene. Aber auch Übersetzungsprozesse von offeneren Foren auf kommunaler Ebene oder Arealen wie z.B. Testplanungen und ihre Verwertung in Bauprojekten wie z.B. Sondernutzungsplanungen reduzieren Qualitätskonzepte auf das formal Notwendige. Ein harter Wechsel der verschiedenen mit Massstabswechseln verbundenen Sphären dominiert über die wenigen verbindenden Elemente. In der Folge leidet die Robustheit von Qualitätsvorstellungen.

Auf der Horizontalen stehen formal verschiedene Raumqualitäten. Morphologische oder visuell-ästhetische; von der Nutzung oder Aneignung sowie Interaktion her gedachte; in Bezug auf Bedeutung und Identitätsprojektion/-Bildung relevante. Diese Raumverständnisse beziehen sich auf verschiedene Ontologien und sind nicht kausal ineinander übersetzbar. Es sind im Felde verschiedene Akteurtypen, die jeweils eine Präferenz für die Qualitätsdimensionen haben; je nach Forum sind die einen oder die Anderen zu hören – Noise/Voice. Die Wirkungsforschung zeigt auf, dass die Qualifikation der Verbindung zwischen den einzelnen Zellen des Navigators einhergeht mit einer nicht zu unterschätzenden Übersetzungsarbeit zwischen diesen verschiedenen Polen und Foren. Und damit auch mit dem Potential, Leitlinien der städtebaulichen Qualität robuster werden zu lassen. Das heisst aber, dass das Prozessdesign neben dem 'Design' im klassischen Sinne aufgewertet werden muss. Sonst folgt

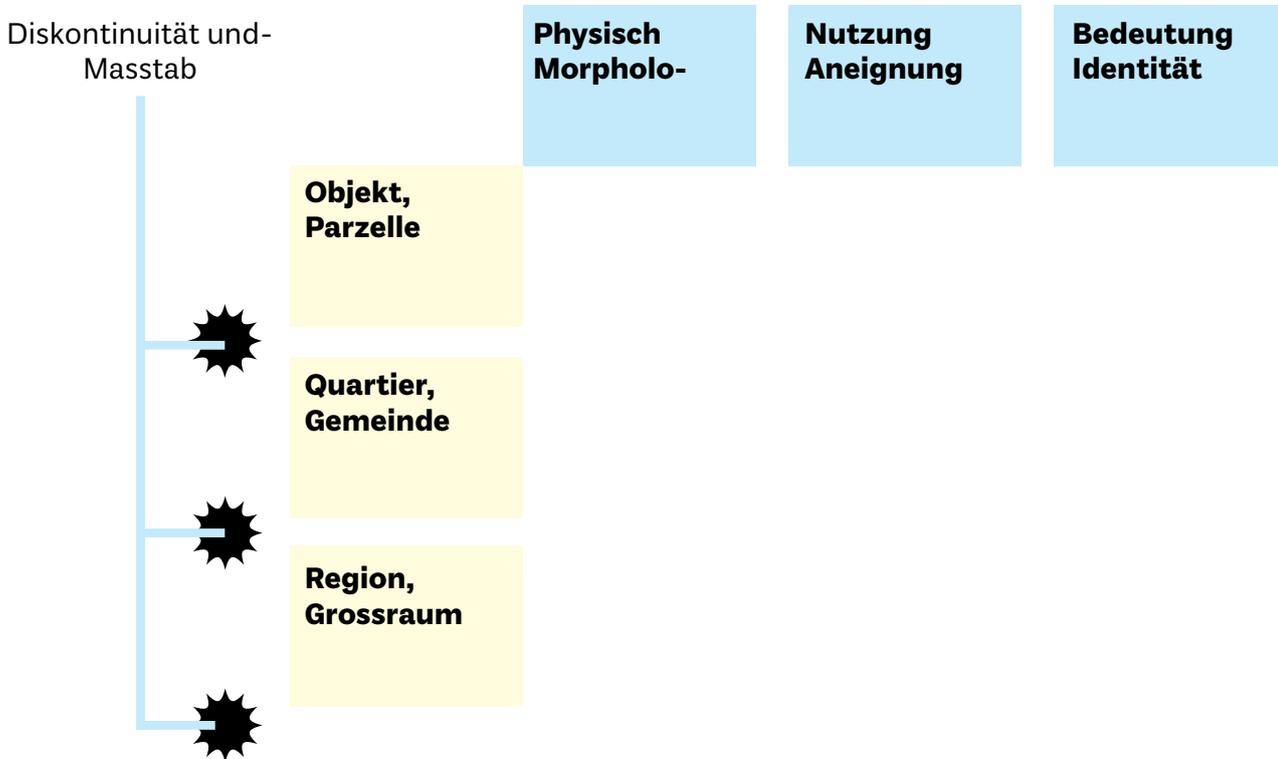


Abbildung 45: Q-Navigator (projektinterne Infografik)

und folgert aus 'Design' keine Raumgestaltung. Die Forschungsarbeit zeigt auf, dass situative und robuste Lösungen nur durch die Qualifizierung der Relationen zwischen diesen Feldern zustande kommen können. Dies wiederum setzt die Kommunikation zwischen Foren voraus. Nicht die Fachleute 'machen' die Welt und erklären sich bereit, die Leute partizipieren zu lassen. Vielmehr zeigen die Arbeiten ein soziales, politisches, wirtschaftliches und gebautes Umfeld mit eigenen Gesetzmässigkeiten. Die Frage lautet darum: In welchen Relationen kann der Urbanist partizipieren, um dieses Umfeld besser zu machen? Die Partizipation des Architekten in der gebauten Umwelt wird so zur Aufgabenstellung des Falzens – und nicht die Partizipation der Leute (Stimmvolk, Nachbarn, Politiker) in der Arbeit des Architekten.

Der Q-Navigator untermauert auch die Feststellung, dass sich im Laufe eines städtebaulichen Prozesses zwingend Art und Vielfalt von Akteuren sowie die Verteilung der Relevanz an Wissensbeständen verändern. Die Forschungsergebnisse zeigen auf, dass die Schaffung urbaner Qualität – in räumlicher und sozialer Dimension – ganz wesentlich von der Qualifizierung der Relationen zwischen den Feldern des Navigators (Abbildung 45) abhängt.



# **VI Ergebnisse für die Praxis**

## Folgende 6 Punkte fassen die wichtigsten Lektionen praxisrelevant zusammen:

### 1. Fragmentarische Stadtlandschaft

Ein Ausgangspunkt des NFP 65 bildet das Unbehagen mit Blick auf die Morphologie des 'Sprawl' – städtisch geprägte Räume wirken meist fragmentarisch, eine Insel-Logik schmälert, wenn man vom Stadtbild einer Kernstadt ausgeht den räumlich kohärenten Eindruck. Umso interessanter ist daher unsere Analyse, die aufzeigt, dass sehr unterschiedliche Siedlungsentwicklungspolitiken, Ausgangslagen und Akteurskonstellationen systematisch zu einer Fragmentierung des Raums führen. So bewirken die im vorliegenden Bericht präsentierten und sich in manchen Punkten kontrastierenden Modelle – Konflikt und Entflechtung – die Schaffung insularer Räume. Aufgrund der unterschiedlichen Handlungsmöglichkeiten



Abbildung 46: Das Richti-Areal – Mailänder Scholle auf Zürcher Agglo-See (Quelle: [www.richti.ch/projekt](http://www.richti.ch/projekt))

etwa der politischen Behörden oder Planungsinstanzen wird dieser Typus Raum sogar gerade dort markant ausgeformt, wo Akteure in ihrem Einflussgebiet beispielsweise 'klassische' Konzeptionen von (europäischer) Urbanität umsetzen – und so wird die Differenz zu Arealen, über die sie weniger Einfluss haben, maximal.

Aus dieser Beobachtung zeigt sich, dass unsere Siedlungslandschaft kein 'Unfall' ist, dass sie auch nicht aus Beliebigkeit oder Zufall entstand und entsteht. Sie bedarf daher auch nicht der „Heilung“, sondern ruft nach Reflexion und der Frage, wie die vorhandenen Dynamik-

ken „besser“ gestaltet werden können. Die Stadtlandschaft in weiten Teilen des Mittellandes ist, soweit unsere Daten den Schluss zulassen, das systemisch logische, nachvollziehbare und auf Basis eines Prozessverständnisses auch zu erwartenden Ergebnis raumbildender Prozesse. Sie sind ebenso, wie wir zeigen, nicht auf eine Abwehrhaltung von Gemeinden reduzier- oder zurückführbar. Von der Gemeinde als Antiurbanitätsmolekül zu sprechen, ist daher vor allem gute Rhetorik, weniger aber eine zweckmässige Beschreibung oder gar Begründung. Auch sei die Frage hier erlaubt, ob diese Fragmentierung nicht begrüsst und als potentielle Qualität verstanden werden müsste. Sie bildet den Niederschlag des heutigen Lebens – hat nicht jede Epoche ihre Landschaft verdient? Schliesslich bildet die räumliche Abfolge sehr heterogener Situationen einen hohen Grad an Erlebnisdichte, Differenz und Überraschung. Attribute der Stadt, nota bene. Bejaht man diese Frage, so stelle man sich aber auch der Herausforderung: „Sprawl better“! Dies wiederum ruft das Falten und Gestalten von Foren auf den Plan (siehe unten).

## **2. Differenzierung und Gestaltung von Foren**

Die Gestaltung eines Forums bestimmt was verhandelt werden kann, wie man spricht, worüber man spricht, was sagbar und was denkbar ist. Die entsprechende Unterscheidung zwischen Noise und Voice folgert hieraus. Eine Baukommissionsitzung (Abbildung 34) bildet ein geschlossenes Forum: Normen, juristische Regeln, administrative Angestellte, Delegierte der Politik, aber auch der Ausschluss von Teilöffentlichkeiten begründen dies. Die verhandelten Inhalte sind Geschosshöhen, Dachfirsthöhen, Baulinien, Grenzabstände und Ähnliches. Eine Stadtbildkommission hingegen ist offener. Sie lädt unterschiedliche Experten ein, welche die vorgeschlagenen Projekte auf der Masstabebene der Gemeinde einordnet, das ist ein guter Anfang. Und schliesslich sind auch die Architekten dabei, die an der Umsetzung arbeiten. Hier kann man beobachten, dass eine andere Qualität von Diskurs stattfindet: Er ist freier, geht über die rein physisch-räumliche, visuell-ästhetische Ausprägung von Qualität hinaus. Das Thema Identität und Raumbedeutung (vgl die Abbildung 34 mit den Abbildungen 35 & 36 ) wird häufig verhandelt, ebenso werden Masstabebenen (wie übergeordnete Regularien, Richtplanung, Vernetzung und Kommunikation mit entsprechenden Akteuren) angesprochen, während zwischen ihnen hin- und hergewechselt wird.

Während es falsch wäre, nur noch offene Foren zu veranstalten oder hiernach zu verlangen, zeigt die Wirkungsforschung auf, dass der Wechsel von verschiedenartigen Foren sowie die Vermittlung zwischen ihnen unterstützt werden sollte und, dass sich Foren mit unterschiedlichen Freiheitsgraden sowie unterschiedlichen Zusammensetzungen positiv auf die Prozessqualität im Sinne der fortwährenden Aushandlung und Übersetzung von Qualitätskriterien auswirken. Ebenso gilt es darauf hinzuweisen, dass die Gestaltung von Foren ein Ausdruck einer vorherrschenden Planungskultur ist. Der Schritt von geschlossenen zu offenen Foren, ist auch ein Schritt von der Logik der Kontrolle zur Logik der Zirkulation von verschiedenen Qualitätsvorstellungen und dies setzt unterschiedliche Prozesskompetenzen voraus.

## **3. Sprache – Bild – Geschichte**

Foren sind Orte der Kommunikation; ihre Effektivität und ihr inneres Funktionieren haben in erster Linie mit Bildern und Geschichten zu tun. Mit Renderings, Sprachbildern und Visuali-

sierungen wird ein mögliches zukünftiges Bild der Gemeinden aufgezeigt und wir konnten empirisch nachweisen, dass solche offeneren Foren Bilder, Skizzen, Geschichten produzieren und provozieren können und einen kreativeren Umgang mit Urbanität und den baulichen und sozialen Realitäten ermöglichen. Der Umgang mit Massstabssprüngen wird so ebenfalls erleichtert – dies bedeutet eine grosse Reduktion von Risiken im städtebaulichen Prozess.

#### **4. Kompetenzverteilung innerhalb der Verwaltung**

Verwaltungskompetenz meint die Steuerung von Prozessen. Ein Zusammenhang zwischen dieser Kompetenz und der Grösse der Administration kann jedoch nur bedingt, und somit nicht in allen untersuchten Gemeinden festgestellt werden. Einige Gemeinden schaffen es mit viel Einsatz und einem gewissen Geschick, die Planungsprozesse so zu steuern, dass eine offene Kommunikation und innovative Projektlösungen erarbeitet werden können. Gleichzeitig beobachten wir auch Verwaltungen mit spezialisierten Mitarbeitenden, die grosse Fachkompetenzen poolen aber rigide werden und – etwas verkürzt gesagt – einen gewissen Raum zum Denken ersticken. In anderen Beispielen sind praktisch keine Kompetenzen vorhanden, wohl aber eine grosse Durchlässigkeit und Fluidität im Diskurs und damit Übersetzungsmöglichkeiten. Auch hier gibt es jedoch die Kehrseite der Medaille, also kleinere Gemeinden mit dem Willen und der Motivation für innovative Planungsprozesse, aber mit schlicht zu wenig öffentlichen Steuerungskapazitäten, um sie umzusetzen. Wesentlich ist hier festzuhalten, dass die tatsächliche Planungsleistung der untersuchten Gemeinden häufig von der Motivation einzelner Individuen abhängt, die es schaffen, die vorhandenen Kapazitäten zu nutzen oder Neue zu schaffen, sowie diese produktiv zusammen mit Entwicklern zu nutzen. Gleiches gilt für Entwicklungsbilder: Es ist zwar die Gemeinde, die Entwicklungsbilder schaffen sollte. Es genügt aber nicht, wenn nur sie diese schafft und in Planungsprozessen umzusetzen versucht. Gelingt die Übersetzung solcher Bilder etwa in die Bevölkerung oder hin zur Entwicklungsindustrie nicht, so haben Umsetzungsprojekte kaum Chancen für eine robuste Umsetzung ihrer Qualitätskriterien.

#### **5. Verwendung von Policy-Instrumenten**

Die Verwaltung hat eine breite Palette von Policy-Instrumenten zur Auswahl, die in ihrer Kombination sehr wirkungsvoll sein können. Hier gilt es, einen aktiven Austausch mit anderen Gemeinden zu pflegen (richtet sich v.a. an Gemeinden kleinerer und mittlerer Grösse). Die Verwaltungskapazitäten könnten auf diese Weise ausgebaut werden, und gezielt mit dem verwaltungsinternen Ausbau von Kompetenzen im Bereich Städtebau/Planung ergänzt werden. Policy-Instrumente und Planungsverfahren können sehr unterschiedlich verwendet und kombiniert werden. In diesem Zusammenhang zeigen die Arbeiten auf, dass die Wahl des Instrumentes ein schwacher Indikator für den Prozessverlauf und die Steuerungskapazität urbaner Qualität, respektive der Kapazität zur Übersetzung von Qualitätskonzepten zwischen Planungsabschnitten oder Foren ist. Hier zeigt sich die Notwendigkeit interdisziplinärer Arbeit in der Stadtforschung. Während die Wahl von Planungsinstrumenten sich mit Strukturanalysen erschliessen lässt (siehe erste Stufe der Anreicherung), ist der Prozess der Raumwerdung nicht auf entsprechende Kriterien reduzierbar. Wesentlicher für die Ausgestaltung der Siedlungsentwicklung erwies sich die kommunikative Evaluierung von Zieldimensionen.

## **6. Identifikation von Interventionspunkten**

Die Wahl von Policy-Instrumenten und Prozessdesigns impliziert die Öffnung und Schließung von Möglichkeitsräumen. Mit anderen Worten, sie führt dazu, dass Planungsprozesse politisiert oder de-politisiert werden (siehe oben). Es wäre hier aber falsch, das Augenmerk nur auf Gemeinden zu richten, genauso wichtig ist es zu verstehen, wie Investoren mit dieser Unterscheidung umgehen. Denn Investoren wägen – das ist ihre Aufgabe – sehr sorgfältig ab, ob sie sich mit ihren Projekten in offene Foren begeben wollen. Denn Debatten über Qualität stellen für viele Investoren auch Prozessrisiken dar. Entsprechend werden diese Risiken auch umgangen, sodass man mit Projektvorschlägen (gerade noch) „um die Foren herumkommt“, ohne mit zu vielen Akteursgruppen sprechen zu müssen/können. Risiken zu kontrollieren, ist Bestandteil verantwortlichen Handelns. Das gleiche gilt – wenig überraschen aber wesentlich – auch für Gemeinden: Hier finden wir oft eine Selbstbeschränkung, die einzig dazu dient, potentielle Rekurse zu vermeiden. Eine Gemeinde im Westen Lausannes beschränkte aus politischen Gründen in ihrer Bauordnung Gebäudehöhen auf 30 Meter, um eine Niederlage an der Urne hinsichtlich eines (höheren) Wohnturms zu heilen. Resultat sind entsprechend mediokere, mutlose, uninspirierte Lösungen, schwer lesbare Räume und – damit einhergehend – eine niedrige Erlebnisqualität. Führt man sich vor Augen, dass Ästhetik nicht eine Frage der (normativ definierten) Schönheit, sondern der Qualität des Erlebens bedeutet, ist dieses Forschungsergebnis umso höher zu werten. Durch diese beiden Strategien wird aber gerade der Prozess der Kommunikation, Aushandlung und Qualifizierung vermieden, sodass die Robustheit von entsprechenden Vorstellungen von urbaner Qualität reduziert wird. De-Politisierungstendenzen verhindern einen Diskurs über die räumliche Identität – gerade in Umlandgemeinden. Die wesentlichste Unterstützung qualifizierter Raumwerdung besteht also im Design von offenen vs. geschlossenen Foren und von deren Abfolge; dies hat mit unterschiedlichen Möglichkeiten der Stimulierung von Debatte, Übersetzung, Partizipation sowie dem Einbezug von unterschiedlichen Massstabsebenen zu tun. Die Wirkungsweise der Verwaltung muss daher darauf achten, dass sie einen überkommunalen Austausch pflegt, und dass die Gemeinden Übersetzungskapazität über die Verwaltung hinaus entwickeln. Bei der Auswahl von Policy Instrumenten ist auf einen bewussten, strategischen und experimentellen Einsatz zu achten.



# **Zusammenfassung der Ergebnisse und Empfehlungen an die Stakeholder**

## Zusammenfassung und Empfehlungen

Unsere Empfehlungen an die Stakeholder schliessen unmittelbar an die oben gemachten Aussagen an und konzentrieren sich auf folgende Punkte.

Wie bereits beschrieben, bieten die zur Anwendung kommenden Entscheidungsforen unterschiedliche Grade an Offenheit resp. Geschlossenheit hinsichtlich der Diskussionsinhalte in Planungs-, Bau- und Entwicklungsprozessen dar. Daraus folgernd empfehlen wir erstens einen kreativeren Umgang mit der Nutzung und der Abfolge offener und geschlossener Entscheidungsforen. Statt der gängigen Lehrmeinung zum Planungsprozess und der teilweise auch empirische beobachteten „linearen“ Planung zu folgen, die von der allgemeinen Strategie über die parzellenscharfe Planung zur konkreten Umsetzung nach Baureglement führt, sollen offenere und geschlossene Foren zu weniger linear vorgegebenen Zeitpunkten in die Planung eingebaut werden. Einige gelungene empirische Beispiele sind Zeugen dafür, dass die Planung und Realisierung von Projekten sowieso häufig nicht den linearen Wegen folgt.

Hier schliesst unsere zweite Empfehlung an. Unsere Forschungsergebnisse zeigen auf, dass in kommunalen Entscheidungsprozessen häufig in planerischem Fachjargon kommuniziert wird. Für viele Beteiligten, insbesondere für Milizpolitiker und die Bevölkerung, sind jedoch Zonenpläne und Baureglemente nicht zwingend einfach lesbare und begreifbare Dokumente. Zukunftsideen, aber auch Entscheidungen zu konkreten Bauprojekten sind daher häufig nicht auf den ersten Blick verständlich; sie sind daher auf einen Expertendiskurs beschränkt. Zusätzlich portieren Pläne und Planungsregeln häufig relativ starre, punktgenaue Vorstellungen der zukünftigen Entwicklung und befinden sich auf der räumlich-physischen Deutungsebene. Wir empfehlen darum, in verschiedensten Stufen der Entscheidungsprozesse vermehrt mit weniger punktgenauen und dadurch besser verwandelbaren Skizzen sowie – sorgfältig dosiert – mit eingängigen Renderings oder Sprachbildern zu kommunizieren. Diese durchaus konfliktiven Zielbilder gilt es kollektiv, gegebenenfalls zusammen mit wichtigen privaten Akteuren, weiter zu entwickeln. Wenn durch solche Kommunikationsformen vermehrt auch die Öffentlichkeit in Planungsprozesse eingebunden wird, dann kann die auf Basis der vorliegenden Untersuchung als wichtig einzustufende Debatte über die vorhandene oder gewünschte, zukünftige kommunale Identität über nutzbare Alleinstellungsmerkmale und über ein kommunales Image breiter stimuliert und Planungsprozesse dementsprechend neu abgestimmt und auch legitimiert werden. Dies ist nicht nur eine Frage des demokratischen Ethos, sondern eine Notwendigkeit für die Herstellung von politisch-planerischer Handlungsfähigkeit, und damit die Basis für den vielfältigen Einsatz des Instrumentenkastens. Schliesslich müssen sich derartige kommunale Zielbilder nicht nur, aber vor allem auch an ortseigenen Qualitäten orientieren. Es sollte nicht unreflektiert Rückgriff auf städtebauliche Mainstream-Konzepte genommen werden, wie die auf Morphologien reduzierte Version der historischen europäischen Stadt. Vielmehr schlagen wir vor, dass die festgestellten unüberwindbaren Tendenzen der Fragmentierung des Raumes mit ihren Qualitäten wie Erlebnisdichte, Differenz und Überraschung als mögliche aber noch situativ zu konkretisierende Leitideen für die Erarbeitung von zukunftsgerichteten und identitätsstiftenden lokalen Zielvorstellungen dienen können. Den Schweizer Gemeinden steht bereits heute ein umfangreiches Arsenal an Policy-Instrumenten zur Verfügung, das in Kombination mit einer im internationalen Vergleich relativ grossen kommunalen Entscheidungsautonomie viele loka-

le Handlungsspielräume ermöglicht. Eine Erweiterung der lokalen Steuerungsinstrumente ist nicht nötig, denn die angewandten Kombinationsmöglichkeiten in den untersuchten Gemeinden bieten für unterschiedlichste Herausforderungen unterschiedliche Lösungen. Was jedoch sinnvoll wäre, ist ein Austausch zwischen den Gemeinden, um ebendiese unterschiedlichen Kombinationen an Instrumenten gegenseitig kennen und nutzen zu lernen. Gleiches gilt für eine vermehrte Vermittlung der Vielfalt vorhandener Steuerungsinstrumente und der häufig nicht linearen kommunalen Entscheidungsprozesse in der Lehre zu allen relevanten Disziplinen an Fachhochschulen und Universitäten. Entscheidungsprozesse in Planung und Bauwesen müssen geübt werden und sind häufig interdisziplinär, was ein weiterer Fokus in der Lehre und dem inter-munizipalen Lernen sein muss.

Viertens stehen die Wirkungsweise der kommunalen Verwaltungen und die empirisch beobachteten Routineprozesse im Fokus unserer Empfehlungen. Das Aufbrechen von Planungsroutinen durch die urbanen Brüche zeigte sich in einigen Gemeinden in teilweise kleinen, aber auch grösseren Änderungen der kommunalen Entscheidungsprozesse. Wir plädieren für eine bewusster Wirkungsweise der Verwaltungen auch in Situationen, die nicht durch externe Brüche erzwungen werden. Eine solche bewusste Wirkungsweise zeigt sich zum Beispiel in der Anstellung einer Architektin statt einer Verwaltungsmitarbeiterin als Bausekretärin in der Neuschaffung einer Stadtplanerstelle oder dem In-/Outsourcing von Planungsleistung von/an bestimmte(n) Planungsbüros. Jedoch muss hier auch festgehalten werden, dass die Schaffung neuer, strategisch ausgerichteter Stellen und der somit professionelleren Verwaltung, nicht zwingend „bessere“ Resultate hinsichtlich Ortsentwicklung zu Stande kommen. Auch mit wenigen finanziellen oder personellen Mitteln kann innovativ und zielführend geplant und realisiert werden – vor allem, indem man sich seiner eigenen administrativen und politischen Strukturen sowie der ökonomischen Situation bewusst wird, und diese möglichst vorteilhaft einsetzt.

Schliesslich möchten wir auf Notwendigkeiten hinweisen, die sich möglicherweise aus den eben erwähnten Empfehlungen ergeben. Einige der gemachten Empfehlungen machen eine Neu- oder Zusatzausrichtung von Verwaltungshandlungen nötig. Kapazitätsausbauten sind jedoch vor allem für kleinere Gemeinden finanziell häufig nicht tragbar, oder auch politisch nicht gewünscht. Eine stärkere Regionalisierung der Planung – die nicht zwingend in institutionalisierte regionale Planungsgruppen münden muss – würde einerseits einen Austausch der bereits vorhandenen kommunal unterschiedlichen Kompetenzen in Planung und Ortsentwicklung ermöglichen. Andererseits käme ein intensiverer inter-kommunaler Austausch darüber zu Stande, in welcher Gemeinde der Region, welche Art von Zonierung wirklich sinnvoll ist. Wir beobachten, dass viele Gemeinden heutzutage ihre Zonenpläne so diversifizieren, dass möglichst alle Zonenarten (von Bau- über Reserve zu Gewerbe- oder Industriezonen) vorhanden sind. Aus unserer Sicht ist eine regionale Diversifizierung, statt der heute vorhandenen kommunalen Diversifizierung für zukünftige Planungen eine letzte Empfehlung. Ein Umdenken dieser Art würde auch die vielerorts uniformen, häufig bei externen Planungsbüros eingekauften, traditionellen Planungsgrundlagen teilweise in Frage stellen. Gleichzeitig impliziert eine solche Haltung auch eine gewisse Skepsis gegenüber dem heute für die Gemeinden zentralen Wettbewerb um gute Steuerzahler, der ebenfalls für die baulichen und sozialen Strukturen der heutigen Stadtlandschaften mitverantwortlich ist.



# **Lay Summary**

## Lay Summary

**The 21st Century is the era** not of the village or the town – but **of the urban landscape**. In a many beholder's eye the United nation's notion of an urban world praises the European City – the city of short distances, high density, public spaces and various overlapping functions – as a reference point and model for contemporary urban development. However, a trip to Asia or India proofs the difficulty to apply this model to global urban situations. Even in the heart of Europe and especially in suburban situations, which are home to a majority of Swiss households, the European City ideal seems to be counterfactual and inapplicable. Rather than importing 'ready-made' models to such places we must draw our attention on the processes and situations that generate these places. So, if we aim at taking responsibility for the places that we generate and the landscape that we will pass to our children and – given the persistence of the built environment – further generations, we should try to truly understand how our landscape at this point in time has come about – and how we can make it better.

Historically, Switzerland has experienced the transformation of a landscape that used to be organized by the principles of the town, the village and the countryside, into a much more complex urbanized landscape with multiple and overlapping connectivities, functions, meanings and forms. The project **Process Urban Design** is a joint research project by the Universities of Fribourg and Zurich and the Federal Institute of Technology in Zurich that has investigated these complexities over a period of three years. In a multidisciplinary setting, researchers were able to document the processes that shape the urban fabric.

The research chooses a **place-making perspective on urban design**. The virtue of this approach to urban design research is its understanding of the built environment as a complex and evolving system that cannot be produced or reduced to the concept of individual people, such as urbanists or architects, shaping the environment. Whereas recent decades tend to ask how people can participate in the world of the planner and architect in order to have their say, our approach goes much further. In this project we ask the question the other way round: How do professionals such as urbanists, architects and planners participate in and contribute to the already existing built environment? By turning the common question about the role of the designer upside down (one could also say 'on its feet'), the project clears the path for a thorough analysis of **urbanism as a process**.

From here we offer, in a first step, an analysis of the planning-policy system not only with regard to the options available, but also with regard to their prerequisites and their impacts on urban projects. In a second step we identify dynamics in the planning processes that create so-called possibility spaces – what could a social and physical place become? – as well as deadlocks. We are able to link all these dynamics to type situations, which we call a „forum“. A forum is a shortcut for a collective decision-making setting. Finally, we ask how a forum can be designed or modified – and with what effects. This, in turn, leads us to the notion of „folding“. Folding refers to the craft of linking – or separating – specific agents, places and relations with or from each other. Consequently some relations can be mobilized and others can be blocked.

With regard to practical findings we point out the following six points:

### **1. Fragmented urban landscapes**

The creation of fragmented urban spaces occurs systematically through now well understood interdependencies between differentiated rights of entitlement (e.g. by public actors or their representatives) and urbanistic concepts. If, for instance, a community is committed to realizing spaces that resemble the urban form of a Wilhelminian Style, it may do so only on plots of land where it has the entitlement to do so. So, while celebrating a European City kind of morphology, it is coercively also creating a sharp edge towards other (adjacent) spaces where the entitlement is not given, the high degree of morphing a place does not happen. While such a phenomenon may be observed in specific situations, one main finding of the project points out that fragmentation happens systematically in very diverse political and socio-economic settings and on different scalar levels. Maybe this result encourages people to accept fragmentation and urge them to make it more liveable.

### **2. Designing a forum**

A forum refers to a setting of relations between agents, documents, sites and issues which – as a system – determine what can be said, by whom – what would be voice and what would become noise. A forum could be a council meeting, the jury of a design competition, or a participatory outreach workshop. The design of the forum determines largely what can come out of it. This means nothing less than this: the shaping of the process of urban design should get at least as much attention as the design of any built form in a respective process – because it is the process that creates the possibility space for the built and NOT vice versa.

### **3. Storytelling – Image – Imagination**

A forum is a place that is generated on the basis of relations. This can usually be identified as a situation or a group that is „established on the basis of communication“. If a forum has a greater degree of openness, it allows for a greater variety of agents, of communication formats (such as sketches, maps, renderings, plans, stories), and of a broader range of topics for discussion. Such a variety supports a kind of collective creativity in the decision-making process and it eases to challenge a process of switching between scales (body, home, and neighbourhood, zoning area, town, region, European transport corridor or more). In a nutshell: an open forum can do more than closed one.

### **4. Public Administrations, their competencies and their actions**

Some municipalities mobilize administrations that are able to govern planning processes skilfully and with commitment. This may or may not support the formation of open forums that reconnect both private and public actors, which, again, may give rise to novel or even innovative projects. However, as results display, very well equipped and so-called professional administrations also tend to build up rigid forms of communication and management. The size or professionalism is a very weak indicator with regard to the likelihood for process innovation or creativity or inclusiveness in design. Whereas a professional administration can be both supportive and restrictive, a small and lay-led municipality can also set the scene for

a highly motivated individual that creates a positive environment for discussions and draw in private investors. The structural settings of municipal structures and the peculiarities of place-making processes are only weakly linked. One may think of an unstable equilibrium, which can flip to one side or the other – given both large or only small forces of irritation.

### **5. Planning instruments in use**

Public administrations at different institutional levels can choose between a great variety of instruments (from top-down zoning to more collaborative and governance-related instruments). The more professionalised public administrations are, the more they show a certain tendency to choose more complex planning-instruments that incorporate more private actors. On the contrary, smaller municipalities tend to plan more in a top-down mode. Although quite some attention is given to the selection of single instruments, our research shows that this is not what matters most. The process of picking (standard) planning procedures gives us only hints on the way in which planning processes do unfold. In reality the steering capacities of municipalities and private investors with regard to establishing urban qualities are translated in many ways during the planning process. What turned out more important than the mere choice of instruments, is the collective and thus the communicative evaluation of definitions of planning goals.

### **6. Identify points of intervention**

The selection of policy-instruments and the process-design imply moments of opening and closing of possibility spaces. In the course of opening up, planning processes are politicised; in the process of closing they are cut from public dispute and strive. However, we should also mention that the opening up of possibility spaces can be risky for both for the administration and for investors because it can hinder planning processes and even lead to the abandonment of projects, visions and concepts. Our research has clearly shown that such risks often – or even commonly – are avoided by strategies that bypass more open possibility spaces. **Self-restriction lies at the very heart of the Swiss planning culture.** Obviation of potential appeals or possible public votes result in middling, in uninspiring and discouraging solutions. It systematically gives rise to spaces that are 'hard to read' (so they lack of aesthetic qualities). De-politicised planning procedures could be avoided not by creating open fora only (this would imply unpayable cost and a lack of steering opportunities), but rather by carefully designing and sequencing closed and open fora, in which debates between various and heterogeneous actors, such as politicians, the broader public, private investors, or architects, can be both stimulated and taken care of. Consequently, various scales of responsibility, jurisdiction and spatial visions and prospects with regard to the built environment can be better incorporated into a process that, as such, becomes a multiplicity.





# Referenzen

## Endnoten

- (i) Eine kompakte Quelle für Habraken's Städtebaulehre findet sich im Filmdokument „de drager - a film about Architect John Habraken“ von Sonja Lüthi and Marc Schwarz. Schwarzpictures.com, 2013.
- (ii) Aufbauend auf konzeptuellen Prämissen aus der Wissenschafts- und Techniksoziologie und insbesondere der Akteur-Netzwerk-Theorie (Latour 1993)
- (iii) Siehe hierzu auch das geplante Buchkapitel von Lineo Devecchi (im Erscheinen).
- (iv) Vgl. die Thesen von Lefebvre 1974 [1991]; Brenner 2000, forthcoming
- (v) Dieses Teilkapitel basiert hinsichtlich der erläuterten Policy-Instrumente auf den Arbeiten von Rudolf Muggli. Die Policy-Instrumente wurden im Rahmen des Projektes „Urbane Brüche/ lokale Interventionen“ erarbeitet und mündeten in eine Übersicht in Form eines „Werkzeugkastens“, welcher die vorhandenen Instrumente kommunaler Behörden, die bei der Erreichung von Qualitätszielen von Nutzen sind, aufzeigt (Muggli 2011). Vgl. bezüglich empirische Resultate auch Devecchi (2013; 2014a/b).
- (vi) Siehe Ausführungen dazu in Loepfe & Van Wezemaal (2014)
- (vii) Wir sprechen in diesem Zusammenhang von einer Richti-Arealisierung.
- (viii) Vgl. Markus, Krajewski 2002. Dieser legte eine Studie zum Umgang und zur Entwicklung des Zettelkastens vor.
- (ix) Ausführlich Dissertation, Schmidt, M. Kapitel 3.5.
- (x) Ausführlich Disseration M. Schmidt Kapitel 3.6
- (xi) Ähnlich verfahren die Barristen im englischen Strafverfahren, die im Vorfeld einer Gerichtsverhandlung entscheiden, welche Informationen in der kommenden Sitzung besprochen werden sollen. Das Moment der Streichung ist hier entscheidend für den späteren Verlauf der Verhandlung (Scheffer 2010).
- (xii) Siehe Geschäftsordnung Bau- und Quartierplankommission W. 2010.
- (xiii) Im Sinne des §71 PBG achtet sie ebenfalls auf die dort erwähnten Merkmale bezüglich guter Wohnlichkeit, Wohnhygiene, Umfang und Gestaltung der Freiflächen, Art und Grad der Ausstattung und Ausrüstung.
- (xiv) Es gibt Gestaltungspläne, die aus öffentlichem Interesse von der Gemeinde veranlasst werden (öffentliche Gestaltungspläne). Sie können aber auch von privaten Grundeigentümern erarbeitet werden. Die Rechtsetzung braucht die Zustimmung der Grundeigentümer, die mindestens 2/3 des Landes besitzen. Falls der private Gestaltungsplan über die Regelungen einer Arealüberbauung hinausgeht, muss die Behörde zustimmen, die für die Bau- und Zonenordnung weisungsberichtig ist (im Normalfall Legislative). Ansonsten kann der Gestaltungsplan von der Exekutive erlassen werden.

## Literaturverzeichnis

- Augé, Marc (1992): Non-Lieux. Introduction à une anthropologie de la surmodernité. Paris: Edition du Seuil.
- Bassand, Michel & Fragnière, Jean P. (1976): Les ambiguïtés de la démocratie locale: la structure du pouvoir de deux villes jurassiennes. St. Saphorin: Georgi.
- Brenner, Neil (2000): The Urban Question: Reflections on Henri Lefebvre, Urban Theory and the Politics of scale. In: International Journal of Urban and Regional Research 24 (2) S. 361-378.
- Brenner, Neil (im Erscheinen): Implosions/Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization. Berlin: Jovis.
- Callon, Michael (1986): Éléments pour une sociologie de la traduction: la domestication des coquilles St-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de St. Brieuc. L'Année Sociologique, numéro spécial La sociologie des Sciences et des Techniques (36) S. 169-208.
- Callon, Michael (1986): Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St. Brieuc Bay. In Law, John (Hg.): Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge. London: Routledge & Kegan Paul. S. 196-233.
- Cattacin, Sandro (1994): Stadtentwicklung zwischen Demokratie und Komplexität. Wien: Campus.
- Coleman, James S. (1990): Foundations of Social Theory. Harvard: Harvard University Press.
- De Roo, G., Jean Hillier & Joris Van Wezemaal (2012): Complexity and Planning: Systems, Assemblages and Simulations. Ashgate, Aldershot.
- DeLanda, Manuel (2002): Intensive Science and Virtual Philosophy. London, New York: Continuum.
- DeLanda, Manuel (2006): A New Philosophy of Society - Assemblage Theory and Social Complexity. London, New York: Continuum.
- Devecchi, Lineo U. (2012): Von politischen Grabenkämpfen zur kooperativen Planung: Der Paradigmenwechsel in der Stadtentwicklungspolitik hin zu einem urbanen Regime in Zürich. In: disP - The Planning Review 48 (4) S. 45-55.
- Devecchi, Lineo U. (2013): Who Governs and How: Governance Arrangements, Decision Making and Implementation Processes of Spatial Development Policies in Swiss Suburban Municipalities. Grenoble: Conference Paper Presented at the ICPP Conference in Grenoble, Available Online: <http://www.icppublicpolicy.org/Who-governs-in-public-governance#MULTILEVEL> (Zugriff 16.08.2013).
- Devecchi, Lineo U. (im Erscheinen): Entwicklungsideen im Spannungsfeld zwischen Stadt und Dorf: Politische Agendaziele in Schweizer Umlandgemeinden. In: Busse, Beatrix und Warnke, Ingo H. (Hrsg.): Place-Making in urbanen Diskursen – Interdisziplinäre Beiträge zur Stadtforschung. Boston/Berlin: De Gruyter.
- Devecchi, Lineo U. (2014): Structural conditions and local responses: Explaining different modes of local governance in Swiss suburban development, San Antonio (TX): Konferenzpaper präsentiert an der Annual Conference of the Urban Affairs Association.

- Devecchi, Lineo U. (2014): Structural conditions and local responses: Assessing forms of local governance and policy rationales in Swiss suburban development, Konferenzpapier präsentiert am Jahreskongress der Schweizerischen Vereinigung für Politikwissenschaft, Bern.
- Diener, Roger, Herzog, Jacques, Meili, Marcel & Schmid, Christian (2006). Die Schweiz: Ein städtebauliches Portrait. Basel: Birkhäuser.
- DiGaetano, Alan & Klemanski, John S. (1993): Urban Regimes in Comparative Perspective. In: Urban Affairs Review 29 (1) S. 54-83.
- DiGaetano, Alan & Strom, Elizabeth (2003): Comparative Urban Governance: An Integrated Approach. In: Urban Affairs Review 38 (3) S. 356-395.
- Douglas, Mary (1966): Purity and Danger: An Analysis of Concepts of Pollution and Taboo. London: Routledge and Keegan Paul.
- Dowding, Keith (2001): Explaining Urban Regimes. In: International Journal of Urban and Regional Research 25 (1) S. 7-19.
- Dowding, Keith; Dunleavy, Patrick; King, Desmond/Margetts, Helen & Rydin, Yvonne (1999): Regime Politics in London Local Government. In: Urban Affairs Review 34 (4) S. 515-545.
- Farias, Ignacio, & Bender, Thomas (2010): Urban Assemblages. London: Routledge.
- Geser, Hans (1987): Kommunales Regieren und Verwalten - Ein empirisches Handbuch. Grösch: Verlag Rüegger.
- Geser, Hans (2002): Die Gemeinden in der Schweiz. In: Klöti, Ulrich; Knoepfel, Hanspeter; Kriesi, Hanspeter; Linder, Wolf & Papadopoulos, Yannis (Hg.): Handbuch der Schweizer Politik. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. S. 421-468.
- Goffman, Erving (1959): The presentation of self in everyday life. New York.
- Goody, Jack (1977): The domestication of the savage mind. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, Peter A. & Taylor, Rosemary C. R. (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms. In: Political Studies 44 (5) S. 936-957.
- Harper, Richard H.R. (1998): Inside the IMF. An Ethnography of Documents. Technology and Organisational Action. London: Routledge.
- Hersperger, Anna M.; Gennaio-Francini, Maria-Pia & Kübler, Daniel (2013): Actors, Decisions and Policy Changes in Local Urbanization. In: European Planning Studies. S. 1-19.
- Hood, Christopher (1983): The Tools of Government. London/Basingstoke: Macmillan.
- Hood, Christopher (2007): „Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades. In: Governance 20 (1) S. 127-144.
- Hood, Christopher & Margetts, Helen. Z. (2007): The Tools of Government in the Digital Age. Basingstoke/New York: Macmillan.
- Immergut, Ellen (1998): The Theoretical Core of the New Institutionalism. In: Politics and Society 26 (1) S. 5-35.
- Kantor, Paul & Savitch, Hank V. (2005): How to Study Comparative Urban Development Politics: A Research Note. In: International Journal of Urban and Regional Re-

- search 29 (1) S. 135-151.
- Kantor, Paul; Savitch, Hank. V. & Haddock, Serena Vicari (1997): The Political Economy of Urban Regimes - A Comparative Perspective. In: Urban Affairs Review 32 (3) S. 348-377.
- Koch, Philippe (2011): Governance Wandel und Legitimität in Schweizer Agglomerationen. Baden-Baden: Nomos.
- Krajewski, Markus (2002): Zettelwirtschaft. Die Geburt der Datei aus dem Geiste der Bibliothek. Berlin: Kulturverlag Kadmos.
- Kübler, Daniel (2003): 'Metropolitan Governance' oder: Die unendliche Geschichte der Institutionenbildung in Stadtregionen. In: Information zu Raumentwicklung 8/9 S. 535-541.
- Kübler, Daniel (2006): Agglomerationen. In: Klöti, Ulrich; Knoepfel; Hanspeter, Kriesi, Hanspeter; Papadopoulos, Yannis & Sciarini, Pascal (Hg.): Handbuch der Schweizer Politik. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. S. 259-286.
- Kübler, Daniel & Scheuss, Urs (2005): „Metropolitanization and Political Change in Switzerland“, in: Hoffmann-Martinot, Vincent und Sellers, Jeffrey M. (Hrsg.): Metropolitanization and Political Change. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kühne, Armin (1997): Regimewandel durch Grossprojekte - Auf der Suche nach lokaler Handlungsfähigkeit in Zürich und Wien. Amsterdam: Verlag Fakultas.
- Ladner, Andreas (2005): Laymen and Executives in Swiss Local Government. In: Berg, Rikke und Nirmala, Rao (Hg.): Transforming Local Political Leadership. Houndsmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ladner, Andreas (2008): Die Schweizer Gemeinden im Wandel: Politische Institutionen und lokale Politik. Lausanne: IDHEAP.
- Ladner, Andreas & Steiner, Reto (2003): „Die Schweizer Gemeinden im Wandel: Konvergenz oder Divergenz?“, in: Swiss Political Science Review 9 (1): 233-259.
- Lascoumes, Pierre & Le Galès, Patrick (2004): Gouverner par les instruments. Paris: Sciences Po - Les Presses.
- Lascoumes, Pierre & Le Galès, Patrick (2007): Introduction: Understanding Public Policy Through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. In: Governance 20 (1) S. 1-21.
- Lascoumes, Pierre & Le Galès, Patrick (2012): Sociologie de l'action publique. Paris: Arman Colin.
- Latour, Bruno (2007): Turning around politics: A note on Gerard de Vries' paper. Social Studies of Science 37(5) S. 811–820.
- Latour, Bruno (1993): Le 'pédofil' de Boa Vista - montage photo-philosophique. In: Petites leçons de sociologie des sciences. Paris: Seuil. S. 171-225.
- Latour, Bruno 1987: Science in Action. How to follow scientists and engineers through society. Cambridge, Massachusetts: Harvard University.
- Latour, Bruno 1996: Der Berliner Schlüssel. Erkundungen eines Liebhabers der Wissenschaft. Berlin: Akademie Verlag.
- Latour, Bruno (1999): Pandora's Hope – Essays on the reality of science studies. Cambridge, Mass. : Harvard University Press.

- Latour, Bruno (2004): Why Has Critique Run out of Steam? From Matters of Fact to Matters of Concern. Critical Inquiry 30. S 238.
- Latour, Bruno (2005): Reassembling the social: An introduction to actor-network-theory. Oxford: Oxford University Press.
- Law, John & Hassard, John (2004): Actor Network Theory and After. Oxford: Blackwell.
- Lefebvre, Henri (1974): The Production of Space. Cambridge, MA: Blackwell.
- Linder, Wolf (1980): Zur Einführung: Kommunalpolitik im Spiegel Schweizerischer und Deutscher Literatur. In: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 20 S. 9-38.
- Loepfe, Matthias & Van Wezemaal, Joris (im Erscheinen): Rethinking Politics and the (post-) political through Deleuzoguattarian Micropolitics. In: Metzger, Jonathan Allmendinger, Philip & Oosterlynck, Stijn (Hg.): Democratic Deficits in European Territorial Governance.
- Loepfe, Matthias; Devecchi, Lineo U. & Zweifel, Christina (under review): Frames as Hidden Actors in Strategic Planning: A Study on the Performance of Strategies Promoting Urban Quality. In: Planning Theory and Practice.
- Loepfe, Matthias (2014) : Aus der Agglomeration „Stadt machen“: Empirische Einblicke, zentrale Prozessdynamiken und städtebauliche Implikationen. Working Paper.
- Loepfe, Matthias & Van Wezemaal, Joris (under review): About flying machines and rafts: Reflections on Jean Hillier's Multiplanar Planning Theory. In: Planning Theory.
- Lüthi, Sonja & Schwarz, Marc (2013) : „de drager - a film about Architect John Habraken“ Schwarzpictures.com
- Mayntz, Renate & Scharpf, Fritz W. (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, Renate und Scharpf, Fritz W. (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt a.M.: Campus. S. 39-72.
- Metzger, Jonathan; Allmendinger, Philip & Oosterlynck, Stijn (im Erscheinen): Displacing the Political - Democratic Deficits in Contemporary European Territorial Governance. Routledge.
- Mol, Annemarie 2002: The body multiple. Ontology in medical practice. Durham: Duke University Press.
- Muggli, Rudolf (2011): NFP 65 Urbane Brüche/lokale Interventionen: Werkzeugkasten für die öffentliche Hand zur Erreichung von Qualitätszielen (Entwurf). Bern: AD!VOCATE.
- Oliver, J. Eric (2001): Democracy in Suburbia. Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Oliver, J. Eric (2012a): Local Elections and the Politics of Small-Scale Democracy. Princeton/ Oxford: Princeton University Press.
- Oliver, J. Eric (2012b): Suburban Politics. In: Mossberger, Karen, Clarke, Susan E. & John, Peter (Hg.): The Oxford Handbook of Urban Politics. New York: Oxford University Press. S. 607-622.
- Pierre, Jon (1999): Models of Urban Governance. In: Urban Affairs Review 34 (3). S. 372-396.
- Pierre, Jon (2011): The Politics of Urban Governance. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Rittel, Horst & Webber, Melvin (1973): Dilemmas in a general theory of planning. Policy sci-

- ences 4, (2). S. 155–169.
- Rüegg, Erwin (1996): Urbanität und Stadtentwicklung: politische Entscheidungsprozesse. In Bologna, Frankfurt/Main und Zürich. Amsterdam: Verlag Fakultas.
- Serres, Michel, & Latour, Bruno (1995): Conversations on Science, Culture, and Time. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Scheffer, Thomas 2008: Zug um Zug und Schritt für Schritt – Annäherungen an eine transsequentielle Analytik. In: Klathoff, Herbert; Hirschauer, Stefan & Lindemann, Gesa (Hg.): Theoretische Empirie – Zur Relevanz qualitativer Forschung. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag. S. 368-398.
- Scheffer, Thomas 2010: Adversarial Case-Making. An Ethnography of the English Crown Court. Leiden: Brill.
- Scheffer, Thomas 2013: Das Bohren eigener Bretter. Zur transequentiellen Analyse des politischen Betriebs. In: Jens Adam & Asta Vonderau (Hg.) Formationen des Politischen. Anthropologie politischer Felder. Bielefeld: transcript. S. 91-120.
- Schmid, Christian (2006): Global City Zurich: Paradigms of Urban Development. In: Brenner, Neil und Keil, Roger (Hg.): The Global Cities Reader. London/New York. S. 159-169.
- Schmidt, Michaela (im Erscheinen): The Exclusionary Character of Public Administrations – Studies on Materiality and Sociality in Swiss Municipalities. In: Rethinking History. The Journal of Theory and Practice.
- Sellers, Jeffrey M. (2002): Governing From Below - Urban Regions and the Global Economy. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Sellers, Jeffrey M. (2005): Re-placing the nation - An agenda for comparative urban politics. In: Urban Affairs Review 40 (4). S. 419-445.
- Shapira, Zur (1997): Organizational decision making. Cambridge: Cambridge University Press.
- Silberberger, Jan (2011): Organizing the space of possibilities of an architectural competition. In: Geographica Helvetica, Vol. 66 (1). S 5-12.
- Söderström, Ola (1996): Paper cities: visual thinking in urban planning. In Cultural Geographies 3. S. 249-281.
- Söderström, Ola (2000): Des images pour agir. Le visuel en urbanisme. Lausanne: Éditions Payot.
- Stone, Clarence N. (1989): Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988. Lawrence: University Press of Kansas.
- Stone, Clarence N. (1993): Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach. In: Journal of Urban Affairs 15 (1) S. 1-28.
- Stone, Clarence N. (2005): Looking Back to Look Forward: Reflections on Urban Regime Analysis. In: Urban Affairs Review 40 (3). S. 309-341.
- Strebel, Ignaz, Schmidt, Michaela, Loepfe Matthias & Schmidt, Michaela (in Vorbereitung): Produktion von urbaner Qualität. 25 Vignetten zum Bauprozess auf Gemeindeebene. (Mit einem Vorwort von Joris van Wezemael). Buchpublikation, ETH Wohnforum – ETH CASE.
- Suchman (1978): Plans and situated actions. The problem of human-machine communica-

- tion. Cambridge: Cambridge University Press.
- Van der Heiden, Nico (2010): Urban Foreign Policy and Domestic Dilemmas – Insights from Swiss and EU City-regions. Essex: ECPR Press.
- Van Wezemaal (2005): Investieren im Bestand. St.Gallen:OGG
- Van Wezemaal, Joris (2012): Transformative Practice as an Exploration of Possibility Spaces. In Planning and Complexity. Systems, Assemblages and Simulations, herausgegeben von De Roo, Gert, Hillier, Jean und Van Wezemaal, Joris. Farnham/UK: Ashgate Publishing Ltd. S. 93-116.
- Van Wezemaal, Joris E. & Loepfe, Matthias (2009): Veränderte Prozesse der Entscheidungsfindung in der Raumentwicklung. In: Geographica Helvetica 64 (2). S. 106-118.
- Windisch, Uli (1976): Lutte de clans, lutte de classes: Chermignon, la politique au village. Lausanne: L'age de l'homme.
- Wolff, Stephan (1983): Die Produktion von Fürsorglichkeit. Bielefeld: AJZ-Druck + Verlag.
- Yaneva, Albena (2009): The making of a building. A pragmatist approach to architecture. Oxford: Lang.



**Das ist das gemeinhin geteilte Bild: Eine adoleszente Landschaft, eitrig verpickelt, die noch nicht Stadt ist. Wer bietet Abhilfe?**



**UNI  
FR**  
■

UNIVERSITÉ DE FRIBOURG  
UNIVERSITÄT FREIBURG

**ETH**

Eidgenössische Technische Hochschule Zürich  
Swiss Federal Institute of Technology Zurich



**Universität  
Zürich** <sup>UZH</sup>

4. März 2014