

Der Einfluss der überörtlichen Raumplanung auf die Siedlungsentwicklung

*Analyse der Regional Governance Capacities an Beispielen in
Deutschland und der Schweiz*

**Fakultät für Raumplanung
der TU Dortmund zur Erlangung des Grades**

- doctor rerum politicarum (Doktorin der Staatswissenschaften) (Dr. rer.pol.) -

vorgelegte kumulative Dissertation von
M. Sc. Nadine Kießling
geboren am 15. 07. 1990 in Ansbach

Der Einfluss der überörtlichen Raumplanung auf die Siedlungsentwicklung
Analyse der Regional Governance Capacities an Beispielen in Deutschland und der Schweiz
.Dissertation in der Fakultät Raumplanung, TU Dortmund, Dortmund
Nadine Kießling, im Oktober 2022

Eingereicht am	27. Mai 2022
Erstgutachter	Prof. Dr.-Ing. Stefan Siedentop Fachgebiet Stadtentwicklung, TU Dortmund Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung ILS
Zweitgutachter	PD Dr. Marco Pütz Forschungsgruppe Regionalökonomie und -entwicklung Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL
Vorsitzender der Prüfungskommission	Prof. Dr. Frank Othengrafen Fachgebiet Stadt- und Regionalplanung, TU Dortmund
Tag der Disputation	15. September 2022

DANKSAGUNG

Es gibt viele Menschen, denen ich für ihre Unterstützung bei meiner Dissertation danken möchte.

Zunächst danke ich allen Beteiligten am DFG-SNF-Forschungsprojekt „Der Einfluss der Raumplanung auf die Siedlungsentwicklung in Deutschland und der Schweiz – eine vergleichende Analyse von Steuerungsfähigkeiten und -wirkungen“: Prof. Christian Diller, Prof. Stefan Siedentop, PD Dr. Markus Pütz, Sebastian Eichhorn und David Pehlke. Die Diskussionen und Besprechungen im Rahmen des Projektteams haben sehr zum Fortschritt meiner Arbeit beigetragen.

Ein ganz besonderer Dank gilt meinem Betreuer an der WSL, Marco Pütz, der sich viel Zeit genommen hat, Gedanken und Ideen zu diskutieren, Vorschläge zu machen, Korrektur zu lesen und meine Dissertations-Artikel zu einem guten Ende zu führen. Ebenso danke ich meinen Kolleginnen und Kollegen an der WSL, allen voran Benjamin Schmid, Stefanie Müller, Olivia Wohlgemuth, Yasmine Willi, Gero Willi, Tamaki Ohmura, Theresa Ertl und Franziska Schmid, die mich sehr bei Fragen zum wissenschaftlichen Arbeiten, Erhebungs- und Auswertungsmethoden unterstützt haben. Danken möchte ich allen meinen InterviewpartnerInnen. Ebenfalls danken möchte ich Prof. Axel Priebs und Johannes Herburger für den Austausch und die Diskussionen zur Verknüpfung von Wissenschaft und Praxis.

Herzlich danken möchte ich auch meinen Freundinnen Manuela Brunner und Anna Fischer, die selbst wissenschaftlich arbeiten und mit denen ich immer reden konnte, wenn es denn notwendig war.

Sehr dankbar bin ich meinem Mann, meiner Familie und meinen Freundinnen und Freunden, weil sie mir es immer ermöglicht haben, abzuschalten und entspannende, schöne Dinge jenseits der Dissertation und dem Beruf zu tun. Ein besonderer Dank gilt meiner Großmutter Tina Neil, die mich immer sehr unterstützt hat und die leider viel zu früh von uns gehen musste.

Am 1.2.2020 begann ich meine Tätigkeit als Referentin für Planung beim Regionalverband Bodensee-Oberschwaben. Allen meinen Kolleginnen und Kollegen beim Regionalverband, den Verbandsdirektoren, den Mitgliedern der Verbandsversammlung sowie allen anderen mit der Regionalplanung der Region Bodensee-Oberschwaben assoziierten Akteuren gebührt ein herzlicher Dank, da ich durch die Zusammenarbeit mit ihnen die Planungspraxis und regionalen Governance-Prozesse in der Raumplanung aus unmittelbarer Nähe kennen lernen und für meine Arbeit an der Dissertation reflektieren und nutzbar machen konnte. Wissenschaft und Praxis müssen voneinander lernen und profitieren – ich konnte es über zwei Jahre durch die Dissertation und meine Stelle beim Regionalverband Bodensee-Oberschwaben tun und werde die Erkenntnisse auch für meine zukünftige Tätigkeit als Stellvertretende Verbandsdirektorin beim Regionalverband Bodensee-Oberschwaben nutzen.

ZUSAMMENFASSUNG

Angesichts weltweiter Krisen wie dem Artensterben und dem Klimawandel ist eine nachhaltige, ressourcenschonende Siedlungsentwicklung dringender denn je. Diese stellt in den wirtschaftlich starken und in vielen Landesteilen wachsenden Ländern Deutschland und der Schweiz eine große Herausforderung dar. Die Steuerung der Siedlungsentwicklung und die Koordination raumrelevanter Interessen gehört zu den Kernaufgaben der Raumplanung. Mit der Landes- und Regionalplanung in Deutschland sowie der kantonalen Richtplanung in der Schweiz kommt der verbindlichen, überörtlichen Ebene der Raumplanung in diesen zwei Ländern eine im europäischen Vergleich hohe Bedeutung zu. Überörtliche Raumordnungspläne sind in beiden Staaten flächendeckend verpflichtend aufzustellen und enthalten strategische Zielsetzungen und verbindliche Vorgaben zur Steuerung der Siedlungsentwicklung.

Wenig ist darüber bekannt, was überörtliche Raumplanung steuerungsfähig macht, wie die Koordination der verschiedenen Interessen und Belange in der Praxis genau abläuft, welche Rolle verschiedene Akteure dabei spielen und welche Wirkungen die überörtliche Raumplanung unter welchen Umständen erzielt. Kurzum: es fehlt an Erkenntnissen darüber, wie überörtliche Raumplanung in der Praxis funktioniert.

Um diese Erkenntnislücken zu reduzieren, bietet sich eine Konzeptualisierung der Steuerungs- und Koordinationsfähigkeiten (Regional Governance Capacities) der überörtlichen Raumplanung bei der Siedlungsentwicklung an. Regional Governance Capacities sind in dieser Arbeit die potenziellen Fähigkeiten und tatsächlichen Leistungen der in die überörtliche Raumplanung involvierten Akteure, raumbezogene Interessen zu koordinieren und so die regionale Siedlungsentwicklung gezielt zu steuern.

Ziel dieser Arbeit ist es, die Bedeutung von Regional Governance Capacities für die Koordination raumbezogener Interessen und die überörtliche Steuerung der Siedlungsentwicklung durch die Analyse von Beispielen aus Deutschland und der Schweiz herauszuarbeiten. Unter Zuhilfenahme von Regional Governance Capacities wird untersucht, wie Regionen mit Raumordnungsplänen in der Planungspraxis umgehen, wie sie Instrumente der überörtlichen Raumplanung umsetzen und besser zu verstehen, wie im Raum sichtbare Ergebnisse überörtlicher Raumplanung zustande kommen.

Empirische Grundlage ist eine Fallstudienanalyse mit je drei Regionen in Deutschland und der Schweiz, welche 2018-2022 im Rahmen eines SNF-Forschungsprojekts durchgeführt wurde. Dadurch ermöglicht diese Arbeit die Gegenüberstellung von Planungspraktiken, Ergebnissen räumlicher Planung sowie Regional Governance Capacities in verschiedenen Regionen zweier Nationalstaaten. Die Datenerhebung basiert auf leitfadengestützten ExpertInneninterviews und Plan- sowie Dokumentenanalysen, ferner Beobachtungen.

Im Ergebnis liefert diese Arbeit erstens einen Analyserahmen für Regional Governance Capacities im Kontext der überörtlichen Raumplanung durch die Verknüpfung konzeptioneller Bausteine aus der Planungsevaluationsforschung und der Governanceforschung. Dadurch können Steuerungs- und Koordinationsfähigkeiten für einzelne Planungsfälle untersucht und nachvollzogen werden – sowohl im Kontext von überörtlicher Raumplanung und Siedlungsentwicklung als auch im Kontext anderer Steuerungsbereiche (z. B. Erneuerbare Energien) und weiterer räumlicher Planungsebenen (z. B. kommunale Planung). Zweitens fördert diese Arbeit eine neue Perspektive auf die Planungsevaluationsforschung, indem sie hilft, besser zu verstehen, wie im Raum sichtbare Planungsergebnisse zustande kommen. Dies geschieht durch die Verknüpfung des Conformance-Ansatzes der Planungsevaluationsforschung mit Regional Governance Capacities und durch die Anwendung qualitativer Erhebungsmethoden. Essentiell ist dabei die Betrachtung konkreter Planungsfälle vor Ort statt ganzer Gebietskörperschaften. Drittens untersucht diese Arbeit, wie Raumplanungsinstrumente in Governance-Prozessen durch die Kombination formeller und informeller Instrumente und Prozesse und das Aushandeln alternativer Lösungen im Mehrebenensystem der überörtlichen Raumplanung umgesetzt werden. Dabei ist die Umsetzung einerseits von universellen Einflussfaktoren und andererseits von regionalen Besonderheiten wie den vorherrschenden Diskursen geprägt.

Die Ergebnisse zeigen, dass Regional Governance Capacities eine zentrale Rolle dabei spielen, wie Instrumente der überörtlichen Raumplanung zur Steuerung der Siedlungsentwicklung in der Praxis angewendet werden und welche Wirkungen sie dabei erzielen. Die Analyse von Steuerungsfähigkeiten, Steuerungsergebnissen und der Umsetzung von Raumplanungsinstrumenten hilft, besser zu verstehen, wie überörtliche Raumplanung in der Praxis funktioniert: durch eine Aneinanderreihung einzelner, in einen regionalen Kontext eingebetteter Planungsfälle, mit denen regionale Akteure situationsspezifisch umgehen. Diese Akteure sind selbst wiederum von Faktoren wie rechtlichen Rahmenbedingungen, aktuellen Diskursen, Einflussmöglichkeiten und persönlichen Interessen geleitet.

Regional Governance Capacities der überörtlichen Raumplanung sind damit situativ und kontextspezifisch und manifestieren sich in einer Vielzahl von Planungsfällen. Die zukünftige Raumplanungsforschung sollte sich daher verstärkt mit einzelnen Planungsfällen auseinandersetzen und weitere Konzepte und Methoden erproben, mit denen sich diese Planungsfälle analysieren und nachvollziehen lassen.

In der Praxis können Regional Governance Capacities erhöht werden, indem Akteure der überörtlichen Raumplanung Gelegenheiten wie neue oder veränderte gesellschaftliche Diskurse, politische Beschlüsse sowie Volksabstimmungen dafür nutzen, Einflussfaktoren auf die Planungspraxis zu verändern, bestehende Planungsinstrumente anders anzuwenden sowie neue Planungsinstrumente zu etablieren. Dafür braucht es gerade bei PlanerInnen Eigenschaften wie Überzeugungskraft, Verhandlungsgeschick und Durchsetzungsvermögen. Allerdings scheint die überörtliche Raumplanung vor allem in Deutschland bezogen auf die drohenden Krisen nicht ausreichend steuerungsfähig zu sein. Denn viele Planungspro-

zesse sind langwierig, schwerfällig rechtlich angreifbar, komplex und teilweise abhängig von Partikularinteressen einzelner Akteure. Es braucht eine anpassungsfähige, fehlerverzeihende und durchsetzungsstarke überörtliche Raumplanung, welche die für die Zukunft wirklich essentiellen Belange stärker gewichtet und durch ihre Steuerungsfähigkeit zur Bewältigung der drohenden Krisen beiträgt.

INHALTSVERZEICHNIS

Danksagung.....	3
Zusammenfassung.....	4
Verzeichnisse	10
Abbildungsverzeichnis	10
Tabellenverzeichnis.....	10
Teil I: Thematische Einführung	11
I.1 Anlass	12
I. 1.1 Forschungsbedarfe	14
I.1.2 Zielsetzung der Arbeit, Forschungsfragen, Aufbau	17
I.1.3 Struktur der Doktorarbeit	18
I.1.4 Integration der Dissertation in das Forschungsprojekt.....	23
I.1.5 Zentrale Begriffe	23
I.2 Konzeptionelle Grundlagen der Arbeit	25
I.2.1 Regional Governance und Governance Capacity	25
I.2.2 Policy-Arrangement-Konzept	27
I.2.3 Zur Umsetzung und Praxis der überörtlichen Raumplanung	30
I.2.5 Zwischenfazit	32
I.3 Überörtliche Raumplanung in Deutschland und der Schweiz.....	33
I.3.1 Ähnliche institutionelle und raumstrukturelle Ausgangsbedingungen.....	33
I.3.2 Unterschiede bei Staatsaufbau und Ausgestaltung der Raumplanung	34
I.3.3 Schlussfolgerungen	36
I. 4 Empirische Grundlagen der Arbeit	37
I.4.1 Forschungsdesign.....	37
I.4.2 ExpertInneninterviews im Rahmen der Vorstudie	39
I.4.3 Auswahl der Fälle.....	39
I.4.4 Vorstellung der Fälle	45
I.4.5 Datenerhebung und -auswertung im Rahmen der Fallstudienanalyse.....	49

Teil II: Publikationen.....	55
II.1 Assessing the Regional Governance Capacities of spatial planning: the case of the canton of Zurich	56
II.2 Assessing Spatial Planning Outcomes – A Novel Framework Based on Conformance and Governance Capacities	80
II.3 Wie funktioniert Raumplanung? Umsetzung von Instrumenten zur Steuerung der Siedlungsentwicklung in Deutschland und der Schweiz	100
II.4 Zersiedelung eindämmen und Freiraum schützen - Einflussfaktoren auf die Planungspraxis der überörtlichen Raumplanung in Deutschland und der Schweiz.....	127
II.5 Gewerbegebiete und regionale Steuermodelle der Zukunft – das Beispiel Kanton St. Gallen, Schweiz	151
Teil III: Schlussfolgerungen	155
III.1 Grenzen der Arbeit	156
III.2 Impulse für die Forschung.....	157
III.2.1 Regional Governance Capacities konzeptualisieren.....	158
III.2.2 Planungsergebnisse besser verstehen	159
III.2.3 Umsetzung von Instrumenten der überörtlichen Raumplanung in Regionen Deutschlands und der Schweiz	161
III.2.4 Bedeutung von Regional Governance Capacities.....	162
III.2.5 Übertragbarkeit der Ergebnisse	163
III.3 Forschungsbedarf	164
III.4 Impulse für die Praxis der überörtlichen Raumplanung	166
III.4.1 Übergreifende Impulse	166
III.4.2 Impulse aus der Schweiz für Deutschland.....	168
III.4.3 Impulse aus Deutschland für die Schweiz.....	171
III.5 Zukünftige Steuerungsfähigkeit der überörtlichen Raumplanung.....	172
Literaturverzeichnis	177
Anhänge.....	195
Anhang I: Interviewleitfäden der ExpertInneninterviews im Rahmen der Vorstudie	196
Anhang II: Interviewleitfäden Fallstudienanalyse.....	198
Anhang III: Übersicht Beobachtungen	206

VERZEICHNISSE

Diese Arbeit besteht aus drei Teilen. Die nachfolgenden Verzeichnisse gliedern sich ebenfalls in diese drei Teile. Teil I beinhaltet die thematische Einführung. Im Teil II sind die Publikationen enthalten. Die Nummerierung der Abbildungen und Tabellen in den Publikationen folgen der Original-Nummerierung. Teil III beinhaltet die gesamthafte, zusammenhängende Diskussion der Ergebnisse. Die Seitenzahlen beziehen sich stets auf die jeweilige Seite im vorliegenden Rahmentext.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2: Das Policy-Arrangement-Konzept-Tetraeder.....	28
Abbildung 3: Forschungsdesign der Dissertation.....	38
Abbildung 4: Fallauswahl.....	44
Abbildung 5: Lage der Fälle.....	49

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht über die Publikationen	21
Tabelle 2: Kenndaten zu den sechs Fällen.....	45
Tabelle 3: Überblick über die ExpertInneninterviews.....	51

TEIL I: THEMATISCHE EINFÜHRUNG

I.1 Anlass

In Deutschland und der Schweiz lässt sich – wie in vielen anderen hochentwickelten Staaten – eine anhaltend hohe Inanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke beobachten (Bovet/Reese/Köck 2018). Als Treiber dieses teils dispersen Siedlungsflächenwachstums werden in Deutschland und der Schweiz unter anderem die verbesserte Erreichbarkeit von Städten und Gemeinden (Siedentop 2009; Weilenmann/Seidl/Schulz 2017), fiskalische Fehlanreize wie Subventionen für Pendler (Siedentop 2009; Waltert/Seidl 2013) sowie sinkende Haushaltsgrößen bei gleichzeitig wachsenden Pro-Kopf-Wohnflächen (Schultz/Dosch 2005; Weilenmann/Seidl/Schulz 2017) benannt. Hohe Infrastrukturfolgekosten, der Verlust von fruchtbarem Ackerland und Wald sowie der Verlust von Tier- und Pflanzenarten durch die Fragmentierung der Landschaft sind beispielhafte negative Folgen dieser Entwicklung (Siedentop 2005; Jaeger/Bertiller 2007; Meinel/Henger/Krüger et al. 2020). In der Schweiz kommt erschwerend hinzu, dass aufgrund der Lage in den Alpen nur etwa drei Viertel der Landesfläche überhaupt für Siedlungs- und Verkehrszwecke genutzt werden können (BFS 2021b).

Der Begriff „Siedlungs- und Verkehrsfläche“ im deutschen Sprachgebrauch entspricht dem Begriff „Siedlungsfläche“ in der Schweiz. In dieser Arbeit wird der Schweizer Begriff verwendet. Die Themen Zersiedelung und Flächenverbrauch haben sowohl in Deutschland als auch in der Schweiz in der gesellschaftlichen Debatte der letzten Jahre einen hohen Stellenwert eingenommen. Das Bewusstsein für die Probleme der anhaltenden Flächeninanspruchnahme und fortschreitenden Zersiedelung ist gestiegen. Dies zeigt sich in der Schweiz an den eidgenössischen Volksinitiativen „Landschaftsinitiative“ und „Zersiedelungsinitiative“ sowie in Deutschland beispielsweise am bayerischen Volksbegehren „Betonflut eindämmen“ und in Baden-Württemberg an Bürgerbegehren gegen Satzungen von Bauleitplänen, welche nach der Einführung 2015 bis zum Jahr 2020 bereits 18 Mal lanciert wurden (Staatsministerium Baden-Württemberg o.J.; Bergische Universität Wuppertal 2021). Die Schweizer „Zersiedelungsinitiative“ forderte eine Kompensationspflicht bei der Neueinzonung von Bauflächen und wurde 2019 vom Stimmvolk abgelehnt (Schweizerischer Bundesrat 2019). Sie folgte der im Jahr 2013 zugunsten der Teilrevision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG) zurückgezogenen „Landschaftsinitiative“. Diese Teilrevision verpflichtete die Kantone dazu, in den kantonalen Richtplänen die Siedlungsfläche sowie dessen Verteilung im Kanton abschließend festzulegen. Die Kantone hatten bis 2019 Zeit, ihre kantonale Richtpläne entsprechend anzupassen (ARE 2014a). Das bayerische Volksbegehren „Betonflut eindämmen“ (2018) zielte darauf ab, eine gesetzliche Grenze für die Flächenneuanspruchnahme in Bayern einzuführen. Es wurde unter anderem aufgrund des Eingriffs in die kommunale Planungshoheit vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof als unzulässig erklärt (Bayerische Staatskanzlei 2018).

Sowohl in der Schweiz als auch in Deutschland besteht das politische Ziel, die Neuinanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu senken (Kießling/Wohlgemuth/Pütz 2022). In

Deutschland ist hier das 30-Hektar-Ziel zu nennen. Im Jahr 2000 wurde in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie das Ziel formuliert, die tägliche Flächenneuanspruchnahme bis 2020 auf 30 Hektar am Tag zu reduzieren. Da im Jahr 2017 die tägliche Flächenneuanspruchnahme noch bei 58 ha pro Tag lag und die Erreichung des 30-ha-Ziels bis 2020 als unrealistisch erschien, wurde das Ziel im Rahmen der Fortschreibung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie im Jahr 2016 auf das Jahr 2030 verschoben (BMBVS 2011; Umweltbundesamt 2017). Bis ins Jahr 2050 soll laut Klimaschutzplan eine Flächenkreislaufwirtschaft umgesetzt werden (Netto-Null-Flächenverbrauch) (Knieling/Muhl/Thümer 2022). Die Schweiz hat sich 2002 zum Ziel gesetzt, den Verbrauch an Siedlungsfläche pro Kopf auf den Mitte der 90er Jahre erreichten Wert, nämlich 400 m², zu beschränken (BFS 2021a). In der gesamten Schweiz betrug die Siedlungsfläche pro Kopf im Jahr 2018 396 m² und war in den Jahren davor z.T. höher (BFS 2021a). Dieses Ziel führt in einem wachsenden Land wie der Schweiz (BFS 2020d) allerdings zu einem stetig steigenden Anteil der Siedlungsfläche an der Gesamtfläche und stellt damit keine Flächenkreislaufwirtschaft dar.

Die Siedlungsfläche in der Schweiz ist in 23 von 26 Kantonen¹ zwischen 1992/1997 und 2013/2018 um 16 % , in Deutschland zwischen 1996 und 2015 um 17 % gewachsen² (BFS o.J; BFS 2020a; BFS 2021a; Umweltbundesamt 2017). Allerdings hat sich das Wachstum der Siedlungsfläche in der Schweiz und in Deutschland in den letzten Jahren verlangsamt (BFS o.J.; Umweltbundesamt 2017). Die Herausforderung, die Flächenneuanspruchnahme zu begrenzen, besteht in wachsenden Regionen, aber auch in Regionen mit Bevölkerungsrückgang (Knieling/Muhl/Thümer 2022). Im Fokus dieser Arbeit stehen wachsende Regionen. In vielen wachsenden Regionen Deutschlands und der Schweiz ist davon auszugehen, dass Siedlungsdruck besteht. In Stadtregionen ist zunehmend zu beobachten, dass sich aufgrund immer höherer Bodenpreise und zunehmender Flächenengpässe in den Kernstädten der Siedlungsdruck im weiteren Umland der Städte erhöht (Hesse/Mecklenbrauck/Polívka et al. 2016: 16; Volkmann/Growe/Münter et al. 2021). Die räumlichen Verflechtungen in vielen Stadtregionen erstrecken sich weit über die Grenzen der Kernstadt hinaus und machen eine regionale Steuerung der Siedlungsentwicklung notwendig (Priebis 2018b: 2550). Während in der Schweiz der Begriff „Zersiedelung“ in der öffentlichen Debatte häufig vorkommt, scheinen in Deutschland eher die Begriffe „Flächenverbrauch“ oder „Flächenfraß“ im Vordergrund zu stehen.

Angesichts der gegenwärtigen, sich gegenseitig verstärkenden Krisen wie dem nie da gewesenen Verlust an Tier- und Pflanzenarten sowie der Klimakrise (WBGU 2011, 2020) ist eine Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme und eine Eindämmung der Zersiedelung heutzutage wichtiger denn je. Bereits 2011 hat der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) eine große gesellschaftliche Transformation hin zu einem nachhaltigen Leben und Wirtschaften gefor-

¹ die neue Arealstatistik 2013/2018 lag zum Zeitpunkt des Erstellens dieser Arbeit nur für 23 Kantone vor.

² Die Schweizer Arealstatistik umfasst stets Zeiträume von sechs Jahren.

dert (WBGU 2011). In seinem neuen Gutachten betont der WBGU die Notwendigkeit einer „Landwende“ (WBGU 2020: 2) und verdeutlicht damit die Relevanz von Flächennutzungen bei der Bewältigung dieser Krisen. Der Raumplanung lässt sich bei der Umsetzung einer solchen gesellschaftlichen Transformation eine hohe Bedeutung beimessen (Schulz/Warner 2021: 71; Knieling/Koch/Kruse et al. 2021: 188).

In Deutschland und der Schweiz ist die überörtliche, d. h. oberhalb der kommunalen Ebene angesiedelte, Raumplanung ein zentraler Akteur bei der Steuerung der Siedlungsentwicklung, der Koordination raumbedeutsamer Interessen und der Lösung von Flächennutzungskonflikten (Konze/Scholich/Tönnies 2012: 97; Prieb 2018a: 2048). Aufgabe der überörtlichen Raumplanung ist es, die „Flächeninanspruchnahme [...] zu begrenzen“ (§2 Abs. 2 Raumordnungsgesetz Deutschland, ROG) und sicherzustellen, dass „der Boden haushälterisch genutzt“ wird (Art.1 Abs. 1 RPG). Wesentliches Instrument der überörtlichen Raumplanung ist in der Schweiz die kantonale Richtplanung, welche in manchen Kantonen durch die regionale Richtplanung ergänzt wird, und in Deutschland die Landes- und Regionalplanung. Diese überörtliche Ebene der Raumplanung vermittelt zwischen kommunaler und nationaler Ebene und ist in Deutschland und der Schweiz im europäischen Vergleich stark ausgeprägt (KPK 2016; Prieb 2018a: 2047). Kantonale Richtpläne, Landesraumordnungspläne und regionale Raumordnungspläne sind bundesweit verpflichtend und flächendeckend aufzustellen. Sie enthalten sowohl strategische Zielsetzungen als auch behördenverbindliche Vorgaben, v. a. für die Kommunen (§ 13 ROG, Art. 6 RPG). Die in ihnen enthaltenen rechtsverbindlichen Festlegungen sind das Ergebnis einer umfangreichen Interessensabwägung (KPK 2016; Prieb 2018a: 2050). Die überörtliche Raumplanung ist innerhalb der Kantone und Bundesländer unterschiedlich organisiert (Konze/Scholich/Tönnies 2012; Furkert/Skowronski 2018). Als föderale Staaten mit germanischem Rechtssystem gehören Deutschland und die Schweiz nach einer Studie von Newman und Thornley der gleichen „germanischen“ Planungsfamilie an (Newman/Thornley 1996; Wiechmann 2010). Daher sind beide Länder für die Gegenüberstellung von Planungspraktiken und -ergebnissen im Rahmen der empirischen Raumplanungsforschung prädestiniert.

I. 1.1 Forschungsbedarfe

Wenig ist darüber bekannt, was überörtliche Raumplanung steuerungsfähig macht, wie die Koordination verschiedener Interessen und Belange genau abläuft, welche Rolle verschiedene Akteure dabei spielen und welche Wirkungen die überörtliche Raumplanung unter welchen Umständen erzielt. Kurzum: es fehlt an Erkenntnissen darüber, wie überörtliche Raumplanung in der Praxis funktioniert (Oliveira/Herzberger 2018; Pagliarin 2018; Schmitt/Wiechmann 2018). Mit Hilfe einer Governance-Perspektive lassen sich diese Erkenntnislücken bearbeiten, denn die überörtliche Raumplanung in ihrer „Sandwich-Position“ zwischen übergeordneter und kommunaler Planung (Prieb 2018a) ist durch die horizontale und vertikale Koordination von Akteuren geprägt (Diller 2015: 114). Daraus lässt sich schließen, dass sich raumplanerische Fragestellungen mit dem Konzept von Regional Governance analysieren lassen (Nuissl/Heinrichs 2011; Schmitt/Wiechmann 2018).

Konkret fokussiert sich die vorliegende Arbeit auf drei Forschungsbedarfe, welche sich auf die Steuerungs- und Koordinationsfähigkeit der überörtlichen Raumplanung, das Zustandekommen von Planungsergebnissen und die Umsetzung von Instrumenten der überörtlichen Raumplanung beziehen.

Forschungsbedarf 1: Fehlende Erkenntnisse über die Steuerungs- und Koordinationsfähigkeit und die Steuerungsleistungen der überörtlichen Raumplanung (Governance Capacities) und wie sich diese ermitteln lassen. Mehrere Studien betonen die Bedeutung von (governance) capacity, also den Fähigkeiten und Leistungen von an regionalen Governance-Prozessen beteiligten Akteuren, als ein wichtiges Element von Regional Governance (Howlett/Ramesh 2014; Davoudi/Cowie 2016; Schmitt/Wiechmann 2018). Dennoch gibt es bislang wenige Versuche, diese Fähigkeiten und Leistungen im Kontext der räumlichen Planung zu konzeptionalisieren. Auf lokaler Ebene entwickelte die britische Stadtplanerin Patsy Healy in den Neunzigern ein sozialwissenschaftliches Konzept zur Ermittlung von Governance Capacity (Healey 1998; González/Healey 2005). Eine weitere Studie aus dem Jahr 2012 untersucht die Fähigkeit regionaler Akteure (also Governance Capacity) die Siedlungsentwicklung strategisch zu steuern am Beispiel der Großregion Dublin (Walsh 2012). Eine systematische Konzeptionalisierung von Governance Capacity im Kontext der überörtlichen Raumplanung, welche sowohl Planungspraktiken als auch die Ergebnisse und Wirkungen der überörtlichen Raumplanung einbezieht, fehlt bislang jedoch.

Forschungsbedarf 2: Fehlende Erkenntnisse darüber, wie Planungsergebnisse zustande kommen und wie es zu Übereinstimmungen und Abweichungen zwischen planerischen Intentionen und sichtbaren Ergebnissen im Raum kommt. Die Koordination raumbedeutsamer Interessen und die Steuerung der räumlichen Entwicklung sind wesentliche Ziele von Raumplanung (Danielzyk/Münter 2018). Daraus resultiert die Frage, warum es in bestimmten Fällen zu Übereinstimmungen und in anderen Fällen zu Abweichungen zwischen – beispielsweise in einem Raumordnungsplan festgelegten – planerischen Intentionen und tatsächlichen Entwicklungen vor Ort kommt. Über diese Frage, also das Verständnis über das Zustandekommen von Planungsergebnissen, ist erstaunlich wenig bekannt. Die meisten Studien zur Evaluation von Raumplanung untersuchen entweder, wie Akteure mit planerischen Intentionen umgehen (Performance-Perspektive) (Faludi 2000; Oliveira/Pinho 2009) oder sie vergleichen planerische Intentionen und im Raum sichtbare Ergebnisse, ohne detailliert nach den Gründen für das Zustandekommen dieser Ergebnisse zu forschen (Conformance-Perspektive) (Talen 1997; Genaino/Hersperger/Bürgi 2009; Grădinaru/Iojă/Pătru-Stupariu et al. 2017). Studien aus der Conformance-Perspektive bedienen sich dabei häufig quantitativer Methoden der Datenerhebung und -auswertung (Brody/Highfield 2005; Berke/Backhurst/Day et al. 2006; Wassmer 2006; Diller 2016). Eine Studie aus dem Jahr 2011 stellt hier eine Ausnahme dar, da sie qualitativ untersucht, woher Abweichungen zwischen planerischen Intentionen und der tatsächlichen Entwicklung in der Metropolregion Detroit resultieren (Loh 2011). Allerdings untersucht diese Studie nicht, wie es zu Übereinstimmung zwischen planerischen Intentionen und der tatsächlichen Entwicklung kommt und sie betrachtet auch nicht, welche

Rolle hier die Fähigkeiten und Leistungen der am regionalen Governance-Prozess beteiligten Akteure spielen.

Forschungsbedarf 3: Mangel an Erkenntnissen darüber, wie Instrumente der überörtlichen Raumplanung umgesetzt werden. Die dringende Notwendigkeit einer flächensparenden und ressourcenschonenden Siedlungsentwicklung sowie das Vorhandensein von Instrumenten der überörtlichen Raumplanung zur Steuerung der Siedlungsentwicklung werfen die Frage auf, *wie* diese Instrumente in regionalen Governance-Prozessen umgesetzt werden. Zur Umsetzung von Instrumenten der überörtlichen Raumplanung und zur Steuerung der Siedlungsentwicklung gibt es allerdings wenige empirische Studien. So bezieht sich die Planungsevaluationsforschung vor allem auf die Analyse von Raumordnungsplänen selbst (Planinhaltsanalysen, Implementationsstudien) oder auf die im Raum sichtbaren Wirkungen von Planung (Wirkungsanalysen) und weniger auf die Art und Weise der Umsetzung dieser Instrumente in Planungsprozessen (Diller 2016). Die raumbezogene Governance-Forschung liefert erste Erkenntnisse zur Umsetzung von Instrumenten der überörtlichen Raumplanung. So hebt eine Studie zur Umsetzung strategischer Pläne in 18 Stadtregionen Europas die Bedeutung von Verhandlungen und finanziellen Fördermöglichkeiten in Governance-Prozessen hervor (Oliveira/Hersperger 2018). Eine weitere Studie aus dem Bereich der Governance-Forschung betrachtet die Umsetzung neu eingeführter Instrumente der überörtlichen Raumplanung in den Niederlanden und kommt unter anderem zu dem Schluss, dass diese häufig nicht mit den Zielen von Gemeinden übereinstimmen (van Straalen/Janssen-Jansen/van den Brink 2014). Die Raumplanungswissenschaftlerin Wahrhusen hat in einer Governance-Analyse für vier Planungsregionen in Deutschland untersucht, welche Faktoren die Umsetzung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch Instrumente der Regionalplanung in Deutschland fördern und behindern (Wahrhusen 2021, 2019). Trotz dieser Studien besteht weiterhin Forschungsbedarf zur Umsetzung von Instrumenten der überörtlichen Raumplanung (van Straalen/Janssen-Jansen/van den Brink 2014; Hersperger/Oliveira/Pagliarin et al. 2018). Wahrhusen betont die Notwendigkeit, neben Deutschland weitere Länder mit überörtlicher Raumplanungsebene zu betrachten (Wahrhusen 2021: 289-290). Diesem Forschungsbedarf soll die vorliegende Arbeit Rechnung tragen.

Konzeptionell basiert die vorliegende Arbeit vor allem auf Literatur aus den folgenden Forschungsbereichen:

- Literatur zu Regional Governance und Governance Capacity (u. a. Institutional Capacity, administrative capacity, adaptive capacity) z. B. Nuissl/Heinrichs 2011; Pütz 2011; Dang/Visseren-Hamakers/Arts 2016; Koop/Koetsier/Doornhof et al. 2017; Oliveira/Hersperger 2018; Schmitt/Wiechmann 2018.
- Literatur zum Policy-Arrangement-Konzept, u. a. Arts/Leroy 2006; Molin/van den Konijnendijk Bosch 2014; Dang/Visseren-Hamakers/Arts 2016; van Straalen/van den Brink/van Tatenhove 2016.
- Literatur zur Evaluation von Planung, u. a. Talen 1997; Faludi 2000; Laurian/Day/Berke et al. 2004; Brody/Highfield 2005; Berke/Backhurst/Day et al. 2006; Loh 2011; Alexander 2012; Diller 2016.

I.1.2 Zielsetzung der Arbeit, Forschungsfragen, Aufbau

Um die oben genannten Erkenntnislücken zu reduzieren, bietet sich eine Konzeptualisierung der Steuerungs- und Koordinationsfähigkeiten (Regional Governance Capacities) der überörtlichen Raumplanung bei der Siedlungsentwicklung an. Die Betrachtung von Regional Governance Capacities kann dazu beitragen, Planungspraktiken, Planungsergebnisse und die Funktionsweise der überörtlichen Raumplanung besser zu verstehen. Regional Governance Capacities werden in dieser Arbeit definiert als die potenziellen Fähigkeiten und tatsächlichen Leistungen der in die überörtliche Raumplanung involvierten Akteure, raumbezogene Interessen zu koordinieren und so die Siedlungsentwicklung in einem bestimmten Gebiet gezielt zu steuern (Healey 2002; Pütz 2011; Dang/Visseren-Hamakers/Arts 2016).

Das übergeordnete Ziel der Dissertation ist es, die Bedeutung von Regional Governance Capacities für die Koordination raumbezogener Interessen und die Steuerung der Siedlungsentwicklung durch die überörtliche Raumplanung in Deutschland und der Schweiz herauszuarbeiten. Unter Zuhilfenahme von Regional Governance Capacity wird untersucht, wie verschiedene Kantone und Regionen mit Raumordnungsplänen in der Planungspraxis umgehen und wie Ergebnisse der Planung zustande kommen. Im Fokus stehen Regionen, die einem hohen Wachstumsdruck bei der Siedlungsentwicklung unterliegen. Diese Arbeit soll einen Beitrag dazu leisten, besser zu verstehen, wie überörtliche Raumplanung in der Praxis funktioniert.

Die Forschungsfragen der Arbeit basieren auf den in Abschnitt I.1.1 dargelegten Forschungsbedarfen. Die folgenden drei Forschungsfragen werden in den in Teil II dieser Dissertation aufgeführten Publikationen beantwortet:

Wie lassen sich Regional Governance Capacities im Kontext der überörtlichen Raumplanung konzeptionalisieren? Diese Arbeit entwickelt erstmals eine umfassende Konzeptionalisierung von Regional Governance Capacities der überörtlichen Raumplanung. Diese baut auf bestehenden Konzepten zur Evaluation von Raumplanung und zur Analyse von Governance-Prozessen auf und kann herangezogen werden, um die Steuerungs- und Koordinationsfähigkeit der überörtlichen Raumplanung in bestimmten Gebieten zu ermitteln und zu verstehen.

Wie können wir nachvollziehen, wie Planungsergebnisse zustande kommen? Unter Zuhilfenahme der Conformance-Perspektive der Planungsevaluationsforschung und Regional Governance Capacities wird ein Analysewerkzeug entwickelt. Mit diesem Analysewerkzeug lässt sich besser verstehen, wie Planungsergebnisse im Raum zustande kommen und warum diese mit den Festlegungen eines Raumordnungsplans übereinstimmen oder von diesen abweichen. Im Gegensatz zu vielen anderen Studien werden dabei qualitative statt quantitative Erhebungsmethoden verwendet. Zudem werden Einzelfälle unterhalb der kommunalen Ebene betrachtet, weil davon ausgegangen wird, dass das Zustandekommen von Planungsergebnissen am besten anhand von einzelnen Beispielen nachvollzogen werden kann.

Wie werden Instrumente der überörtlichen Raumplanung umgesetzt? In dieser Arbeit wird die Umsetzung von Instrumenten der überörtlichen Raumplanung zur Steuerung der Siedlungsentwicklung in Regionen Deutschlands und der Schweiz untersucht. Es wird eine Regional-Governance-Perspektive eingenommen. Gleichzeitig erfolgt eine Betrachtung von Planungspraktiken, deren Einflussfaktoren und Planungskulturen. Dadurch leistet diese Arbeit einen Mehrwert bezüglich der Umsetzungsorientierung der Raumplanungsforschung.

Diese Arbeit ist wie folgt aufgebaut: Teil I führt in das Thema der Arbeit ein. Dafür werden die konzeptionellen Grundlagen der Arbeit umrissen und es werden die für die Arbeit relevanten Gemeinsamkeiten und Unterschiede der überörtlichen Raumplanung in Deutschland und der Schweiz herausgearbeitet. Abschließend präsentiert Teil I das Design der empirischen Erhebung. Da es sich um eine kumulative Dissertation handelt, beinhaltet Teil II der Arbeit die fünf Publikationen, welche im Rahmen der Dissertation entstanden sind. Teil III der Publikation schließlich widmet sich den Schlussfolgerungen. Dieser Teil benennt die Grenzen der Arbeit und leitet aus den empirischen Ergebnissen Beiträge für die Forschung und zukünftige Forschungsbedarfe ab. Zudem werden mögliche Impulse für die Planungspraxis beschrieben. In einem Ausblick wird schließlich aufgezeigt, in wie fern die überörtliche Raumplanung als transformative Planung angesichts der gegenwärtigen und drohenden Krisen steuerungs- und koordinationsfähig ist.

I.1.3 Struktur der Doktorarbeit

Der Hauptteil der vorliegenden Arbeit besteht aus fünf Publikationen, die in Teil II der Dissertation vorgestellt werden. Drei dieser Publikationen (Kap. II.1 bis II.3) wurden in begutachteten (peer-reviewed) wissenschaftlichen Fachzeitschriften veröffentlicht (Publikation 1 und Publikation 2) bzw. zur Veröffentlichung angenommen (Publikation 3). Eine Publikation (II.4) ist ein bereits als „online first“ veröffentlichter Buchbeitrag in einem raumplanungswissenschaftlichen Handbuch, welches voraussichtlich im Laufe des Jahres 2022 erscheinen wird. Die Publikation II.5 ist ein praxisorientierter Bericht über einen Themenabend des Jungen Forums der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL) zur Arbeitszonenplanung im Kanton St. Gallen.

Die Publikation 1 mit dem Titel „*Assessing the Regional Governance Capacities of spatial planning: the case of the canton of Zurich*“ (Kap. II.1) beinhaltet das Regional-Governance-Capacities-Konzept, d. h. den Analyserahmen zur Ermittlung der Steuerungs- und Koordinationsfähigkeiten der überörtlichen Raumplanung bei der Siedlungsentwicklung. Es enthält zudem eine beispielhafte Anwendung des Analyserahmens am Fall Kanton Zürich. Die Publikation ist 2020 im Journal *Regional Studies, Regional Sciences* erschienen.

Forschungsfragen der Publikation 1 sind (Kiessling/Pütz 2020):

- Wie können wir die Steuerungs- und Koordinationsfähigkeiten der Raumplanung analysieren und bestimmen?

- Welche Steuerungs- und Koordinationsfähigkeiten charakterisieren die überörtliche Raumplanung im Kanton Zürich?

Die Publikation 2 mit dem Titel „*Assessing Spatial Planning Outcomes – A Novel Framework Based on Conformance and Governance Capacities*“ (Kap. II.2) entwickelt einen Analyserahmen zum besseren Verständnis von Planungsergebnissen, welches die Übereinstimmung (conformance) planerischer Intentionen mit im Raum sichtbaren Ergebnissen von Planung qualitativ betrachtet und dabei die Steuerungs- und Koordinationsfähigkeiten der überörtlichen Raumplanung – Regional Governance Capacities – als einen wichtigen Baustein in die Analyse mit einbezieht. Angewendet wird dieser Analyserahmen in einer multiplen Fallstudienanalyse mit vier regionalen Fällen (Kantone Schwyz, St. Gallen, Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg) und sechs eingebetteten Planungsfällen, welche konkrete Planungssituationen unterhalb der lokalen Ebene darstellen. Die Publikation 2 ist 2021 im Journal *Planning Theory & Practice* erschienen.

Forschungsfragen der Publikation 2 sind (Kiessling/Pütz 2021):

- Wie können wir Planungsergebnisse besser konzeptualisieren und untersuchen?
- Wie können wir besser verstehen, wie Übereinstimmungen und Abweichungen zwischen planerischen Intentionen und Planungsergebnissen zustande kommen?

Die Publikation 3 mit dem Titel „*Wie funktioniert Raumplanung? Umsetzung von Instrumenten zur Steuerung der Siedlungsentwicklung in Deutschland und der Schweiz*“ betrachtet die Umsetzung ausgewählter Planungsinstrumente der überörtlichen Raumplanung zur Steuerung der Siedlungsentwicklung in Deutschland und der Schweiz. Analysewerkzeug ist das Policy-Arrangement-Konzept. Die Fallstudienanalyse bezieht sich auf die Kantone Zürich und St. Gallen sowie der Planungsregionen Südlicher Oberrhein und Oberland. Die Publikation 3 wurde am 11.05.2022 für ein Special Issue zu Regionalem Wachstumsmanagement im Journal *Raumforschung und Raumordnung* zur Veröffentlichung angenommen. Die Publikation 3 zielt darauf ab, die Umsetzung von Instrumenten zur Steuerung der Siedlungsentwicklung in Deutschland und der Schweiz zu untersuchen, um besser zu verstehen, wie Raumplanung in der Praxis funktioniert. Die Forschungsfrage lautet:

- Wie werden Instrumente der überörtlichen Raumplanung zur Steuerung der Siedlungsentwicklung umgesetzt?

Der Buchbeitrag (Publikation 4) für das Handbuch „*Stadtregionales Flächenmanagement*“ (Herausgeber: Sebastian Henn, Thomas Zimmermann, und Björn Braunschweig) mit dem Titel „*Zersiedelung eindämmen und Freiraum schützen – Einflussfaktoren auf die Planungspraxis der überörtlichen Raumplanung in Deutschland und der Schweiz*“ untersucht, was die Planungspraxis der überörtlichen Raumplanung in den untersuchten Regionen Deutschlands und der Schweiz beeinflusst. Dafür werden in einer Fallstudienanalyse die Planungsregionen Südlicher Oberrhein und Oberland sowie die Kantone Zürich

und St. Gallen betrachtet. Im Fokus steht vor allem die Planungspraxis bei der Anwendung von Instrumenten der überörtlichen Raumordnungspläne. Der Buchbeitrag erschien am 19. 12. 2021 „online first“. Forschungsfragen sind:

- Welche Faktoren beeinflussen die Planungspraxis bei der Umsetzung überörtlicher Raumordnungspläne in Regionen Deutschlands und der Schweiz?
- Welche Schlussfolgerungen lassen sich in Hinblick auf diese Einflussfaktoren in Bezug auf ein nachhaltiges stadregionales Flächenmanagement ziehen?

Die praxisorientierte Publikation II.5 berichtet vom Themenabend „Gewerbegebiete und regionale Steuermodelle der Zukunft“ zur Arbeitszonenplanung im Kanton St. Gallen, welcher am 10. Mai 2021 als digitale Veranstaltung stattfand. Diese Veranstaltung wurde von der Doktorandin zusammen mit einer kleinen, aus dem Jungen Forum Nordrhein-Westfalen der ARL entstandenen Gruppe organisiert. Gast war der ehemalige Kantonsplaner des Kantons St. Gallen Ueli Strauss. Teilgenommen haben 18 Personen aus Wissenschaft und Praxis der Raumplanung. Der Themenabend zur Arbeitszonenplanung im Kanton St. Gallen war der erste einer Veranstaltungsreihe mit drei Themenabenden über die Planung von Industrie- und Gewerbegebieten mit Beispielen aus drei Ländern (nach dem Kanton St. Gallen das Bundesland Niederösterreich in Österreich und das Bundesland Nordrhein-Westfalen in Deutschland) im Jahr 2021.

Tabelle 4 enthält eine Übersicht über die Publikationen der Doktorarbeit (wissenschaftliche Publikationen und Praxispublikation) mit den wichtigsten Informationen.

Tabelle 1: Übersicht über die Publikationen

Kapitel II.1	Titel	Assessing the Regional Governance Capacities of spatial planning: the case of the canton of Zurich
	AutorInnen	Nadine Kiessling, Marco Pütz
	Forschungsfragen	<ul style="list-style-type: none"> • Wie können wir die Steuerungs- und Koordinationsfähigkeiten der Raumplanung analysieren und bestimmen? • Welche Steuerungs- und Koordinationsfähigkeiten charakterisieren die überörtliche Raumplanung im Kanton Zürich?
	Datenerhebung	Leitfadengestützte ExpertInneninterviews im Rahmen der Vorstudie; Einzelfallstudie am Kanton Zürich mit eingebetteten Fällen (Gemeinden Dietikon, Wettswil, Rheinau); Leitfadengestützte ExpertInneninterviews, Beobachtungen und Dokumentenanalysen
	Datenauswertung	Qualitative Inhaltsanalyse
	Bibliographische Angaben	Kiessling, N.; Pütz, M. (2020): Assessing the regional governance capacities of spatial planning: the case of the canton of Zurich. In: Regional Studies, Regional Science 7, 1, 183–205. doi: 10.1080/21681376.2020.1776631
Kapitel II.2	Titel	Assessing Spatial Planning Outcomes – A Novel Framework Based on Conformance and Governance Capacities
	AutorInnen	Nadine Kiessling, Marco Pütz
	Forschungsfragen	<ul style="list-style-type: none"> • Wie können wir Planungsergebnisse besser konzeptualisieren und untersuchen? • Wie können wir besser verstehen, wie Übereinstimmungen und Abweichungen zwischen planerischen Intentionen und Planungsergebnissen zustande kommen?
	Datenerhebung	Multiple Fallstudienanalyse mit vier regionalen und sechs eingebetteten Fällen; leitfadengestützte ExpertInneninterviews, Beobachtungen und Dokumentenanalysen
	Datenauswertung	Qualitative Inhaltsanalyse
	Bibliographische Angaben	Kiessling, N.; Pütz, M. (2021): Assessing Spatial Planning Outcomes – A Novel Framework Based on Conformance and Governance Capacities. In: Planning Theory & Practice 22, 3, 414–432. https://doi.org/10.1080/14649357.2021.1925951
Kapitel II.3	Titel	Wie funktioniert Raumplanung? Umsetzung von Instrumenten zur Steuerung der Siedlungsentwicklung in Deutschland und der Schweiz
	AutorInnen	Nadine Kießling, Marco Pütz
	Forschungsfragen	<ul style="list-style-type: none"> • Wie werden Instrumente der überörtlichen Raumplanung zur Steuerung der Siedlungsentwicklung umgesetzt?
	Datenerhebung	Leitfadengestützte ExpertInneninterviews im Rahmen der Vorstudie, multiple Fallstudienanalyse mit vier Fällen, ExpertInneninterviews, Beobachtungen und Dokumentenanalysen
	Datenauswertung	Qualitative Inhaltsanalyse
	Bibliographische Angaben	Kießling, N., Pütz, M. (2022): Wie funktioniert Raumplanung? Umsetzung von Instrumenten zur Steuerung der Siedlungsentwicklung in Deutschland und der Schweiz. In: Raumforschung und Raumordnung Spatial Research and Planning. 2022. https://doi.org/10.14512/rur.137

Kapitel II.4	Titel	Zersiedelung eindämmen und Freiraum schützen – Einflussfaktoren auf die Planungspraxis der überörtlichen Raumplanung in Deutschland und der Schweiz
	AutorInnen	Nadine Kießling, Olivia Wohlgemut, Marco Pütz
	Forschungsfragen	<ul style="list-style-type: none"> • Welche Faktoren beeinflussen die Planungspraxis bei der Umsetzung überörtlicher Raumordnungspläne in Regionen Deutschlands und der Schweiz? • Welche Schlussfolgerungen lassen sich in Hinblick auf diese Einflussfaktoren in Bezug auf ein nachhaltiges stadregionales Flächenmanagement ziehen?
	Datenerhebung	Leitfadengestützte ExpertInneninterviews im Rahmen der Vorstudie, multiple Fallstudienanalyse mit vier Fällen, ExpertInneninterviews, Beobachtungen und Dokumentenanalysen
	Datenauswertung	Qualitative Inhaltsanalyse
	Bibliographische Angaben	Kießling N., Wohlgemuth O., Pütz M. (2022): Zersiedelung eindämmen und Freiraum schützen. In: Henn S., Zimmermann T., Braunschweig B. (Hrsg.): Stadregionales Flächenmanagement. Berlin, Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-662-63295-6_9-1
Kapitel II.5	Titel	„Gewerbegebiete und regionale Steuermodelle der Zukunft“ JF-Themenabend am 10. Mai 2021
	AutorInnen	Nadine Kießling, Kerstin Meyer
	Bibliographische Angaben	Kießling, N.; Meyer, K. (2021): Gewerbegebiete und regionale Steuermodelle der Zukunft – das Beispiel Kanton St. Gallen, Schweiz. In: Nachrichten der ARL 51, 2, 68-70. https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/nachrichten/2021-2/nachrichten-2021-2.pdf

I.1.4 Integration der Dissertation in das Forschungsprojekt

Die Dissertation ist Bestandteil des Forschungsprojekts „Der Einfluss der Raumplanung auf die Siedlungsentwicklung in Deutschland und der Schweiz: Eine vergleichende Analyse von Steuerungs- und Koordinationsfähigkeiten und -wirkungen“ (Diller et al. 2016). Das Forschungsprojekt läuft von 2018 bis 2021/2022 und wird vom Schweizerischen Nationalfonds (SNF) und der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) finanziert. Projektpartner sind die Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL (Projektleiter Dr. Marco Pütz, Doktorandin Nadine Kießling), die Justus-Liebig-Universität Gießen (Projektleiter Prof. Dr. Christian Diller, Doktorand David Pehlke) und das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung Dortmund (Projektleiter Prof. Dr.-Ing. Stefan Siedentop, Doktorand Sebastian Eichhorn). Übergreifendes Ziel des Forschungsprojekts ist es, „eine systematische und flächendeckende komparative Analyse von Steuerungsergebnissen (Muster der regionalen Siedlungsentwicklung) mit einer quantitativen und qualitativen detaillierten Analyse von Planinhalten, Prozessen der Planerstellung und Planimplementation zu verbinden und damit erste generalisierende Rückschlüsse auf die Steuerungsform und -stärke unterschiedlicher Regional Governance-Arrangements in einer international vergleichenden Perspektive zu erarbeiten“ (Diller/Pütz/Siedentop o.J.). Die vorliegende Dissertation trägt in dreierlei Hinsicht zu dem Forschungsprojekt bei:

- Sie konzeptualisiert Regional Governance Capacities im Kontext der überörtlichen Raumplanung und der regionalen Siedlungsentwicklung (Publikation 1);
- Sie arbeitet den Einfluss nationaler Rahmenbedingungen und regionaler Besonderheiten auf Regional Governance Capacities heraus (Publikationen 3 und 4);
- Sie untersucht an ausgewählten Beispielen Wirkungszusammenhänge zwischen Regional Governance Capacities und dem Einfluss der Raumplanung auf die Siedlungsentwicklung (Publikationen 1, 2) und hilft, Wirkungen räumlicher Planung besser zu verstehen (Publikation 2).

I.1.5 Zentrale Begriffe

Zentrale Begriffe dieser Arbeit sind:

Regional Governance Capacity wird definiert als die potenzielle Fähigkeit und tatsächliche Leistung der in die überörtliche Raumplanung eines bestimmten Gebiets involvierten Akteure, raumbezogene Interessen zu koordinieren und so die Siedlungsentwicklung gezielt zu beeinflussen (Healey 2002; Pütz 2011; Dang/Visseren-Hamakers/Arts 2016). Eine wesentliche Erkenntnis der Publikation 1 ist, dass in jeder Region je nach Thema und Teilraum mehrere Regional Governance Capacities koexistieren (Kiessling/Pütz 2020). Daher wird der Begriff in der vorliegenden Arbeit in der Regel im Plural benutzt.

Überörtliche Raumplanung wird in dieser Arbeit als Überbegriff für die Schweizer kantonale (und teilweise regionale) Richtplanung und die deutsche Landes- und Regionalplanung gebraucht. Im Fokus

steht dabei die überörtliche und überfachliche Raumplanung bzw. Raumordnung, nicht die Fachplanungen (z. B. Landschaftsplanung) und auch nicht die kommunale Nutzungs- und Bauleitplanung.

Überörtliche Raumordnungspläne sind in dieser Arbeit kantonale (und zum Teil regionale) Richtpläne, Landesraumordnungsprogramme und regionale Raumordnungsprogramme. Da sich die Fallstudien in Deutschland auf die Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg beschränken, handelt es sich in Bezug auf Deutschland um Landesentwicklungspläne, Landesentwicklungsprogramme und Regionalpläne. Diese überörtlichen Raumordnungspläne stellen zentrale Instrumente der Koordination raumbedeutsamer Interessen und der Konzeption der zukünftigen räumlichen Ordnung und Entwicklung in einer Region, einem Land oder einem Kanton dar (KPK 2016; Goppel 2018; Prieb 2018a).

Siedlungsfläche – der Schweizer Begriff der „Siedlungsfläche“ ist gleichzusetzen mit dem Begriff „Siedlungs- und Verkehrsfläche“ in Deutschland. Diese Arbeit verwendet den Begriff „Siedlungsfläche“.

Region – dieser Begriff bezeichnet in der vorliegenden Arbeit ein territoriales Gebiet, welches sich auf Basis bestimmter Kriterien (z. B. administrative Grenzen, kulturelle Verbindungen, gemeinsame Historie) von anderen Gebieten abtrennen lässt und mehrere Kommunen innerhalb eines Nationalstaats umfasst (Sinz 2018). Regionen sind in dieser Arbeit v. a. die deutschen Planungsregionen und die Schweizer Kantone.

I.2 Konzeptionelle Grundlagen der Arbeit

Wesentliche konzeptionelle Bausteine dieser Arbeit sind Regional Governance, Governance Capacity, das Policy-Arrangement-Konzept sowie die Conformance- und die Performance-Perspektive der Planungsevaluationsforschung. Darüber hinaus spielen Elemente der Planungskulturforschung eine Rolle.

I.2.1 Regional Governance und Governance Capacity

Regional Governance. Der Begriff Regional Governance wird in der raumbezogenen und planungswissenschaftlichen Forschung vielfach verwendet. Eine allgemein anerkannte Definition für den Begriff gibt es nicht (Pütz 2011). Einigkeit besteht darin, dass es um institutionelle Vorgaben und praktische Handlungsweisen geht, durch die räumliche Entwicklungsprozesse in einer bestimmten Region koordiniert werden und bei denen eine Vielzahl an staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren mitwirken (Fürst 2003; Benz 2004a; Pütz 2011). In jeder Region laufen dabei die Prozesse der Lenkung und Beeinflussung von Raumentwicklungsprozessen anders ab. Daher besitzt jede Region ihr eigenes Regional Governance Regime (Pütz/Job 2016). Dass Regional Governance heute aus der planungswissenschaftlichen Diskussion nicht mehr wegzudenken ist, liegt unter anderem an der zunehmenden Bedeutung nichtstaatlicher Akteure, partizipativer Elemente, informeller Instrumente und Kooperationen in der Raumplanung (Healey 1999: 112; Knieling/Fürst/Danielzyk 1999: 195; Gnest 2008: 17). Im Zentrum steht die Frage, wie die überörtliche Raumplanung steuert und von wem sie gesteuert wird (Pütz 2011).

Mehrere Studien betonen, dass die Betrachtung von Regional Governance dazu beiträgt, besser zu verstehen, wie Raumplanung in der Praxis funktioniert (Nuissl/Heinrichs 2011; Pagliarin 2018; Schmitt/Wiechmann 2018). Diese Arbeit nimmt eine Regional-Governance-Perspektive ein, um die Funktionsweise der überörtlichen Raumplanung besser zu verstehen. Im Fokus stehen daher Institutionen, Akteure und ihre Handlungen (Willi/Pütz/Müller 2018).

Die kantonale Richtplanung in der Schweiz und die Regionalplanung in Deutschland als überörtliche Ebene der Raumplanung sind geprägt von ihrer Einbettung in ein Mehrebenensystem (Konze/Scholich/Tönnies 2012; Wahrhusen 2021: 30, 40). Deshalb muss die überörtliche Raumplanung unter dem Blickpunkt der „Multilevel Governance“ betrachtet werden (Benz 2004b). Im Vordergrund steht dabei das Zusammenwirken der verschiedenen Ebenen in Koordinationsprozessen, die sowohl horizontal (z. B. Koordination mit Fachplanungen) als auch vertikal (z. B. Koordination mit über- und untergeordneten Ebenen der Raumplanung) stattfinden und sich in der Praxis sowohl in Form von formellen Instrumenten als auch informellen Aushandlungsprozessen niederschlagen (Diller 2015).

Governance Capacity. Der englische Begriff capacity wird in Studien zu Regional Governance als wichtiger Einflussfaktor für den Erfolg und Misserfolg räumlicher Entwicklungsprozesse betrachtet, beispielweise bei Steuerungsversagen (Howlett/Ramesh 2014) sowie in Bezug auf die Lernfähigkeit und das Anpassungsvermögen von Regional-Governance-Regimes (Schmitt/Wiechmann 2018). Zudem spielt der capacity-Begriff eine wichtige Rolle bei der Debatte um Good Governance (Davoudi/Cowie

2016: 50, 53). Das englische Wort capacity kann unterschiedlich ins Deutsche übersetzt werden, z. B. mit Kapazität, Vermögen, Leistung, Kompetenz, und Fähigkeit (PONS GmbH o.J.). Interessant an diesem Begriff ist, dass er sowohl die potenzielle Fähigkeit als auch die tatsächlich erreichte Leistung umfasst. Es gibt keinen Begriff im Deutschen, der diese Doppelbedeutung besitzt. In der wissenschaftlichen Literatur werden dem Capacity-Begriff verschiedenste Adjektive vorangestellt. Beispielsweise bezieht sich Adaptive Capacity explizit auf die Anpassungsfähigkeit eines Systems beim Auftreten von Störungen. Damit ist dieser Begriff eng in Zusammenhang mit dem Thema Resilienz zu sehen (Pahl-Wostl 2009; Ceddia/Christopoulos/Hernandez et al. 2017). Bei Institutional Capacity liegt der Fokus auf den institutionellen Rahmenbedingungen (Healey 1998). Weitere verwandte Begriffe, auf die hier nicht näher eingegangen wird, sind Policy Capacity, Administrative Capacity, Strategic Capacity und Government Capacity (Pütz/Reimer 2018). Diese Arbeit betrachtet Regional Governance Capacities und knüpft damit am Begriff Governance Capacity an.

Dang et al. (2016) definieren Governance Capacity als die Fähigkeit von Akteuren, lösungsorientiert zusammenarbeiten, gemeinsame Probleme anzugehen und diese zu meistern. Es können zwei Ebenen von Governance Capacity unterschieden werden (Arts/Goverde 2006; Dang/Visseren-Hamakers/Arts 2016): Die erste Ebene kann als potenzielle Steuerungs- und Koordinationsfähigkeit (potential capacity bzw. institutional capacity) verstanden werden und bezieht sich auf die vorhandenen Voraussetzungen und institutionellen Rahmenbedingungen, welche für die Steuerungs- und Koordinationsfähigkeit der überörtlichen Raumplanung relevant sind. Im Zentrum steht die Frage: In wie fern sind die Voraussetzungen gegeben, die für eine wirksame und zielgerichtete Steuerung der Siedlungsentwicklung nötig sind? Die zweite Ebene kann als tatsächliche Steuerungs- und Koordinationsleistung (performative capacity) bezeichnet werden. Hier geht es darum, wie Akteure die vorhandenen Voraussetzungen in regionalen Governance-Prozessen nutzen und welche Leistungen sie dabei erbringen. Im Zentrum steht die Frage: Wie nutzen Akteure die gegebenen Voraussetzungen in ihren Lernprozessen, Strategien, Interaktionen, Handlungen und Entscheidungen und welche Leistungen erzielen Sie dabei?

Dieser Arbeit liegt die Annahme zugrunde, dass die Unterscheidung zwischen potenzieller Steuerungs- und Koordinationsfähigkeit und tatsächlicher Steuerungsleistung dazu beiträgt, die Funktionsweise von Raumplanung besser zu verstehen. Denn durch diese Unterscheidung kann geklärt werden, welche potenziellen Voraussetzungen für eine Steuerung der Siedlungsentwicklung überhaupt vorhanden sind. Diese Voraussetzungen müssen regionale Akteure bei ihrem Verhalten, ihrem Handeln und in ihren Entscheidungen nutzen, um eine Steuerungsleistung zu erzielen. Daher wird diese Unterscheidung in der vorliegenden Arbeit aufgegriffen.

Bestehende Analyserahmen zu capacity dienen als Anregung für die Konzeptualisierung von Regional Governance Capacities in der überörtlichen Raumplanung in Publikation 1 (Kiessling/Pütz 2020), beispielsweise, indem sie möglicherweise relevante Kriterien aufzeigen (Pahl-Wostl 2009; Gupta/Termeer/Klostermann et al. 2010; Dang/Visseren-Hamakers/Arts 2016; Koop/Koetsier/Doornhof et al.

2017). Die Analyseraster arbeiten in der Regel mit Dimensionen und ordnen diesen Dimensionen Kriterien und Indikatoren zu. Zwischen den einzelnen Ansätzen gibt es Überschneidungen. So kommen die Kriterien Ressourcen und Steuerungsinstrumente in mehreren Analyserastern vor (Gupta/Termeer/Klostermann et al. 2010; Dang/Visseren-Hamakers/Arts 2016; Koop/Koetsier/Doornhof et al. 2017).

Beispielhafte Kontexte, in denen der Capacity-Begriff bereits verwendet und konzeptualisiert wurde, reichen von der Klimawandelanpassung (Gupta/Termeer/Klostermann et al. 2010) über Umweltprobleme in Städten (Koop/Koetsier/Doornhof et al. 2017) hin zu Großprojekten (Giezen/Bertolini/Salet 2015) und zur Forstwirtschaft (Dang/Visseren-Hamakers/Arts 2016). Im Kontext der Raumplanung und der Siedlungsentwicklung finden sich bislang wenige Versuche, capacity umfassend und übergreifend zu systematisieren. Die Raumplanerin Patsy Healey (González/Healey 2005) hat Governance Capacity aus einer institutionalistischen Perspektive konzeptualisiert. Diese Konzeptionalisierung bezieht sich auf die lokale Planungsebene, geht von einem beteiligungsorientierten Planungsverständnis aus und fokussiert sich auf Interaktionen von Akteuren und Governance-Prozesse (Healey 2002). Walsh (2012) erörtert die Governance Capacity von Planungsstrategien zur Beeinflussung der räumlichen Entwicklung in der Großregion Dublin, Irland. Pütz (2011) untersucht die Raumplanung in der Großregion München und kommt zum Schluss, dass Machtverhältnisse, defizitäre Kapazitäten von Planungsbehörden und Zielkonflikte die Regional Governance Capacity der überörtlichen Raumplanung in der Region München beeinflussen.

Diese Arbeit greift die Argumentation von Pütz (2011) auf und fokussiert sich auf Regional Governance Capacities. Der Zusatz „regional“ bedeutet in dieser Arbeit dabei, dass es um die Governance Capacities geht, welche in einer bestimmten Region vorherrschen und durch die dort stattfindenden Handlungen, Verhaltensweisen und institutionelle Vorgaben geprägt werden. Dadurch werden in dieser Arbeit mit dem Konzept der Regional Governance Capacities die Konzepte Regional Governance und Governance Capacity vereinigt (Kiessling/Pütz 2020).

1.2.2 Policy-Arrangement-Konzept

Das Policy-Arrangement-Konzept dient in dieser Arbeit als Hilfsmittel zur Konzeptualisierung von Regional Governance Capacities und hilft dabei, den Umgang von Akteuren mit Raumordnungsplänen in der Planungspraxis zu verstehen. Das Policy-Arrangement-Konzept baut auf dem Neo-Institutionalismus (March/Olsen 1983) auf und vereinigt Elemente der Netzwerkanalyse, des Advocacy coalition framework (Sabatier 1988) sowie der Diskursanalyse (Hajer 1997; Dang/Visseren-Hamakers/Arts 2016). Das Konzept wird sowohl als Analyseraster (Arts/Goverde 2006: 93) als auch als Theorie mittlerer Reichweite (Dang/Visseren-Hamakers/Arts 2016: 1157) bezeichnet. In dieser Arbeit dient es als Analyseraster. Das Konzept wurde in den Niederlanden zur Untersuchung von Umweltpolitiken entwickelt (Arts/Goverde 2006: 93).

Anfangs sollte das Policy-Arrangement-Konzept aufzeigen, wie der politische Alltag mit übergeordneten Veränderungen in einem bestimmten Politikfeld zusammenhängt (Lieverink 2006: 45). Policy Arrangements lassen sich definieren als „die vorübergehende Stabilisierung der Organisation und Inhalte eines Politikfelds auf einer bestimmten Ebene der Politikgestaltung“ (Kießling/Pütz 2023: 5, zit. nach van Tatenhove/Arts/Leroy 2000: 54) (s. Publikation 3).

Das Policy-Arrangement-Konzept setzt sich aus den vier als gleichwertig anzusehenden Dimensionen Spielregeln, Diskurse, Akteure und Ressourcen, zusammen, welche eng miteinander in Verbindung stehen (Arts/Leroy/van Tatenhove 2006: 99): „These four dimensions of a policy arrangement are inextricably interwoven. This means that any change on one of the dimensions induces change on other dimensions.“ Daher wird das Policy-Arrangement-Konzept häufig als Tetraeder dargestellt (Abbildung 1).

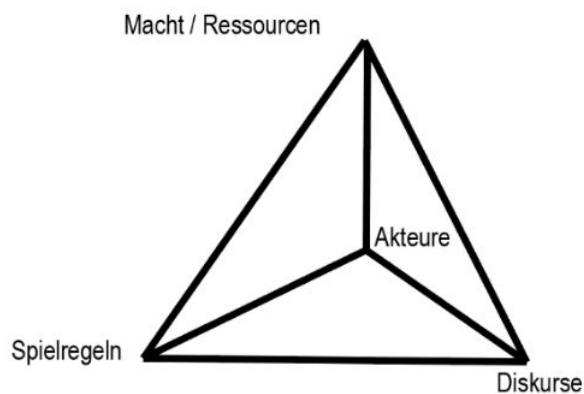


Abbildung 1: Das Policy-Arrangement-Konzept-Tetraeder

Quelle: Eigene Erstellung nach Liefferink 2006: 18.

Im Folgenden werden die vier Dimensionen des Policy-Arrangement-Konzepts so beschrieben, wie sie in der vorliegenden Arbeit Verwendung finden.

Spielregeln. Diese Dimension umfasst formelle und informelle Spielregeln. Formelle Spielregeln sind verbindliche Rechtsnormen wie Raumordnungspläne und Gesetze sowie verbindlich geregelte Verfahrensabläufe (Arts/Leroy/van Tatenhove 2006: 99). Zu den informellen Spielregeln gehören Konzepte, finanzielle Anreize, informatorische Instrumente sowie informelle Normen bei Interaktionen zwischen Akteuren (Lieverink 2006: 47, van Straalen/van den Brink/van Tatenhove 2016: 150).

Diskurse. Diese Dimension umfasst zunächst aktuelle politische und gesellschaftliche Themen und Fragestellungen, die sich auf die überörtliche Raumplanung auswirken. Zudem gehören zu dieser Dimension die Haltungen und Einstellungen von Akteuren zu diesen aktuellen Themen sowie die Auffassungen von Akteuren, wie politische und gesellschaftliche Herausforderungen angegangen und Probleme gelöst werden können (Arts/Leroy/van Tatenhove 2006: 99; Liefferink 2006: 47; van Straalen/van den Brink/van Tatenhove 2016: 150).

Akteure. Diese Dimension umfasst Akteure, die am betrachteten Politikfeld beteiligt sind, sowie die aus den Interessen, Einstellungen und Präferenzen dieser Akteure resultierenden Bündnisse (Koalitionen). Die Akteure interagieren miteinander, beispielsweise durch den Austausch von Informationen oder im Rahmen von Verhandlungen (Lieverink 2006: 47).

Ressourcen. Bei dieser Dimension ist zu unterscheiden zwischen Ressourcen an sich und den Einfluss, den Akteure durch die Nutzung vorhandener Ressourcen ausüben können (Lieverink 2006: 47). Unter die Ressourcen fallen unter anderem Wissensressourcen, finanzielle Ressourcen, Legitimation (Willi/Pütz/Jongerden 2020), Zuverlässigkeit (Boezeman/Vries 2019) und die Bereitschaft, sich für bestimmte Dinge einzusetzen (Mogge-Grotjahn 2010). Einfluss nehmen können Akteure beispielsweise, indem sie bestimmte Maßnahmen ergreifen, Urteile fällen und Verhandlungen in eine bestimmte Richtung lenken (Arts/Leroy/van Tatenhove 2006: 99; Lieverink 2006: 54-55).

Die vier Dimensionen werden in der Literatur unterschiedlich umschrieben. Beispielsweise werden informelle Normen bei Lieverink (2006: 47) den Diskursen zugeschlagen, während diese bei Arts und van Tatenhove (2004: 5) zu den Spielregeln zählen. Bei der Entwicklung eines aus dem Policy-Arrangement-Konzept abgeleiteten Modells und Analysekonzepts zur Ermittlung von Regional Governance Capacities erscheint die genaue Abgrenzung der Dimensionen von essentieller Bedeutung. Die Analyse eines Policy Arrangements kann bei jeder dieser vier Dimensionen beginnen, abhängig von Forschungsfrage und Perspektive (Lieverink 2006: 50-52).

Als Analyseraster von Governance-Prozessen fand dieser Ansatz beispielsweise bereits im Bereich der Forstwissenschaften (Dang/Visseren-Hamakers/Arts 2016; Mustalahti/Cramm/Ramcilovic-Suominen et al. 2017) oder Klimawandelanpassung (van Eerd/Wiering/Dieperink 2014) Anwendung. Im Bereich der Stadt- und Raumplanung wurde dieser Ansatz bereits im Zusammenhang mit der Entwicklung regionaler Planungsansätze in den Niederlanden (van Straalen/van den Brink/van Tatenhove 2016) und des urbanen Grünflächenmanagements (Molin/van den Konijnendijk Bosch 2014) verwendet.

Insgesamt scheint das Policy-Arrangement-Konzept ein geeigneter Ansatz zu sein, um die Konzeptualisierung von Regional Governance Capacities zu unterstützen und die Umsetzung von Instrumenten der überörtlichen Raumplanung zu untersuchen. Erstens handelt es sich um einen umfassenden und integrativen Ansatz, bei dem Akteure, Institutionen sowie Inhalte (Diskurse) gleichermaßen betrachtet werden (van Straalen/van den Brink/van Tatenhove 2016: 151). Zweitens ermöglicht die Übersichtlichkeit des Policy-Arrangement-Konzepts als Analyserahmen eine Strukturierung der fallspezifischen Untersuchungen im Sinne der Forschungsfragen dieser Arbeit. Drittens hängt das Policy-Arrangement-Konzept eng mit Regional Governance Capacities zusammen: Dang et al. (2016: 1158) bezeichnen die Verbindungselemente des Policy-Arrangement-Konzept-Tetraeders als „Governance Capacity“, weil sich die Steuerungs- und Koordinationsfähigkeiten eines Politikbereichs daraus ergeben, wie stark die

einzelnen Dimensionen miteinander verwoben sind. Dadurch besteht ein direkter Zusammenhang zwischen Regional Governance Capacities und dem Policy-Arrangement-Konzept, der sich für eine Konzeptionalisierung von Regional Governance Capacities nutzen lässt.

1.2.3 Zur Umsetzung und Praxis der überörtlichen Raumplanung

Um besser zu verstehen, wie die überörtliche Raumplanung in deutschen und Schweizer Regionen in der Praxis umgesetzt wird, können Beiträge aus der Planungskulturforschung und der Planungsevaluationsforschung herangezogen werden.

Planungskulturen stehen seit einigen Jahren verstärkt im planungswissenschaftlichen Diskurs. Das zeigen wissenschaftliche Beiträge (Knieling/Othengrafen 2015; Stead/Vries/Tasan-Kok 2015; Valler/Phelps 2018; Li/Dethier/Eika et al. 2019). Ein möglicher Grund hierfür ist das Ziel, den bislang als „unerklärbaren Rest“ (Altrock 2008: 2) dargestellten Teil von Raumplanung zu enthüllen. Es besteht ein weitgehender Konsens darüber, dass Planungspraxis von kulturellen Kontexten geprägt ist (Getimis 2012; Knieling/Othengrafen 2015). In Anlehnung an Getimis (2012: 29) definiert diese Arbeit Planungskulturen als Denkweisen, Handlungsmuster und Normen, welche die Umsetzung von Raumplanungsinstrumenten in einer bestimmten Region zu einem bestimmten Zeitpunkt prägen. Es ist daher davon auszugehen, dass die Betrachtung von Planungskulturen einen Beitrag zum Verständnis der Funktionsweise von Raumplanung in der Praxis liefern kann. Es fällt auf, dass Handlungsrouinen und informelle Normen auch Bestandteil der Dimensionen Spielregeln (z. B. als informelle Normen, Routinen) und „Diskurse“ (z. B. als Narrative) des Policy-Arrangement-Konzepts sind (Kießling/Pütz 2022, s. Publikation 3).

Die Planungsevaluationsforschung befasst sich unter anderem mit den Wirkungen und Ergebnissen räumlicher Planung (Diller 2016: 89). Sie eignet sich dafür, Steuerungsergebnisse der überörtlichen Raumplanung zu ermitteln und zu verstehen und dadurch nachzuvollziehen, wie Raumplanung in der Praxis funktioniert. Zudem können Bausteine der Planungsevaluationsforschung für die Konzeptionalisierung der Regional Governance Capacities der überörtlichen Raumplanung genutzt werden (Kiessling/Pütz 2020, 2021) (s. Publikationen 1 und 2). Die Planungsevaluationsforschung unterscheidet zwischen der Performance-Perspektive und der Conformance-Perspektive (Diller 2016: 86).

Die Conformance-Perspektive bewertet den Erfolg oder Misserfolg von Raumplanung auf Basis der Übereinstimmung zwischen den z. B. in einem Raumordnungsplan definierten Zielen oder Intentionen der Planung mit den Wirkungen der Planung, d. h. im Raum beobachtbaren Veränderungen (Barret/Fudge 1981; Alexander 2012; Diller 2016). Die meisten Studien, welche die Conformance-Perspektive anwenden, zeichnen sich durch drei Merkmale aus: erstens die Ausrichtung auf quantitativen empirischen Methoden, zweitens die fehlende Ermittlung von kausalen Zusammenhängen zwischen planerischer Intention und Ergebnissen und drittens die räumliche Betrachtungsebene (Kiessling/Pütz 2021,

s. Publikation 2). Studien aus der Conformance-Perspektive nutzen erstens zumeist quantitative Erhebungs- und Auswertungsmethoden, die auf Befragungen, sekundärstatistischen Daten oder Daten geographischer Informationssysteme (GIS) beruhen (Brody/Highfield 2005; Berke/Backhurst/Day et al. 2006; Wassmer 2006; Diller 2016). Eine Ausnahme von diesem quantitativen Mainstream ist die Studie von Loh (2011), in der Daten aus qualitativen Interviews und GIS-Analysen verwendet werden, um die fehlende Übereinstimmung zwischen Raumplanungsdokumenten auf kommunaler Ebene und der tatsächlichen räumlichen Entwicklung nachzuvollziehen (Loh 2011). Zweitens ermitteln die meisten Studien aus der Conformance-Perspektive keine kausalen Gründe für beobachtete Wirkungen und für Abweichungen zwischen planerischen Intentionen und im Raum beobachteten Ergebnissen von räumlicher Planung (Talen 1997; Walsh 2012; Grădinaru/Iojă/Pătru-Stupariu et al. 2017). Den meisten WissenschaftlerInnen ist dennoch bewusst, dass es neben dem Plan viele weitere Einflussfaktoren auf die räumliche Entwicklung gibt und dass planerische Intentionen nicht alleine verantwortlich für räumliche Entwicklungen sind (Brody/Highfield 2005; Feitelson/Felsenstein/Razin et al. 2017). Schließlich betrachten viele Studien aus der Conformance-Perspektive die Steuerungswirkung eines Planungsinstruments (z. B. Grüngürtel, Pläne zur Minderung von Naturgefahren) anhand der tatsächlichen Siedlungsentwicklung in einer ganzen Gemeinde, Stadt oder Region (Gennaio/Hersperger/Bürgi 2009; Loh 2011; Walsh 2012; Lyles/Berke/Smith 2016). Studien, welche die Wirkungen von Instrumenten der überörtlichen Raumplanung auf einen konkreten Planungsfall unterhalb der kommunalen Ebene betrachten, konnten in der Aufarbeitung des aktuellen Forschungsstands nicht gefunden werden (Kiessling/Pütz 2021, s. Publikation 2). Es stellt sich die Frage, ob eine Betrachtung solcher konkreter Anwendungsfälle hilft, Steuerungsergebnisse räumlicher Planung besser zu verstehen.

Die Performance-Perspektive hat ihren Ursprung in den Ansätzen der strategischen und kommunikativen Planung und wurde stark vom Artikel mit dem Titel „The Performance of Spatial Planning“ von Andreas Faludi aus dem Jahr 2000 geprägt. Während der Begriff conformance im Deutschen einfach Übereinstimmung bedeutet, kann der Begriff performance vielfältig übersetzt werden, beispielsweise mit Leistung, Durchführung, Ausführung oder Verhalten (PONS GmbH o.J.). Nach der Performance-Perspektive erfüllt ein Plan dann seinen Zweck und leistet etwas, wenn er eine wesentliche Rolle in nachfolgenden Entscheidungsprozessen spielt. Es wird also untersucht, wie Akteure mit einem Raumordnungsplan umgehen (Faludi 2000; Diller 2016). Anders als bei der Conformance-Perspektive liegt der Fokus bei der Performance-Perspektive damit auf Governance-Prozessen, auf der Verwendung von Plänen durch Akteure. Damit berücksichtigt die Performance-Perspektive, dass Raumordnungspläne für Akteure erstellt werden, welche den Plan interpretieren und verändern können (Faludi 2000). Studien zeigen, dass die Performance-Perspektive sich für die Analyse von Planungsprozessen eignet (Faludi 2000; van Straalen/Janssen-Jansen/van den Brink 2014). Aber da die Steuerung der tatsächlichen Siedlungsentwicklung eine Kernaufgabe der Raumplanung ist, ist es wichtig, auch die tatsächliche räumliche Entwicklung und nicht ausschließlich Planungsprozesse zu betrachten (Kiessling/Pütz 2021, s. Publikation 2).

Nach Faludi (2000) eignet sich die Performance-Perspektive vor allem für Pläne und Konzepte, welche strategische Zielsetzungen beinhalten. Die Conformance-Perspektive eignet sich ihm zufolge dahingegen eher für konkretere, verbindlichere Pläne, beispielsweise solche mit starker Projektorientierung. Diller (2016: 98) betont, dass die in Deutschland üblichen ordnungsrechtlichen Pläne – die überörtlichen Raumordnungspläne – aus beiden Perspektiven analysiert werden können. Denn sie können sowohl strategische, übergeordnete Zielsetzungen (beispielsweise die Realisierung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung) als auch konkrete, verbindliche Vorgaben (beispielsweise Mindestbruttowohndichten oder Grünzäsuren) enthalten. Aufgrund der Ähnlichkeit überörtlicher Raumordnungspläne in Deutschland und der Schweiz ist davon auszugehen, dass Dillers Argumentation gleichermaßen für kantonale und regionale Richtpläne gilt.

Auf Basis von Faludis Betrachtungsweise, dass die Conformance-Perspektive für die Analyse und Bewertung verbindlicher, konkreter und projektorientierter planerischer Intentionen besonders geeignet ist, lässt sich zudem Folgendes schließen: Die Steuerungsergebnisse von überörtlichen Raumordnungsplänen bei der Siedlungsentwicklung lassen sich möglicherweise besser anhand konkreter Beispiele vor Ort als anhand der Betrachtung der Siedlungsentwicklung einer gesamten Gebietskörperschaft oder Region nachvollziehen (Kiessling/Pütz 2021, s. Publikation 2).

1.2.5 Zwischenfazit

Die konzeptionellen Grundlagen dienen zusammen mit der empirischen Erhebung der Beantwortung der Forschungsfragen der Arbeit. Für die Konzeptionalisierung von Regional Governance Capacities im Kontext der überörtlichen Raumplanung können bestehende Analyserahmen herangezogen werden. Sinnvoll erscheint die Unterscheidung zwischen potenziellen Steuerungs- und Koordinationsfähigkeiten und tatsächlichen Steuerungsleistungen. Als Werkzeug für die Konzeptionalisierung eignet sich das Policy-Arrangement-Konzept, weil die Verbindungen zwischen dessen vier Dimensionen als Regional Governance Capacities betrachtet werden können und die Dimensionen selbst wichtige Einflussfaktoren auf Regional Governance Capacities aufgreifen. Zudem eignet sich das Policy-Arrangement-Konzept dafür, zu analysieren, wie Instrumente der überörtlichen Raumplanung umgesetzt werden. Dabei fällt auf, dass sich Planungskulturen in den Dimensionen Spielregeln und Diskursen des Policy-Arrangement-Konzepts wiederfinden. Die Kombination des Conformance-Ansatzes der Planungsevaluationsforschung mit Regional Governance Capacities könnte dazu beitragen, besser zu verstehen, wie Planungsergebnisse zustande kommen. Insgesamt können die vorgestellten konzeptionellen Bausteine und ihre Verknüpfungen ermöglichen, die Steuerungsfähigkeiten, Funktionsweise und Wirkungen der überörtlichen Raumplanung empirisch zu untersuchen und zu verstehen. Aufgrund der im nächsten Kapitel beschriebenen Ähnlichkeit der Planungssysteme und siedlungsstrukturellen Herausforderungen bietet sich eine Gegenüberstellung von Regionen Deutschlands und der Schweiz an.

I.3 Überörtliche Raumplanung in Deutschland und der Schweiz

Die vergleichbaren institutionellen Rahmenbedingungen sowie in Teilen ähnlichen räumlichen Herausforderungen machen Deutschland und die Schweiz prädestiniert für eine fallstudienbasierte Analyse der Regional Governance Capacities der überörtlichen Raumplanung. Es gibt aber auch Unterschiede, beispielsweise beim Staatsaufbau und den überörtlichen Raumordnungsplänen, welche zusätzlich Einblicke in nationale Einflüsse auf Regional Governance Capacities geben können.

I.3.1 Ähnliche institutionelle und raumstrukturelle Ausgangsbedingungen

Die administrativen Strukturen und Planungssysteme Deutschlands und der Schweiz sind sich in vielen Punkten ähnlich, was eine gute Ausgangsbedingung für die Gegenüberstellung der Regional Governance Capacities der überörtlichen Raumplanung in Regionen Deutschlands und der Schweiz in der vorliegenden Arbeit darstellt. So handelt es sich bei beiden Ländern um föderalistische Bundesstaaten mit einer starken Bündelung von Kompetenzen auf subnationaler Ebene (Newman/Thornley 1996: 60-62; ARL 2008: 3). Sowohl in Deutschland als auch in der Schweiz hat die Gemeindeautonomie eine hohe Relevanz. Städte und Gemeinden verfügen in Deutschland über die kommunale Selbstverwaltungsgarantie und damit die kommunale Planungshoheit (Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz) und in der Schweiz aufgrund des Grundsatzes der Subsidiarität (Art. 50 und 43a Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft) über die Gemeindeautonomie, welche in kantonalen Rechtsnormen ausgeformt wird (Magin/Eder/Vatter 2008: 196; Fiechter 2010: 14).

Die Planungssysteme Deutschlands und der Schweiz zeichnen sich zunächst durch eine etablierte vertikale Koordination mehrerer Planungsebenen und eine Konzentration raumplanerischer Kompetenzen auf subnationaler Ebene aus (Newman/Thornley 1996; Konze/Scholich/Tönnies 2012; Pehlke/Siedentop 2021). Sie gehören zusammen mit Österreich der sogenannten „germanischen Planungsfamilie“ an (Newman/Thornley 1996: 60-62).

Das Schweizer RPG und das deutsche ROG verpflichtet beide Länder dazu, überörtliche Raumordnungspläne mit rechtlich verbindlichen Festlegungen als zentrale Koordinationsinstrumente der überörtlichen Raumplanung verbindlich und flächendeckend zu erstellen (Art. 8 RPG, § 8 ROG). Die Schweizer Kantone erarbeiten hierfür kantonale Richtpläne als überörtliche Steuerungs- und Koordinationsinstrumente (KPK 2016, Art. 6 RPG). In Deutschland sind Landesraumordnungsprogramme und regionale Raumordnungsprogramme die zusammenfassenden, überfachlichen und übergeordneten Pläne der Bundesländer und Planungsregionen (§ 8 ROG). In den Kantonen, Bundesländern und Planungsregionen werden die überörtlichen Raumordnungspläne in einem akteursübergreifenden Diskurs entwickelt und deren Inhalte mit über- und untergeordneten Ebenen abgestimmt. Die überörtlichen Raumordnungspläne bestehen aus Text und Karten, sind auf einen mittelfristigen Zeitraum ausgelegt (15-25 Jahre) und

enthalten strategische Zielsetzungen und behördenverbindliche Festlegungen zur räumlichen Entwicklung und Ordnung des Plangebiets, welche auf nachgelagerten Planungsebenen zu beachten sind (§13 ROG, Art. 6 RPG) (Konze/Scholich/Tönnies 2012; KPK 2016; Prieb 2018a).

Im mehrstufigen Raumplanungssystem Deutschlands und der Schweiz sind die Kompetenzen des Bundes gering ausgeprägt (Regionalverband Hochrhein-Bodensee 2008: 21). Die kantonale Ebene in der Schweiz und die Ebenen der Landes- sowie Regionalplanung in Deutschland besitzen auch aufgrund der oben beschriebenen Raumordnungspläne eine größere Bedeutung. Viele raumplanerischen Kompetenzen sind in beiden Ländern auf der kommunalen Ebene angesiedelt. In Deutschland sind die Städte und Gemeinden im Rahmen der Bauleitplanung (Flächennutzungspläne, Bebauungspläne) und in der Schweiz im Rahmen der grundeigentümergeleiteten kommunalen Nutzungsplanung für die städtebauliche Planung zuständig (ARL 2008: 11, 140). Städte und Gemeinden in Deutschland und der Schweiz sind die wesentlichen Adressaten der überörtlichen Raumordnungspläne und haben deren verbindliche Festlegungen zu beachten bzw. zu berücksichtigen. Gleichzeitig ist die überörtliche Raumplanung aufgrund der kommunalen Autonomie bzw. Planungshoheit dazu verpflichtet, Städten und Gemeinden in der kommunalen Nutzungs- und Bauleitplanung ausreichend Handlungsspielraum einzuräumen (Gegenstromprinzip) (KPK 2016; Kümper 2018).

Deutschland und die Schweiz zählen zu den wirtschaftlich stärksten Ländern Europas. In den wachsenden Regionen beider Länder – den Agglomerationsräumen und dem Mittelland in der Schweiz (BFS 2020d) sowie den wachsenden Stadt-Umland-Regionen vieler deutscher Ober- und Mittelzentren (BBSR 2018b) – bestehen daher sicherlich vergleichbare raumstrukturelle Trends und damit Herausforderungen bei der Steuerung der Siedlungsentwicklung. Dazu zählen Siedlungsdruck und Flächennutzungskonflikte, wobei die Flächeninanspruchnahme für neue Siedlungsflächen häufig auf Kosten landwirtschaftlicher Flächen erfolgt (Bovet/Reese/Köck 2018). Siedlungsdruck und Flächennutzungskonflikte im Umland und Agglomerationen werden verschärft durch jahrelange Prozesse der Suburbanisierung, einer steigenden Anzahl an Haushalten und wachsenden Pro-Kopf-Wohnflächen (Schultz/Dosch 2005). Daher wird es als notwendig erachtet, aufgrund von funktionalen Verflechtungen und gemeindeübergreifenden Flächennutzungskonflikten eine regionale Steuerung der Siedlungsentwicklung zu forcieren (Jaeger/Bertiller 2007; Hoymann/Goetzke 2018; Prieb 2018b). Der Föderalismus sowie die im Folgenden dargestellten institutionellen Unterschiede zwischen beiden Ländern lassen erwarten, dass Bundesländer, Planungsregionen und Kantone mit den Herausforderungen des Wachstums, des Siedlungsdrucks, eines stadtreionalen Flächenmanagements und der Nutzung regionaler Steuerungsmöglichkeiten bei der Siedlungsentwicklung unterschiedlich umgehen.

I.3.2 Unterschiede bei Staatsaufbau und Ausgestaltung der Raumplanung

Charakteristisch für die Schweiz sind die im internationalen Vergleich einzigartig stark ausgeprägten direktdemokratischen Entscheidungsprozesse. Diese haben zur Konsequenz, dass die stimmberechtigten

Bürgerinnen und Bürger bei wichtigen politischen Fragen über Volksabstimmungen Urteile fällen können (ARL 2008: 135). In Deutschland basiert die Staatsordnung hingegen auf der repräsentativen Demokratie (Deutscher Bundestag o.J.). Anders als Deutschland ist die Schweiz kein Mitglied der Europäischen Union. Während sich die ca. 8,6 Mio. Einwohner/-innen der Schweiz auf ganze 26 Kantone aufteilen (BFS 2020c), gibt es in Deutschland bei einer Bevölkerung von rund 83 Mio. nur 16 Bundesländer (Statistisches Bundesamt 2020a). Daran zeigt sich, dass Deutschland relativ gesehen größere Gebietseinheiten aufweist als die Schweiz und Schweizer Kantone und deutsche Bundesländer daher nur bedingt miteinander vergleichbar sind.

Während das ROG in Deutschland relativ konkrete Vorgaben für die Raumordnung in den Ländern macht (z. B. beim Zielabweichungsverfahren nach § 6 ROG), lässt das RPG der Schweiz den Kantonen mehr Spielraum, auch bei der Wahl ihrer Planungsinstrumente (Kießling/Pütz 2022, s. Publikation 3). Anders als in Deutschland mit seinem Baugesetzbuch (BauGB) gibt es in der Schweiz kein bundesweit gültiges Baugesetz (Konze/Scholich/Tönnies 2012). Jeder Kanton regelt sein Baurecht selbst (Lendi 2003). Somit musste im Zuge der einleitend genannten Teilrevision des Raumplanungsgesetzes 2014 (vgl. Kap. I.1.1) jeder einzelne Kanton die neuen Vorgaben des Raumplanungsgesetzes in kantonales Recht überführen, beispielsweise beim Mehrwertausgleich (Abschöpfung von planungsbedingten Mehrwerten z. B. bei Umwandlung von Ackerland in Bauland) und bei der kantonalen Arbeitszonenbewirtschaftung (Maßnahmen für eine haushälterische Nutzung von Gewerbe- und Industriegebieten) (EspaceSuisse o.J.; ARE 2014b).

Die aufgrund der unterschiedlichen Größenverhältnisse abweichende Organisation der Raumplanung in Deutschland und der Schweiz zeigt sich deutlich bei der Anzahl und Gliederung der Planungsebenen. In der Schweiz gibt es meist drei Ebenen der Raumplanung (Bund, Kantone und Städte/Gemeinden). Nur in wenigen Kantonen, z. B. dem Kanton Zürich, gibt es zusätzlich zu den kantonalen noch regionale Richtpläne (ARE Zürich o.J.; KPK 2016: 22). Dahingegen gibt es in Deutschland in vielen Bundesländern fünf Planungsebenen, da neben der Raumordnung auf Bundesebene, der Landesplanung in den Bundesländern, der Regionalplanung in den Planungsregionen³ und der kommunalen Bauleitplanung zusätzlich die Ebene der Europäischen Union (Europäische Raumentwicklungspolitik) mit zu betrachten ist (ARL 2008: 14, 142; Diller 2018).

Ein bundesweites Instrument, das es in Deutschland nicht gibt und das in der Schweiz eine erhebliche Bedeutung für die Siedlungsentwicklung haben kann, ist der Sachplan Fruchtfolgeflächen. Bei den Fruchtfolgeflächen handelt es sich um landwirtschaftliche Flächen von sehr hoher Qualität. In jedem Schweizer Kanton ist eine Mindestfläche an Fruchtfolgeflächen dauerhaft zu erhalten (ARE o.J.a).

³ die Regionalplanung gibt es in allen Bundesländern mit Ausnahme der Stadtstaaten und des Saarlands (Prieb 2018a).

Die Kantone, welche in der Schweiz meist die einzige überörtliche Ebene der Raumplanung unterhalb der Bundesebene darstellen, haben deutlich mehr Befugnisse und Zuständigkeiten als die Trägerschaften der deutschen Planungsregionen in den meisten Bundesländern (KPK 2016; Pehlke/Diller/Eichhorn 2021). Während die kantonale Richtplanung immer beim Kanton und die Landesplanung immer auf Landesebene angesiedelt ist (KPK 2016; Goppel 2018), gibt es bei der Regionalplanung in Deutschland unterschiedliche Institutionalisierungsformen. In Bayern und Baden-Württemberg sind regionale Planungsverbände für die kommunal verfasste Regionalplanung zuständig, welche sich aus kommunalen Vertreter/-innen zusammensetzen und den Regionalplan beschließen. Damit wird der kommunalen Ebene eine hohe Bedeutung beigemessen (Regionalverband Hochrhein-Bodensee 2008: 21; Pehlke/Diller/Eichhorn 2021).

Auch hinsichtlich der Ausgestaltung der überörtlichen Raumordnungspläne gibt es Unterschiede zwischen Deutschland und der Schweiz. Regionale Raumordnungspläne sind in Deutschland aus den Landesraumordnungsplänen zu entwickeln (vgl. § 8 Abs. 2 ROG). Diese übergeordnete Ebene besitzen kantonale Richtpläne nicht, sie bedürfen lediglich einer Genehmigung durch den Bundesrat (vgl. Art. 11 Abs. 1 RPG). Ein zweiter Unterschied liegt beim Koordinationsstand und dem Grad der Verbindlichkeit der Festsetzungen. Viele kantonale Richtpläne unterscheiden drei Koordinierungsstände: erstens Vororientierungen, zweitens Zwischenergebnisse und drittens Festsetzungen. Festsetzungen sind vollständig abgewogen und rechtlich verbindlich, ähnlich wie Ziele der Raumordnung in Deutschland. Vororientierungen und Zwischenergebnisse befinden sich noch im Abwägungsprozess und können bei Richtplanrevisionen nach und nach zu Festsetzungen werden, wenn der Koordinationsprozess erfolgreich abgeschlossen ist (KPK 2016). Dahingegen legen Landesraumordnungspläne und Regionalpläne in Deutschland die anzustrebende räumliche Ordnung und Entwicklung eines Bundeslands bzw. einer Region zunächst einmal abschließend fest und definieren dafür zu beachtende Ziele der Raumordnung, welche keiner weiteren Abwägung mehr zugänglich sind, sowie in der Abwägung zu berücksichtigende Grundsätze der Raumordnung (§ 4 ROG).

1.3.3 Schlussfolgerungen

In Deutschland und der Schweiz schaffen ähnliche institutionelle Rahmenbedingungen und Herausforderungen bei der Siedlungsentwicklung in wachsenden Regionen vergleichbare Ausgangsbedingungen für eine fallstudienbasierte Analyse und Konzeptionalisierung von Regional Governance Capacities. Gleichzeitig lassen sich Unterschiede zwischen den beiden Staaten feststellen, z. B. hinsichtlich des Staatsaufbaus und der Kompetenzen der einzelnen Planungsebenen sowie bezüglich der rechtlichen Bedeutung und Ausgestaltung der Planungsebene der überörtlichen Raumplanung. Es lässt sich daher vermuten, dass die Steuerungs- und Koordinationsfähigkeiten sowie -leistungen der überörtlichen Raumplanung in beiden Ländern verschieden ausgeprägt sind und analysiert werden kann, wie sich nationale

Rahmenbedingungen auf regionaler Ebene manifestieren. Ebenso lässt der in beiden Ländern stark ausgeprägte Föderalismus Differenzen der Regional Governance Capacities auf regionaler Ebene annehmen.

I. 4 Empirische Grundlagen der Arbeit

Die Dissertation ist als eine multiple Fallstudienanalyse angelegt und umfasst qualitative Erhebungs- und Auswertungsmethoden.

I.4.1 Forschungsdesign

In Abbildung 2 ist das Forschungsdesign der Arbeit dargestellt. Kernelement des Forschungsdesigns ist die Fallstudienanalyse. Durch diese Fallstudienanalyse können Erkenntnisse über Wirkungszusammenhänge, Begründungsmuster und Prozesse bei der Steuerung der Siedlungsentwicklung in regionalen Governance-Regimes gewonnen werden (Lamker 2014; Yin 2014: 4, 16-17). Der Fallstudienanalyse wurde eine Vorstudie vorangestellt, in der grundsätzliche Informationen zur Konzeptionalisierung von Regional Governance Capacity sowie für die Fallstudienanalyse ermittelt wurden (I.4.2). Auf Basis der Vorstudie, in der leitfadengestützte ExpertInneninterviews durchgeführt wurden, und der Literaturrecherche wurde das Regional-Governance-Capacities-Konzept entwickelt (Kiessling/Pütz 2020, s. Publikation 1). Als nächster Schritt wurden die Fälle für die Fallstudienanalyse ausgewählt (s. I.4.3, I.4.4). Anschließend wurde zunächst in einer Einzelfallstudie das Regional-Governance-Capacities-Konzept am Fall Kanton Zürich getestet (Kiessling/Pütz 2020, s. Publikation 1) und danach wurde die empirische Erhebung in den anderen Fällen durchgeführt (s. I.4.5).

Als Fall wird in dieser Arbeit das regionale Governance-Regime der überörtlichen Raumplanung in einem Kanton bzw. einer Planungsregion bezeichnet. Für die einzelnen Erhebungen im Rahmen der Publikationen wurden verschiedene Arten von Fallstudienanalysen durchgeführt, wobei der Fokus auf multiplen Fallstudienanalysen und dem Stil der Kovarianz-Analyse liegt (Blatter/Blume 2008: 317):

- Publikation 1 (s. II.1) enthält eine Einzelfallstudie (Kanton Zürich) mit eingebetteten Fällen (Stadt Dietikon, Gemeinden Wettswil und Rheinau). Im Fokus der Untersuchung steht die Frage, welche Kriterien die Regional Governance Capacities der überörtlichen Raumplanung beeinflussen (Kiessling/Pütz 2020). Daher handelt es sich um eine Kovarianz-Analyse (Blatter/Blume 2008: 317).
- Publikation 2 (s. II.2) enthält eine multiple Fallstudienanalyse (Fälle St. Gallen, Schwyz, Bayern, Baden-Württemberg) mit sechs eingebetteten Fällen (einzelne Planungssituationen in den vier Fällen, z. B. Hotelbau in Bayern). Hier werden also für die deutschen Fälle nicht Planungsregionen betrachtet, sondern Bundesländer. Es handelt sich ebenfalls um eine Kovarianz-Analyse, weil es darum geht, herauszufinden, wie (also durch welche Prozesse und Einflussfaktoren) Planungsergebnisse zustande kommen (Kiessling/Pütz 2021). Weil darüber hinaus auch

Planungsprozesse zurückverfolgt werden, kann zumindest in Teilen auch von einer Prozessanalyse gesprochen werden (Blatter/ Blume 2008: 319).

- Publikation 3 (s. II.3) enthält ebenfalls eine multiple Fallstudienanalyse (Fälle St. Gallen, Zürich, Südlicher Oberrhein, Oberland). Die untersuchten Instrumente der überörtlichen Raumplanung können als eingebettete Fälle bezeichnet werden. Auch hier liegt der Stil der Kovarianz-Analyse vor. Zentraler Gegenstand der Publikation ist es, herauszufinden, wie Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung aus überörtlichen Raumordnungsplänen umgesetzt werden (Kießling/Pütz 2022).
- Beim Buchbeitrag (s. II. 4) handelt es sich um eine multiple Fallstudienanalyse ohne eingebettete Fälle und um eine Kovarianz-Analyse. Ziel ist die Identifikation jener Faktoren, welche die Planungspraxis in den deutschen (Südlicher Oberrhein, Oberland) und Schweizer (St. Gallen, Zürich) Fällen beeinflussen (Kießling/Wohlgemuth/Pütz 2022).

Im Folgenden wird auf die in Abbildung 2 dargestellten Schritte der empirischen Erhebung eingegangen. Die Ergebnisse der Literaturrecherche sind in Kap. 1.2 dieser Arbeit beschrieben.

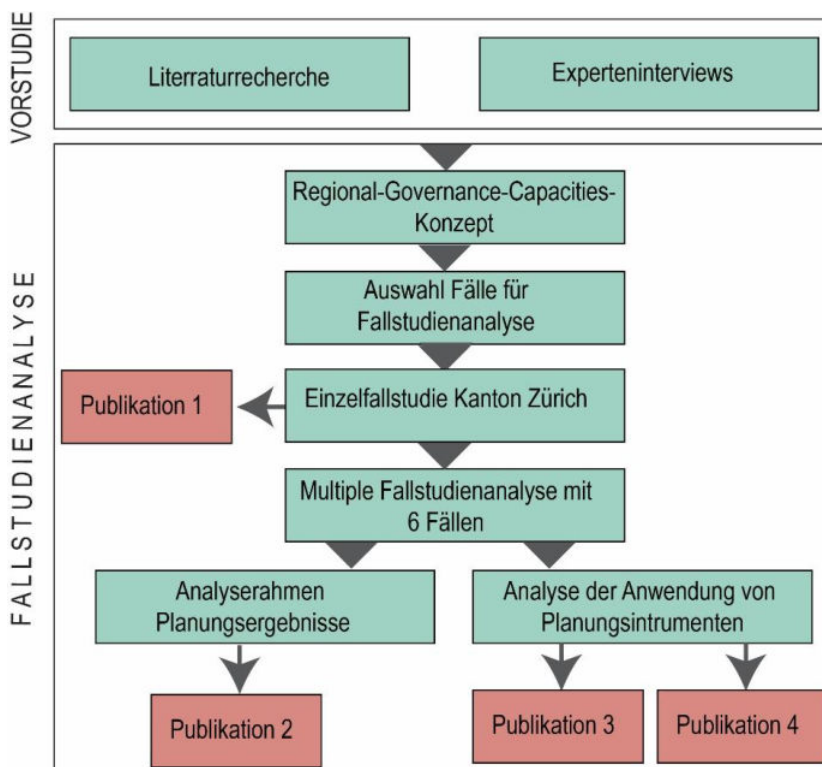


Abbildung 2: Forschungsdesign der Dissertation

Eigene Darstellung

I.4.2 ExpertInneninterviews im Rahmen der Vorstudie

Aufgrund des Mangels an wissenschaftlichen Erkenntnissen zur regionalen Steuerungs- und Koordinationsfähigkeit der Raumplanung bei der Siedlungsentwicklung kann die Konzeptionalisierung von Regional Governance Capacities nicht allein auf einer Literaturrecherche basieren. Durch leitfadengestützte qualitative ExpertInneninterviews im Rahmen einer Vorstudie konnten die aus den konzeptionellen Bausteinen und dem aktuellen Forschungsstand gewonnenen Erkenntnisse zu den Regional Governance Capacities der überörtlichen Raumplanung überprüft und kalibriert werden. Zudem konnten durch die gezielte Auswahl von ExpertInnen, die entweder die Schweizer oder die deutsche Raumplanung oder beide Planungssysteme kennen, grundlegende Informationen für die Fallstudienanalyse gewonnen werden.

Die Vorstudieninterviews wurden von September 2018 bis Januar 2019 durchgeführt. In acht persönlichen Interviews wurden neun ExpertInnen aus Wissenschaft und Praxis befragt und es wurden Tonbandaufnahmen sowie stichpunktartige Protokolle von den Interviews angefertigt. In Anhang 1 sind die wichtigsten Eckdaten der Interviews dargestellt. Grundlage für die Interviews war ein Leitfaden mit flexiblen Anpassungen je nach InterviewpartnerIn (s. Anhang II). Inhalte der Interviews waren zum Beispiel Instrumente der überörtlichen Raumordnungspläne und ihre Wirkungen, Akteure und Ressourcen der überörtlichen Raumplanung sowie Verständnisse und Ansichten zur Steuerungs- und Koordinationsfähigkeit der Raumplanung.

Ausgewertet wurden diese Interviews mithilfe von aus der Literaturrecherche gewonnenen möglichen Kriterien für Regional Governance Capacities sowie den vier Dimensionen des Policy-Arrangement-Konzepts. Die Interviewaussagen wurden in Extraktionstabellen diesen möglichen Kriterien zugeordnet. Im Laufe der Extraktion wurden aufgrund der empirischen Ergebnisse einzelne Kriterien zusammengeführt, anders gewichtet und neu hinzugefügt. Beispielsweise deuteten die Ergebnisse der Vorstudieninterviews auf eine höhere Bedeutung des Kriteriums Akzeptanz hin, als es aufgrund der Literaturrecherche zu erwarten war. Neu hinzugefügt wurde beispielsweise die Variable Kontext.

I.4.3 Auswahl der Fälle

Im nächsten Schritt wurden die Fälle für die Fallstudienanalyse ausgewählt. Diese Arbeit fokussiert sich auf Raumordnungspläne. Zu diesen zählen in der Schweiz kantonale Richtpläne und in Deutschland Landesraumordnungspläne und Regionalpläne. Fälle sind für Deutschland Planungsregionen und für die Schweiz Kantone, weil die kantonalen Richtpläne in der Schweiz und Regionalpläne in Deutschland eine ähnliche Flughöhe besitzen. Der Maßstab der meisten kantonalen Richtpläne und Regionalpläne beträgt 1:100.000 oder 1:50.000. Bei kleineren Kantonen kann der Maßstab größer als 1:50.000 sein (KPK 2016; Priebis 2018a: 2054; Kießling/Pütz 2022).

Ein weiterer Grund für die Gegenüberstellung von Planungsregionen und Kantonen ist, dass diese, anders als Bundesländer und Kantone, eine vergleichbarere Größe aufweisen. So betrug im Jahr 2019 der

Median der Bevölkerung aller Raumordnungsregionen (welche vom Gebietszuschnitt her in etwa mit den Planungsregionen übereinstimmen) Deutschlands 628.234 (Statistisches Bundesamt 2020b) und der Median aller Bundesländer 3.286.632 (Statistisches Bundesamt 2020a). Der Median der Bevölkerung aller Schweizer Kantone betrug im gleichen Jahr 237.134 (BFS 2020d). Dadurch zeigt sich, dass die Bevölkerungszahl von Planungsregionen vergleichbarer ist mit Schweizer Kantonen als die Bevölkerungszahl von Bundesländern.

Die Auswahl der Fälle erfolgt nach dem Most Similar Systems Design. Das bedeutet, dass die Fälle sich in möglichst vielen für die Untersuchungsfragen relevanten Eigenschaften (Variablen) ähnlich sind und sich in einer besonders interessierenden unabhängigen Variable stark unterscheiden (Blatter/Janning 2007: 144-146).

Ähnliche Rahmenbedingungen bestehen bei den Fällen hinsichtlich der folgenden Kriterien:

- Aufgrund eines deutlichen Wachstums von Bevölkerung und Beschäftigung ist anzunehmen, dass **Siedlungsdruck** besteht.
- Es gibt **keine Stadt mit einer Bevölkerung über 500.000** in der Planungsregion.
- Es liegt ein **rechtsverbindlicher überörtlicher Raumordnungsplan** – d. h. für die Schweizer Fälle ein kantonaler Richtplan, für die deutschen Fälle ein Landesraumordnungsprogramm und ein regionales Raumordnungsprogramm – vor.

Diese Arbeit betrachtet die Regional Governance Capacities der überörtlichen Raumplanung bei der Siedlungsentwicklung in wachsenden Regionen. Es wird davon ausgegangen, dass ein hohes Bevölkerungswachstum und Beschäftigungswachstum zu Siedlungsdruck führt, weil Wohnraum und Arbeitsplätze geschaffen werden müssen (Prietsch 2018b: 2552; Wahrhusen 2021: 287). Als Kantone mit einem deutlichen Bevölkerungswachstum und Beschäftigungswachstum gelten in dieser Arbeit diejenigen Kantone, deren Bevölkerungswachstum und Beschäftigungswachstum 2011-2015 im Vergleich mit anderen Kantonen in der oberen Hälfte lag. In Deutschland wurden die Planungsregionen im obersten Terzil des Bevölkerungswachstums und Beschäftigungswachstums 2011-2015 herangezogen (s. Abbildung 3).

In die Fallauswahl wurden keine Planungsregionen einbezogen, die eine Stadt mit über 500.000 EinwohnerInnen (Ew.) aufweisen. Denn in der Schweiz gibt es keine Städte in dieser Größenordnung. Die größte Stadt der Schweiz, Zürich, hatte im Jahr 2018 lediglich 415 367 Ew. (BFS 2020b). Da im Fokus der Arbeit in überörtlichen Raumordnungsplänen enthaltene Instrumente stehen, ist es essentiell, dass in den ausgewählten Fällen zum Zeitpunkt der Datenerhebung (Sommer 2018) rechtsverbindliche Raumordnungspläne vorliegen.

Kontrastierende Rahmenbedingungen bestehen hinsichtlich der folgenden Kriterien:

- Die **Trägerschaft** der Regionalplanung unterscheidet sich zwischen den untersuchten Staaten und gleicht sich innerhalb der untersuchten Staaten.

- Die untersuchten überörtlichen Raumordnungspläne sind **unterschiedlich aktuell**.
- Die **Regulierungsintensität** (RI) der überörtlichen Raumordnungspläne unterscheidet sich zwischen allen Fällen.

Die Trägerschaft bzw. Organisation stellt ein wesentliches Kriterium von Regional Governance dar (Willi/Pütz/Jongerden 2020). Daher ist zu vermuten, dass dieses Kriterium auch die Regional Governance Capacities beeinflusst. In der Schweiz ist die kantonale Richtplanung stets beim Kanton angesiedelt. In Deutschland unterscheidet sich die Trägerschaft der Regionalplanung sowohl zwischen den Bundesländern als auch z. T. innerhalb der Bundesländer. Auf staatlicher Ebene – wie in der Schweiz – ist die Regionalplanung lediglich in Schleswig-Holstein angesiedelt. Die meisten Bundesländer haben die Regionalplanung an regionale Planungsverbände delegiert, die sich entweder komplett selbst verwalten (Baden-Württemberg, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt) oder bei denen (Teil-)aufgaben von staatlichen Mittelbehörden wahrgenommen werden (Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen, Rheinland-Pfalz) (KPK 2016; Prieb 2018a; Pehlke/Diller/Eichhorn 2021). Von den zwölf Bundesländern, die in Deutschland regionale Raumordnungsprogramme aufstellen, haben acht – und damit die deutliche Mehrheit – das Modell der regionalen Planungsverbände gewählt. Dieses Trägerschaftsmodell wurde in dieser Arbeit bei der Auswahl der deutschen Fälle bevorzugt. Dadurch ist ein Vergleich der national jeweils häufigsten Trägerschaftsmodelle möglich.

Die Aktualität der überörtlichen Raumordnungspläne wurde als kontrastierendes Kriterium gewählt, da sowohl kantonale Richtpläne als auch Regionalpläne und Landesraumordnungsprogramme für einen mittelfristigen Zeitraum aufzustellen sind (§ 13 ROG, Art. 6 RPG). Dieser mittelfristige Zeitraum wird in der Schweiz mit 20 bis 25 Jahren angegeben (ARE o.J.b) und in Deutschland mit 10 bis 15 Jahren (Prieb 2018a: 2051). Das bedeutet, dass die letzte Gesamtüberarbeitung oder größere Teilüberarbeitung des kantonalen Richtplans nicht länger als 25 Jahre und des Regionalplans nicht länger als 15 Jahre zurückliegen sollte. Ansonsten wird der überörtliche Raumordnungsplan als nicht aktuell bezeichnet.

Die Regulierungsintensität ist ein Indikator, der im Rahmen des Forschungsprojekts „Der Einfluss der Raumplanung auf die Siedlungsentwicklung in Deutschland und der Schweiz: Eine vergleichende Analyse von Steuerungs- und Koordinationsfähigkeiten und -wirkungen“ von Pehlke entwickelt wurde (Kap. I.1.3). Sie misst die „potenzielle Steuerungsstärke des raumordnerischen Instrumentariums im Bereich der Wohnsiedlungsentwicklung“ (Pehlke/Diller/Eichhorn 2021: 6) und wurde für deutsche Regionalpläne und Schweizer kantonale Richtpläne erhoben (Pehlke/Siedentop 2021). Die Autoren haben die wichtigsten negativplanerischen und positivplanerischen Instrumente in den überörtlichen Raumordnungsplänen betrachtet, welche eine Steuerungswirkung auf die Siedlungsentwicklung entfalten können (Siedentop/Meinel/Pehlke 2020). Die Regulierungsintensität wurde der Fallauswahl in dieser Arbeit zugrunde gelegt, weil es bei der Analyse der Regional Governance Capacities der überörtlichen Raumplanung von Interesse ist, ob der betrachtete Raumordnungsplan eine hohe potenzielle Steuerungsstärke besitzt und es für Deutschland und die Schweiz keine weitere vergleichbare Datengrundlage gibt.

Dieser Indikator ist allerdings insoweit unter Vorbehalt zu sehen, als dass er lediglich die Wohnsiedlungsentwicklung betrachtet und nicht die Siedlungsentwicklung insgesamt. Zudem liegen der Regulierungsintensität ausschließlich die Inhalte der Raumordnungspläne zu Grunde (Siedentop/Meinel/Pehlke 2020). Aspekte wie z. B. der Umgang von Akteuren mit diesen Raumordnungsplänen oder Wechselwirkungen zwischen Raumordnungsplänen und anderen formellen und informellen Instrumenten der Raumplanung werden durch den Indikator nicht abgebildet. Dass jedoch diese Aspekte und damit Governance-Prozesse entscheidend für die Steuerungsfähigkeiten und -wirkungen der überörtlichen Raumplanung sind und nicht die Raumordnungspläne alleine, ist eine Grundannahme dieser Arbeit (s. Kap. I.2.1). Die von Governance-Prozessen beeinflussten Steuerungs- und Koordinationsfähigkeiten und -leistungen sind hier wesentlicher Untersuchungsgegenstand. Trotz dieser Restriktionen des Indikators wurde die Regulierungsintensität als eines von mehreren kontrastierenden Auswahlkriterien herangezogen, um die potenzielle Steuerungsstärke der Raumordnungspläne in der Fallauswahl mit einzu beziehen.

Abbildung 3 zeigt, wie die für die Fallauswahl infrage kommenden Regionen ausgewählt wurden. Als erster Schritt wurden die Kantone und Raumordnungsregionen mit einem hohen Bevölkerungs- und Beschäftigtenwachstum ermittelt. Es wurden für Deutschland für die Fallauswahl Raumordnungsregionen statt Planungsregionen herangezogen, weil hier die notwendigen Daten verfügbar waren und weil die Raumordnungsregionen in den meisten Bundesländern deckungsgleich mit den Planungsregionen sind (BBSR o.J.; Statistisches Bundesamt 2020b). Es wurden die Raumordnungsregionen im obersten Terzil und die Kantone in der oberen Hälfte der Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung im Zeitraum 2011 bis 2015 für die Fallauswahl herangezogen. Der Zeitraum 2011 bis 2015 ergibt sich aufgrund der in beiden Ländern zum Zeitpunkt der Fallauswahl verfügbaren Daten. Die Verwendung des obersten Terzils für Deutschlands und der Hälfte für die Schweiz begründet sich wie folgt: Es gibt deutlich weniger Kantone als Raumordnungsregionen. Nach der auf das Bevölkerungs- und Beschäftigtenwachstum bezogenen Vorauswahl sollte aber noch eine ausreichende Anzahl an Kantonen für die weitere Auswahl übrig sein. So war z. B. aufgrund der für die Durchführung der empirischen Erhebung verfügbaren Kapazitäten eine Beschränkung auf deutschsprachige Kantone notwendig. Wäre für die Schweiz ebenfalls das oberste Terzil der Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung herangezogen worden, so wären nicht ausreichend deutschsprachige Kantone für die Fallauswahl übrig geblieben.

Anschließend wurden für Deutschland diejenigen Raumordnungsregionen aussortiert, die eine Großstadt über 500.000 Ew. aufweisen. Nach diesen zwei Schritten verbleiben für die Schweiz folgende fünf deutschsprachige Kantone: Zürich, Luzern, Schwyz, Zug und St. Gallen. Für Deutschland verbleiben insgesamt sechzehn Raumordnungsregionen, davon zwei in Niedersachsen (Ostfriesland, Osnabrück), fünf in Baden-Württemberg (Bodensee-Oberschwaben, Heilbronn-Franken, Hochrhein-Bodensee, Neckar-Alb, Südlicher Oberrhein) sowie sieben in Bayern (Allgäu, Augsburg, Ingolstadt, Landshut, Oberland, Regensburg, Südostoberbayern). Zudem bleiben für je Bayern und Baden-Württemberg die jeweiligen Teilgebiete der grenzüberschreitenden Planungsregion Donau-Iller übrig.

Als dritter Schritt wurde für die verbleibenden Raumordnungsregionen ermittelt, ob gültige überörtliche Raumordnungspläne vorhanden sind. Dies ist bei allen Schweizer Kantonen der Fall, nicht aber bei den deutschen Planungsregionen. In Niedersachsen ist die Regionalplanung auf Landkreisebene angesiedelt (Priebis 2018a). Der Landkreis Osnabrück ist deckungsgleich mit der Raumordnungsregion; hier lag zum Zeitpunkt der Datenerhebung kein gültiges regionales Raumordnungsprogramm vor (Pehlke/Siedentop 2021: 21). Die Raumordnungsregion Ostfriesland besteht aus den Landkreisen Aurich, Wittmund und Leer sowie der kreisfreien Stadt Emden. Da in kreisfreien Städten Niedersachsens die Flächennutzungspläne die Funktion der regionalen Raumordnungsprogramme übernehmen, wurde die Stadt Emden nicht weiter untersucht. Für den Landkreis Aurich lag zum Zeitpunkt der Datenerhebung kein regionales Raumordnungsprogramm vor (Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz o.J.; Priebis 2018a). Aufgrund der rein kommunalen Trägerschaft scheiden die noch verbleibenden Landkreise Wittmund und Leer aus, da sich die Fallstudienauswahl auf die deutschlandweit häufigsten Trägerschaftsmodelle konzentriert und das Modell der rein kommunalen Trägerschaft nur in Niedersachsen vorkommt (Priebis 2018a).

Insgesamt führt die Fallstudienauswahl dazu, dass für Deutschland lediglich Raumordnungsregionen in den Bundesländern Bayern und Baden-Württemberg als potenzielle Fälle für die Fallstudienanalyse verbleiben. Aus diesen potenziellen Fällen wurden unter Zuhilfenahme der Kriterien Aktualität und Regulierungsintensität die finalen Fälle für die Fallstudienanalyse ermittelt.

Für die Schweiz wurden die drei Kantone Zürich, St. Gallen und Schwyz für die Fallstudienanalyse ausgewählt. Die rechtskräftigen kantonalen Richtpläne der fünf nach der Vorauswahl verbleibenden Kantone waren zum Zeitpunkt der Datenerhebung 2018/2019 alle sehr aktuell und z. T. schon an die 1. Teilrevision des RPG angepasst, sodass hinsichtlich der Aktualität der kantonalen Richtpläne keine große Kontrastierung der Fälle möglich war (Kissling 2017) (Tab. 2). Bei der Regulierungsintensität hingegen gibt es deutliche Unterschiede. So ist die Regulierungsintensität (Stand für alle Kantone: 2018) im Kanton Zürich sehr hoch. Im Kanton St. Gallen und im Kanton Schwyz ist die Regulierungsintensität niedriger als in den ebenfalls nach der Vorauswahl noch verbliebenen Kantonen Luzern und Zug (Pehlke/Siedentop 2021: 8, 30-31).



Abbildung 3: Fallauswahl

Eigene Darstellung

Für Deutschland wurden die drei Planungsregionen Donau-Iller, Oberland und Südlicher Oberrhein für die Fallstudienanalyse ausgewählt. Die grenzüberschreitende Planungsregion Donau-Iller wurde ausgewählt, weil der Regionalplan sehr alt ist – und damit als nicht mehr aktuell bezeichnet werden kann (Aufstellung 1987, seitdem keine Gesamtfortschreibung abgeschlossen) (Regionalverband Donau-Iller 1987). Zudem ist die Regulierungsintensität des Regionalplans (Stand: 2017) sowohl bei positivplanerischen als auch negativplanerischen Instrumenten sehr niedrig (Pehlke/Siedentop 2021: 21-23). Die Planungsregion Oberland in Bayern wurde ausgewählt, weil der zum Zeitpunkt der Datenerhebung rechtskräftige Regionalplan etwas aktueller war als der Regionalplan Donau-Iller (die meisten Kapitel stammten zum Zeitpunkt der Datenerhebung aus den Jahren 2000, 2001 und 2006) (Planungsverband Region Oberland 2020) und die Regulierungsintensität des Regionalplans bei positivplanerischen Instrumenten niedrig und bei negativplanerischen Instrumenten sehr niedrig ist (Pehlke/Siedentop 2021: 21-23). Das Landesentwicklungsprogramm Bayern (Stand 2020) ist deutlich aktueller als der Regionalplan Oberland (Bayerische Staatsregierung 2020). Die Planungsregion Südlicher Oberrhein wurde ausgewählt, weil der rechtskräftige Regionalplan zum Stand der Datenerhebung im Sommer 2018 sehr aktuell war (Stand 2017) (Regionalverband Südlicher Oberrhein 2017). Der Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg (Stand: 2002) kann hingegen als relativ alt bezeichnet werden (Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2002). Von den nach der Vorauswahl verbleibenden Planungsregionen Baden-Württembergs hatte zu Beginn der Fallstudienanalyse 2018 keine Planungsregion einen so aktuellen Regionalplan wie die Planungsregion Südlicher Oberrhein (Regionalverband Bodensee-Oberschwaben 1996; Regionalverband Hochrhein-Bodensee 1998; Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2002;

Regionalverband Heilbronn-Franken 2006; Regionalverband Neckar-Alb 2013). Daher wurde diese Region für die Fallstudienanalyse ausgewählt, obwohl bezüglich der Regulierungsintensität keine Daten vorliegen (Pehlke/Siedentop 2021: 21-23).

Tabelle 2: Kenndaten zu den sechs Fällen

Merkmal	Fälle Schweiz			Fälle Deutschland		
	Zürich	St. Gallen	Schwyz	Südlicher Oberrhein	Oberland	Donau-Iller
Fläche (km ²)	1.729	2.031	908	4.062	3.956	5.460
Bevölkerung	1.520.968 (2018)	507.697 (2018)	159.165 (2018)	1.092.157 (2019)	451.829 (2019)	1016820 (2019)
Bevölkerungsentwicklung 2012-2017	+8,0%	+4,5%	6,4%	+4,6%	+4,3%	4,3% (BY) bzw. 5,2% (BW)
Beschäftigtenentwicklung* 2011-2015	4,7%	4,2%	5,1%	9,7%	10,6%	9,8% (BY) bzw. 7,3% (BW)
Ew./qkm (2018)	916	260	187	268	114	185
Trägerschaft	Kanton (kantonale Richtplanung)			Regionaler Planungsverband (Regionalplanung)		
Aktualität überörtlicher Raumordnungsplan (2018)	KRP: 2015 (letzte Gesamtrevision)	KRP: 2017 (Gesamtrevision)	KRP 2016 (Überarbeitung)	RP: 2017 LEP: 2002 (letzte Gesamtfortschreibung)	RP: TFs 2000-2006 LEP: 2018 (letzte TF)	RP: 1987 (erster Plan) LEP 2002 (BW), 2018 (BY)
Regulierungsintensität (RI) (D: RI Regionalplan)	sehr hoch	mittel	mittel	keine Daten	sehr niedrig	sehr niedrig
Abkürzungen: RI = Regulierungsintensität nach Pehlke et al. 2021 BY=Bayern BW = Baden-Württemberg KRP = Kantonaler Richtplan RP = Regionalplan LEP = Landesentwicklungsprogramm (BY) bzw. Landesentwicklungsplan (BW) TF = Teilfortschreibung * Aufgrund unterschiedlicher Erhebungsmethoden ist die Beschäftigtenentwicklung in Deutschland und der Schweiz nicht direkt miteinander vergleichbar. Für die Schweiz standen nur Daten für den Zeitraum von 2011 bis 2015 zur Verfügung.						

Eigene Erstellung, Quellen: ARE Zürich 2015; AREG 2018; Bayerische Staatsregierung 2020; BBSR 2018a; BBSR 2020; BFS 2019; BFS 2020c, 2020d; Kießling/Wohlgemuth/Pütz 2022; Pehlke/Siedentop 2021; Planungsverband Region Oberland 2020; Regionalverband Donau-Iller 1987; Regionalverband Südlicher Oberrhein 2019; Statistisches Bundesamt 2020b; Staatskanzlei Kanton Schwyz 2020; Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2002

I.4.4 Vorstellung der Fälle

Trotz ihrer in Kap. 1.3.1 und 1.4.3 geschilderten Ähnlichkeiten bzw. Gemeinsamkeiten weisen die ausgewählten Fälle Eigenheiten und Spezifika hinsichtlich ihrer Siedlungsstruktur und -entwicklung, der räumlichen Verflechtungen, der Institutionalisierung der überörtlichen Raumplanung sowie der zentralen raumbezogenen Diskurse auf. Abbildung 4 zeigt die Lage der Fälle innerhalb der jeweiligen Nationalstaaten.

Innerhalb der ausgewählten Fälle kommt dem **Kanton Zürich** ein Sonderstatus zu, denn er hat eine sehr hohe Regulierungsintensität nach Pehlke (Pehlke/Siedentop 2021: 31). Ebenso hatte der Kanton Zürich

2010 nach einem Kantonsmonitoring von Avenir Suisse das schweizweit am stärksten ausgeprägte Instrumentarium zur Steuerung der Siedlungsentwicklung (Avenir Suisse 2010: 120). Die mit der Teilrevision des Raumplanungsgesetz für alle Kantone einhergehende Verpflichtung, das Siedlungsgebiet im Kanton abschließend festzulegen, erfüllt der kantonale Richtplan Zürich schon seit einigen Jahren (Mahaim 2014). Gleichzeitig blickt der Kanton Zürich als Dreh- und Angelpunkt des Metropolitanraums Zürich auf Jahrzehnte mit starkem Bevölkerungs- und Beschäftigtenwachstum zurück. So wuchs die Bevölkerung zwischen 1998 und 2018 um ganze 22 % (BFS 2020d) und die Beschäftigung stieg zwischen 1995 und 2015 sogar um 40 % (BFS 2019). Nach der Arealstatistik 2004/2009 lag der Anteil der Siedlungsfläche bei 21,9 % und im Jahr 2018 wies der Kanton eine Bevölkerungsdichte von 916 Ew./qkm auf (BFS 2020c). Somit kann der Kanton Zürich als in großen Teilen verstädtert bezeichnet werden; allerdings gibt es auch ländlich geprägte Teilräume, z. B. das Zürcher Weinland. Es lässt sich vermuten, dass der Kanton Zürich eine langjährig etablierte kantonale Richtplanung aufweist, welche sich gut für die Analyse der Regional Governance Capacities der überörtlichen Raumplanung bei der Siedlungsentwicklung eignet. Daher erfolgt die Überprüfung des aus der Literatur und der Vorstudie entwickelten Regional-Governance-Capacities-Konzepts in Publikation 1 anhand der Einzelfallstudie Kanton Zürich (Kiessling/Pütz 2020). Neben dem kantonalen Richtplan gibt es im Kanton Zürich zusätzlich regionale Richtpläne (§ 30 Planungs- und Baugesetz Kanton Zürich, PBG ZH) in den 13 Regionen des Kantons, welche den kantonalen Richtplan konkretisieren (ARE Zürich o.J.). Die kantonale Richtplanung ist beim Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich (ARE Zürich) angesiedelt und gehört der Baudirektion an (ARE Zürich 2015).

Der Metropolitanraum Zürich umfasst nach dem Raumkonzept Schweiz, welches das strategische Leitbild für die Raumentwicklung in der Schweiz darstellt, neben dem Kanton Zürich auch Teile der Kantone St. Gallen und Schwyz (Schweizerischer Bundesrat, KdK, BPUK, SSV, SGV 2012: 66). Der **Kanton Schwyz** ist als kleinste der in dieser Arbeit betrachteten Kantone und Planungsregionen (s. Tab. 2) deutlich ländlicher geprägt als der Kanton Zürich, bekommt jedoch den Einfluss des Metropolitanraums zunehmend zu spüren. Insbesondere der Nordwesten des Kantons im Bereich des Zürichsees weist Verstärkeransätze bzw. Ansätze von Suburbanisierung auf. Im Süden ist der Kanton Schwyz deutlich ländlicher und, angrenzend an den Vierwaldstätter See, nach der Gemeindetypologie des Bundesamts für Raumentwicklung auch touristisch geprägt (ARE 2021). Die Siedlungsfläche betrug 2004/2009 nur 6,1 % der Gesamtfläche, allerdings liegt dieser Anteil in den Agglomerationsgemeinden deutlich höher, beispielsweise in der Gemeinde Freienbach bei 33,3 % (BFS 2020b, 2020c). Bis zur Gesamtüberarbeitung 2016 hatte der Kanton Schwyz nicht einen Richtplan für den gesamten Kanton, sondern mehrere Teilrichtpläne für Teilregionen des Kantons (ARE 2008). Zuständig für die kantonale Richtplanung ist das Volkswirtschaftsdepartment (Staatskanzlei Kanton Schwyz 2020).

Ebenfalls zum Metropolitanraum Zürich nach dem Raumkonzept Schweiz gehören Teile des Kantons St. Gallen (z. B. Gemeinde Rapperswil-Jona) (Schweizerischer Bundesrat, KdK, BPUK, SSV, SGV 2012: 66). Der Metropolitanraum Zürich ist jedoch nicht der einzige Verdichtungsraum, an dem der

Kanton St. Gallen Anteil hat. Im Zentrum des Kantons befinden sich die Kantone Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden. Der Kanton St. Gallen hat Verflechtungen ins Vorarlberger Rheintal und nach Liechtenstein und mit der Stadt St. Gallen zudem einen Verdichtungsraum innerhalb des Kantons (AREG 2018; ARE 2021). Der Anteil der Siedlungsfläche an der Gesamtfläche beträgt 9,6 %, wobei auch hier, wie im Kanton Schwyz, innerhalb des Kantons große Differenzen bestehen (Beispiel Gemeinde Buchs an der Grenze zu Liechtenstein: 26,7 % Siedlungsfläche) (BFS 2020b, 2020c). Die überörtliche Raumplanung ist, ähnlich wie beim Kanton Zürich, mit dem Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) dem Baudepartement des Kantons angegliedert (Baudepartement des Kantons St. Gallen o.J.). Der kantonale Richtplan hat anlässlich der RPG-Teilrevision eine größere Revision im Teil Siedlung erfahren, welche 2018 abgeschlossen wurde (AREG 2018).

Anders als die Schweizer Kantone, deren administrative Grenzen meist historisch bedingt sind und als räumlicher Umgriff für die kantonale Richtplanung dienen, sind die meisten Planungsregionen in Deutschland nach funktionalen Kriterien festgelegt und umfassen meist die Verflechtungsbereiche eines Oberzentrums oder mehrerer Oberzentren (Priebes 2018a: 2048). Dies trifft auch auf die für die Fallstudienanalyse ausgewählten Planungsregionen zu.

Im äußersten Südwesten Baden-Württembergs liegt die **Planungsregion Südlicher Oberrhein**. Sie bildet in etwa die Verflechtungsbereiche der Oberzentren Freiburg im Breisgau und Offenburg ab und besteht aus dem Stadtkreis Freiburg sowie den drei Landkreisen Ortenaukreis, Emmendingen und Breisgau-Hochschwarzwald (Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2002; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2021a). Die Bevölkerung in Freiburg im Breisgau betrug im Jahr 2020 230.940 Ew. (Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2021a). Grenzüberschreitende funktionale Verflechtungen bestehen vor allem nach Frankreich. Die Siedlungsfläche betrug 2020 12,3 % der Regionsfläche, wobei auch hier Disparitäten bestehen (Stadtkreis Freiburg: 32,3 %, Stadt Hausach im Schwarzwald 7,9 %) (Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2021b). Wie alle Regionalverbände in Baden-Württemberg ist der Regionalverband Südlicher Oberrhein eine Körperschaft des öffentlichen Rechts (Regionalverband Südlicher Oberrhein o.J.).

Auch der Planungsverband Region Oberland ist eine Körperschaft öffentlichen Rechts (Planungsverband Region Oberland o.J.b). Die Region liegt südlich von München und grenzt im Norden an den Landkreis München, im Süden an Österreich an. Die Planungsregion besteht aus den Landkreisen Weilheim-Schongau, Bad Tölz-Wolfratshausen, Miesbach und Garmisch-Partenkirchen (Planungsverband Region Oberland o.J.a). Alle Landkreise der Planungsregion Oberland gehören zur Metropolregion München (EMM 2020). Oberzentren der Planungsregion sind die Stadt Garmisch-Partenkirchen und die Stadt Weilheim (Planungsverband Region Oberland o.J.a). Wie im Kanton Schwyz macht sich vor allem im Norden der in vielen Teilen ländlich geprägten Planungsregion Oberland (BBSR 2017) der Wachstumsdruck aus der Stadt München bemerkbar: 2011 bis 2016 waren alle Landkreise in der Planungsregion nach einer Analyse des Bundesinstituts für Bau-, Stadt und Raumforschung (BBSR) wachsend oder

überdurchschnittlich wachsend (BBSR 2018b). In der Gemeinde Icking im Landkreis Bad Tölz-Wolfratshausen wurden 2000 noch 15,2 % der gesamten Gemeindefläche als Siedlungsfläche genutzt; im Jahr 2020 waren es bereits 21,0 % (Bayerisches Landesamt für Statistik 2021b, 2021a). Der Anteil der Siedlungs- und der Verkehrsfläche an der Gebietsfläche beträgt in der Planungsregion Oberland 7,4 % (2019), wobei er im Norden der Region angrenzend an die Stadt München (Beispiel Icking 21,0 %) deutlich höher ist als im ländlicher geprägten Süden der Region (Beispiel Unterammergau 4,9 %) (Bayerisches Landesamt für Statistik 2021a). Wie der Kanton Schwyz ist die Planungsregion Oberland in Teilen, insbesondere im Landkreis Garmisch-Partenkirchen (Zugspitze), touristisch geprägt (Planungsverband Region Oberland 2018: 40-42). Der Regionalplan Oberland hat seit seiner Erstfassung von 1988 ausschließlich Teilfortschreibungen erfahren. Allerdings sind v. a. durch die Teilfortschreibungen im Zeitraum 2000 bis 2006 bislang nahezu alle Regionalplankapitel mindestens einmal fortgeschrieben worden (Planungsverband Region Oberland 2020), was den Regionalplan Oberland vom Regionalplan Donau-Iller unterscheidet.

Der rechtskräftige Regionalplan Donau-Iller ist aus dem Jahr 1987 und hat im Bereich Siedlungsentwicklung bislang nur eine Teilfortschreibung erfahren (bei der Rohstoffsicherung und der Windenergie gab es weitere Teilfortschreibungen) (Regionalverband Donau-Iller o.J.c, o.J.b). Die **Planungsregion Donau-Iller** ist eine grenzüberschreitende Planungsregion mit Anteilen in Bayern und Baden-Württemberg im Verflechtungsbereich der Städte Ulm (126 405 Ew. 2020) und Neu-Ulm (58 841 Ew. 2020) (Bayerisches Landesamt für Statistik 2021c; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2021a). Sieben Landkreise und kreisfreie Städte gehören zur Planungsregion: in Baden-Württemberg der Alb-Donau-Kreis, der Landkreis Biberach und der Stadtkreis Ulm; in Bayern der Landkreis Günzburg, der Landkreis Neu-Ulm, der Landkreis Unterallgäu und die kreisfreie Stadt Memmingen (Regionalverband Donau-Iller o.J.d). Die Regionalplanung in diesem länderübergreifenden Regionalverband, der als Körperschaft öffentlichen Rechts institutionalisiert ist, ist durch Staatsvertrag geregelt (Regionalverband Donau-Iller o.J.a). Der Anteil der Siedlungsfläche an der Regionsfläche beträgt im bayerischen Teil der Region 10,1 % und im baden-württembergischen Teil der Region 12,8 % (2019); die unterschiedlichen Siedlungsstrukturen innerhalb der Region zeigen sich beispielsweise am Vergleich der Stadt Ulm (33,1 % Siedlungsfläche) mit der Gemeinde Guttenzell-Hürbel im Landkreis Biberach (6,4 % Siedlungsfläche) (Bayerisches Landesamt für Statistik 2021a; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2021b). Ein starkes Wachstum zeigt beispielsweise die Stadt Memmingen: zwischen 2000 und 2020 ist hier die Siedlungsfläche von 23,0 % auf 27,0 % der Gebietsfläche gestiegen (Bayerisches Landesamt für Statistik 2021b, 2021a).

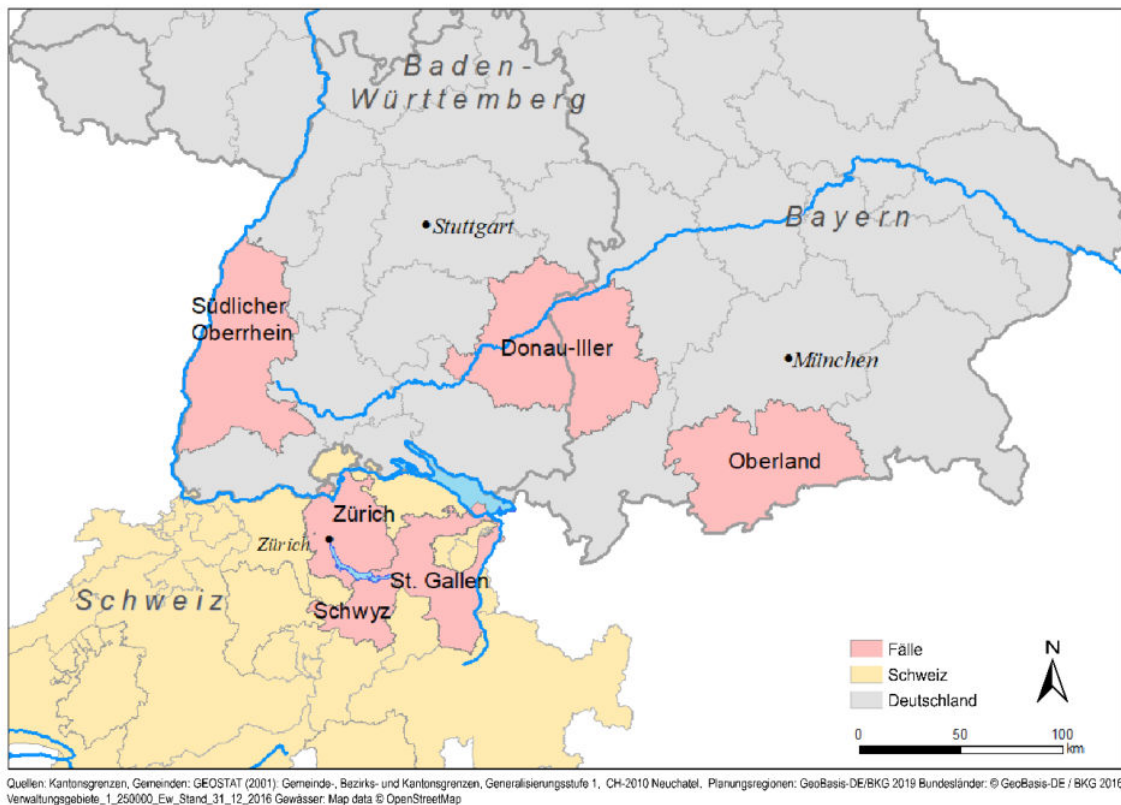


Abbildung 4: Lage der Fälle

Eigene Darstellung

I.4.5 Datenerhebung und -auswertung im Rahmen der Fallstudienanalyse

Die Datenerhebung und -auswertung im Rahmen der Fallstudienanalyse erfolgte von März 2019 bis März 2021. Die Datenerhebung umfasst leitfadengestützte ExpertInneninterviews, Dokumentenanalysen und Beobachtungen. Die Datenauswertung erfolgte für alle drei Erhebungsmethoden als qualitative Inhaltsanalyse.

Leitfadengestützte qualitative ExpertInneninterviews stellen ein wesentliches Instrument der Datenerhebung dar. Dieses Erhebungsinstrument wurde gewählt, weil die befragten Akteure als ExpertInnen über spezifisches „technisches, Prozess- und Deutungswissen“ (Bogner/Menz 2009: 73) hinsichtlich der Steuerungsfähigkeiten und -wirkungen der überörtlichen Raumplanung innerhalb der jeweiligen regionalen Governance-Regimes verfügen. Es gibt zwei Phasen von ExpertInneninterviews: erstens die grundlegenden Interviews zu Beginn der Fallstudienanalyse und zweitens die ergänzenden Interviews, in denen es um spezifische, für die Publikationen 2 und 3 wichtige Themen ging (Kießling/Pütz 2020; 2021). In der ersten Phase wurden zwischen 2019 und 2020 38 ExpertInneninterviews mit 40 Personen durchgeführt, davon war ein Interview telefonisch. Bei zwei ExpertInneninterviews wurden jeweils 2 Personen konsultiert. In der zweiten Phase (2019-2021) fanden für die Publikation 2⁴ fünf zusätzliche

⁴ Die Publikation 2 verwendet als regionale Fälle für Deutschland die Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg, nicht die Fälle Südlicher Oberrhein, Oberland und Donau-Iller. Dies liegt daran, weil das in Publikation 2

Telefoninterviews mit fünf Personen statt (davon 2 mit Personen, die in der ersten Phase noch nicht konsultiert wurden). Für die Publikation 3 wurden sechs zusätzliche ExpertInneninterviews mit sieben Personen durchgeführt, davon fünf telefonisch und eine als Videokonferenz. Fünf der InterviewpartnerInnen sind in der ersten Phase noch nicht konsultiert worden. Weitere ergänzende Informationen für die Publikationen 2 und 3 wurden via E-Mail eingeholt. Insgesamt beruht die Fallstudienanalyse auf 47 ExpertInneninterviews (s. Anhang I) (Kiessling/Pütz 2020; 2021).

Die Interviews wurden unterstützt durch einen auf den räumlichen Kontext (Deutschland / Schweiz), den Akteurstyp und die spezifischen raumplanerischen Herausforderungen der jeweiligen Fallstudie flexibel anpassbaren Leitfaden. In Anhang III sind beispielhafte Interviewleitfäden für die ExpertInneninterviews der ersten Phase aufgeführt. In den Interviews wurden die unter anderem auf dem Policy-Arrangement-Konzept beruhenden Kriterien des Regional-Governance-Capacities-Konzepts abgefragt: Es wurde nach Lernprozessen gefragt, nach aktuellen Diskursen, nach den wichtigsten überörtlichen Raumplanungsinstrumenten und ihrer Umsetzung, nach wichtigen Akteuren und der Art ihrer Einflussnahme. Zudem wurde gezielt versucht, über die Bezugnahme auf einzelne, konkrete Planungsfälle Erkenntnisse zu unterschiedlichen Steuerungsfähigkeiten (Publikation 1), zum Zustandekommen einzelner Planungsergebnisse (Publikation 2), zur Umsetzung von Raumplanungsinstrumenten (Publikation 3) und zu Planungspraktiken (Publikation 4) zu gewinnen (Kiessling/Pütz 2020; 2021; 2022; Kießling/Wohlgemuth/Pütz 2022). Tabelle 3 gibt einen Überblick über die ExpertInneninterviews. Befragt wurden die in den Vorstudieninterviews ermittelten wichtigsten Akteurstypen der regionalen Governance-Regimes der überörtlichen Raumplanung in Deutschland und der Schweiz. Diese drei Akteurstypen sind: erstens PlanerInnen (sowohl in öffentlichen Behörden als auch in privaten Planungsbüros tätig); zweitens PolitikerInnen (vor allem GemeindepräsidentInnen, aber auch KantonsrätInnen sowie KreisrätInnen); und drittens VertreterInnen von Interessensgruppen (vor allem aus dem Bereich Umwelt, Naturschutz und Wirtschaft). Manche befragte Akteure vereinigen mehrere Typen gleichzeitig auf einer Person, so BürgermeisterInnen, die gleichzeitig VertreterInnen von Interessensgruppen sind. Daher ist die Summe der Akteurstypen in Tabelle 4 nicht deckungsgleich mit der Anzahl der befragten Personen. Manche befragte Akteure wurden nach dem ersten, meist persönlichen Interview ein bis zwei weitere Male befragt, um an ergänzende Informationen zu gelangen. Während die ersten Interviews in etwa eine Stunde jeweils in Anspruch nahmen, dauerten die ergänzenden Interviews in der Regel kürzer.

verwendete Fallbeispiel des Hotels in Marktoberdorf weder in der Planungsregion Donau-Iller noch der Planungsregion Oberland liegt. Für das Beispiel Marktoberdorf wurden keine ergänzenden Interviews durchgeführt (Kiessling/Pütz 2021, s. Publikation 2).

Tabelle 3: Überblick über die ExpertInneninterviews

Fallstudien	Kanton Zürich (Einzelfallstudie)	<p>Erste Phase: 10 persönliche Interviews mit 10 Personen Anzahl Typ „PlanerInnen“: 6 Anzahl Typ „PolitikerInnen“: 4 Anzahl Typ „InteressensvertreterInnen“: 4</p> <p>Zweite Phase: Keine Interviews</p>
	Kanton St. Gallen	<p>Erste Phase: 7 persönliche Interviews mit 7 Personen, Anzahl Typ PlanerInnen: 3 Anzahl Typ PolitikerInnen“: 3 Anzahl Typ InteressensvertreterInnen: 2*</p> <p>Zweite Phase: 4 zusätzliche telefonische Interviews und Interview als Videokonferenz mit insgesamt 5 Personen (1 Person wurde sowohl telefonisch als auch per Videokonferenz konsultiert)</p>
	Kanton Schwyz	<p>Erste Phase: 6 persönliche Interviews mit 6 Personen, Anzahl Typ PlanerInnen: 3 Anzahl Typ PolitikerInnen: 3 Anzahl Typ InteressensvertreterInnen: 2</p> <p>Zweite Phase: 1 zusätzliches Telefoninterview mit 1 Person</p>
	Planungsregion Südlicher Oberrhein (Publikation 2: Baden-Württemberg)	<p>Erste Phase: 5 persönliche Interviews und 1 Telefoninterview mit 6 Personen Anzahl Typ PlanerInnen: 2 Anzahl Typ PolitikerInnen: 3 Anzahl Typ InteressensvertreterInnen: 2</p> <p>Zweite Phase: 2 zusätzliche Telefoninterviews mit 2 Personen</p>
	Planungsverband Region Oberland (Publikation 2: Bayern)	<p>Erste Phase: 6 Interviews mit 8 Personen Anzahl Typ PlanerInnen: 3 Anzahl Typ PolitikerInnen: 3 Anzahl Typ InteressensvertreterInnen: 1**</p> <p>Zweite Phase: 2 zusätzliche Telefoninterviews mit 2 Personen</p>
	Planungsregion Donau-Iller	<p>Erste Phase: 4 persönliche Interviews mit 4 Personen Anzahl Typ PlanerInnen: 1 Anzahl Typ PolitikerInnen: 2 Anzahl Typ InteressensvertreterInnen: 2**</p> <p>Zweite Phase: 1 zusätzliches Telefoninterview mit 1 Person</p>

* Ein/e InterviewpartnerIn kann mehrere Akteurstypen auf sich vereinigen.

** Ein Interessenvertreter fungierte sowohl als Interviewpartner für den Fall Oberland als auch für den Fall Donau-Iller.

Eigene Erstellung

Die befragten Akteure sollten jeden der drei Akteurstypen mindestens einmal, besser häufiger, repräsentieren. Darüber hinaus wurde darauf geachtet, dass beim Typ PlanerIn und PolitikerIn Akteure aus-

gewählt wurden, die verschiedene räumliche Ebenen repräsentieren (z. B. Gemeinde und Kanton; Gemeinde und Planungsregion; Planungsregion und Land). Diese Leitlinien für die Auswahl der zu befragenden Akteure liegen darin begründet, dass die horizontale Koordination (also zwischen den einzelnen Akteurstypen) und die vertikale Koordination (also zwischen den räumlichen Ebenen) ein wesentliches Element von regionalen Governance-Prozessen in der überörtlichen Raumplanung darstellt (Diller 2015:114). Es wurde angenommen, dass durch die Auswahl von Akteuren, welche verschiedene vertikale und horizontale Ebenen repräsentieren, das Zusammenspiel dieser Ebenen innerhalb der regionalen Governance-Regimes besser betrachtet werden kann.

Neben den ExpertInneninterviews stellen qualitative Plan- und Dokumentenanalysen einen wesentlichen Baustein der Datenerhebung dar. In erster Linie waren hier Raumordnungspläne (Regionalpläne, Landesraumordnungspläne, kantonale und für den Kanton Zürich regionale Richtpläne) von Bedeutung, weil die darin enthaltenen Instrumente wesentlicher Gegenstand für die Beantwortung aller Forschungsfragen waren. Speziell für die Publikationen 1 und 2 fand zusätzlich fallbezogen eine Auswertung einzelner kommunaler Pläne statt. Neben den „Plänen“ wurden weitere Rechtsvorschriften analysiert, wie Verordnungen und Gesetze (Raumordnungsgesetz, Raumplanungsgesetz, Landesplanungsgesetze, kantonale Planungs- und Baugesetze, Raumplanungsverordnung). Diese stellten im Sinne eines Instrumenten-Mix ebenfalls Analysegegenstände dar, liefern aber auch wichtige Grundlageninformationen zum institutionellen Kontext der überörtlichen Raumplanung auf nationaler sowie kantonaler bzw. Länderebene. Weitere analysierte Dokumente waren kommunale und regionale Entwicklungskonzepte, Strategien und Gutachten. Diese stellen oft eine wichtige Grundlage für die verbindlichen Planungsinstrumente dar und können z. B. die intendierte Steuerung der Planungsinstrumente verdeutlichen. Zur qualitativen Analyse von Koordinations- und Abwägungsprozessen innerhalb der regionalen Governance-Regimes dienten Sitzungsunterlagen (z. B. Beratungsunterlagen, Beschlüsse, Protokolle), Berichte sowie Präsentationen und, in Einzelfällen, Vereinbarungen, z. B. vertraglicher Art. Schließlich wurden, wo es erforderlich war, Presseartikel herangezogen, um Planungsprozesse besser nachvollziehen zu können. Hier wurden jedoch stets im Sinne der Triangulation die Informationen durch weitere Datenquellen verifiziert. Die analysierten Pläne und Dokumente konnten zum großen Teil im Internet heruntergeladen werden. In mehreren Fällen, z. B. bei Vorversionen der kantonalen Richtpläne oder bei Sitzungsprotokollen für Publikation 2, mussten die Daten aber auch direkt bei den zuständigen Planungsbehörden angefragt werden. In den Literaturlisten der Publikationen in Abschnitt II dieser Arbeit sind die Dokumente aufgelistet, die für die Dokumentenanalyse der einzelnen Publikationen verwendet wurden (Kiessling/Pütz 2020; 2021; 2022; Kießling/Wohlgemuth/Pütz 2022). Im Rahmen der Bearbeitung der Dissertation wurden allerdings weitaus mehr Dokumente analysiert, die nicht alle Eingang in die Publikationen oder den vorliegenden Rahmenteil fanden.

Ein Erhebungsinstrument, welches deutlich weniger Verwendung fand als die leitfadengestützten Interviews und die qualitativen Plan- und Dokumentenanalysen, waren nicht-teilnehmende Beobachtungen. Diese haben v. a. in der Einzelfallstudie Kanton Zürich eine Rolle gespielt (Kiessling/Pütz 2020, s.

Publikation 1). Bei ausgewählten Veranstaltungen sollten Verhaltensweisen und Handlungen von Akteuren systematisch observiert und daraus Rückschlüsse auf regionale Governance-Prozesse in den Fallstudien-Regionen gewonnen werden (Schwinghammer 2018: 165-166). Durchgeführt wurden vier passive, nicht-teilnehmende Beobachtungen (ein Workshop im Zürcher Weinland, eine Teilnahme an einer Kantonsratssitzung des Kantons Zürich sowie je eine Planungsausschuss-Sitzung in den Fällen Südlicher Oberrhein und Donau-Iller). Basierend auf einem vorher angefertigten Grobraster, welches die Kriterien und Analyseebenen des Regional-Governance-Capacities-Konzepts beinhaltet, wurden Beobachtungsprotokolle angefertigt. Im Laufe der empirischen Erhebung stellte sich allerdings heraus, dass die Beobachtungen zwar interessante Einblicke in Diskussionen unter Akteuren boten, aber wenig gesamthafte Erkenntnisse zu regionalen Governance-Prozessen in der überörtlichen Raumplanung ermöglichten. Dies könnte daran liegen, dass Koordinations- und Abstimmungsprozesse in der überörtlichen Raumplanung häufig über lange Zeiträume und über viele Gespräche, Verhandlungen und Sitzungen hinweg ablaufen und dass die Beobachtung weniger einzelner Veranstaltungen für die Gewinnung gesamthafter Erkenntnisse nicht ausreicht (Wiesner 2003; Schwinghammer 2018: 169). Zudem erwiesen sich die Beobachtungen inhaltlich als wenig fruchtbar, da in den Veranstaltungen die regionale Siedlungsentwicklung keine oder nur eine untergeordnete Rolle spielte. Ergebnisse, die für die weitere Arbeit nützlich waren, konnten kaum gewonnen werden. Daher wurden nach den genannten Veranstaltungen keine weiteren Beobachtungen mehr durchgeführt. Eine Ausnahme stellt der vom Jungen Forum der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gesellschaft (ARL) organisierte Themenabend „Gewerbegebiete und regionale Steuerungsmodelle der Zukunft“ mit dem Fallbeispiel St. Gallen und Gast Ueli Strauss (ehemaliger Kantonsplaner des Kantons St. Gallen) dar. Die Erkenntnisse aus dieser aktiven, teilnehmenden Beobachtung flossen in die Publikation 3 ein (Kießling/Pütz 2022). Die Beobachtungen sind in Anhang IV aufgelistet.

Die Datenauswertung fand für alle drei Erhebungsmethoden als qualitative Inhaltsanalyse statt (Mayring/Fenzl 2014). Die Interviews wurden aufgenommen, transkribiert und kodiert. Die Beobachtungsprotokolle wurden ebenfalls kodiert. Dafür wurde das Programm MaxQDA verwendet. Grundlage für das Kodiersystem war zunächst das aus der Literaturrecherche und den Interviews im Rahmen der Vorstudie entwickelte und auf dem Policy-Arrangement-Konzept basierende Regional-Governance-Capacities-Konzept mit seinen Ebenen, Dimensionen und Kriterien. Auf Basis der empirischen Ergebnisse und dem daraus entstandenen Publikationskonzept wurde das Kodiersystem weiterentwickelt und es wurden gezielt Informationen zur Umsetzung von Planungsinstrumenten, zu Einflussfaktoren auf die Planungspraxis und zum Zustandekommen einzelner Planungsergebnisse identifiziert und kodiert. Das finale Kodiersystem wurde abschließend nochmals für alle Interviewergebnisse und Beobachtungsprotokolle angewendet, um eine systematische Datenauswertung zu garantieren.

Einen Sonderfall bei der Datenerhebung und -auswertung stellt der Kanton Zürich dar. Als Einzelfallstudie wurde er besonders detailliert untersucht, um das aus der Literaturrecherche und der Vorstudie entwickelte Regional-Governance-Capacities-Konzept zu testen. Tabelle 3 zeigt dementsprechend, dass

im Kanton Zürich daher deutlich mehr Interviews durchgeführt wurden als in den anderen Fällen. Ebenso wurden für den Kanton Zürich mehr Dokumente analysiert, z. B. neben dem kantonalen Richtplan auch verschiedene regionale Richtpläne, und es wurden die oben genannten zwei teilnehmenden Beobachtungen durchgeführt (Kiessling/Pütz 2020, s. Publikation 1).

Diese Mischung aus verschiedenen qualitativen Erhebungsmethoden sowie der Aufbereitung der Erhebungsergebnisse und deren Analyse dienen zusammen mit der Auswahl der Fälle der Einhaltung der Gütekriterien Reliabilität, interne und externe Validität sowie der Triangulation der Ergebnisse (Gibbert/Ruigrok/Wicki 2008: 1466-1468):

- Die Zuverlässigkeit (Reliabilität) wird sichergestellt über die genaue Dokumentation der Erhebungen, das bedeutet die stichpunktartigen Protokolle bei den Interviews der Vorstudie und den ergänzenden Interviews sowie das Transkribieren der Interviews in der ersten Phase der Fallstudienanalyse.
- Die interne Validität wird sichergestellt durch die Auswahl bewusst kontrastierender Fälle hinsichtlich der Aktualität der überörtlichen Raumordnungspläne sowie der Regulierungsintensität. Auch die Befragung unterschiedlicher Akteurstypen dient der Erzielung valider Ergebnisse.
- Die externe Validität wird sichergestellt durch die Generalisierbarkeit der Ergebnisse. Dabei können aufgrund des rein qualitativen Forschungsdesigns keine repräsentativen Ergebnisse erzielt werden. Zu einem gewissen Grad generalisierbar sind die Ergebnisse dennoch durch die Anwendung von Analysewerkzeugen (z. B. Regional-Governance-Capacities-Konzept in Publikation 1, Analyserahmen zur Untersuchung von Planungsergebnissen in Publikation 2, Policy-Arrangement-Konzept in den Publikationen 1, 3 sowie 4) an mehreren, sich in vielen Eigenschaften unterscheidenden (eingebetteten) Fällen (Kiessling/Pütz 2020; 2021; 2022; Kießling/Wohlgemuth/Pütz 2022).
- Die Triangulation wird sichergestellt durch die Kombination verschiedener Erhebungsmethoden und die Durchführung ergänzender Telefoninterviews, die Einholung von Informationen via E-Mail und die Analyse von Dokumenten. Dadurch, dass die empirischen Ergebnisse sich über mehrere Erhebungsstränge bestätigen lassen (z. B. in mehreren Interviews, auch in den ergänzenden Interviews, zusätzlich in Dokumentenanalysen), werden die empirischen Ergebnisse untermauert und es werden fehlerhafte Aussagen und Schlussfolgerungen vermieden.

Trotz dieser Maßnahmen zur Einhaltung der Gütekriterien sowie des sorgfältig entwickelten Erhebungsdesigns unterliegt die Methodik dieser Arbeit verschiedenen Restriktionen und die gewonnenen Ergebnisse haben eine begrenzte Gültigkeit. Darauf wird in Kap. III.1. eingegangen.

TEIL II: PUBLIKATIONEN

II.1 Assessing the Regional Governance Capacities of spatial planning: the case of the canton of Zurich

Assessing the regional governance capacities of spatial planning: the case of the canton of Zurich

Nadine Kiessling^a and Marco Pütz^b

ABSTRACT

Many countries use spatial planning instruments to coordinate interests in land use and influence land-use change. In Switzerland, the cantonal structure plan (*kantonale Richtplan*) serves as the main spatial planning instrument at the cantonal level. Coordinating land-use interests and influencing land-use change requires 'regional governance capacities'. This paper presents an analytical concept of regional governance capacities in spatial planning using the policy arrangement approach and drawing from the spatial planning implementation and evaluation literature. The canton of Zurich, with its embedded cases on the regional and local levels, serves as the case study for testing the analytical concept. Empirical evidence from qualitative interviews, observations and document analyses reveals a coexistence of various regional governance capacities within the canton of Zurich. Whereas regional governance capacities regarding the promotion of inner development in urban areas emerge as high, the results unveil mixed regional governance capacities when it comes to coordinating transport and land-use planning. To make judgements about regional governance capacities in spatial planning, it is essential to observe various spatial challenges, spatial scales and local examples.

ARTICLE HISTORY

Received 3 December 2019; Accepted 26 May 2020

KEYWORDS

regional governance; regional governance capacity; spatial planning; policy arrangement; Switzerland; performance; conformance


INTRODUCTION

Prosperity and economic growth have led to a significant amount of land consumption and sprawl in many highly developed countries over the last several decades. The built-up environment, which includes residential, retail and industrial areas, as well as transport infrastructure, has increased, whereas ecologically valuable areas, which include agricultural land, forest and open countryside, have decreased. Conflicts over land use and the negative effects of urban sprawl, such as high expenses for providing public infrastructure and the loss of fertile soils, have accompanied this process especially in metropolitan regions (Oueslati et al., 2015; Robinson et al., 2005; Salet et al., 2003b, 2003a). In many highly developed countries, spatial

CONTACT

(Corresponding author)  nadine.kiessling@wsl.ch

^aSwiss Federal Institute for Forest, Snow and Landscape Research WSL, Birmensdorf, Switzerland

 marco.puetz@wsl.ch

^bSwiss Federal Institute for Forest, Snow and Landscape Research WSL, Birmensdorf, Switzerland

© 2020 The Author(s). Published by Informa UK Limited, trading as Taylor & Francis Group

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

planning instruments are tasked with curbing sprawl and coordinating conflicts over the use of land. However, according to Diller (2016), scholars disagree about the efficacy of these instruments. For example, Brody and Highfield (2005) identified a positive correlation between the stringency of spatial planning instruments and their efficacy, whereas Dawkins and Nelson (2003) did not find such a positive correlation. These diverging results do not surprise, considering the large variety of factors that influence land-use change (Pagliarin, 2018; Weilenmann et al., 2017).

Many scholars have evaluated spatial planning success (Grădinaru et al., 2017; Lyles et al., 2016), and some have investigated the role of governance arrangements in spatial planning (Oliveira & Hersperger, 2018; Pagliarin, 2018). However, few have attempted to determine the role of governance capacities in spatial planning practices, results and outcomes by combining governance research with spatial planning evaluation research (Berke et al., 2006; Walsh, 2012). Focusing on regional governance capacities can help to bridge this gap. In this paper, regional governance capacities are understood as the abilities and performance of the actors involved in spatial planning processes for the purpose of coordinating varying land-use interests and influencing land-use change under certain circumstances (Dang et al., 2016). We will seek to answer the following questions:

- How can we analyse and assess the regional governance capacities of spatial planning?
- Which regional governance capacities characterize regional spatial planning in the canton of Zurich?

We develop a regional governance capacities concept based on scholarly literature and expert interviews that consider the following three factors:

- Varying regional governance capacities for various spatial challenges (e.g., the protection of open countryside and the coordination of transport and land-use change).
- Regional governance capacities on various spatial scales (e.g., local and regional).
- Relationships between potential governance capacities (actors' desire to address collective challenges), performance (actors' behaviours, decisions and actions when dealing with a spatial plan) (Dang et al., 2016; Faludi, 2000) and conformance (the conformity between plan intentions and real land-use change) (Talen, 1997).

We apply the regional governance capacities concept to the case of the canton of Zurich in Switzerland. In Switzerland, urban sprawl and limited space for agricultural land and built-up areas due to the Alps have fostered the emergence of spatial planning instruments that are strongly influenced by the introduction of Switzerland's national spatial planning law in 1979 (Bover et al., 2018; Lendi, 2007). The cantonal structure plan (*kantonaler Richtplan*) serves as the main obligatory spatial planning instrument on the cantonal level, and both scholars and practitioners agree that this instrument can play a key role in the coordination of land-use interests and the reduction of urban sprawl (Keiner et al., 2001; Mahaim, 2014). A cantonal structure plan includes both strategic spatial development goals and binding regulations for authorities, the latter of which mainly address municipalities, determining, for instance, growth boundaries and utilization densities. The principle of countervailing influence and the weighing of interests principle form the basis of the cantonal structure plan. According to the principle of countervailing influence, actors should encourage the interplay of top-down and bottom-up influences in spatial planning. The weighing of interests principle ensures that spatial planning actors are obliged to consider the entire range of interests before making a significant spatial decision (Lendi, 2007; Siedentop et al., 2016; Turowski, 2002). The Swiss national spatial planning law was revised in 2014, strengthening the cantonal structure plan as a planning instrument. The goal of this

revision was to foster Switzerland's inner development and curb its sprawl. All cantons had to bindingly determine the boundaries of their building land and their arrangement within the canton in the cantonal structure plan (Bovet et al., 2018; Mahaim, 2014).

The canton of Zurich served as the case study in this paper because its established strict cantonal structure plan has served as a role model for other Swiss cantons when revising the Swiss national spatial planning law (Kissling, 2014; Mahaim, 2014). Furthermore, the canton of Zurich is an interesting case because it has experienced a high population growth within the last six decades. Within the case study, we selected three municipalities that face various spatial challenges as embedded cases. The data collection included expert interviews, observations and documents. This case study demonstrates the applicability of the regional governance capacities concept to analyse and assess regional governance capacities in spatial planning. It also helps us to better understand the relationships between rules, resources, the relations of actors, actors' behaviour and actions in decision-making processes and the resulting outcomes. Analysing various spatial challenges in the embedded cases revealed that a single cantonal structure plan can lead to a coexistence of various regional governance capacities within one region.

The paper is structured as follows. The next section reviews the literature on the three conceptual elements used for developing the analytical concept. The third section overviews the methods applied in this study. The fourth section conceptualizes the regional governance capacities of spatial planning. The fifth section presents the case study results. The sixth section discusses these results. The last section draws conclusions and discusses avenues for future research.

LITERATURE REVIEW

Our conceptualization of regional governance capacities is influenced by research on governance capacities, policy arrangements as well as performance- and conformance-based approaches of spatial planning evaluation. Dang et al. (2016, p. 1158) define governance capacity as 'actors' ability to cooperate to solve collective problems'. Governance capacity consists of both actors' desire to address collective challenges – *potential governance capacity* – and how they effectively meet those challenges in interactions by influencing processes and outcomes – *governance performance or performative governance capacity* (Arts & Goverde, 2006; Dang et al., 2016; Nelissen, 2002). The contents of a spatial plan can be seen as such collective challenges. Dang et al. (2016) merge potential governance capacity with institutional capacity. Institutional capacity defines the rules, norms, actor constellations and resources available for spatial planning (Dang et al., 2016) and thus can be regarded as crucial for analysing spatial planning processes (Galland & Harrison, 2020). Besides literature on governance capacity, we also reviewed literature on related concepts such as adaptive capacity and institutional capacity.

Scholars have conceptualized both governance capacity within various environmental contexts, including forestry (Dang et al., 2016; Howlett & Ramesh, 2014), sustainable palm oil (Hidayat et al., 2018) and urban challenges regarding water, waste and climate change (Koop et al., 2017) and spatial planning. Within the context of spatial planning, Healey and colleagues conceptualized governance capacity from a sociological institutionalist perspective (González & Healey, 2005; Healey, 1998; Healey et al., 2017). This conceptualization of governance capacity addresses governance capacity on a local level. It is influenced by Healey's understanding of collaborative planning, focusing on interactions and governance processes (Healey, 1997, 2003). Walsh (2012) assesses the governance capacity of spatial planning strategies to influence land-use change in the Dublin city region of Ireland. Using the example of a land-use conflict in the German region of Bavaria, Pütz (2011) notes that the regional governance capacity is influenced by power relations, a trade-off of spatial planning goals and incapacities of spatial planning authorities.

In this paper, we define *regional governance capacities* as the abilities and performance of actors involved in spatial planning processes in a certain region to coordinate varying land-use interests and influence land-use change (Dang et al., 2016; Pütz, 2011). We add the term *regional* because we do not analyse the governance capacity of a single city or town, but we focus on a whole region consisting of several municipalities. We use the plural version of the word *capacity* since we claim that several regional governance capacities manifest in each region due to the complexity and context sensitivity of spatial planning (González & Healey, 2005; Healey, 2003). We adopt Healey's interpretation of governance capacity which focuses on discourses, actors, their interactions and the role of institutions (Healey, 2003). We extend Healey's understanding of regional governance capacities by taking account of the outcomes of spatial planning processes and by integrating the policy arrangement approach into the analytical concept.

The policy arrangement approach has its origin in environmental policy research (Arts & Goverde, 2006). Policy arrangement refers to the 'temporary stabilisation of the content and organisation of a particular policy domain' (van Tatenhove et al., 2011, p. 13). Scholars applied this analytical concept mainly to environmental issues, including forest governance (Ayana et al., 2018; Dang et al., 2016; Mustalahti et al., 2017; Park, 2015; van Gossum et al., 2011), irrigation water governance (Munaretto & Battilani, 2014), the European Union Air Quality Directive (Lenschow et al., 2017) and climate change adaptation (Boezeman & de Vries, 2019; van Eerd et al., 2014). We found two interesting applications of the policy arrangement approach within the context of spatial and urban planning. One paper investigated the evolution of Dutch regional land policy (van Straalen et al., 2016), and another paper analysed the roles of Danish green space managers on public involvement in green space maintenance (Molin & van den Konijnendijk Bosch, 2014). The literature review demonstrated that scholars have repeatedly used the policy arrangement approach because it is useful in analysing policy arrangements.

The policy arrangement approach consists of four dimensions. The first of these, '*discourses*', covers current topics with which actors are preoccupied in a specific policy domain and their attitudes towards those topics (Arts & van Tatenhove, 2004). The second dimension, '*rules of the game*', encompasses the official rules (such as laws) and informal norms (such as routines) that apply in the policy arrangement (Lieverink, 2006). The third dimension, '*actors*', concerns the relevant actors, the coalitions they form, and their constellations and arenas. The fourth dimension, '*power*', refers to two perspectives on power. First, it refers to the capacity of actors to use resources for a specific purpose. Second, it refers to the relational and structural power of actors in interactive processes (Arts & van Tatenhove, 2004). This second perspective on power corresponds to Healey's interpretation of power (Healey, 1997, 2003) who adds that wielding power can develop capacity (Healey et al., 2017). Actors can exercise power in several ways, such as defining the rules of the game or using money and expertise (Arts & van Tatenhove, 2004; Pütz, 2004). Since these four dimensions are closely interlinked, any change in one dimension has an effect on the others. An analysis can start at any of the four dimensions (Dang et al., 2016; Liefferink, 2006). Arts and Goverde (2006) and Dang et al. (2016) combined the policy arrangement approach with governance capacity. According to them, governance capacity links the four dimensions with each other. This implies that an integrative consideration of governance capacity and the policy arrangement approach can improve our understanding of how and why policy arrangements work.

We further refer to the conformance- and performance-based approaches of spatial planning evaluation research (Alexander & Faludi, 1989; Diller, 2016). The conformance perspective focuses on the conformity between plan intentions and outcomes (Talen, 1997) and is considered as suitable for project-oriented plans (Faludi, 2000) or spatial plans including binding regulations (Diller, 2016). Studies assessing conformance usually do not analyse the reasons for deviances between a spatial plan and the development and show little interest in the quality of a spatial

plan (Brody & Highfield, 2005; Gennaio et al., 2009; Grădinaru et al., 2017). The performance perspective is part of the communicative planning model and evaluates spatial planning by analysing how actors use a specific spatial plan in decision-making processes (Diller, 2016; Faludi, 2000; Mastop & Faludi, 1997; Oliveira & Pinho, 2009; van Straalen et al., 2014). It is recommended for spatial plans containing strategic goals (Faludi, 2000) and non-binding guidelines (Diller, 2016). From the perspective of the performance-based approach, successful spatial planning depends on how actors behave and decide in processes influenced by the observed spatial plan (Diller, 2016; Mastop & Faludi, 1997). Mastop and Faludi (1997) regard the spatial plan as one of several influence factors on spatial planning performance. Other influence factors mentioned in the literature are, for example, learning processes, interactions (Faludi, 2000) or the implementation of the observed spatial plan in subsequent plans and regulations (Montis, 2016). The performance-based approach takes into account that spatial plans can be vague or full of mistakes (Faludi, 2000; Healey, 2003). Some empirical studies combine the performance-based approach with the conformance-based approach and thus consider both actors' usage of spatial plans and their outcomes on the ground (Berke et al., 2006; Feitelson et al., 2017; Lyles et al., 2016). Since a cantonal structure plan includes both strategic goals and binding regulations, we also combine both approaches in the analytical framework.

METHODS

We drew our findings from overarching expert interviews and a single embedded case study.

Expert interviews

Personal interviews with Swiss and German spatial planning experts from research and practice helped us to develop the regional governance capacities concept. We consulted experts from Switzerland and Germany because these countries have similar planning systems that emphasize the regional, or cantonal, level (Keiner et al., 2001; Konze et al., 2012; Newman & Thornley, 1996). All interviewees were experts in spatial planning on the supra-local level. The interviews provided insights into various views on and possible criteria for assessing regional governance capacities. Between September and December 2018, we interviewed 10 individuals in nine interviews (see Appendix A). With the interviewees, we discussed the term 'regional governance capacities' and asked how and why various actors influence planning processes. We talked about current discourses, spatial plans, other policy instruments, resources and participation procedures, the effects of collective learning processes, and other factors that influence regional governance capacities. We used a qualitative content analysis to analyse the interviews (Gläser & Laudel, 2004), and possible regional governance capacity criteria identified in the literature review served as the guideline for the data analysis (see Appendix B). During the analysis, we added new criteria that turned out to be important for the regional governance capacities of spatial planning.

Case study design

We used an embedded single case study on the canton of Zurich to test the analytical concept and to identify the specific regional governance capacities within the case. The canton of Zurich served as a suitable case for testing the concept of regional governance capacities because of its dynamic and heterogeneous spatial character and its strict planning style. It is Switzerland's most populous canton with 1.504 million inhabitants (as of 2018). It has experienced economically dynamic development with a population growth of 22% between 1998 and 2018 (Bundesamt für Statistik, 2019b) and an employment growth of 40% between 1995 and 2015 (Bundesamt für Statistik, 2019a). While the cities of Zurich and Winterthur and their surroundings boast a primarily urban or suburban character, in some areas, rural countryside still

dominates. This heterogeneous spatial structure, in combination with the region's dynamic development, has resulted in various spatial planning challenges and facilitated land-use conflicts.

In the 1970s, the canton of Zurich established a strict spatial planning style in its cantonal structure plan. With the first version in 1978, the canton started to bindingly determine boundaries for municipalities for building land with a time horizon of 20–25 years (Mahaim, 2014). This was an innovative rule within Switzerland at that time. When the Swiss national spatial planning law was revised in 2014 after a withdrawn national public initiative, the canton of Zurich served as a model canton for adjusting every Swiss canton's structure plans. All cantons had to bindingly determine boundaries for building land in their plans within five years (Art. 8a [RPG]; Mahaim, 2014).

We used a single embedded case study as a research method because we wanted to obtain detailed information on the multiple factors that result from varying degrees of regional governance capacities. We use embedded cases on the regional, local and project-specific levels (Yin, 2014). Under the assumption that various spatial challenges lead to various regional governance capacities, we analysed three municipalities in three regions (Figure 1) in the canton of Zurich as embedded cases: the city of Dietikon in the urban Limmattal region, the municipality of Wettswil in the Knonaueramt region, with its agricultural character, and the village of Rheinau in the rural Weinland region (see Appendix C).

The data collection for the case study included semi-structured expert interviews, observations, document analyses and field surveys (see Appendix D). Between March and August 2018, we conducted 10 interviews with spatial planners from private planning offices and planning authorities, representatives from interest groups and politicians on various levels. Some of the interviewees had several functions; for example, an interviewee could be both a politician and a representative of an interest group (see Appendix D). We transcribed all interviews. Two observations helped us to gain insights into current planning processes. During these observations, we took notes based on the regional governance capacities concept. The documents included various versions of the cantonal structure plan and the regional structure plans that specified the details of each cantonal structure plan. Furthermore, we examined, among other, local zoning plans and concepts, reports, newspaper articles and meeting minutes. We visited the three municipalities and regions personally. Additional phone calls and e-mail exchanges filled in missing details and helped us to determine whether the data was correct (see Appendix D). We list the documents used in the references section.

We analysed the data using the regional governance capacities concept as an analytical framework. The criteria of the analytical concept served as codes for qualitatively analysing the interview transcriptions and documents (Mayring & Fenzl, 2014). Based on the assumption that regional governance capacities differ depending on the discourse observed, we used three discourses as starting points and analysed the specifications of the criteria of the analytical concept separately for each one. The variety of data sources enabled the triangulation of our findings, and the analysis of various embedded cases guaranteed the findings' internal validation (Ritchie & Lewis, 2014).

CONCEPTUALIZING REGIONAL GOVERNANCE CAPACITIES

The analytical concept consists of three analytical levels, four dimensions and 13 criteria (Figure 1). The three analytical levels merge the concept of governance capacity and spatial planning evaluation research using the analytical level of *performance*. Performance is an essential element both for the concept of governance capacity (Dang et al., 2016; Nelissen, 2002) and for performance-based evaluations of spatial planning (Faludi, 2000). Performance in the understanding of spatial planning evaluation research refers to how actors deal with a spatial plan. Performative governance capacity refers to how actors deal with challenges. The performative perspective is very similar to performative governance capacities as both concepts focus on actors and

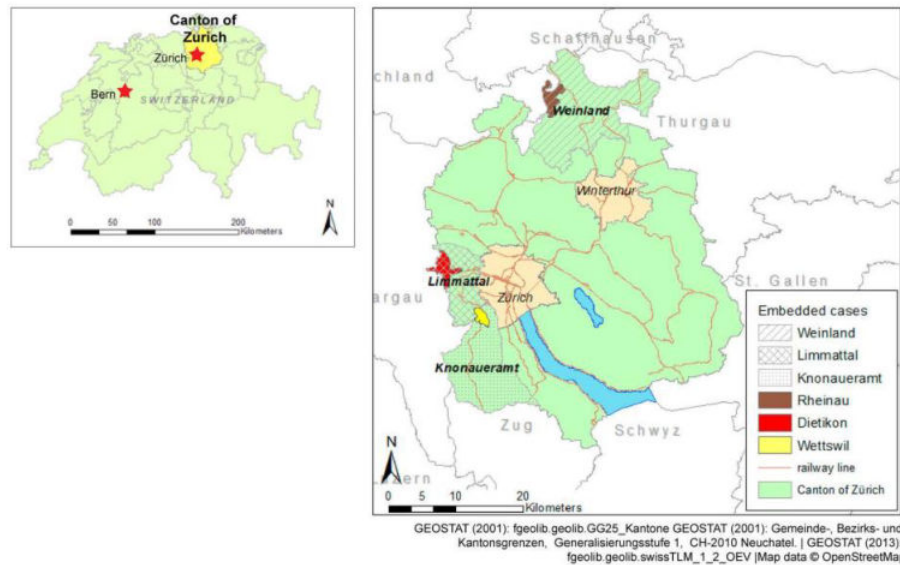


Figure 1. Location of the canton of Zurich, Switzerland, and the embedded cases.

interaction. Performance is influenced by factors such as problem awareness (Faludi, 2000; Koop et al., 2017), learning (Dang et al., 2016; Faludi, 2000) and interactions (Faludi, 2000; Gupta et al., 2010). We consider the challenges a spatial plan aims to deal with as such collective challenges and thus merge performance according to spatial planning evaluation research with performative governance capacity. Therefore, the performance level of the analytical concept bridges capacities with outcomes. This link between governance capacity and spatial planning evaluation research by performance level comprises the innovative portion of the analytical concept. The three analytical levels support a holistic understanding regional governance capacities:

- Analytical level 1: '*potential governance capacities*' refers to conditions and capabilities available for spatial planning implementation and goes far beyond the single contents of the plan.
- Analytical level 2: '*performative governance capacities*' refers to the performance of actors in planning and decision-making processes when developing and implementing a cantonal structure plan.
- Analytical level 3: '*Conformative governance capacities*' refers to the congruence between plan intentions and outcomes.

The analytical concept uses the dimensions of the policy arrangement approach to determine the central criteria that influence regional governance capacities (Figure 2). Each dimension is assumed to manifest both in the potential and the performative governance capacities levels. These manifestations, together with contextual factors, result in various conformative governance capacities.

The *discourses* dimension includes the criterion 'current topics and attitudes' on the potential governance capacities level, and the criterion 'learning processes' on the performative governance capacities level. The performative governance capacity criterion 'learning processes' encompasses both single and collective learning processes. Learning processes take place if actors develop problem awareness towards a specific topic, if they reflect on their own behaviour, and if they are able

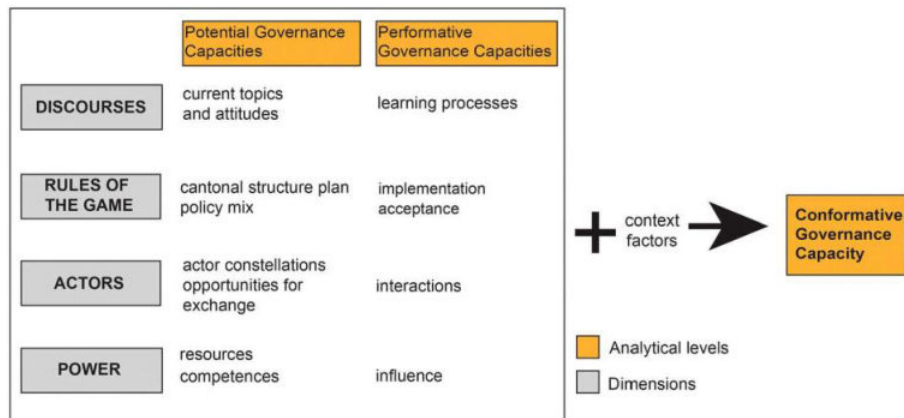


Figure 2. Regional governance capacities concept.

to adapt to new circumstances (Giezen et al., 2015; Gupta et al., 2010; Pahl-Wostl, 2009). The occurrence of learning processes generally promotes regional governance capacities.

The *rules of the game* dimension covers the criteria ‘cantonal structure plan’ and ‘policy mix’ on the potential governance capacities level and ‘implementation’ and ‘acceptance’ on the performative governance capacities level. Regarding the ‘cantonal structure plan’, we suggest focusing on its goals and regulations, included its stringency and how that stringency reflects generally accepted spatial planning goals. Potential governance capacities benefit from a stringent, clear plan that reflects generally accepted spatial planning goals and guarantees the principles of weighing land-use interests and counterflow (1E, 7E and 8E). The ‘policy mix’ criterion encompasses policy instruments that support the implementation of the goals and regulations set in the cantonal structure plan but are not included in this plan. These policy instruments can be formal (e.g., laws) or informal (e.g., local strategies). According to the literature, potential governance capacities benefit from a broad policy mix that produces redundancy and operates on various spatial scales (Gawel, 2005; Gupta et al., 2010; Oliveira & Hersperger, 2018; Pleger, 2017). However, the interviewees emphasized the significance of informal policy instruments (1E, 4E, 5E and 8E). On the performative governance capacities level, the ‘implementation’ criterion analyses how regional actors use the plan in subsequent decision-making processes and local plans. Several scholars state that performative governance capacities increase with the degree of usage of policy instruments (Hajer & Zonneveld, 2000; Klee & Wehnert, 2012; Mastop & Faludi, 1997). As emphasized in the expert interviews, the ‘acceptance’ criterion is key to high regional governance capacities in spatial planning (Klee & Wehnert, 2012). Acceptance is high if regional actors endorse the observed plan (Pleger et al., 2018). Existing studies often do not integrate acceptance in their governance capacity conceptualizations (Dang et al., 2016; González & Healey, 2005; Gupta et al., 2010; Koop et al., 2017).

The *actor* dimension consists of the criteria ‘actor constellations’ and ‘opportunities for exchange’ on the potential governance capacities level and the criterion ‘interactions’ on the performative governance capacities level. ‘Actor constellations’ include organizational structures and coalitions between actors (Mayntz & Scharpf, 1995; Pütz & Job, 2016). We suggest making statements about the influence of actor constellations on potential governance capacity situational. The interview findings highlight the significance of single influential actors for regional governance capacities (4E, 7E and 9E) which is in accordance with existing conceptualizations (Gupta et al., 2010; Koop et al., 2017). The ‘opportunities for exchange’ criterion focuses on

formal and informal opportunities for actors to engage in the spatial planning processes. Many studies find that a variety of target-oriented opportunities for exchange promotes potential governance capacities (Dang et al., 2016; Oliveira & Hersperger, 2018; Schmitt & van Well, 2016) and does not reflect on negative or neutral effects of such opportunities for exchange (Bimbaum, 2016). Actors interact when using opportunities for exchange; thus, ‘interaction’ is the key criterion on the performative governance capacities level (González & Healey, 2005). (Scharpf, 2006) distinguishes between five types of interaction: unilateral actions, adaptation, hierarchical actions, majority decisions and negotiations. Interaction processes foster performative governance capacities if interests are correctly balanced, and these processes can also support the implementation of the cantonal structure plan (Pütz, 2011).

The *power* dimension covers the criteria ‘resources’ and ‘competences’ on the potential governance capacities level and ‘influence’ on the performative governance capacities level. The ‘resources’ criterion investigates the distribution of resources such as financial resources, personal resources and knowhow among regional actors (Albrechts et al., 2003; Oliveira & Hersperger, 2018). The availability of resources can increase potential governance capacities (Tomás, 2020). The ‘competences’ criterion was emphasized by the interviewees (1E, 7E and 9E). It analyses the authority of specific actors and what these actors are legitimized to do (Willi et al., 2019). Potential governance capacities are high if the distribution of resources and competences support the implementation of the goals and regulations of the cantonal structure plan. On the performative capacity level, we looked at the criterion ‘influence’. The influence that supports the implementation of spatial planning goals generally promotes performative governance capacities.

Conformative governance capacity results from the specifications of these 13 criteria, in addition to contextual factors. We subsumed mega-trends, socioeconomic and spatial-structural conditions, as well as regulations from other policy fields, under these contextual factors (1E–9E). A range of scholars have emphasized the high relevance of contextual factors in spatial planning results and outcomes, (Healey, 1999; Pagliarin, 2018; Salet et al., 2003b; Wong & Watkins, 2009). All elements of the regional governance capacities concept are closely linked and can overlap.

RESULTS

The case study analysis identified three discourses that served as a starting point for applying the other dimensions and criteria of the regional governance capacities concept:

- Discourse on inner development and densification.
- Discourse on coordinating transport and land-use development.
- Discourse on the locations of productive industries.

The discourse on inner development and densification deals with the need to better exploit existing building areas in order to reduce greenfield development and curb sprawl. Inner development can occur through compact construction, exploit vacant lots or construct higher buildings. This discourse is often accompanied by the debate on how to achieve higher building density and a high quality of living simultaneously. The discourse on coordinating transport and land-use development is an answer to the interdependence between the expansion of public and private transport services and the development of housing, retail and industrial areas. The discourse on the locations of productive industries considers the question of how to offer productive industries opportunities to develop in the densely populated canton of Zurich. The interviews suggested a broad consensus among actors to tackle these discourses. The analysed dimensions and criteria allowed for the assessment of potential, performative and conformative capacities as described in the fourth section. When discussing the results of the data analysis, we will not explain each criterion in detail; instead, we will focus on the most striking criteria.

The discourse about the launch of annual revisions of the cantonal structure plan superposes the other discourses. The cantonal structure plan is supposed to serve as a long-term leadership instrument that provides strategic direction for future spatial development. However, it is also supposed to reflect the ongoing spatial planning processes within Swiss cantons (Schweizerische Kantonsplanerkonferenz, 2016). Until 2015, the cantonal structure plan of the canton of Zurich had been completely revised every 15–20 years. Then, annual partial revisions were introduced instead. According to five interviewees (2ZH, 4ZH–6ZH and 9ZH), the resulting coexistence of many ongoing revisions from various years confuses actors and thus lowers potential governance capacities. The question arises as to whether spatial planning stakeholders will get used to the annual revisions in the future (5ZH).

Discourse on inner development and densification

Empirical results indicate rather high regional governance capacities regarding the long-established discourse on inner development and densification; however, the results also imply various manifestations in urban and rural areas. Several interviewees mentioned a learning process that has taken place: Actors have started to realize the fussiness and lengthiness of inner development measures and the need for new policy instruments and actor involvement procedures to cope with this challenge (1ZH–3ZH and 8ZH). Several rules of the game address this issue. The boundaries for building land introduced in the cantonal structure plan in 1978 to curb sprawl seem to be well-established and broadly accepted (Zürcher Kantonsrat, 1978). In 2015, the cantonal parliament determined a new version of the cantonal structure plan that included the so-called 80–20 rule. This rule allocates 80% of prospective population growth to urban areas and 20% to rural ones (Amt für Raumentwicklung Kanton Zürich, 2015). The interview results indicate a strict implementation of this rule by the cantonal spatial planning department (1ZH–4ZH, 8ZH and 9ZH). Therefore, greenfield development has become difficult for rural municipalities such as Rheinau and Wettswil, which might lower their acceptance of the *cantonal structure plan*. The interview results also indicate that for urban municipalities, the 80–20 rule facilitates development, promoting the expansion of housing in, for example, the area of Niderfeld in Dietikon (3ZH). Several interviewees agreed that a broad policy mix supports the implementation of inner development measures (1ZH, 3ZH, 4ZH, 6ZH and 8ZH). Whereas informal strategies, concepts and monitoring instruments are widespread within the canton, the interviewees lament the current lack of an overvalue compensation rule that could help to finance inner development measures (3ZH–5ZH and 10ZH). Currently, a law to introduce such an overvalue compensation rule within the canton of Zurich is elaborated. This law could improve the situation (Amt für Raumentwicklung Kanton Zürich, 2019b).

Concerning the actor dimension, the empirical data indicate that the cantonal spatial planning department and the planning regions offer many opportunities for exchange and promote broad stakeholder participation regarding inner development issues (1ZH–5ZH and 8ZH). For example, in the spatial planning workshop in the Weinland region, representatives from the cantonal spatial planning department, the planning region, private planning offices and the municipalities of the region came together and debated on inner development in heritage-protected areas (8ZH and 11ZH). Implementing inner development measures in municipalities requires the permission of various cantonal departments. Some interviewees lamented a lack of internal coordination among these departments when making statements about local planning. This impedes the implementation of the cantonal structure plan in subsequent plans and indicates a lack of interaction and thus reduces performative governance capacities (3ZH and 6ZH).

When it comes to preventing greenfield development and restricting the scope of action for municipalities, the electorate that is equipped with the competence to vote on many issues seems to be a powerful actor. The open countryside initiative launched by the electorate of the canton of Zurich prohibited the designation of any new building land between 2012 and

2016 (Kägi, 2016). Interviewees representing planning offices stated that property owners have a significant influence on inner development; thus, they believe that integrating them in the planning process is crucial (6ZH, 8ZH and 9ZH). The cantonal spatial planning department wields power by rigidly implementing the abovementioned rules (6ZH and 9ZH). The interview results suggest high potential governance capacities when it comes to fostering inner development.

The analysis of the embedded cases indicated that performative and conformative governance capacities can manifest differently. The example of apartments for the elderly in Wettswil shows how the strict implementation of the 80–20 rule impedes performative and conformative governance capacities (Figure 3). In 2011, as an answer to demographic change, Wettswil wanted to establish apartments for elderly people in an area located close to the train station. Although this area is surrounded by buildings on most sides, it has remained a green field and is situated at the border of the village (Gemeindeverwaltung Wettswil a. A., 2016). Plan analysis unveils three different specifications for this area. According to the *cantonal structure plan*, it is designated as building land, and the regional structure plan even describes it as an area of higher density due to its proximity to the train station (Amt für Raumentwicklung Kanton Zürich, 1995, 2015; Zürcher Planungsgruppe Knonaueramt, 1998). Conversely, the local zoning plan designates it as open space located within the core zone of the municipality (Amt für Raumentwicklung Kanton Zürich, 2019a). After commissioning a feasibility study, Wettswil could not realize this project on this location. Initially, it was prevented due to the open countryside initiative. Then, it was prevented due to the 80–20 rule of the *cantonal structure plan*. The cantonal spatial planning department demanded that Wettswil coextensively establishes the area needed for the apartments at another area in the village. Although this seemed impossible for Wettswil, searches for another location began. In 2016, a much smaller area in the village centre that was already overbuilt was identified (Gemeindeverwaltung Wettswil a. A., 2016). This area is commonly considered an inner development area rather than the original location. In 2019, Wettswil acquired the area and thus

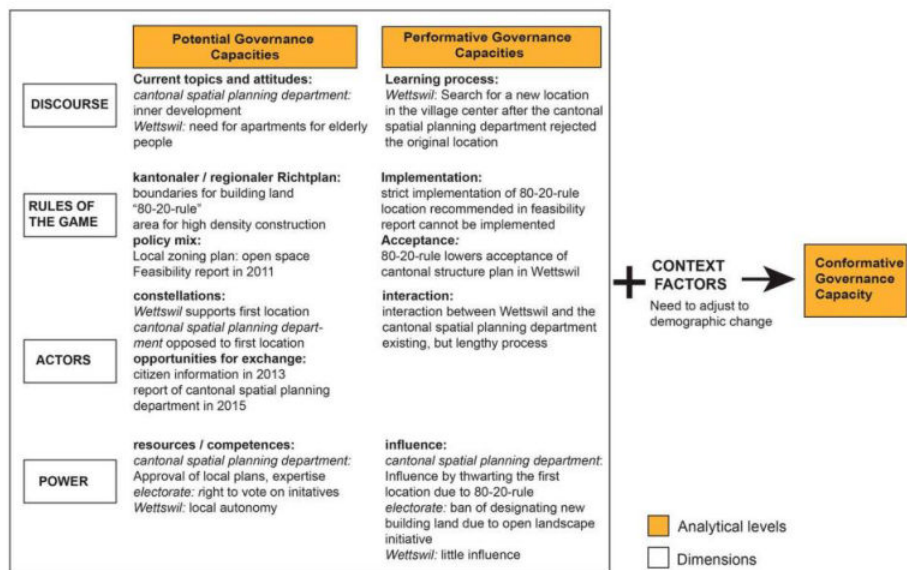


Figure 3. Applying the regional governance capacities concept to apartments for the elderly (Wettswil).

established the basis for realizing the project (Stadt Zürich Stadtrat, 2019). We consider this successful search for a new location to have been a learning process. However, the empirical results imply that the conditions for compensation imposed by the cantonal spatial planning department lowered the municipality's plan acceptance (6ZH). The compensation condition imposed by the canton led to implementation difficulties; thus, it took years for various interaction processes to foster the progress of the project. Due to these challenges of dealing with the 80–20 rule in the planning process, we consider performative governance capacities to be rather low. In the case that the apartments will be realized at the new location in the village centre, we consider conformative governance capacities to be high; however, we add that the original location would also have met the requirements of the cantonal structure plan. This example shows that for municipalities that fall into the 20% category, the cantonal spatial planning department strictly limits the scope of action. This fosters inner development and, as a result, the goals set in the cantonal structure plan. However, the rigour also queries basic spatial planning principles.

The project of Chorb in Rheinau demonstrates that the strict implementation of spatial planning rules and guidelines fosters inner development and densification in a village characterized by heritage protection. Rules of the game, such as the 80–20 rule, the binding boundaries for building land, the priority of inner development and heritage protection laws, impede inner development in Rheinau. The village's scope of action is further limited by its distribution of resources, as the canton of Zurich owns a large proportion of the village's property. Rheinau has few financial and personal resources (1ZH and 9ZH). In 2012, the canton of Zurich organized an urban design competition for the inner development area of Chorb, located next to the Rhine River (15ZH). The results of this competition were integrated into an urban design plan that the electorate of Rheinau approved in 2015 in a public vote (15ZH). The urban design plan as a binding policy instrument aimed to establish densification in the area to meet the requirements of heritage protection (Kanton Zürich Baudirektion, 2015). In October 2019, the first building application was submitted, and it is currently under review (15ZH). We designate the parallel consideration of the need for densification and the need to protect cultural heritage as a collective learning process. In the urban design plan, the goals of the cantonal structure plan were implemented. From the empirical data, we conclude that the canton of Zürich as a landowner and the citizens of Rheinau with their right to vote had the greatest influence on this project. We assign high performative governance capacities to this example since the priority of inner development guided interaction processes and the implementation of the cantonal structure plan in the urban design plan. Under the anticipation that the first building project will be realized soon, we also assign conformative governance capacities to be high here.

Performative and conformative governance capacities seem to be high in the city of Dietikon, which uses elaborate participatory processes as opportunities for exchange to realize its inner development projects as demanded in the cantonal structure plan (Amt für Raumentwicklung Kanton Zürich, 2015; Stadt Dietikon, 2019). According to the interviewees, many public and private actors can voice their concerns at an early stage of the planning process and can thus consider the cantonal structure plan in interaction processes. One example of such a participative planning process is the inner development and densification measures along the route of a planned train line called *Limmattalbahn* (3ZH). The findings suggest rather high performative and conformative governance capacities concerning inner development measures in Dietikon that could further be improved by enhancing the internal coordination of cantonal departments.

Discourse on the coordination of transport and land-use planning

Most interviewees highlighted the need for coordinated transport and spatial planning but lamented a lack of such coordination that inhibits regional governance capacities (1ZH, 4ZH, 6ZH, 7ZH and 10ZH). An interesting learning process seems to have occurred in the canton of Zurich. Interviewees indicated a general consensus that the expansion of the suburban railway

network and the increase of the frequency of services greatly contributed to urban sprawl within the canton of Zurich since the 1970s (1ZH, 2ZH, 7ZH and 10ZH). The cantonal structure plan responded to that general attitude in 2015 by stating that the accessibility of public transport should not be further improved in the rural regions of the canton. Nevertheless, the cantonal structure plan and the regional structure plans promoted a railway-oriented development by determining higher utilizations in areas located close to train stations (Amt für Raumentwicklung Kanton Zürich, 2015; Zürcher Planungsgruppe Knonaeramt, 2017; Zürcher Planungsgruppe Limmattal, 2017; Zürcher Planungsgruppe Weinland, 1997). Our results on actor constellations and opportunities for exchange revealed that two separate intergovernmental committees and two separate cantonal departments deal with transport and spatial planning issues, which leads to a lack of interaction (5ZH). According to the interviews, the canton of Zurich lacks power and influence because it does not have the authority to decide on many issues regarding transport development, such as the development of the railway network or the frequency of services (1ZH, 4ZH and 5ZH). Although rules regarding this discourse do exist, when it comes to coordinating transport and spatial planning, the interview results indicate rather low potential governance capacities due to a lack of coordination and competences.

As stated above, performative and conformative governance capacities manifest differently in the embedded cases. In the Weinland region, the cantonal public transport association changed the formerly hourly train service to a half-hourly service despite the goal of the cantonal structure plan to cease the further improvement of public transport accessibility there (2ZH, 4ZH and 9ZH). According to the public transport association, this improved service was connected with the supplemental strategy of the cantonal public transport service and a cantonal public initiative that demanded a half-hourly railway service in the entire canton of Zurich (13ZH) (Zürcher Verkehrsverbund, 2019). The electorate rejected this initiative in the 2009 vote (Kanton Zürich, 2009), and the cantonal parliament and the cantonal government also opposed it (Kanton Zürich Kantonsrat, 2008). Our findings further indicate that the cantonal spatial planning department had the opportunity to discuss the improvement of the public transport service using the cantonal public transport service (Zürcher Verkehrsverbund, 2019). Considering all these factors, the question arises as to why the goal of the cantonal structure plan not to further improve public transport in the Weinland region could not be implemented. We conclude that the cantonal public transport association is a powerful actor that influences public transport against the goals of the *cantonal structure plan* and the majority of the electorate. Owing to this lack of implementation and consideration of the cantonal structure plan in decision-making processes, we consider performative governance capacities to be rather low. The Weinland example further indicates low conformative governance capacities since the improved train connection did not conform to the goals set in the cantonal structure plan.

In Dietikon, a new train station is needed to develop the industrial area of Silber according to the cantonal structure plan. The interviewees indicated that it was the result of a multilevel actor coordination process, including strategic lobbying by interest groups, that the cantonal parliament decided to integrate the train station of Silber into the cantonal structure plan of 2015 (Amt für Raumentwicklung Kanton Zürich, 2015). This indicates high performative governance capacities. However, the Swiss federal government has the authority to decide on railway infrastructure, which it implements in accordance with its strategic infrastructure development plan. Currently, the train station of Silber is not considered in this plan (Eidgenössisches Department für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, 2018). Conformative governance capacities are thus rather low at the moment due to the cantonal spatial planning department of Zürich's lack of competences. The Swiss federal government may consider the train station in the next version of the strategic infrastructure development plan. Conversely, the currently under construction *Limmattalbahn* that will run through Dietikon will probably conform to the cantonal structure plan, fostering transport-oriented inner development. The studied cases indicate

mixed regional governance capacities when it comes to coordinating transport and spatial development. Whereas the results suggest rather high regional governance capacities for the *Limmattalbahn*, they also suggest rather low regional governance capacities for the improved railway connection to the Weinland region and the realization of a train station in Silbern.

Discourse on the locations of productive industries

The discourse on the location of productive industries does not unveil insights into conformance governance capacities; however, it provides a good example of the interconnectedness between potential and performative governance capacities through collective learning processes. This discourse affects municipalities all over the canton. The interviews yielded two different attitudes towards this discourse; whereas six interviewees advocated for economic development, and planners lamented the problems for especially productive enterprises to find locations due to external context factors such as high land prices, strict legislation and high competition regarding retail and residential use (1ZH, 2ZH, 5ZH, 6ZH, 8ZH and 9ZH), one interviewee who advocated for environmental concerns was of the opinion that the canton leaves too much space for industrial areas at the expense of the open countryside (4ZH). The 2015 version of the cantonal structure plan tried to support productive industries by determining 10 cantonal areas reserved for productive industries. The regional structure plans determined usage regulations for retail and industrial areas. These regulations included minimum allotments for productive industries in existing retail and industrial areas (Amt für Raumentwicklung Kanton Zürich, 2015). Some interviewees lamented the difficulties faced by the regions and municipalities in implementing these regulations. Two interviewees emphasized the difficulties in distinguishing between services and the productive industry (1ZH, 6ZH and 8ZH). One interviewee lamented that usage regulations were dependent on public transport connections (6ZH). This lack of feasibility seems to have lowered the acceptance of this rule (1ZH and 7ZH–9ZH). The interview results suggest that the cantonal spatial planning department as a powerful actor first tried to enforce the usage regulations hierarchically without success (1ZH and 6ZH). In 2017, the cantonal regional planning umbrella organization intervened by initiating a dialogue process as an opportunity to exchange experiences with and their need for the regulations on the locations of productive industries for the public and private actors concerned. Together, the regional planning umbrella organization and the cantonal spatial planning department implemented this dialogue process. Spatial planning representatives, promoters of trade and industry and representatives of building authorities could articulate and balance their interests and thus collectively developed a recommendation to solve the problems resulting from the usage regulations for industrial and retail areas (Planungsdachverband Region Zürich und Umgebung, 2017). In July, the responsible cantonal department decided to leave the regulations for the 10 cantonal production areas but to relax the rules for the other retail and industrial areas. As a next step, representatives of the cantonal spatial planning department and the planning regions will jointly develop new regulations for the industrial and retail areas in the 11 planning regions (14ZH). Thus, the interactive dialogue process fostered a collective learning process and will probably lead to improved regulations. This example demonstrates the interplay between potential and performative governance capacities within the multilevel regional governance arrangement of the canton of Zurich. The results suggest that an initial lack of potential governance capacities can be overcome by strong performative governance capacities in the form of a collective learning process.

DISCUSSION

Applying the regional governance capacity model in the canton of Zurich unveiled various specifications of regional governance capacities. Whereas the results indicate high regional

governance capacities for fostering inner development measures in complex situations, the results suggest mixed regional governance capacities for adapting the public transport supply to the need to curb sprawl. Regional governance capacities vary greatly between various regions, municipalities and even projects. For example, regarding the promotion of inner development, the findings imply higher regional governance capacities for urban than rural municipalities.

Despite the various specifications of regional governance capacities within the canton of Zurich, the case study unveiled three especially relevant criteria for the canton of Zurich. First, public initiatives influence regional governance capacities, regardless of whether they have been approved (e.g., the open countryside initiative) or rejected (e.g., the half-hourly train service initiative). The relevance of public initiatives is a unique feature of Switzerland well documented in existing literature (Bovet et al., 2018; Keller et al., 1993). Second, we conclude that collective learning processes and resulting adaptations foster regional governance capacities. This is in accordance with the findings of previous studies (Giezen et al., 2015; Pahl-Wostl, 2009). Third, we consider the strict and intransigent implementation of the cantonal structure plan by the cantonal spatial planning department to be a highly influential criterion. The rigour of the cantonal spatial planning department when implementing the plan promotes regional governance capacities, but might endanger the Swiss spatial planning principles of countervailing influence and weighing land-use interests that have been emphasized by several scholars (Keiner et al., 2001; Lendi, 2007; Schmid, 1997).

In the case study on the canton of Zurich, the analytical concept proved its appropriateness for assessing regional governance capacities of spatial planning, revealing four advantages. First, it helped to determine the links between potential governance capacities, actors' performance and the conformance of real outcomes with the analysed plan. This advantage indicates the high knowledge potential of combining governance capacity research with spatial planning evaluation research which has been used in a few studies so far (Walsh, 2012). Second, the analytical concept enhances governance capacity research by reflecting on acceptance and the balance of interests, factors which are not explicitly included in existing conceptualizations of governance capacity (Dang et al., 2016; Gupta et al., 2010; Koop et al., 2017; Walsh, 2012). The 80–20 rule seems to reduce plan acceptance and thus performative governance capacities in rural municipalities. The interaction process on the locations of productive interests demonstrates the relevance of balancing interests for performative governance capacities which is in accordance with Pütz (2011). Third, analysing various discourses demonstrated that regional governance capacities depend on spatial challenges and contexts. The potential governance capacity of one discourse can result in different performative and conformance capacities for various local examples, as in the cases of the *Silbern* train station and the *Limmattalbahn*. Several studies confirm the identified relevance of context (Healey, 1999; Pagliarin, 2018; Wong & Watkins, 2009). The fourth advantage concerns the analytical concept's multi-level approach. This paper assessed regional governance capacities on the cantonal (e.g., locations of productive industries), regional (e.g., Weinland) and local (e.g., Rheinau) levels. The case study demonstrated that spatial planning in the canton of Zürich results in a specific setting of coexisting and overlapping potential, performative and conformance governance capacities. This coexistence of a variety of regional governance capacities within the canton of Zurich demonstrates that it is not sufficient to assign just one governance capacity to a certain area or topic as it is done in existing literature on governance capacity (Dang et al., 2016; Healey, 1998; Koop et al., 2017; Walsh, 2012). It has proven difficult to find local and regional examples through which we can retrace both performative and conformance governance capacities. Some examples are still in progress; thus, analysing conformance governance capacities was difficult. Other examples were finished; thus, we could not sufficiently analyse performative governance capacities.

CONCLUSIONS

In this paper, we developed an analytical concept to analyse and assess the regional governance capacities of spatial planning, and we investigated the specific regional governance capacities within the canton of Zurich in Switzerland. We identified a coexistence of various regional governance capacities within the canton of Zurich and proved the practicality of the analytical concept. Additionally, we derived three key messages for the practice of spatial planning in the canton of Zurich. First, the coordination of transport and spatial planning needs to be improved, for example, by establishing one intergovernmental committee for spatial planning and transport development issues or by giving the canton of Zurich the authority to participate in decision making on new suburban railway infrastructure projects. Second, the readiness to learn and adapt to changed circumstances seems to be highly relevant to improve regional governance capacities, and spatial planning actors should foster such learning processes. Third, while the strict and intransigent implementation of the cantonal structure plan fosters inner development, it also affects basic spatial planning principles. The cantonal spatial planning department should scrutinize its strict planning style to ensure that the principles of countervailing influence and the weighing of interests are considered.

The analytical concept presented in this paper makes it possible to analyse, explain and assess the regional governance capacities of spatial planning. The paper contributes to the existing research in three ways. First, it provides a comprehensive conceptualization of regional governance capacities within the context of spatial planning. Second, it illustrates the appropriateness of the policy arrangement approach as a theoretical concept for analysing dynamic policy processes, which is in accordance with existing findings (Munaretto & Battilani, 2014; van Straalen et al., 2016). Third, the paper's application of the analytical concept offers insights into the reliance of spatial planning performance and conformance on spatial challenges and local and regional circumstances. This demonstrates that grouping an entire region and trying to determine one single governance capacity for it as it is done in existing studies (Pütz, 2011; Walsh, 2012) will fail. Therefore, we recommend taking various spatial challenges, administrative levels and local examples into account when making judgements about regional governance capacities in spatial planning.

The concept of regional governance capacities contributes to understanding and assessing the role and links between capacities, processes, actors' performance and outcomes in spatial planning. Future research could use longitudinal studies to unveil more details about all three analytical levels of this concept. Regarding the variety of spatial planning systems and practices in Europe (Galland & Harrison, 2020), the regional governance capacities concept can provide a solid basis for assessing and comparing their governance capacities in future research.

DISCLOSURE STATEMENT

No potential conflict of interest was reported by the author.

FUNDING

This work was funded by the Swiss National Science Foundation (SNSF) [grant number 100019E_173590/1].

REFERENCES

- Albrechts, L., Healey, P., & Kunzmann, K. R. (2003). Strategic spatial planning and regional governance in Europe. *Journal of the American Planning Association*, 69(2), 113–129. <https://doi.org/10.1080/01944360308976301>

- Alexander, E. R., & Faludi, A. (1989). Planning and plan implementation: Notes on evaluation criteria. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 16(2), 127–140. <https://doi.org/10.1068/b160127>
- Amt für Raumentwicklung Kanton Zürich. (1995). *Kantonaler Richtplan.: Beschluss des Kantonsrates vom 31. Januar 1995*. Zürich.
- Amt für Raumentwicklung Kanton Zürich. (2015). *Kanton Zürich Richtplan: Beschluss des Kantonsrats (Festsetzung) Stand: 29. April 2015*. Zürich.
- Amt für Raumentwicklung Kanton Zürich. (2019a). *GIS-Browser: Aktuelle Nutzungszonen, Überlagernde Festlegungen und Abstandslinien der KMAF und ÖREB*. Zürich.
- Amt für Raumentwicklung Kanton Zürich. (2019b). *V 5434a Mehrwertausgleichsgesetz (MAG): Nach zähem Ringen wird ein gelungener Kompromiss einstimmig verabschiedet*. Zürich.
- Arts, B., & Goverde, H. (2006). The governance capacity of (new) Policy arrangements: A Reflexive approach. In B. Arts, & P. Leroy (Eds.), *Institutional dynamics in environmental governance* (pp. 69–92). Springer.
- Arts, B., & van Tatenhove, J. (2004). Policy and power: A conceptual framework between the 'old' and 'new' policy idioms. *Policy Sciences*, 37(3–4), 339–356. <https://doi.org/10.1007/s11077-005-0156-9>
- Ayana, A. N., Arts, B., & Wiersum, K. F. (2018). How environmental NGOs have influenced decision making in a 'semi-authoritarian' state: The case of forest policy in Ethiopia. *World Development*, 109, 313–322. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.05.010>
- Berke, P., Backhurst, M., Day, M., Ericksen, N., Laurian, L., Crawford, J., & Dixon, J. (2006). What makes plan implementation successful? An evaluation of local plans and implementation practices in New Zealand. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 33(4), 581–600. <https://doi.org/10.1068/b31166>
- Birnbaum, S. (2016). Environmental Co-governance, Legitimacy, and the Quest for Compliance: When and Why Is stakeholder participation Desirable? *Journal of Environmental Policy & Planning*, 18(3), 306–323. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2015.1077440>
- Boezeman, D., & de Vries, T. (2019). Climate proofing social housing in the Netherlands: Toward mainstreaming? *Journal of Environmental Planning and Management*, 37(4), 1–19. <https://doi.org/10.1080/09640568.2018.1510768>
- Bovet, J., Reese, M., & Köck, W. (2018). Taming expansive land use dynamics – sustainable land use regulation and urban sprawl in a comparative perspective. *Land Use Policy*, 77, 837–845. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.03.024>
- Brody, S. D., & Highfield, W. E. (2005). Does planning work?: Testing the implementation of local environmental planning in Florida. *Journal of the American Planning Association*, 71(2), 159–175. <https://doi.org/10.1080/01944360508976690>
- Bundesamt für Statistik. (2019a). *Arbeitsstätten und Beschäftigte nach Kanton, Wirtschaftsart und Grössenklasse*. Retrieved 6 October 2019 from <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.assetdetail.9366316.html>
- Bundesamt für Statistik. (2019b). *Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung nach Kanton, 1991–2018*. Retrieved 28 November 2019 from <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.9486033.html>
- Bundesamt für Statistik. (2019c). *Regionalporträts 2019: Gemeinden*. Retrieved 3 December 2019 from <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/regionalstatistik/regionale-portraets-kennzahlen/gemeinden.assetdetail.7786543.html>
- Dang, T. K. P., Visseren-Hamakers, I. J., & Arts, B. (2016). A framework for assessing governance capacity: An illustration from Vietnam's forestry reforms. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34(6), 1154–1174. <https://doi.org/10.1177/0263774X15598325>
- Dawkins, C. J., & Nelson, A. C. (2003). State growth management programs and central-city revitalization. *Journal of the American Planning Association*, 69(4), 381–396.
- Diller, C. (2016). Evaluation der Siedlungsentwicklungsplanung. Impulse aus der internationalen Diskussion für Deutschland. *Zeitschrift für Evaluation*, 15(1), 83–105.
- Eidgenössisches Department für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation. (2018). *Sachplan Verkehr Teil Infrastruktur Schiene: Anpassungen und Fortschreibungen 2018*.

- Faludi, A. (2000). The performance of spatial planning. *Planning Practice and Research*, 15(4), 299–318. <https://doi.org/10.1080/713691907>
- Feitelson, E., Felsenstein, D., Razin, E., & Stern, E. (2017). Assessing land use plan implementation: Bridging the performance-conformance divide. *Land Use Policy*, 61, 251–264. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.11.017>
- Galland, D., & Harrison, J. (2020). Conceptualising metropolitan regions: How institutions, Policies, spatial Imaginaries and planning Are influencing metropolitan development. In K. Zimmermann, D. Galland, & J. Harrison (Eds.), *Metropolitan regions, planning and governance* (pp. 1–21). Springer.
- Gawel, E. (2005). Effizienzargumente für den kombinierten Einsatz planungsrechtlicher und marktanaloger Instrumente in der Raumordnung: Die Sicht der ökonomischen analyse des Planungsrechts. *Informationen zur Raumentwicklung*, 4/5, 333–340.
- Gemeindeverwaltung Wettswil a. A. (2016). *Wohnen im Alter – Lösung im Dorfkern in Aussicht*. Wettswil a. A. Retrieved 11 October 2019 from .
- Gennaio, M.-P., Hersperger, A. M., & Bürgi, M. (2009). Containing urban sprawl—evaluating effectiveness of urban growth boundaries set by the Swiss land Use plan. *Land Use Policy*, 26(2), 224–232. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2008.02.010>
- Giezen, M., Bertolini, L., & Salet, W. (2015). Adaptive capacity within a mega project: A case study on planning and decision-making in the face of complexity. *European Planning Studies*, 23(5), 999–1018. <https://doi.org/10.1080/09654313.2014.916254>
- Gläser, J., & Laudel, G. (2004). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- González, S., & Healey, P. (2005). A sociological institutionalist approach to the study of Innovation in governance capacity. *Urban Studies*, 42(11), 2055–2069. <https://doi.org/10.1080/00420980500279778>
- Grădinaru, S., Iojă, C., Pătru-Stupariu, I., & Hersperger, A. (2017). Are spatial planning Objectives Reflected in the evolution of urban Landscape Patterns? A framework for the evaluation of spatial planning outcomes. *Sustainability*, 9(8), 1–17. <https://doi.org/10.3390/su9081279>
- Gupta, J., Termeer, C., Klostermann, J., Meijerink, S., van den Brink, M., Jong, P., Nooteboom, S., & Bergsma, E. (2010). The adaptive capacity Wheel: A method to assess the inherent characteristics of institutions to enable the adaptive capacity of society. *Environmental Science & Policy*, 13(6), 459–471. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2010.05.006>
- Hajer, M., & Zonneveld, W. (2000). Spatial planning in the network society – Rethinking the principles of planning in the Netherlands. *European Planning Studies*, 8(3), 337–355. <https://doi.org/10.1080/713666411>
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning*. Macmillan Education UK.
- Healey, P. (1998). Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 30(9), 1531–1546. <https://doi.org/10.1068/a301531>
- Healey, P. (1999). Institutional analysis, communicative planning, and Shaping Places. *Journal of Planning Education and Research*, 19(2), 111–121. <https://doi.org/10.1177/0739456X9901900201>
- Healey, P. (2003). Collaborative planning in perspective. *Planning Theory*, 2(2), 101–123. <https://doi.org/10.1177/14730952030022002>
- Healey, P., Cars, G., Madanipour, A., & de Magalhães, C. (2017). Transforming governance, Institutional analysis and institutional capacity. In G. Cars, P. Healey, A. Madanipour, & C. de Magalhães (Eds.), *Urban governance, institutional capacity and social milieux* (pp. 6–28). Routledge.
- Hidayat, N. K., Offermans, A., & Glasbergen, P. (2018). Sustainable palm oil as a public responsibility? On the governance capacity of Indonesian Standard for sustainable palm Oil (ISPO). *Agriculture and Human Values*, 35(1), 223–242. <https://doi.org/10.1007/s10460-017-9816-6>
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2014). The two orders of governance failure: Design mismatches and policy capacity issues in modern governance. *Policy and Society*, 33(4), 317–327. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2014.10.002>
- Kägi, M. (2016). *Kulturlandinitiative, Weisung an die Gemeinden vom 12. Juli 2012 – Aufhebung*. Zürich. Retrieved 11 October 2019 from https://are.zh.ch/internet/baudirektion/are/de/raumplanung/formulare_merk

- blaetter/_jcr_content/contentPar/form_4/formitem/kulturlandinitiative_1/download.spooler.download.1482241872692.pdf/161886_RAS_Kreisschreiben_Aufhebung_Weisung_KLI.pdf
- Kanton Zürich. (2009). *Abstimmungsergebnisse Kanton Volksinitiative: 'Halbstündliche S-Bahn für Alle; Für eine halbstündliche Bedienung aller S-Bahnstrecken des Zürcher Verkehrsverbundes (ZVV) im Kanton Zürich' (ABI 2007, 377): Abstimmung vom 17.05.2009*. Retrieved 10 October 2019 from https://wahlen-abstimmungen.zh.ch/internet/justiz_innere/wahlen-abstimmungen/de/abstimmungen/abstimmungsarchiv.html
- Kanton Zürich Baudirektion. (2015). *Privater Gestaltungsplan 'Areal Chorv' Gemeinde Rheinau: Erläuterungsbericht*.
- Kanton Zürich Kantonsrat. (2008). *4509 Kantonale Volksinitiative «Halbstündliche S-Bahn für Alle; Für eine halbstündliche Bedienung aller S-Bahnstrecken des Zürcher Verkehrsverbundes (ZVV) im Kanton Zürich»: Antrag des Regierungsrates vom 28. Mai 2008*. Zürich.
- Keiner, M., Schultz, B., & Schmid, W. A. (2001). Nachhaltige kantonale Richtplanung. *disP – The Planning Review*, 37(146), 18–24. <https://doi.org/10.1080/02513625.2001.10556777>
- Keller, D. A., Koch, M., & Selle, K. (1993). 'Entweder-Oder' und 'Und'. *disP – The Planning Review*, 29(115), 74–84. <https://doi.org/10.1080/02513625.1993.10556525>
- Kissling, S. (2014). *Trends in der kantonalen Richtplanung*. VLP-ASPAN.
- Klee, A., & Wehnert, H. (2012). Akzeptanz der räumlichen Planung. *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning*, 70(5), 391–392. <https://doi.org/10.1007/s13147-012-0201-z>
- Konze, H., Scholich, D., & Tönnies, G. (2012). Schweiz: Regionen Bern, zürich und Graubünden. In D. Valèe (Ed.), *Strategische Regionalplanung* (pp. 96–120). Hannover.
- Koop, S. H. A., Koetsier, L., Doornhof, A., Reistra, O., van Leeuwen, C. J., Brouwer, S., Dieperink, C., & Driessen, P. P. J. (2017). Assessing the governance capacity of cities to address challenges of water, waste, and climate change. *Water Resources Management*, 31(11), 3427–3443. <https://doi.org/10.1007/s11269-017-1677-7>
- Lendi, M. (2007). Die Politik bewegt die Raumplanung. *disP – The Planning Review*, 43(170), 71–79. <https://doi.org/10.1080/02513625.2007.10556990>
- Lenschow, A., Becker, S. T., & Mehl, C. (2017). Scalar dynamics and implications of ambient air quality management in the EU. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 19(5), 520–533. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2017.1388739>
- Liefferink, D. (2006). The Dynamics of policy arrangements: turning round the Tetrahedron. In B. Arts & P. Leroy (Eds.), *Institutional dynamics in environmental governance* (pp. 45–68). Springer.
- Lyles, W., Berke, P., & Smith, G. (2016). Local plan implementation: Assessing conformance and influence of local plans in the United States. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 43(2), 381–400. <https://doi.org/10.1177/0265813515604071>
- Mahaim, R. (2014). Steuerung der Siedlungsentwicklung im kantonalen Richtplan. *Raum & Umwelt*, 1, 1–19.
- Mastop, H., & Faludi, A. (1997). Evaluation of strategic plans: The performance principle. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 24(6), 815–832. <https://doi.org/10.1068/b240815>
- Mayntz, R., & Scharpf, F. W. (1995). *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Campus-Verl.
- Mayring, P., & Fenzl, T. (2014). Qualitative Inhaltsanalyse. In N. Baur, & J. Blasius (Eds.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (pp. 543–556). Springer VS.
- Molin, J. F., & van den Konijnendijk Bosch, C. C. (2014). Between Big Ideas and Daily Realities – The roles and perspectives of Danish municipal green space managers on public involvement in green space maintenance. *Urban Forestry & Urban Greening*, 13(3), 553–561. <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2014.03.006>
- Montis, A. d. (2016). Measuring the performance of planning: The conformance of Italian landscape planning practices with the European Landscape Convention. *European Planning Studies*, 24(9), 1727–1745. <https://doi.org/10.1080/09654313.2016.1178215>
- Munaretto, S., & Battilani, A. (2014). Irrigation water governance in practice: The case of the Canale Emiliano Romagnolo district, Italy. *Water Policy*, 16(3), 578–594. <https://doi.org/10.2166/wp.2013.092>
- Mustalahiti, I., Cramm, M., Ramcilovic-Suominen, S., & Tegegne, Y. (2017). Resources and rules of the game: Participation of Civil Society in REDD+ and FLEGT-VPA processes in Lao PDR. *Forests*, 8(2), 50. <https://doi.org/10.3390/f8020050>

- Nelissen, N. (2002). The administrative capacity of New types of governance. *Public Organization Review*, 2(1), 5–22. <https://doi.org/10.1023/A:1016019302732>
- Newman, P., & Thornley, A. (1996). *Urban planning in Europe: International competition, national systems, and planning projects*. Routledge.
- Oliveira, E., & Hersperger, A. (2018). Governance arrangements, funding mechanisms and power configurations in current practices of strategic spatial plan implementation. *Land Use Policy*, 76, 623–633. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.02.042>
- Oliveira, V., & Pinho, P. (2009). Evaluating plans, processes and results. *Planning Theory & Practice*, 10(1), 35–63. <https://doi.org/10.1080/14649350802661741>
- Oueslati, W., Alvanides, S., & Garrod, G. (2015). Determinants of urban sprawl in European cities. *Urban Studies (Edinburgh, Scotland)*, 52(9), 1594–1614. <https://doi.org/10.1177/0042098015577773>
- Pagliarin, S. (2018). Linking processes and patterns: Spatial planning, governance and urban sprawl in the Barcelona and Milan metropolitan regions. *Urban Studies*, 152(93). <https://doi.org/10.1177/0042098017743668>
- Pahl-Wostl, C. (2009). A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes. *Global Environmental Change*, 19(3), 354–365. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2009.06.001>
- Park, M. (2015). Inter-Korean forest Cooperation 1998–2012: A policy arrangement approach. *Sustainability*, 7(5), 5241–5259. <https://doi.org/10.3390/su7055241>
- Planungsdachverband Region Zürich und Umgebung. (2017). *Initiieren & Vertreten: Dialogprozess Nutzungsvorgaben*. Zürich.
- Pleger, L. E. (2017). Voters' acceptance of land use policy measures: A two-level analysis. *Land Use Policy*, 63, 501–513. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.02.001>
- Pleger, L. E., Lutz, P., & Sager, F. (2018). Public acceptance of incentive-based spatial planning policies: A framing experiment. *Land Use Policy*, 73, 225–238. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.01.022>
- Pütz, M. (2004). *Regional governance: Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen und eine analyse nachhaltiger Siedlungsentwicklung in der Metropolregion münchen*. München.
- Pütz, M. (2011). Power, scale and Ikea: Analysing urban sprawl and land use planning in the metropolitan region of Munich, Germany. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 14, 177–185. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2011.03.034>
- Pütz, M., & Job, H. (2016). Governance und Regionalentwicklung in Großschutzgebieten der Schweiz und Österreichs. *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning*, 74(6), 569–583. <https://doi.org/10.1007/s13147-016-0451-2>
- Ritchie, J., & Lewis, J., (Eds.). (2014). *Qualitative research practice: A guide for social science students and researchers*. SAGE.
- Robinson, L., Newell, J. P., & Marzluff, J. M. (2005). Twenty-five years of sprawl in the Seattle region: Growth management responses and implications for conservation. *Landscape and Urban Planning*, 71(1), 51–72. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2004.02.005>
- Salet, W. G. M., Thornley, A., & Kreukels, A. (2003a). Institutional and spatial coordinatin in European metropolitan regions. In W. G. M. Salet, A. Thornley, & A. Kreukels (Eds.), *Metropolitan governance and spatial planning: Comparative case studies of European city-regions/edited by Willem Salet, Andy Thornley and Anton Kreukels* (pp. 3–19). Spon Press.
- Salet, W. G. M., Thornley, A., & Kreukels, A. (2003b). Practices of metropolitan governance in Europe: Experiences and lessons. In W. G. M. Salet, A. Thornley, & A. Kreukels (Eds.), *Metropolitan governance and spatial planning: Comparative case studies of European city-regions/edited by Willem Salet, Andy Thornley and Anton Kreukels* (pp. 377–390). Spon Press.
- Scharpf, F. W. (2006). *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. VS, Verl. für Sozialwiss.
- Schmid, W. A. (1997). Grundzüge der ökologischen Planung und Nachhaltigkeit. *disP – The Planning Review*, 33(128), 3–7. <https://doi.org/10.1080/02513625.1997.10556629>

- Schmitt, P., & van Well, L. (2016). Revisiting Territorial Governance. Twenty Empirically informed Components. In P. Schmitt & L. van Well (Eds.), *Territorial governance across Europe: Pathways, practices and prospects* (pp. 221–237). Routledge.
- Schweizerische Kantonsplanerkonferenz. (2016). *Kantonaler Richtplan: Das Herz der schweizerischen Raumplanung*.
- Siedentop, S., Fina, S., & Krehl, A. (2016). Greenbelts in Germany's regional plans—An effective growth management policy? *Landscape and Urban Planning*, *145*, 71–82. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2015.09.002>
- Stadt Dietikon. (2019). *Siedlungserneuerung und –verdichtung*. Retrieved 11 October 2019 from <https://www.dietikon.ch/bauenumwelt/bauen/stadtentwicklung/4316>
- Stadt Zürich Stadtrat. (2019). Weisung des Stadtrates von Zürich an den Gemeinderat vom 10. Juli 2019. Zürich.
- Talen, E. (1997). Success, failure, and conformance: An alternative approach to planning evaluation. *Environment and Planning B: Planning and Design*, *24*(4), 573–587. <https://doi.org/10.1068/b240573>
- Tomás, M. (2020). Metropolitan Revolution or metropolitan evolution? The (Dis)continuities in metropolitan institutional Reforms. In K. Zimmermann, D. Galland, & J. Harrison (Eds.), *Metropolitan regions, planning and governance* (pp. 25–39). Springer.
- Turowski, G. (2002). *Spatial planning in Germany: Structures and concepts*. Hannover.
- van Eerd, M., Wiering, M., & Dieperink, C. (2014). Exploring the prospects for cross-border climate change adaptation between North Rhine-Westphalia and the Netherlands. *Utrecht Law Review*, *10*(2), 91–106. <https://doi.org/10.18352/ulr.271>
- van Gossum, P., Arts, B., de Wulf, R., & Verheyen, K. (2011). An institutional evaluation of sustainable forest management in Flanders. *Land Use Policy*, *28*(1), 110–123. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2010.05.005>
- van Straalen, F. M., Janssen-Jansen, L. B., & van den Brink, A. (2014). Delivering planning objectives through regional-based land-use planning and land policy instruments: An assessment of Recent experiences in the Dutch Provinces. *Environment and Planning C: Government and Policy*, *32*(3), 567–584. <https://doi.org/10.1068/c1277>
- van Straalen, F. M., van den Brink, A., & van Tatenhove, J. (2016). Integration and decentralization: The evolution of Dutch regional land policy. *International Planning Studies*, *21*(2), 148–163. <https://doi.org/10.1080/13563475.2015.1115338>
- van Tatenhove, J., Arts, B., & Leroy, P. (2011). *Political modernisation and the environment: The renewal of environmental policy arrangements*. Springer.
- Walsh, C. (2012). Spatial planning and territorial governance: Managing urban development in a rapid growth context. *Urban Research & Practice*, *5*(1), 44–61. <https://doi.org/10.1080/17535069.2012.656451>
- Weilenmann, B., Seidl, I., & Schulz, T. (2017). The socio-economic determinants of urban sprawl between 1980 and 2010 in Switzerland. *Landscape and Urban Planning*, *157*, 468–482. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2016.08.002>
- Willi, Y., Pütz, M., & Jongerden, J. (2019). *Unpacking legitimacy in regional development: How asymmetric justification impacts the functioning of regional development agencies*. Unpublished manuscript.
- Wong, C., & Watkins, C. (2009). Conceptualising spatial planning outcomes: *Towards an integrative measurement framework*. *Town Planning Review*, *80*(4–5), 481–516. <https://doi.org/10.3828/tpv.2009.8>
- Yin, R. K. (2014). *Case study research: Design and methods*. SAGE.
- Zürcher Kantonsrat. (1978). *Auszug aus dem Bericht zum kantonalen Gesamtplan: Beschluss des Kantonsrates vom 10. Juli 1978*.
- Zürcher Planungsgruppe Knonaueramt. (1998). *Regionaler Richtplan Knonaueramt: Beschluss des Regierungsrates (RRB Nr. 1251/1998)*. Zürich.
- Zürcher Planungsgruppe Knonaueramt. (2017). *Kanton Zürich Regionaler Richtplan Knonaueramt: Beschluss des Regierungsrates vom 15. November 2017 (RRB Nr. 1061/2017)*.
- Zürcher Planungsgruppe Limmattal. (2017). *Kanton Zürich Regionaler Richtplan Limmattal: Beschluss des Regierungsrates vom 4. Oktober 2017 (RRB Nr. 925/2017)*.

Zürcher Planungsgruppe Weinland. (1997). *Kanton Zürich Regionaler Richtplan Weinland: Beschluss des Regierungsrats (RRB Nr. 2661/1997)*.

Zürcher Verkehrsverbund. (2019). *4. Teilergänzungen*. Retrieved 11 October 2019 from <https://www.zvv.ch/zvv/de/ueber-uns/projekte/vierte-teilergaenzungen.html>

Appendix A

Table A1. Data sources expert interviews

Interview code	Specification	Country	Type of interview	Interviewees	Duration (min)	Recording
E1	Practice	Switzerland	Personal interview	2	63	Transcription
E2	Practice	Switzerland	Personal interview	1	64	Transcription
E3	Research, practice	Switzerland	Personal interview	1	Unknown	Notes
E4	Research	Switzerland, Germany	Personal interview	1	Unknown	Notes
E5	Practice	Switzerland	Personal interview	1	53	Transcription
E6	Research	Germany	Personal interview	1	42	Transcription
E7	Practice	Germany	Personal interview	1	60	Transcription
E8	Practice	Germany	Personal interview	1	64	Transcription
E9	Research	Switzerland, Germany	Personal interview	1	62	Transcription

Appendix B

Table B1. Guideline for analysing expert interviews

Criteria identified before the data analysis

Discourses
 Learning processes
 Plan
 Policy mix
 Official procedures
 Venues
 Actor constellations
 Interactions
 Resources
 Power
Criteria added during the data analysis
 Acceptance
 Competences
 Influence

Sources: Arts and Goverde (2006), Dang et al. (2016), Gupta et al. (2010), Koop et al. (2017).

Appendix C

Table C1. Embedded cases

Municipality	Category according to cantonal planning concept	Planning region	Population, 2017	Distance to Zurich (km)
Dietikon	Urban landscape	Limmattal	27,079	About 12
Wettswil	Landscape under pressure	Knonaueramt	5112	About 10
Rheinau	Cultural landscape	Weinland	1299	About 40

Sources: Amt für Raumentwicklung Kanton Zürich (2015); Bundesamt für Statistik (2019c).


Appendix D

Table D1. Data sources single embedded case study

Interview code	Specification(s)	Type of data source	Duration (min)	Recording
1ZH	Planner	Personal interview	66	Transcription
2ZH	Planner	Personal interview	68	Transcription
3ZH	Planner	Personal interview	65	Transcription
4ZH	Representative of interest group, politician	Personal interview	59	Transcription
5ZH	Representative of interest group, politician	Personal interview	56	Transcription
6ZH	Planner	Personal interview	65	Transcription
7ZH	Representative of interest group, politician	Personal interview	57	Transcription
8ZH	Planner	Personal interview	61	Transcription
9ZH	Planner	Personal interview	65	Transcription
10ZH	Representative of interest group, politicians	Personal interview	57	Transcription
11ZH	Workshop on inner development in the Weinland region	Open observation	About 120	Notes
12ZH	Meeting of the cantonal parliament	Open observation	About 180	Notes
13ZH	Exchange with the public transport association of the canton of Zurich	E-mail exchange	–	Notes
14ZH	Exchange with the regional planning umbrella organization	E-mail exchange	–	Notes
15ZH	Planner	Phone call	10	Notes

II.2 Assessing Spatial Planning Outcomes – A Novel Framework Based on Conformance and Governance Capacities

Assessing Spatial Planning Outcomes – A Novel Framework Based on Conformance and Governance Capacities

Nadine Kiessling and Marco Pütz 

Swiss Federal Institute for Forest, Snow and Landscape Research WSL, Birmensdorf, Switzerland

ABSTRACT

Most studies use quantitative measures to assess spatial planning outcomes. Instead, this paper proposes a novel qualitative framework to assess spatial planning outcomes that seek to understand why outcomes conform to, or deviate from, the intentions of spatial planning instruments. This novel framework links the conformance perspective with governance research. We tested our analytical framework in six Swiss and German municipalities. Drawing on interviews, observations and planning documents, our findings demonstrate which factors decisively influence planning outcomes. Our findings also demonstrate that high conformance does not necessarily equal spatial planning success. Qualitatively assessing planning outcomes contributes to the evaluation of the success and failure of spatial planning, and improves the implementation of planning instruments and practices accordingly.

ARTICLE HISTORY

Received 28 March 2020
Accepted 1 May 2021

KEYWORDS

Conformance; governance capacity; regional governance; spatial planning; switzerland; germany

Introduction

The key objectives of spatial planning are to handle land-use changes, manage the allocation of various land usages and pursue public interests regarding the use of land. However, we know little about the implementation of the concepts and strategies used in spatial planning and the effectiveness of spatial planning instruments. Usually, spatial planning evaluations focus on either conformance or performance. The performance perspective examines the role that a spatial plan or strategy plays in decision-making processes (Faludi, 2000; De Montis, 2016; Oliveira & Pinho, 2009). The conformance perspective assesses the conformance of spatial planning intentions with outcomes (Brody & Highfield, 2005; Persson, 2020). Conformance-based studies usually evaluate spatial planning outcomes quantitatively. Spatial planning intentions refer to the local and context-specific targets set by spatial planning institutions. Spatial planning outcomes are the actual changes in land use that result from spatial planning efforts to manage and guide spatial development.

A review of the literature on spatial planning evaluation suggests that many studies have investigated the implementation of local (Loh, 2011; Long et al., 2015) or supra-local (Berke et al., 2006; Brody & Highfield, 2005) spatial planning instruments at the local level. Case studies analyse well-known larger cities (Long et al., 2015) or metropolitan regions (Oliveira & Hersperger, 2018; Pagliarin, 2018; Walsh, 2012) rather than small and lesser-known municipalities (Gennaio et al., 2009).

In this paper, we develop and empirically test a novel analytical framework to assess spatial planning outcomes. Our framework goes beyond classic spatial planning evaluations in two ways:

CONTACT Nadine Kiessling  nadine.kiessling@wsl.ch  Swiss Federal Research Institute WS, Zürcherstrasse 111, CH-8903 Birmensdorf

© 2021 The Author(s). Published by Informa UK Limited, trading as Taylor & Francis Group.

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives License (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>), which permits non-commercial re-use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited, and is not altered, transformed, or built upon in any way.

First, it introduces regional governance capacities into the conformance assessments of spatial planning. Regional governance research offers great potential to better understand spatial planning implementation and outcomes (Nuisl & Heinrichs, 2011; Schmitt & Wiechmann, 2018). In particular, “regional governance capacities” shape learning processes and power relations in spatial planning (Kiessling & Pütz, 2020; Schmitt & Wiechmann, 2018). Second, our framework applies qualitative rather than quantitative research methods.

We propose the following research questions: 1) How can we better conceptualise and assess spatial planning outcomes? 2) How can we better understand the conformities and deviations between the intentions and the outcomes of spatial planning?

We applied our analytical framework to four case-study regions in Switzerland and Germany and assessed the outcomes of six local spatial planning cases based on interviews, observations and extensive document analysis.

Conceptual Background

Evaluating Spatial Planning

Research on spatial planning evaluation distinguishes between the conformance and the performance perspectives. The conformance perspective evaluates the conformance between the goals and outcomes of spatial planning (Alexander, 2012). Usually, scholars use quantitative methods based on surveys and secondary data to investigate conformance, for example, by analysing building permits or geographical information systems (GIS) (Berke et al., 2006; Brody & Highfield, 2005; Wassmer, 2006). Loh (2011) used qualitative interviews and GIS analyses to explain the non-conformance between the maps of local land-use plans and the actual developments in the municipalities. Several scholars have used the term “intentions” in their evaluation studies but without defining it (Berke et al., 2006; Persson, 2020; Schmid et al., 2020).

Talen (1997) claimed that causal relationships between spatial planning intentions and their outcomes are of little importance as long as the outcomes conform to the intentions. However, many scholars are aware of the multiple factors influencing land-use changes, such as individual decisions, land prices and tax systems, and of the resulting difficulty in seeking one-to-one connections between the intentions and the outcomes of spatial planning (Brody & Highfield, 2005; Feitelson et al., 2017).

Quantitative analyses of the conformance of planning outcomes have three major limitations. First, such studies often investigate the conformance between the intentions of local or regional land-use plans and their outcomes without providing any reasons why the observed deviations between intentions and outcomes occurred (Brody & Highfield, 2005; Gennaio et al., 2009). Second, conformance evaluations often take the spatial or land-use plan as their only benchmark (Gennaio et al., 2009; Laurian et al., 2004), ignoring the fact that spatial plans can contain mistakes or misjudge future development. In such cases, a lack of conformance may be the best outcome (Diller, 2016; Faludi, 2000). Third, by considering the uncertainties and the multiple factors that influence land-use change, quantitative studies are usually incapable of working out the specific role that spatial planning plays in achieving a certain outcome (Alexander & Faludi, 1989; Feitelson et al., 2017).

Loh (2011) conducted an interesting case study of four municipalities in the metropolitan area of Detroit. She mixed qualitative interview data with a GIS analysis to explain the non-conformance between the maps of local land-use plans and the real developments. She limited her study to non-conformance, and distinguished between the non-conformance that results from deficiencies in spatial plans or their implementations, and the non-conformance that results from natural progression. We regard this simple

distinction as being too limited to reflect the complexity of spatial planning processes, and we consider it important to consider conformance as well.

The performance perspective emerged in the debate on communicative planning and was meant to overcome some of the limitations of the conformance perspective (Faludi, 2000; Healey, 1997). For the performance perspective, the role of spatial plans in decision-making processes is key. The advantage of the performance perspective, compared to the conformance perspective, is that the former acknowledges that spatial plans are not blueprints but subject to interpretation and change.

The conformance and the performance perspectives do not contradict each other and can be regarded as “two ends of one line” (Alexander & Faludi, 1989). Some scholars have proposed using the performance perspective for strategic, non-binding spatial planning instruments and the conformance perspective for binding regulations or project-oriented plans (Diller, 2016; Faludi, 2000). The scholars who combine the conformance and performance perspectives either merge or compare them (V. V. Oliveira & Pinho, 2009). Berke et al. (2006) compared the performance perspective with the conformance perspective to identify the following central determinants for the success and failure of spatial planning: quality of the spatial plan, enforcement style, awareness building, actors’ capacity and context. These determinants indicate the relevance of regional governance capacities for assessing spatial planning outcomes. However, quantitative assessments, like this study by Berke et al. (2006), cannot explain the precise manner in which these determinants of success or failure influence spatial planning outcomes.

Regional Governance Capacities

Several scholars have stated that analysing governance helps to better understand spatial planning processes and outcomes (Nuijss & Heinrichs, 2011; Pagliarin, 2018; Schmitt & Wiechmann, 2018). The term “governance,” which has gained attention in strategic and communicative planning discourse, emphasises the importance of analysing the agency and decisions of state and non-state actors within specific institutional settings to better understand regional development and spatial planning (Schmitt & Wiechmann, 2018; Willi et al., 2018). Despite the relevance of regional governance for understanding spatial planning, scholars have noted a lack of empirical governance studies, especially transnational comparisons (Siedentop & Fina, 2012; Walsh, 2012). One reason for this lack could be that including governance aspects in empirical studies requires time-consuming qualitative research (Oliveira & Hersperger, 2018).

Regional governance capacities are a core component of regional governance, reflecting both the institutional conditions and the ways that actors cope with these conditions (Kiessling & Pütz, 2020; Pütz, 2011). Conceptualising regional governance capacity refers to related terms such as adaptive capacity (Pahl-Wostl, 2009), institutional capacity (Lieferink, 2006), administrative capacity (Nelissen, 2002) or governance capacity in general (Dang et al., 2016; Walsh, 2012). Some scholars specify two levels of governance capacity (Arts & Goverde, 2006; Dang et al., 2016): The first level refers to the enabling conditions and institutional capacities necessary to implement the intentions of spatial planning. The second level refers to how actors take advantage of these opportunities in governance processes and focuses on actors’ actions and practices (Dang et al., 2016).

Some scholars have conceptualised and investigated governance capacities within the context of spatial planning (González & Healey, 2005; Kiessling & Pütz, 2020; Walsh, 2012). According to these studies, governance capacities influence spatial planning outcomes through power relations (González & Healey, 2005; Pütz, 2011) or learning processes (Kiessling & Pütz, 2020; Koop et al., 2017). The following two studies included the conformance perspective in their conceptualisations of governance capacity: Walsh (2012) incorporated governance capacity into his conformance evaluation of urban land-use

change in the Dublin City region, and Kiessling and Pütz (2020) included conformance governance capacities in their assessment of spatial planning in the canton of Zurich. In this paper, we define regional governance capacities as the potential capabilities of the actors involved in regional governance processes related to spatial planning as well as the actors' practices and actions when implementing spatial planning instruments (Kiessling & Pütz, 2020; Walsh, 2012).

Analytical Framework

We propose a novel qualitative analytical framework to assess spatial planning outcomes. We connect the conformance perspective from research on spatial planning evaluation with the concept of regional governance capacities to thoroughly examine and understand the deviations between the intentions and the outcomes of spatial planning. Adopting a qualitative research design and conceptually integrating regional governance capacities provides a new perspective on conformance-based research investigating spatial planning evaluation. Our analytical framework assesses various degrees of conformance and includes the following six elements: "intention of spatial planning," "outcome of spatial planning," "degree of conformance," the influence factors "potential governance capacities" and "actors' practices," and "local context" (Figure 1).

Every land-use plan, spatial concept or spatial planning law sets specific targets. These intentions of spatial planning can be binding or non-binding. In accordance with Berke et al. (2006), Brody and Highfield (2005), and Guyadeen (2019), we analyse spatial planning intentions in terms of their content and quality. Examples of intentions include designing green corridors or providing guidelines to identify locations for public facilities. Some scholars reduce their approaches to spatial planning evaluation to one concept or instrument only, such as urban growth boundaries (Gennaio et al., 2009; Long et al., 2015) or local land-use plans (Berke et al., 2006; Frenkel & Orenstein, 2012). Our analytical framework goes beyond this limitation and considers different concepts and instruments. Precise and definite targets and adequate rules to implement these targets and a realistic database constitute the quality of a spatial planning intention in this analytical framework (Berke et al., 2006; Guyadeen, 2019).

The outcome of spatial planning refers to the practice and implementation of spatial planning instruments and concepts to check the conformance of intentions and outcomes. For example, if a plan intends to prioritise areas for public facilities and, in fact, these facilities are built in the given time period, the outcome conforms to the intention of the spatial planning instrument.

After having selected specific planning intentions and outcomes, the analytical framework makes it possible to assess the degree of conformance between planning intentions and planning outcomes. We distinguish three levels of conformance: high, mixed and low. This differed from Loh's (2011) approach, which focused exclusively on non-conformance. "High conformance" refers to a perfect match between the intentions and the outcomes of spatial planning – for example, a green corridor remains open and without buildings. "Low conformance" means that the outcomes do not meet the intentions of spatial planning at all – for example, a green corridor is turned into a residential development project. "Mixed conformance" refers to cases where the outcome of spatial planning partly conforms to the original intentions – for example, a green corridor is slightly reduced.

The local context refers to the place-specific institutional, cultural and socioeconomic context. These framing contextual factors can support or impede the implementation of spatial planning intentions (Wong & Watkins, 2009) – for example, economically strong regions with high population density have to deal with different issues regarding spatial planning than peripheral rural areas.

Potential governance capacities refer to the potential capacities of actors to shape and influence the spatial planning process and include financial resources, power resources, skills, attitudes and opportunities. For example, the entrepreneurs who create jobs have ample power resources at their disposal, while planners from spatial planning authorities need assertiveness to enforce spatial planning intentions.

The element “actors’ practices” addresses the use of planning intentions and potential governance capacities in decision-making processes, that lead to certain spatial planning outcomes in a given local context. This element refers to the second level of regional governance capacities, and investigates how actors interact and negotiate, how they deal with existing spatial planning intentions, how they influence the implementation processes and how they adapt to changes (Dang et al., 2016; Kiessling & Pütz, 2020). Whereas the performance perspective of spatial planning evaluation refers to the role of spatial plans or strategies in decision making processes (Faludi, 2000), actors’ practices refer to the role actors play in these processes. Examples for the element “actors’ practices” include influential actors who use negotiations to achieve their interests and spatial planning authorities that enforce planning intentions.

Research Design and Methods

We applied our analytical framework to assess case studies from Switzerland and Germany. Both countries share a similar spatial planning system. According to Newman and Thornley (1996), they belong to the same planning family which is characterised by federalism and subsidiarity (Newman & Thornley, 1996). Both countries are characterised by a prosperous economy, polycentricity, the coexistence of rural areas and agglomerations, and a wide variety of land-use interests (Bovet et al., 2018; Siedentop, 2005). Spatial planning in both Switzerland and Germany is regulated by framing national spatial planning laws that separate the land assigned for settlements from the land that is supposed to remain open (Bovet et al., 2018). The Swiss cantons and the German federal states

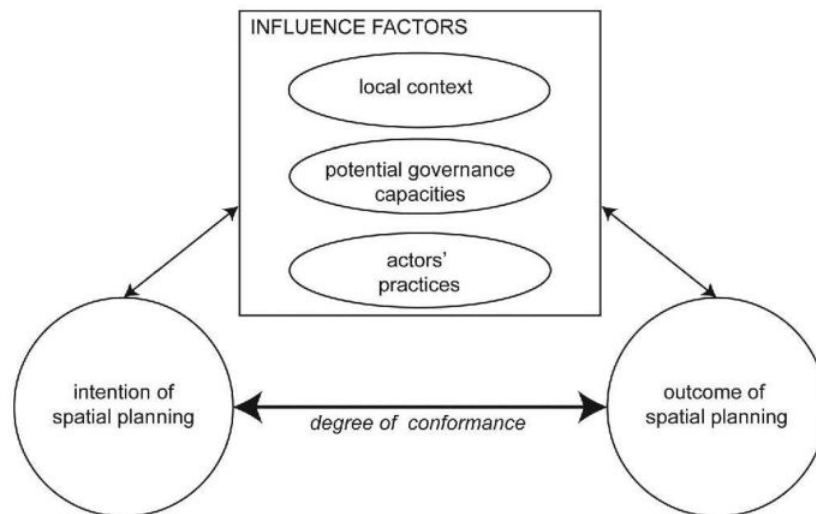


Figure 1. Analytical framework.

(*Bundesländer*) are in charge of operative spatial planning. In Switzerland, the revision of the national spatial planning law in 2014 demanded that the cantons bindingly limit land consumption in the cantonal spatial plans (Bovet et al., 2018; Mahaim, 2014). Whereas comprehensive spatial plans at the cantonal level are obligatory in Switzerland, these plans are obligatory in Germany at the state (*Bundesländer*) and the regional level. These plans include both non-binding guidelines and binding regulations for municipalities. Making statements about the legally binding nature of the contents of these plans is not always easy, and spatially relevant decisions are often subject to balancing of spatial interests and margins of discretion (Schmid et al., 2020; Siedentop & Fina, 2012).

We designed our empirical research using the case-study approach. We assessed four regional cases in Switzerland and Germany (specifically, the Swiss cantons of Schwyz and St. Gallen and the German states of Bavaria and Baden-Wuerttemberg) using six embedded topical cases (Figure 2). The six topical cases are embedded in the contexts of the four regional cases. They represent various degrees of conformance. This research design enabled us to acknowledge the place sensitivity and complexity of spatial planning practices and to understand planning outcomes in detail (Yin, 2014). We mixed covariance analysis with causal-process tracing to understand the link between the intentions and the outcomes of spatial planning (Blatter & Blume, 2008). We looked at regional cases from two countries to test the robustness of the analytical framework (Sellers, 2019). The four regional cases had three contextual similarities. First, they all have a spatial structure containing urban and rural areas. Second, all regional cases had undergone population and employment growth between 2012 and 2017. Third, all cases had established spatial planning instruments at the supra-local level to manage land uses at the local level (BFS, 2019; Bundesamt für Statistik, 2019a; Statistisches Bundesamt, 2019a, 2019b).

Based on 32 expert interviews and two observations from these regional case studies in 2018 and 2019, we identified embedded topical cases at the local level in order to test our analytical framework. We

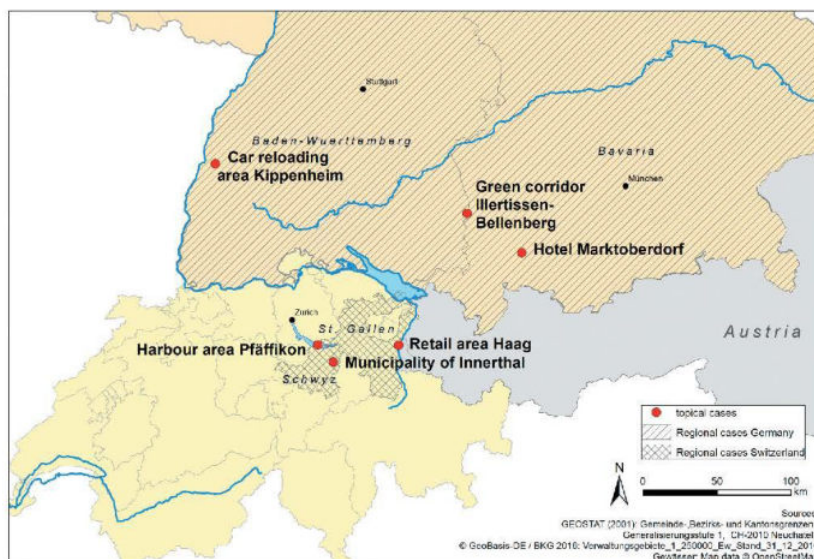


Figure 2. Studied cases.

interviewed three types of actors: 1) spatial planners from private planning offices or public planning authorities, 2) representatives of environmental interest groups, and 3) politicians. Some of the interviewees belonged to more than one type of actor. One part of the interviewing process served to identify suitable topical cases. We collected the interviewee contact information using the internet and personal contacts. After identifying suitable topical cases, we used the internet and the snowball effect to find additional interviewees to gather further information about these topical cases in a second part of the interviewing process. Interview questions inquired about the characters of spatial planning instruments, local examples for implementing these instruments (context, implementation process and outcomes), and the role of actors' potential governance capacities and practices in the implementation processes and outcomes (e.g. using skills and resources, negotiating and exercising power). We conducted 29 face-to-face interviews and three phone interviews. The interviews lasted between 30 and 77 minutes. We observed two public spatial planning committee meetings in the German regional case studies, where regional politicians and spatial planners discussed current spatial planning issues. This kind of public meeting does not exist in the Swiss context; therefore, there are no observations from Switzerland. We studied various spatial planning instruments to collect information about the spatial planning intentions of the topical cases, and to trace the planning processes such as the Swiss national planning law and comprehensive spatial plans. We gathered missing information e.g. via phone calls, email exchanges, personal visits and document analysis. Table 1 summarises the collected data.

We used the iterative approach when analysing the data. We first searched for suitable topical cases and then tried to get more detailed information on them. The criteria of the analytical framework served as codes for qualitatively analysing the interview transcripts (Mayring & Fenzl, 2014). We interpreted the analysed data by critically comparing the information from the various data sources to guarantee triangulation (Ritchie et al., 2013) and by reflecting on the case-specific

Table 1. Collected data.

Case	Data sources
Canton of Schwyz	<ul style="list-style-type: none"> ● Interviews: 6 personal interviews with 6 persons ● Planning instruments: National and cantonal spatial planning law, cantonal spatial plan of Schwyz (region of Höfe) 2008, local zoning plans and reports of Freienbach and Innerthal ● 1 e-mail exchange ● 1 phone call ● Official GIS website of canton ● Newspaper articles
Canton of St. Gallen	<ul style="list-style-type: none"> ● Interviews: 7 personal and 2 phone interviews with 9 persons ● Planning instruments: National and cantonal spatial planning law, Cantonal spatial plans (versions of 2001–2017) ● 1 e-mail exchange ● Official GIS website of canton ● Newspaper article
Bavaria	<ul style="list-style-type: none"> ● Interviews: 10 personal interviews with 12 persons ● Observation: meeting of the regional planning committee Donau-Iller ● Planning instruments: state spatial plan of Bavaria 2013, regional spatial plan Donau-Iller 1987, local zoning and report of the hotel in Marktoberdorf ● 1 e-mail exchange ● Official GIS website of Bavaria ● Public law agreement green corridor Illertissen – Bellenberg ● Newspaper article
Baden-Wuerttemberg	<ul style="list-style-type: none"> ● Interviews: 6 personal and 1 telephone interview with 7 persons ● Observation: meeting of the regional planning committee Südlicher Oberrhein ● Planning instruments: Regional spatial plan of Südlicher Oberrhein 1995, 2011 (map), 2017 ● 1 e-mail exchange ● Overview on statements regarding update of regional spatial plan Südlicher Oberrhein ● Newspaper article

legal and temporal conditions (e.g. changes in the planning instruments over time). Finally, we used the empirical results to critically reflect on the analytical framework.

This research approach differed from that of previous studies, which usually use quantitative methods to analyse conformance. The in-depth qualitative analysis of local examples of various degrees of conformance gave us the opportunity to understand the implementation of planning instruments and the occurrence of specific outcomes.

The six topical cases address key challenges of spatial planning, such as the protection of the open countryside. These topical cases are located in small, partly rural municipalities, with populations ranging from 177 to 18,266 inhabitants in 2017 (Bayerisches Landesamt für Statistik, 2019; Bundesamt für Statistik, 2019b). We focused on binding planning intentions. As the analytical framework was supposed to be applicable to cases regardless of their degree of conformance, the topical cases represented low, mixed and high conformance, thus guaranteeing internal validity. For replication, we chose one topical case from Switzerland and one topical case from Germany for each level of conformance (Table 2).

Case Study Results

In this section, we present the topical cases. The case-study results are summarised in Table 2.

High Conformance: Green Corridor, Illertissen-Bellenberg, Bavaria

This case demonstrates that vague spatial planning intentions can easily lead to high conformance. In this case, the spatial planning intention was a bindingly defined green corridor, according to the regional spatial plan *Donau-Iller* from 1987. The green corridor was meant to protect the open space between the municipalities of Illertissen and Bellenberg, but the regional spatial plan did not define the corridor's size (Regionalverband Donau-Iller, 1987). In the early 2000s, both municipalities wanted to develop new housing areas within the green corridor (Regionalverband Donau-Iller, Gemeinde Bellenberg & Stadt Illertissen, 2004). Interview results on potential governance capacities revealed that power relations favoured the two municipalities, which were entitled to local land-use planning. The municipalities' attitude was that developing new building areas was more important than retaining the green corridor unchanged. According to one interviewee, without a clear definition of the width of the green corridors, it was difficult for the regional planning association to intervene. Analysis of the actors' practices indicated a readiness to negotiate and a lack of assertiveness on behalf of the regional planning association. Negotiations between the two municipalities and the regional planning association led to a public law agreement in 2004, which permitted each municipality to develop new building areas but required them to maintain a green corridor of 400 metres (Regionalverband Donau-Iller, Gemeinde Bellenberg & Stadt Illertissen, 2004). The outcome was that the new housing areas reduced the green corridor from 800 metres to 400 metres after 2004. We designated this case as having high conformance because the outcome conformed to the spatial planning intention that entailed a green corridor without specifying its width. Although the new housing areas led to a significant reduction of the green corridor, 400 metres of the green corridor remained. As the regional spatial plan did not define the width of the green corridor, any width conformed to the intention of the spatial plan as long as some green space remained.

High Conformance: The Haag Retail Area, Canton of St. Gallen

The retail area in Haag shows how spatial planning can deal with the sins of the past, leading to high conformance. In the 1970s, a non-integrated shopping centre and an adjacent industrial area were built

Table 2. Topical cases.

	High conformance	Mixed conformance	Low conformance
In-depth case	Green corridor Illertissen-Bellenberg	Vehicle reloading area Kippenheim	Hotel Marktoberdorf
Regional case	Bavaria	Baden-Württemberg	Bavaria
Intention	Green corridor, size not specified (regional spatial plan 1987)	Green corridor, size specified (regional spatial plan 2011)	Integration rule that prohibits non-integrated buildings (state spatial plan 2013)
Local context	Illertissen and Bellenberg want to realise new housing areas within green corridor	Logistician plans to expand vehicle reloading area by 18 ha within green corridor	Entrepreneur wants to build a hotel in a non-integrated area
Potential governance capacities	Municipalities have more power than regional planning association, readiness to negotiate	Power of vehicle logistician as employer, readiness to negotiate	Lack of assertiveness of responsible authorities
Actors' practices	Negotiations → public law agreement in 2004 that protects at least 400 m of green corridor	Negotiations → compromise	Responsible authorities are opposed to the project in 2014, but indulge and approve project in 2015
Outcome	Green corridor is reduced from 800 to 400 metres after 2004	Car reloading area expanded by 4 instead of 18 ha in 2018	No building zones until 2019

close to the motorway, but they were not accessible by public transport. At the time, no cantonal spatial plan existed. We identified the first binding guidelines for the area in the 2001 version of the cantonal spatial plan as the spatial planning intention. These guidelines designated the area as a location for retail usage that was not for basic supplies. The guidelines also stated that new retail establishments should be located in more integrated areas than the Haag area (Baudepartment des Kantons St. Gallen, 2001). In 2010, the cantonal spatial plan stated that non-integrated retail areas were only allowed to grow within the legally guaranteed expansion capabilities (Baudepartment des Kantons St. Gallen, 2010). We analysed this planning intention. Regarding potential governance capacities, interviews indicated that through the years, the cantonal spatial planning department became ever stricter in relation to expansion requests within the area, leading to discontent on behalf of the municipality, which wanted to develop the area further. Regarding actors' practices, the development of the area confirmed the assertiveness of the cantonal spatial planning department in implementing the intention of spatial planning: since the first binding regulations in 2001, the area has remained nearly the same until 2019. Although the Haag retail area was at odds with the spatial planning principle to avoid non-integrated retail activities, we designated this case as having high conformance. When the retail area was established, no cantonal spatial plan existed. We concluded that the enforcement of the cantonal spatial plan seemed to have stopped further expansion of the area. We identified high conformance between the 2010 spatial planning intention to not permit further growth of the area and the outcome which was observable in 2019.

Mixed Conformance: The Vehicle-Reloading Area in Kippenheim, Baden-Wuerttemberg

The vehicle-reloading area in Kippenheim showed how a green corridor was slightly reduced due to a political compromise. Between 2010 and 2017, the regional planning association updated the regional spatial plan, Südlicher Oberrhein, and reviewed all green corridors (Regionalverband Südlicher Oberrhein, 2019). At the same time, a vehicle logistics company planned to expand its 90 hectares of ground-level vehicle-reloading area in the Kippenheim municipality by another 18 hectares (Gilg, 2017). According to the regional spatial plan, the planned expansion area was located in a bindingly defined green corridor directly south of the vehicle-reloading area. We took this green corridor to be the spatial planning intention (Regionalverband Südlicher Oberrhein, 2011). Regarding potential governance capacities, interviews and document analyses revealed that the Kippenheim municipality and the vehicle logistics company were in favour of the project, while the regional planning association and an environmental interest group were against it (Regionalverband Südlicher Oberrhein, 2017). Based on the empirical results from the interviews and the document analysis, potential governance capacities involved the power of the vehicle logistics company as an employer, the readiness to act of the regional planning association and the readiness to negotiate of all the actors involved. Regarding actors' practices, the case was characterised by the intense negotiations between the actors. First, the regional planning association and the environmental interest group rejected the company's original plan, due to the reduction of open countryside, and suggested alternative solutions, such as multistorey parking garages (Regionalverband Südlicher Oberrhein, 2017). Interview results revealed that negotiations among the municipality, the regional planning committee and the vehicle logistics company led to a compromise: the vehicle logistician was allowed to expand its area by four instead of 18 hectares, and the green corridor was reduced by these four hectares in the updated regional spatial plan. One planner stated: "At this corner, we have not managed to argue for maintaining the green corridor".

In 2017, the municipal council of Kippenheim agreed to this compromise (Gilg, 2017; Regionalverband Südlicher Oberrhein, 2019). Shortly thereafter, the logistics company expanded its vehicle-reloading area

(Bender, 2019). This outcome did not completely conform to the original green corridor because, unlike the case of the green corridor in Illertissen-Bellenberg, the regional spatial plan had defined the size of the green corridor in Kippenheim. Economic pressure weakened the regional spatial plan, and land usage increased. However, negotiations led to a reduction of the initial expansion plans from 18 to four hectares. Due to the outcome that prevented a greater loss of open countryside, we designated this case as having mixed conformance.

Mixed Conformance: The Brick Factory in Pfäffikon, Canton of Schwyz

The brick-factory area in Pfäffikon showed that we could apply our analytical framework to cases that had reached a deadlock. The case area, located at the lakeside of Pfäffikon, used to be a brick factory. Interview results and newspaper articles revealed the complex background of this topical case. In 1990, the owner wanted to change the industrial zone into a residential area. Due to the opportunity to develop a lakeside area, the Freienbach municipality constructed a bathing spot and a public square in the area in the 1990s and sold the rest of the area to a local cooperative. The president of the cooperative wanted to construct buildings, but other members demanded that the whole area be used for public purposes (Bernet, 2017). This demand conformed to the 2008 cantonal spatial plan, which served as the spatial planning intention in this case (Regierungsrat des Kantons Schwyz, 2008). According to an interviewee, the land turned out to be too valuable for building public facilities across the whole area. Complex and uneven power relations characterised the potential governance capacities of this case. Findings also indicated that actors' willingness to compromise was lacking. The municipality demonstrated its readiness to act by proposing a compromise, but the citizens voted against it in 2013. The president of the cooperative tried to exert power by proposing a local zoning plan with both dense buildings and a public area, but the federal commission for nature and homeland security rejected the plan in 2017 for scenery-protection reasons (Bernet, 2017). These opposite exertions of power and the inability to arrive at a compromise that would meet the legal requirements, influenced the actors' practices when dealing with this complex case. The outcome in 2019 was twofold. The lakeside promenade, bathing spot and public square conform to the intention of spatial planning. In the rest of the area, the brick-factory buildings have remained nearly unchanged, and many people see them as a stain on Pfäffikon. One interviewee stated: "This area is deadlocked now. I have no idea how to make any progress there." The part of the area where the brick factory remained did not conform to the 2008 spatial planning intention at all. Seeing that there was partial implementation of the 2008 planning intention, we designated this case as having mixed conformance. In 2018, the cantonal spatial plan reacted to the deadlock situation by designating the area with a new and unique category: "area with special requirements" (Regierungsrat des Kantons Schwyz, 2018).

Low Conformance: The Hotel in Marktobendorf, Bavaria

The case of the hotel in the Bavarian town of Marktobendorf illustrated how weak governance capacities resulted in an outcome that contradicted the spatial planning intentions. The intention was the binding "integration rule" of the 2013 Bavarian spatial plan that prohibited non-integrated building projects (Bayerische Staatsregierung, 2013). In 2013, the Marktobendorf municipality and a local entrepreneur wanted to build a hotel on the non-integrated site of a former market garden surrounded by agricultural land and designated as agricultural land, according to the local zoning plan (Stadt Marktobendorf, 2016). Since the site was not integrated, we concluded that the responsible authorities had the potential governance capacities to prevent the hotel from being constructed at this site. However, analysis of

the actors' practices revealed that the responsible authorities did not take advantage of the opportunity to intervene. In 2014, the government of Swabia and the regional planning association, as the authorities responsible for implementing the state and regional spatial plans, were opposed to the hotel. They stated that the hotel would violate the integration rule, that it did not constitute an acceptable exception to this rule and that the investors should consider alternative solutions. Only the district authority responsible for approving local plans mentioned the existing market garden and approved the project, stating that the hotel would not contribute to further soil sealing. A group of local citizens objected to the project (Stadt Marktoberdorf, 2016). One year later, these initially high governance capacities had changed. All three authorities approved the project, circumventing the integration rule. They justified this decision by pointing to a lack of alternative sites for the hotel within the town, the existing infrastructure and the fact that the soil was already sealed (Stadt Marktoberdorf, 2016). Although the citizen initiative maintained its objection, the hotel was built and opened in 2018 (Kreisbote, 2018). Seeing that the hotel did not follow the integration rule, we designated this case as having low conformance (Bayerische Staatsregierung, 2018).

Low Conformance: Innerthal Municipality, Canton of Schwyz

The Innerthal municipality in the Schwyz canton showed that low conformance can last for decades. In the 1920s, a large water reservoir was built and the Innerthal municipality was resettled (Gemeinde Innerthal, 2020). The population decreased to only 177 inhabitants in 2017, but the village has survived as an autonomous municipality (Bundesamt für Statistik, 2019b). Innerthal has never followed the binding intention of the 1979 Swiss national spatial planning law that required local land-use authorities to distinguish building areas from non-building areas, although authorities permit non-agricultural buildings outside building areas only in exceptional cases. Regarding potential governance capacities, interview results indicated that the municipality's small size and the resulting low tax income were the decisive factors for low conformance due to a lack of resources for local land-use planning. According to one interviewee, the canton adopted the attitude of not demanding local land-use planning in Innerthal, and in 1988, the government determined the provisional building areas in the village. Regarding actors' practices, interview results indicated that the cantonal spatial planning department approved buildings and conversions that contradicted the official rules of the national spatial planning law. Still, according to the interview results, the cantonal spatial planning department paid attention to basic Swiss spatial planning goals, such as protection from natural hazards, in their planning practices. Interviewees considered that not demanding local land-use planning was a pragmatic solution. Demanding local land-use planning might have enhanced transparency and could have led to equal rules for all municipalities. The outcome is that in 2019, there was no local land-use planning that would distinguish between building and non-building areas, although the national spatial planning law prescribed local land-use planning. We designated this case as having low conformance. Interview results revealed that after the partial revision of the national spatial planning law and the resulting pressure by the federal government, Innerthal was introducing local land-use planning, supported by the canton.

Discussion

The case study results demonstrate that our analytical framework helps to evaluate planning outcomes. Designing an analytical framework to analyse the conformities and deviations between the intentions and the outcomes of spatial planning at the local level is crucial for spatial planning evaluations. The six elements of the analytical framework include various criteria such as resources for potential governance

capacities. The findings from the topical case studies demonstrate that not all criteria influenced the observed outcomes equally. However, we identified one or two decisive influence factors that had a major impact on the observed outcomes in each topical case, and thus affected the degree of conformance. The decisive influence factors indicated in the topical case studies – mostly supported by existing studies on spatial planning evaluation – were the following: local context, lack of personnel and financial resources, assertiveness of actors and the quality of the planning intention.

The Innerthal case showed that the local context of a very small village without substantial financial resources and personnel was the decisive influence factor for low conformance. In fact, Innerthal had lacked the necessary resources for local land-use planning for decades. The cantonal spatial planning department implicitly accepted that the village infringed the national spatial planning law by not defining building areas for decades. Previous studies also identified the relevance of the local context, personnel and financial resources. Berke et al. (2006) found that population growth promoted conformance. Frenkel and Orenstein (2012) found that the socio-economic and political context influenced urban-growth management in Israel. E. Oliveira and Hersperger (2018), V. Oliveira and Pinho (2009), and Brody and Highfield (2005) supported the importance of financial resources when implementing spatial planning instruments.

The Marktoberdorf case showed that the responsible authorities' lack of assertiveness to implement binding planning instruments can result in low conformance. We considered the assertiveness of actors to be the decisive factor in this case. Interestingly, we did not find any studies on spatial planning evaluation that used the term "assertiveness" to address the capacity of spatial planning authorities to enforce planning instruments. Many studies do discuss the enforcement (Berke et al., 2006; Brody & Highfield, 2005) and implementation (Feitelson et al., 2017; Schmid et al., 2020) of spatial planning instruments. We claim that it is not sufficient to focus exclusively on implementation and enforcement, because spatial planning authorities need assertiveness to enforce binding planning instruments in the face of obstacles, such as entrepreneurial pressure or personal interests.

The case of Illertissen-Bellenberg showed that the quality of the planning intention could be a decisive factor for spatial planning outcomes. Not defining the size of the green corridors in the regional spatial plan enabled the two municipalities to considerably reduce the green corridor for the purpose of housing development. However, our findings revealed high conformance between the spatial-plan intention and the outcome. Other studies have evaluated the quality of plans without assessing the resulting outcomes (Persson, 2020). Berke et al. (2006) and Stöglehner (2019) highlighted the relevance of the quality of planning intentions for achieving certain outcomes.

The green corridor in the Illertissen-Bellenberg case also showed that high conformance does not necessarily correspond with successful spatial planning. By revealing the interconnection between conformance, regional governance capacities and local context, the proposed analytical framework can avoid false conclusions about the successes and failures of spatial planning. We think that despite the case's high conformance, we cannot regard the significantly reduced green corridor between Illertissen and Bellenberg as a desirable outcome. By contrast, the Kippenheim case demonstrated that non-conformance between the intentions and the outcomes is not necessarily a failure of spatial planning. Although the regional spatial planning association reduced the green corridor, the negotiated compromise prevented a much larger reduction. The actual actors' practices compensated for the non-conformance of spatial planning instruments. It is important to note that non-conformance does not equal a failure of spatial planning, nor does high conformance equal successful spatial planning. These findings challenge the mainstream research on conformance-based spatial planning evaluation and call for more practice-oriented and context-sensitive planning evaluations.

The finding that a green corridor can be significantly reduced and still be in conformance with spatial planning intentions raises the question of why conformance matters after all. We think that conformance matters for three reasons: First, qualitatively analysing conformance can help to identify the weaknesses of spatial planning instruments and to eliminate these weaknesses when adjusting them. For example, in its new version of the regional spatial plan, the Donau-Iller region defines the size of green corridors. Second, when dealing with spatial planning instruments of high quality, analysing conformance can serve as a valuable benchmark for identifying the role of governance capacities, actors' practices in governance processes, and the local context on spatial planning outcomes. We consider the green corridor in Kippenheim and the Bavarian integration rule as examples of high-quality spatial planning instruments weakened by economic pressure, which led to mixed and low conformance. Third, in practice, conformance can help to increase the acceptance of spatial planning instruments among actors because the analysis of the conformance of planning outcomes can highlight the visibility of spatial planning outcomes (Loh, 2011).

Conclusion

This paper developed and tested an analytical framework to assess the conformance of spatial planning intentions with their outcomes. In particular, our framework helps improve our understanding as to why spatial planning outcomes conform to or deviate from their intentions. Our framework contributes to the discussion on the influencing factors in spatial planning practice. We focused on the local implementations of supra-local spatial planning instruments in small municipalities outside bigger cities and well-known metropolitan regions in Switzerland and Germany. The findings demonstrated that the analytical framework was suitable for explaining conformities and deviations between the intentions and the outcomes of spatial planning.

The analytical framework benefits the research on spatial planning evaluation in three ways: First, unlike most existing studies, the analytical framework qualitatively assesses the various degrees of conformance. This qualitative approach makes it possible to retrace and understand the processes that lead to certain outcomes of spatial planning. Second, the analytical framework includes regional governance capacities and thus focuses on the role of actors and their interactions. Loh (2011) also used a qualitative approach to analyse conformance but limited her study to non-conformance and did not integrate governance in her assessment. Our analytical framework fosters new insights in relation to the diversity and complexity of spatial planning practices. Third, researchers and practitioners can apply the analytical framework to various spatial planning instruments, such as legal regulations (the Innerthal case), verbal rules (the Marktoberdorf case) or spatially specific determinations (e.g. the Kippenheim case).

The findings discovered, using our analytical framework, have certain limitations. First, when working with the case studies, it was challenging to track the relevant planning processes by mainly relying on interviews and document analysis. Future research could use longitudinal studies to apply the analytical framework. Second, the qualitative approach presented in this paper did not address the question of time (Loh, 2011): how much time does it take for a spatial planning instrument to affect real development? The studied topical cases indicated that they might reach a different degree of conformance later – for example, in the case of the brick factory in Pfäffikon, which had reached a deadlock, or in the case of Innerthal, which was introducing local land-use planning. Further studies could substantiate our analytical framework by integrating temporal considerations.

For practitioners, the findings of the study showed that the analytical framework allowed identifying decisive influence factors, such as the weaknesses of a spatial planning instrument, on planning outcomes. Spatial planning practitioners should focus on these decisive influence factors

to identify the strengths and weaknesses of spatial planning intentions and implementation processes and to deliberately improve spatial planning. For both researchers and practitioners, the analytical framework helps to relate the degree of conformance to the success and failure of spatial planning. The framework can help draw correct conclusions regarding spatial planning successes and failures, which scholars consider to be a challenging task (Berke et al., 2006; Diller, 2016; Frenkel & Orenstein, 2012). Researchers should use this knowledge as a basis for subsequent spatial planning evaluations. Practitioners could use this knowledge to communicate to the public the reasons for the successes and failures of spatial planning.

In terms of the scholarly debate on spatial planning evaluation, the findings demonstrate the benefits of integrating the conformance perspective and regional governance into one assessment scheme. Future research should take this idea forward and increasingly focus on understanding the specific governance processes regarding the development and implementation of spatial planning. The case study findings from Germany and Switzerland indicate the diversity, complexity and context-sensitivity of spatial planning practices. To improve our understanding of how spatial planning works, spatial planning researchers should pay more attention to comparative case studies, both within and between countries.

Disclosure Statement

No potential conflict of interest was reported by the author(s).

Funding

This work was funded by the Swiss National Science Foundation (SNSF) [grant number 100019E_173590/1] within the research project “The influence of spatial planning on settlement development in Germany and Sitzerland: a comparative analysis of governance capacity and -impacts” (2018).

Notes on Contributors

Nadine Kiessling is a spatial planner, working as a PhD student in the research group Regional Economics and Development at the Swiss Federal Research Institute WSL. Her research interests include spatial planning, regional governance, regional development and regional economics. She also works as a regional planner at the regional planning association Bodensee-Oberschwaben in Germany.

Marco Pütz is an economic geographer, heading the research group Regional Economics and Development at the Swiss Federal Research Institute WSL since 2006. His research focuses on regional governance, environmental governance, spatial planning, and adaptation to climate change. He has published about 50 peer-reviewed articles. He regularly teaches and supervises students at the University of Zurich.

ORCID

Marco Pütz  <http://orcid.org/0000-0001-7868-6864>

References

- Alexander, E. R. (2012). What is successful planning and (how) can we measure it? In Hull, A. (Ed.), *Evaluation for participation and sustainability in planning* (pp. 32–48). Routledge.
- Alexander, E. R., & Faludi, A., [A.]. (1989). Planning and plan implementation: Notes on evaluation criteria. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 16(2), 127–140. <https://doi.org/10.1068/b160127>

- Arts, B., & Goverde, H. (2006). The governance capacity of (new) policy arrangements: A reflexive approach. In B. Arts & P. Leroy (Eds.), *Environment & policy: V. 47. Institutional dynamics in environmental governance* (pp. 69–92). Springer.
- Baudepartment des Kantons St. Gallen. (2001). *Massnahmenblatt "Einkaufs- und Freizeitzentren (inkl. Fachmärkte)"; Kantonaler Richtplan St. Gallen 2001*. St. Gallen.
- Baudepartment des Kantons St. Gallen. (2010). *Massnahmenblatt "Einkaufs- und Freizeitzentren (inkl. Fachmärkte); Kantonaler Richtplan*. St. Gallen.
- Bayerische Staatsregierung. (Ed.). (2013). *Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP)*. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie. https://www.landentwicklung-bayern.de/fileadmin/user_upload/landesentwicklung/Dokumente_und_Cover/Instrumente/LEP_08_2013/Landesentwicklungsprogramm_Bayern.pdf
- Bayerische Staatsregierung. (Ed.). (2018). *Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP)*. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie. https://www.landentwicklung-bayern.de/fileadmin/user_upload/landesentwicklung/Dokumente_und_Cover/Instrumente/LEP_Lesefassung_2018/LEP_Stand_2018.pdf
- Bayerisches Landesamt für Statistik. (Ed.). (2019). *Bevölkerung nach Gemeinden*. Bayerisches Landesamt für Statistik. <https://www.statistikdaten.bayern.de/genesis/online/logon>
- Bender, F. (2019). *Mosoif-Gelände ist 94 Hektar groß*. Lahrer Zeitung GmbH. <https://www.lahrer-zeitung.de/inhalt.kippenheim-brandunglueck-mann-zuendet-sich-selbst-an-page1.2934cdf8-c6e7-4403-b395-2e0a998a0ba3.html>
- Berke, P., Backhurst, M., Day, M., Ericksen, N., Laurian, L., Crawford, J., & Dixon, J., [Jennifer]. (2006). What makes plan implementation successful? An evaluation of local plans and implementation practices in New Zealand. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 33(4), 581–600. <https://doi.org/10.1068/b31166>
- Bernet, W. (2017, September 23). *Und wenn der Schandfleck am See bliebe? Neue Zürcher Zeitung*. <https://www.nzz.ch/zuerich/und-wenn-der-schandfleck-am-see-bliebe-ld.1318020>
- BFS. (Ed.). (2019). *Arbeitsstätten und Beschäftigte nach Kanton, Wirtschaftsart und Grössenklasse*. Bundesamt für Statistik. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.assetdetail.9366316.html>
- Blatter, J., & Blume, T. (2008). In search of co-variance, causal mechanisms or congruence? Towards a plural understanding of case studies. *Swiss Political Science Review*, 14(2), 315–356. <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2008.tb00105.x>
- Bovet, J., Reese, M., & Köck, W. (2018). Taming expansive land use dynamics – Sustainable land use regulation and urban sprawl in a comparative perspective. *Land Use Policy*, 77(71:2), 837–845. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.03.024>
- Brody, S. D., & Highfield, W. E. (2005). Does planning work? Testing the Implementation of local environmental planning in Florida. *Journal of the American Planning Association*, 71(2), 159–175. <https://doi.org/10.1080/01944360508976690>
- Bundesamt für Statistik. (Ed.). (2019a). *Bevölkerungsdaten im Zeitvergleich, 1950–2018*. Bundesamt für Statistik. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung.assetdetail.9466629.html>
- Bundesamt für Statistik. (Ed.). (2019b). *Regionalporträts 2019: Gemeinden*. Bundesamt für Statistik. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/regionalstatistik/regionale-portraets-kennzahlen/gemeinden.assetdetail.7786543.html>
- Dang, T. K. P., Visseren-Hamakers, I. J., & Arts, B. (2016). A framework for assessing governance capacity: An illustration from Vietnam's forestry reforms. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34(6), 1154–1174. <https://doi.org/10.1177/0263774X15598325>
- Diller, C. (2016). Evaluation der Siedlungsentwicklungsplanung. Impulse aus der internationalen Diskussion für Deutschland. *Zeitschrift Für Evaluation*, 15(1), 83–105.
- Faludi, A., [Andreas]. (2000). The performance of spatial planning. *Planning Practice and Research*, 15(4), 299–318. <https://doi.org/10.1080/713691907>
- Feitelson, E., Felsenstein, D., Razin, E., & Stern, E. (2017). Assessing land use plan implementation: Bridging the performance-conformance divide. *Land Use Policy*, 61(78:1), 251–264. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.11.017>
- Frenkel, A., & Orenstein, D. E. (2012). Can urban growth management work in an era of political and economic change? *Journal of the American Planning Association*, 78(1), 16–33. <https://doi.org/10.1080/01944363.2011.643533>

- Gemeinde Innerthal. (2020). *Ortsplanung Innerthal: Erläuterungsbericht gem. Art. 47 RPV*. Remund + Kuster Büro für Raumplanung AG. https://www.innerthal.ch/fileadmin/dateien/Mitwirkung/Erlaeuterungsbericht_Ortsplanung_Innerthal.pdf
- Gennaio, M. - P., Hersperger, A. M., & Bürgi, M. (2009). Containing urban sprawl – Evaluating effectiveness of urban growth boundaries set by the Swiss Land Use Plan. *Land Use Policy*, 26(2), 224–232. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2008.02.010>
- Gilg, S. (2017, February 1). *Mosolf wächst in Richtung Süden*. Badische Zeitung. <https://www.badische-zeitung.de/mosolf-waechst-in-richtung-sueden-133102505.html>
- González, S., & Healey, P. (2005). A sociological institutionalist approach to the study of innovation in governance capacity. *Urban Studies*, 42(11), 2055–2069. <https://doi.org/10.1080/00420980500279778>
- Guyadeen, D. (2019). Evaluating the quality of municipal official plans in the Ontario-Greater Golden Horseshoe Region, Canada. *Journal of Planning Education and Research*, 0739456X1985964. <https://doi.org/10.1177/0739456X19859648>
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning*. Macmillan Education UK. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-25538-2>
- Kiessling, N., & Pütz, M., [M.]. (2020). Assessing the regional governance capacities of spatial planning: The case of the canton of Zurich. *Regional Studies, Regional Science*, 7(1), 183–205. <https://doi.org/10.1080/21681376.2020.1776631>
- Koop, S. H. A., Koetsier, L., Doornhof, A., Reinstra, O., Van Leeuwen, C. J., Brouwer, S., Dieperink, C., & Driessen, P. P. J. (2017). Assessing the governance capacity of cities to address challenges of water, waste, and climate change. *Water Resources Management*, 31(11), 3427–3443. <https://doi.org/10.1007/s11269-017-1677-7>
- Kreisbote (2018, August 3). *Das neue Hotel: "Macher" zeigen Weitblick: Offizielle Eröffnung des 15 Millionen Euro teuren Projekts*. Kreisboten-Verlag Mühlfellner KG. <https://www.kreisbote.de/lokales/kaufbeuren/hotel-macher-zeigen-weitblick-eroeffnung-fuenfzehn-millionen-euro-teuren-projekts-10206075.html>
- Laurian, L., Day, M., Berke, P., Ericksen, N., Backhurst, M., Crawford, J., & Dixon, J., [Jenny]. (2004). Evaluating plan implementation: A conformance-based methodology. *Journal of the American Planning Association*, 70(4), 471–480. <https://doi.org/10.1080/01944360408976395>
- Liefferink, D. (2006). The dynamics of policy arrangements: Turning round the tetrahedron. In B. Arts & P. Leroy (Eds.), *Environment & policy: V. 47. Institutional dynamics in environmental governanc* (pp. 45–68). Springer.
- Loh, C. G. (2011). Assessing and interpreting non-conformance in land-use planning implementation. *Planning Practice and Research*, 26(3), 271–287. <https://doi.org/10.1080/02697459.2011.580111>
- Long, Y., Han, H., Tu, Y., & Shu, X. (2015). Evaluating the effectiveness of urban growth boundaries using human mobility and activity records. *Cities*, 46(2015), 76–84. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2015.05.001>
- Mahaim, R. (January 2014). *Steuerung der Siedlungsentwicklung im kantonalen Richtplan (Raum & Umwelt)*. VLP-ASPAN. http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/ru_14_01-web.pdf
- Mayring, P., & Fenzl, T. (2014). Qualitative Inhaltsanalyse. In N. Baur & J. Blasius (Eds.), *Springer VS Handbuch. Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (pp. 543–556). Springer VS.
- Montis De, A. (2016). Measuring the performance of planning: The conformance of Italian landscape planning practices with the European landscape convention. *European Planning Studies*, 24(9), 1727–1745. <https://doi.org/10.1080/09654313.2016.1178215>
- Nelissen, N. (2002). The administrative capacity of new types of governance. *Public Organization Review*, 2(1), 5–22. <https://doi.org/10.1023/A:1016019302732>
- Newman, P., & Thornley, A. (1996). *Urban planning in Europe: International competition, national systems, and planning projects*. Routledge. <http://site.ebrary.com/lib/alltitles/docDetail.action?docID=10058150>
- Nuissl, H., & Heinrichs, D. (2011). Fresh wind or hot air – does the governance discourse have something to offer to spatial planning? *Journal of Planning Education and Research*, 31(1), 47–59. <https://doi.org/10.1177/0739456X10392354>
- Oliveira, E., & Hersperger, A. M. (2018). Governance arrangements, funding mechanisms and power configurations in current practices of strategic spatial plan implementation. *Land Use Policy*, 76(2018), 623–633. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.02.042>
- Oliveira, V., & Pinho, P. (2009). Evaluating plans, processes and results. *Planning Theory & Practice*, 10(1), 35–63. <https://doi.org/10.1080/14649350802661741>
- Pagliarin, S. (2018). Linking processes and patterns: Spatial planning, governance and urban sprawl in the Barcelona and Milan metropolitan regions. *Urban Studies*, 152(93), 004209801774366. <https://doi.org/10.1177/0042098017743668>

- Pahl-Wostl, C. (2009). A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes. *Global Environmental Change*, 19(3), 354–365. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2009.06.001>
- Persson, C. (2020). Perform or conform? Looking for the strategic in municipal spatial planning in Sweden. *European Planning Studies*, 28(6), 1183–1199. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1614150>
- Pütz, M., [Marco]. (2011). Power, scale and Ikea: Analysing urban sprawl and land use planning in the metropolitan region of Munich, Germany. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 14, 177–185. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2011.03.034>
- Regierungsrat des Kantons Schwyz. (2008). *Richtplangergänzung Region March*. Schwyz.
- Regierungsrat des Kantons Schwyz. (2018). *Richtplan des Kantons Schwyz: Richtplananpassung 2018 Teil Nord*. Schwyz.
- Regionalverband Donau-Iller. (1987). *Regionalplan von 1987 – Textteil*. Ulm. <https://www.rvdi.de/regionalplan/textteil-regionalplan>
- Regionalverband Donau-Iller, Gemeinde Bellenberg, & Stadt Illertissen. (2004). *Öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen dem Regionalverband Donau-Iller, der Gemeinde Bellenberg und der Stadt Illertissen*. Ulm, Bellenberg, Illertissen.
- Regionalverband Südlicher Oberrhein. (2011). *Regionalplan 1995 mit Fortschreibungen. Raumnutzungskarte in der Fassung vom 18.01.2011*. Freiburg.
- Regionalverband Südlicher Oberrhein. (2017). *Regionalplan Südlicher Oberrhein Gesamtfortschreibung: Synoptische Darstellung der Ergebnisse der Beteiligung der Träger Öffentlicher Belange und der Öffentlichkeit gemäss § 12 LplG und §10 ROG*. Freiburg.
- Regionalverband Südlicher Oberrhein. (Ed). (2019). *Regionalplan Südlicher Oberrhein*. Regionalverband Südlicher Oberrhein. <https://www.rvso.de/de/planung/regionalplan/>
- Ritchie, J., Lewis, J., McNaughton Nicholls, C., & Ormston, R. (2013). *Qualitative research practice: A guide for social science students and researchers*, edited by Jane Ritchie, Jane Lewis, Carol McNaughton Nicholls and Rachel Ormston (Second ed.). SAGE Publications Ltd.
- Schmid, F. B., Kienast, F., & Hersperger, A. M. (2020). The compliance of land-use planning with strategic spatial planning – Insights from Zurich, Switzerland. *European Planning Studies*, 1–20. <https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1840522>
- Schmitt, P., & Wiechmann, T. (2018). Unpacking spatial planning as the governance of place. *DisP – the Planning Review*, 54(4), 21–33. <https://doi.org/10.1080/02513625.2018.1562795>
- Sellers, J. M. (2019). From within to between nations: Subnational comparison across borders. *Perspectives on Politics*, 17(1), 85–105. <https://doi.org/10.1017/S1537592718002104>
- Siedentop, S. (2005). Urban Sprawl – verstehen, messen, steuern. *DisP – the Planning Review*, 41(160), 23–35. <https://doi.org/10.1080/02513625.2005.10556903>
- Siedentop, S., & Fina, S. (2012). Who sprawls most? Exploring the patterns of urban growth across 26 European Countries. *Environment and Planning A*, 44(11), 2765–2784. <https://doi.org/10.1068/a44580>
- Stadt Marktoberdorf. (2016, January 12). *Zusammenfassende Erklärung zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan Nr. 64 "Hotel südlich der Schongauer Straße"*. Stadt Marktoberdorf. <https://www.marktoberdorf.de/rathaus/bauleitplanung/bebauungsplan-64/b-plan-nr.-64—zusammenfassende-erklaerung.pdf>
- Statistisches Bundesamt. (Ed). (2019a). *Fläche und Bevölkerung nach Ländern*. Statistisches Bundesamt. <https://www.statistikportal.de/de/bevoelkerung/flaeche-und-bevoelkerung>
- Statistisches Bundesamt. (2019b). *Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort: Bundesländer, Stichtag, Geschlecht 2008–1029*. Statistisches Bundesamt. <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/data?operation=table&code=13111-0005&levelindex=1&levelid=1580210114504>
- Stögglhner, G. (2019). Conceptualising quality in spatial planning. *Spatial Research and Planning*, 77(1), 1–15. <https://doi.org/10.2478/rara-2019-0002>
- Talen, E. (1997). Success, failure, and conformance: an alternative approach to planning evaluation. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 24(4), 573–587. <https://doi.org/10.1068/b240573>
- Walsh, C. (2012). Spatial planning and territorial governance: Managing urban development in a rapid growth context. *Urban Research & Practice*, 5(1), 44–61. <https://doi.org/10.1080/17535069.2012.656451>
- Wassmer, R. W. (2006). The influence of local urban containment policies and statewide growth management on the size of United States urban areas. *Journal of Regional Science*, 46(1), 25–65. <https://doi.org/10.1111/j.0022-4146.2006.00432.x>

- Willi, Y., Pütz, M., [Marco], & Müller, M. (2018). Towards a versatile and multidimensional framework to analyse regional governance. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 16(2), 239965441876085. <https://doi.org/10.1177/2399654418760859>
- Wong, C., & Watkins, C. (2009). Conceptualising spatial planning outcomes: Towards an integrative measurement framework. *Town Planning Review*, 80(4–5), 481–516. <https://doi.org/10.3828/tpr.2009.8>
- Yin, R. (2014). *Case study research. Design and methods* (5 ed.). SAGE.

II.3 Wie funktioniert Raumplanung? Umsetzung von Instrumenten zur Steuerung der Siedlungsentwicklung in Deutschland und der Schweiz

Wie funktioniert Raumplanung? Umsetzung von Instrumenten zur Steuerung der Siedlungsentwicklung in Deutschland und der Schweiz

How does spatial planning work? Implementing instruments for managing settlement development in Germany and Switzerland

Nadine Kießling, Marco Pütz

Zur Veröffentlichung angenommen am 11.05.2022 im Journal Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning

Kurzfassung

In Deutschland und der Schweiz wird seit einigen Jahren intensiv über Flächenverbrauch und Zersiedelung debattiert. Kantonale Richtpläne sowie Landesraumordnungsprogramme und Regionalpläne enthalten verbindliche Vorgaben zur Steuerung der Siedlungsentwicklung. Es fehlt an Studien, welche die regionale Umsetzung dieser Vorgaben untersuchen. Der vorliegende Beitrag analysiert die Umsetzung ausgewählter Instrumente der überörtlichen Raumplanung zur Steuerung der Siedlungsentwicklung in Regionen Deutschlands und der Schweiz unter Verwendung des Policy-Arrangement-Konzepts. Die Fallstudienanalyse umfasst die Planungsregionen Oberland (Bayern) und Südlicher Oberrhein (Baden-Württemberg) sowie die Kantone Zürich und St. Gallen. Die Ergebnisse zeigen, dass raumplanerische Instrumente in Aushandlungsprozessen umgesetzt werden, in denen Spielräume und Alternativen ausgelotet werden. Zentral ist dabei eine regionsspezifische Gemengelage aus (i) einer Verzahnung formeller und informeller Instrumente und Prozesse, (ii) einem Spannungsfeld zwischen übergeordnetem Kontext, überörtlichem Steuerungsanspruch und kommunaler Planungshoheit und (iii) sich überlagernden übergeordneten und regionsspezifischen Diskursen. Das Policy-Arrangement-Konzept hilft damit, besser zu verstehen, wie Raumplanung funktioniert.

Schlüsselwörter

Regional governance, Policy arrangement, Umsetzung, Kantonale Richtplanung, Regionalplanung

Abstract

In Germany and Switzerland, land use and urban sprawl there has been a central topic of public debate for several years. Cantonal structure plans in Switzerland as well as state and regional plans in Germany contain binding regulations for managing settlement development. Studies that examine the implementation of these regulations are lacking. This paper analyses the implementation of selected instruments

of supra-local spatial planning for managing settlement development in Germany and Switzerland using the Policy Arrangement Approach. The case study covers the regions Oberland (Bavaria), Südlicher Oberrhein (Baden-Württemberg) and the cantons of Zurich and St. Gallen. The results show that actors implement spatial-planning instruments in situative negotiation processes in which they explore margins and alternatives. Central to these processes is a regional specific overlapping of (i) interlinkings of formal and informal instruments, (ii) the interplay between local autonomy, supra-local control and superordinate context factors, and (iii) the overlapping of supra-local and regional discourses. The results show that the Policy Arrangement Approach helps to better understand how spatial planning works.

Keywords

Regional governance, Policy arrangement, Implementation, Cantonal planning, Regional planning

Zuwendungen

Swiss National Science Foundation (SNSF); Project No. 100019E_173590 / 1

1 Einleitung

Die hohe Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlung und Verkehr hält unvermindert an (Bovet/Reese/Köck 2018). So ist in der Schweiz die Siedlungsfläche in 23 von 26 Kantonen zwischen 1992/1997 und 2013/2018 um 16 % gestiegen. In Deutschland ist von 1996 bis 2015 ein Anstieg von 17 % zu verzeichnen. Negative Folgen der Flächenneuanspruchnahme und Zersiedelung sind unter anderem hohe Infrastrukturkosten (Oueslati/Alvanides/Garrod 2015: 1595) und eine Fragmentierung der Landschaft (Meinel/Henger/Krüger et al. 2020: 235).

Die Treiber der Flächeninanspruchnahme sind in Deutschland und der Schweiz ähnlich (Schultz/Dosch 2005: 12). Dazu gehören die verbesserte Erreichbarkeit von Städten und Gemeinden (BMVBS/BBSR 2009: 93; Weilenmann/Seidl/Schulz 2017: 481), fiskalische Fehlanreize wie Subventionen für Pendlerinnen und Pendler (BMVBS/BBSR 2009: 93; Waltert/Seidl 2013: 178) und eine steigende Anzahl an kleineren Haushalten (Schultz/Dosch 2005: 12; Weilenmann/Seidl/Schulz 2017: 480). Während in Kernstädten die zur Verfügung stehenden Flächen zunehmend knapper und teurer werden, steigt der Druck auf Flächen in Umlandgemeinden (Hesse/Mecklenbrauck/Polívka et al. 2016: 275). Daher erfordern die räumlichen Verflechtungen in vielen Stadtregionen eine regionale Steuerung der Siedlungsentwicklung (Priebis 2018b: 2553).

Das gestiegene Bewusstsein für die weiterhin hohe Flächeninanspruchnahme hat in Deutschland und der Schweiz zu verschiedenen gesellschaftspolitischen Initiativen geführt. Beispiele sind das bayerische Bürgerbegehren „Betonflut eindämmen“ (2018), das Bürgerbegehren gegen Satzungen von Bauleitplänen in Baden-Württemberg, das 2015 eingeführt und zwischen 2015 und 2020 18 Mal lanciert wurde, die 2019 abgelehnte Zersiedelungsinitiative, die 2019 gestartete Landschaftsinitiative oder das 2013 aufgrund einer Volksinitiative revidierte Schweizer Raumplanungsgesetz (RPG) (Mahaim 2014: 2).

Die Debatte um eine flächensparende Siedlungsentwicklung und die Notwendigkeit einer regionalen Steuerung werfen die Frage auf, wie es um die Umsetzung von Instrumenten zur Steuerung der Siedlungsentwicklung steht, nicht nur in Deutschland und der Schweiz. Generell können solche Instrumente regulativ, anreizorientiert oder informatorisch sein (Jörissen/Coenen 2004: 19; Gawel 2005: 333). Instrumente wie Grüngürtel und Grünzüge zielen darauf ab, die Außenentwicklung und damit die Zersiedelung der Landschaft einzudämmen (Gennaio/Hersperger/Bürgi 2009: 224). Andere Instrumente streben beispielsweise durch Nachverdichtung und Brachflächenrevitalisierung einen effizienteren Umgang mit dem Siedlungsbestand („Innenentwicklung“) an (Jörissen/Coenen 2004: 16–17). Allerdings äußern Autorinnen und Autoren einen Bedarf an Studien, welche die regionale Umsetzung von Raumplanungsinstrumenten in Governance-Prozessen empirisch untersuchen (Bovet/Reese/Köck 2018: 844; Kiessling/Pütz 2021: 414, 428).

Diese Forschungslücke greifen wir auf. Der Beitrag beschreibt anhand einer Untersuchung, wie Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung in Deutschland und der Schweiz umgesetzt werden und

wie Raumplanung in der Praxis funktioniert. Dazu betrachten wir die Umsetzung von Raumplanungsinstrumenten in Governance-Prozessen, die im Raum sichtbaren Wirkungen dieser Instrumente stehen nicht im Fokus (vgl. hierzu Kiessling/Pütz 2021). Die Forschungsfrage, wie Instrumente der überörtlichen Raumplanung zur Steuerung der Siedlungsentwicklung umgesetzt werden, untersuchen wir empirisch in vier Regionen: den Planungsregionen Oberland (Bayern) und Südlicher Oberrhein (Baden-Württemberg) in Deutschland sowie den Kantonen St. Gallen und Zürich in der Schweiz. Konzeptionell nehmen wir eine Regional Governance-Perspektive ein, weil wir dadurch Institutionen und Akteure mit ihren Handlungen betrachten können (Willi/Pütz/Müller 2018: 786-787) und die Betrachtung von Regional Governance dazu beitragen kann, besser zu verstehen, wie Raumplanung funktioniert (Schmitt/Wiechmann 2018: 28). Dabei ist die überörtliche Raumplanung als Teil eines Mehrebenensystems („Multilevel Governance“) zu sehen (Pütz/Job 2016: 581; Wahrhusen 2021: 30). Unser Beitrag basiert auf dem Policy-Arrangement-Konzept.

Deutschland und die Schweiz eignen sich aus verschiedenen Gründen gut für eine Analyse der regionalen Umsetzung von Instrumenten zur Steuerung der Siedlungsentwicklung. Erstens verläuft die Siedlungsentwicklung in beiden Ländern ähnlich problematisch. Zweitens sind sich die Raumplanungssysteme und administrativen Strukturen ähnlich, sodass beide Länder der „germanischen“ Planungsfamilie zugeordnet werden können (Newman/Thornley 1996: 60–62). Drittens hat die überörtliche Ebene der Raumplanung mit der Landes- und Regionalplanung in Deutschland und der kantonalen Richtplanung in der Schweiz eine im Vergleich zu anderen Ländern hohe Bedeutung. Raumordnungspläne als strategische und behördenverbindliche Steuerungsinstrumente sind in beiden Staaten verpflichtend aufzustellen (§ 4, § 13 ROG, Art. 6 RPG; vgl. ARL 2008: 98). Viertens unterscheidet sich in beiden Ländern die überörtliche Raumplanung aufgrund des Föderalismus auf den Ebene von Ländern, Kantonen und Planungsregionen (Konze/Scholich/Tönnies 2012: 98; Prieb 2018a: 2049).

Nachfolgend wird zunächst das Policy-Arrangement-Konzept eingeführt (Kapitel 2). Kapitel 3 enthält die methodischen Informationen zu diesem Beitrag. In Kapitel 4 werden die empirischen Ergebnisse aus den vier Regionen präsentiert, in Kapitel 5 diskutiert. Der Beitrag schließt mit Schlussfolgerungen (Kapitel 6).

2 Das Policy-Arrangement-Konzept

Mit dem Policy-Arrangement-Konzept können wir untersuchen, wie Instrumente einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in der Planungspraxis umgesetzt werden. Das Konzept wurde in den Niederlanden zur Untersuchung von Umweltpolitiken entwickelt und als empirisches Analyseraster (Arts/Leroy/van Tatenhove 2006: 93) oder als Theorie mittlerer Reichweite (Dang/Visseren-Hamakers/Arts 2016: 1157) bezeichnet. Das Konzept soll erklären, wie alltägliche politische Praktiken mit übergeordneten Veränderungen in einem bestimmten Politikfeld in Verbindung stehen (Lieverink 2006:

45). Policy Arrangements werden dabei verstanden als die vorübergehende Stabilisierung der Organisation und Inhalte eines Politikfelds auf einer bestimmten Ebene der Politikgestaltung (van Tatenhove/Arts/Leroy 2000: 54). Das zentrale Argument ist, dass sich Veränderungen durch übergreifende politische und gesellschaftliche Debatten auf das alltägliche Handeln in einem Politikfeld und dessen Institutionalisierung auswirken und dort allmählich zu gefestigten Strukturen und Routinen führen (Arts/Leroy/van Tatenhove 2006: 96; Liefferink 2006: 47).

Das Konzept hat sich vor allem in der empirischen umweltbezogenen Governance-Forschung bewährt. Beispiele sind Studien zum Waldmanagement (Dang/Visseren-Hamakers/Arts 2016; Yao/van den Konijnendijk Bosch/Yang et al. 2019) und zur Klimawandelanpassung (van Eerd/Wiering/Dieperink 2014; Boezeman/de Vries 2019). In der räumlichen Planung wurden mit diesem Ansatz unter anderem die Entwicklung regionaler Planungsansätze in den Niederlanden (van Straalen/van den Brink/van Tatenhove 2016) und die „Regional Governance Capacities“ der Richtplanung im Kanton Zürich (Kiessling/Pütz 2020) untersucht. Meistens werden einzelne Fallstudien überprüft, mehrere Fallstudien kommen seltener vor (z. B. van Eerd/Wiering/Dieperink 2014, Kießling/Wohlgemuth/Pütz 2022).

Vier Dimensionen kennzeichnen das Policy-Arrangement-Konzept: Spielregeln, Diskurse, Akteure und Ressourcen (vgl. Abbildung 1). Diese Dimensionen sind eng miteinander verflochten und voneinander abhängig, weshalb jegliche Veränderung bei einer Dimension Einfluss auf die anderen Dimensionen hat (Arts/Leroy/van Tatenhove 2006: 99). In der Literatur werden die Dimensionen unterschiedlich beschrieben. So ordnet Liefferink (2006: 47) informelle Normen den Diskursen zu, während sie bei Arts und van Tatenhove (2004: 5) zu den Spielregeln zählen. Im Folgenden stellen wir die Dimensionen vor und erläutern, wie wir sie für unsere Analyse verwenden.

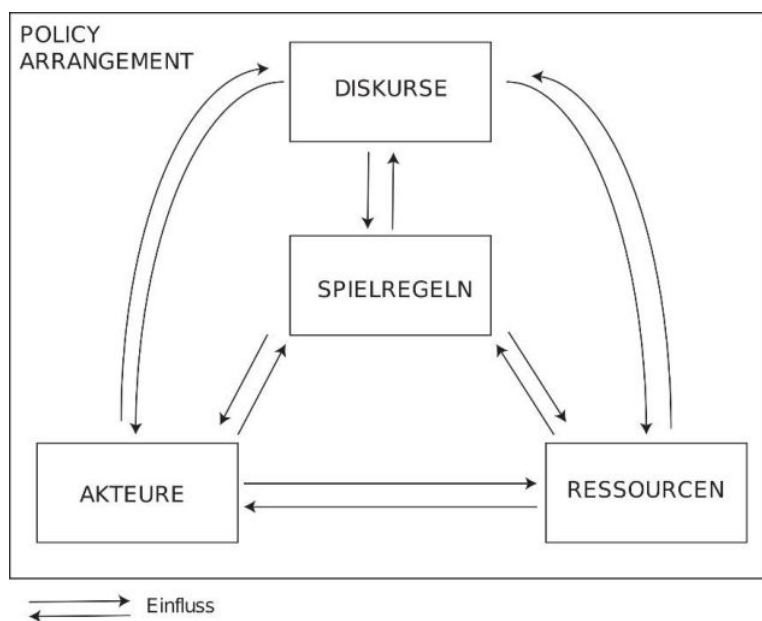
Die Dimension Spielregeln umfasst formelle und informelle Spielregeln. Formelle Spielregeln sind verbindliche Rechtsnormen wie Raumordnungspläne und Gesetze sowie verbindlich geregelte Verfahrensabläufe (Arts/Leroy/van Tatenhove 2006: 99). Zu den informellen Spielregeln gehören Konzepte, finanzielle Anreize, informatorische Instrumente sowie informelle Normen bei Interaktionen zwischen Akteuren (Liefferink 2006: 47; van Straalen/van den Brink/van Tatenhove 2016: 150).

Unter der Dimension Diskurse verstehen wir zum einen öffentliche Meinungen, Positionen und Narrative hinsichtlich regionaler Problemlagen, Lösungsansätze und Wertvorstellungen (Arts/Leroy/van Tatenhove 2006: 99; Liefferink 2006: 47). Zum anderen gehören zu Diskursen übergeordnete gesellschaftliche und politische Veränderungen und andere Kontexte, welche die überörtliche Raumplanung beeinflussen (van Straalen/van den Brink/van Tatenhove 2016: 150).

Zur Dimension Akteure gehören individuelle und kollektive Akteure sowie die Interaktionen (Austausch, Zusammenarbeit) zwischen Akteuren (Arts/van Tatenhove 2004: 4; Boezeman/de Vries 2019: 1448-1452).

Die Dimension Ressourcen umfasst zum einen Ressourcen als die handlungsleitenden Optionen von Akteuren. Dazu zählen wir die Fähigkeiten von Akteuren (einschließlich Ausbildung, Kenntnisse und Erfahrungen), ihre Persönlichkeit (Charisma, Empathie), ihre zeitlichen Ressourcen, ihre finanziellen Möglichkeiten (Budgets), ihre Legitimation (Willi/Pütz/Jongerden 2020: 12), ihre Vertrauenswürdigkeit (Boezeman/de Vries 2019: 1448-1449) und ihr Engagement (Mogge-Grotjahn 2010: 368). Zum anderen geht es um den Einsatz dieser Ressourcen und damit um den Einfluss, den Akteure haben können, und die Ausübung von Macht (Lieferink 2006: 47). Akteure in Policy Arrangements sind einflussreich, indem sie unter anderem dazu legitimiert sind, für andere verbindliche Entscheidungen zu treffen, in Aushandlungsprozessen überzeugen oder Ermessensspielräume nutzen (Arts/Leroy/van Tatenhove 2006: 99; Lieferink 2006: 54–55).

Abbildung 1: Die Dimensionen des Policy-Arrangement-Konzepts und ihr Zusammenwirken



Eigene Erstellung

Die Analyse eines Policy Arrangement kann bei jeder der vier Dimensionen beginnen (Lieferink 2006: 50–51). Für unsere Studie nehmen wir an, dass Instrumente der überörtlichen Raumplanung durch das Zusammenspiel aller Dimensionen umgesetzt werden. Wir halten das Policy-Arrangement-Konzept für geeignet, um die Umsetzung von Instrumenten der überörtlichen Raumplanung zu untersuchen, weil es ein integrativer Ansatz ist, der Akteure, ihre Ressourcen, Institutionen (Spielregeln) und Inhalte (Diskurse) gleichermaßen betrachtet (van Straalen/van den Brink/van Tatenhove 2016: 151).

3 Methodik

Wir untersuchen die Steuerung der Siedlungsentwicklung durch Instrumente der überörtlichen Raumplanung anhand einer Fallstudienanalyse mit je zwei Fällen in Deutschland und der Schweiz: die Planungsregionen Südlicher Oberrhein (Baden-Württemberg) und Oberland (Bayern) sowie die Kantone Zürich und St. Gallen (vgl. Tabelle 1 und Abbildung 2). Das Forschungsdesign einer Fallstudienanalyse mit mehreren Fällen hat den Vorteil, dass wir jeden Fall für sich detailliert und systematisch betrachten (Flyvbjerg 2006: 241) und die fallspezifischen Ergebnisse gegenüberstellen können (Lamker 2014: 7).

Unser Fokus liegt auf Raumordnungsplänen, also Landesraumordnungsplänen und Regionalplänen in Deutschland sowie kantonalen Richtplänen in der Schweiz. Kantonale Richtpläne und Regionalpläne sind zumeist im Maßstab von 1:100.000 oder 1:50.000 und damit ähnlich detailliert (KPK 2016: 19; Priebis 2018a: 2054). Trotz dieser vergleichbaren ‚Flughöhe‘ sind Kantone und Planungsregionen insofern unterschiedlich, als bei den Kantonen mehr Kompetenzen gebündelt sind als bei den Trägerorganisationen der meisten Planungsregionen. Kantone erlassen eigene Planungs- und Baugesetze und genehmigen kommunale Planungen (ARL 2008: 140, 145). Daher betrachten wir über die Raumordnungspläne hinausgehende Steuerungsinstrumente wie Gesetze als externe Faktoren..

Tabelle 1: Merkmale der Fallstudien

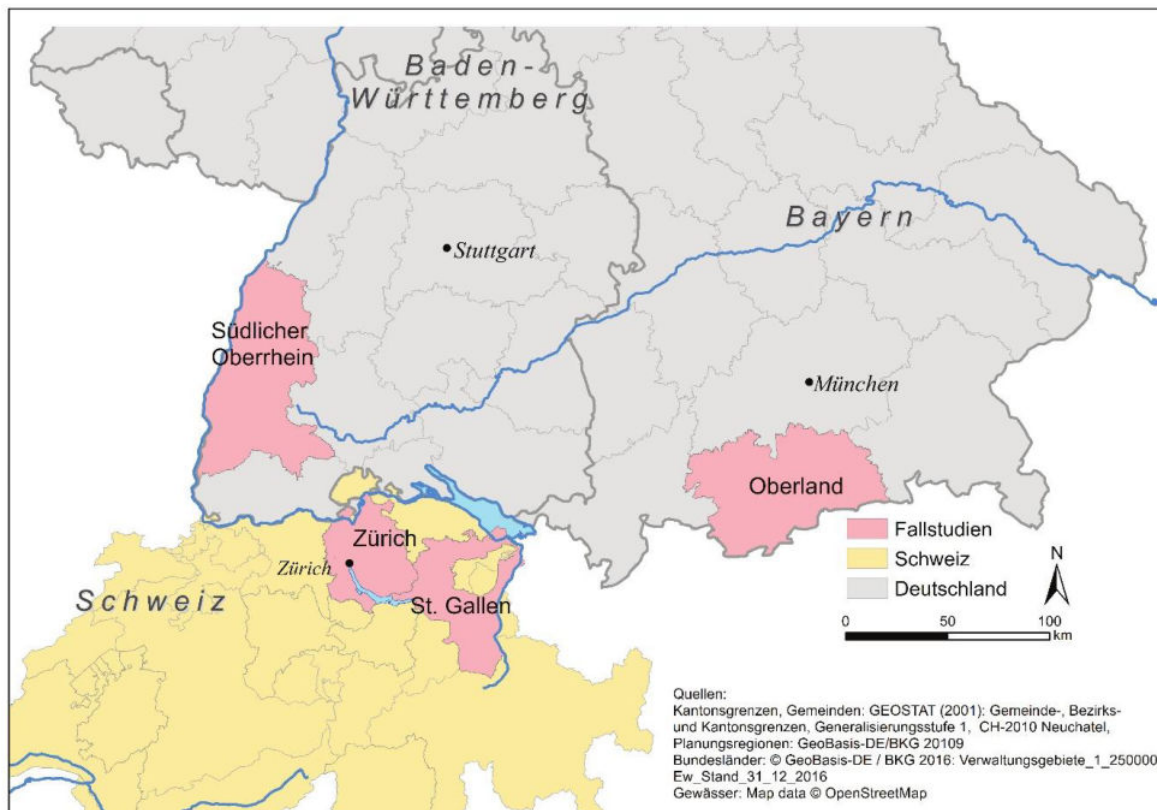
Merkmal	Fälle Schweiz		Fälle Deutschland	
	Zürich	St. Gallen	Südlicher Oberrhein	Oberland
Fläche (km ²)	1.729	2.031	4.062	3.956
Bevölkerung	1.520.968 (2018)	507.697 (2018)	1.092.157 (2019)	451.829 (2019)
Bevölkerungsentwicklung 2012-2017	+8,0 %	+4,5 %	+4,6 %	+4,1 %
Beschäftigtenentwicklung* 2011-2015	+4,7 %	+4,2 %	+9,65 %	+10,55 %
Bevölkerung pro km ²	916 Einwohner/km ² (2018)	260 Einwohner/km ² (2018)	268 Einwohner/km ² (2019)	114 Einwohner/km ² (2019)

* Die Beschäftigtenentwicklungen in Deutschland und der Schweiz sind aufgrund unterschiedlicher Erhebungsmethoden und Datengrundlagen nicht miteinander vergleichbar (Kießling/Wohlgemuth/Pütz 2022). Für die Schweiz stehen aktuellere Daten nicht zur Verfügung, daher wurde der Zeitraum 2011 bis 2015 gewählt.

Quellen: <https://www.inkar.de>; <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.assetdetail.9366316.html> (09.05.2022); BFS (2020)

Abbildung 2: Lage der Fallstudien

Drei Gemeinsamkeiten kennzeichnen die Fallstudien: a) Ähnlichkeit der Planungssysteme in Deutschland und der Schweiz, b) Vorliegen rechtskräftiger kantonalen Richtpläne bzw. Regionalpläne und c) Siedlungsdruck durch hohes Bevölkerungs- und Beschäftigungswachstum (vgl. Tabelle 1). Variiert haben wir die in den Regionen jeweils spezifischen Instrumente der überörtlichen Raumplanung.



Eigene Erstellung

Empirisch basiert diese Arbeit auf einem qualitativen Methodenmix mit insgesamt 45 leitfadengestützten Experteninterviews, Dokumentenanalysen und Beobachtungen, die jeweils qualitativ inhaltsanalytisch ausgewertet werden. Wir unterscheiden drei Phasen Datenerhebung und eine Phase Datenanalyse (vgl. Tabelle 2): Phase 1: Vorstudie, Phase 2: Fallstudienanalyse, Phase 3: Einholen ergänzender Informationen für die Fallstudien, Phase 4: Datenauswertung.

In Phase 1 haben wir acht Interviews mit deutschen und schweizerischen Expertinnen und Experten für überörtliche Raumplanung durchgeführt, um Informationen über aktuelle Diskurse der Raumplanung zu erhalten und die Interviews in den Fallstudien vorzubereiten. Die Phase 2 war der Hauptteil der empirischen Analyse. Hier haben wir die Policy Arrangements der einzelnen Fälle untersucht und dafür 30 Interviews mit aus drei Akteurgruppen durchgeführt: a) Planerinnen und Planer (öffentliche Verwaltung, private Planungsbüros), b) Politikerinnen und Politiker und c) Vertreterinnen und Vertreter privater Interessengruppen (z. B. Naturschutz). Vorteilhaft war, dass manche Personen gleichzeitig die Perspektive zweier Akteurgruppen einbrachten, z. B. Politikerinnen und Politiker, die sich auch in Interessengruppen engagieren. Wir haben in jeder Fallstudie mindestens zwei Akteure aus jeder Gruppe befragt. Ausnahme ist das Oberland, in dem wir aus der Akteurgruppe „Vertreterinnen/Vertreter von Interessengruppen“ nur eine Person befragt haben. Im Kanton Zürich haben wir mehr Interviews durchge-

führt als in den anderen Fällen, weil wir hier die Untersuchung begonnen haben und im Laufe der Interviews festgestellt, dass weniger Interviews ausreichen. Die Interviews haben wir nach den Dimensionen des Policy-Arrangement-Konzepts strukturiert und die wichtigsten Instrumente der Raumordnungspläne zur Steuerung der Siedlungsentwicklung abgefragt. Zudem haben wir vier Beobachtungen durchgeführt (vgl. Tabelle 2). Im Fall Oberland ergab sich dafür keine Möglichkeit. Die Raumordnungspläne waren Gegenstand der Dokumentenanalyse.

Tabelle 2: Datenerhebung und -auswertung

Phase 1: Vorstudie (2018)	8 persönliche Interviews, davon 1 Interview mit 2 Personen	
Phase 2: Fallstudienana- lyse (2019-2020)	Kanton Zürich	10 persönliche Interviews 2 Beobachtungen (Kantonsratsitzung, Planungsworkshop) Kantonaler Richtplan, regionale Richtpläne
	Kanton St. Gallen	7 persönliche Interviews Kantonaler Richtplan
	Oberland	7 persönliche Interviews, davon 2 mit je 2 Personen Regionalplan Landesentwicklungsprogramm Bayern
	Südlicher Oberrhein	6 persönliche Interviews 1 Beobachtung (Planungsausschusssitzung) Regionalplan Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg
Phase 3: ergänzende In- formationen (2020-2021)	Kanton Zürich	Weitere Dokumente: Gesetze, Berichte, Präsentationen
	Kanton St. Gallen	2 Telefoninterviews 1 Interview als Videokonferenz mit 2 Personen Ergänzender E-Mail-Austausch mit 2 Personen 1 Beobachtung (Themenabend „Gewerbegebiete und Regionale Steuermodelle der Zukunft“ am 10. Mai 2021) Weitere Dokumente: Gesetze, Präsentationen, interne Mitteilungen, Berichte
	Oberland	2 Telefoninterviews Ergänzender E-Mail-Austausch mit 2 Personen Weitere Dokumente: Gesetze, Berichte, Sitzungsunterlagen, Präsentationen
	Südlicher Oberrhein	2 Telefoninterviews Ergänzender E-Mail-Austausch mit 1 Person Weitere Dokumente: Gesetze, Berichte, Sitzungsunterlagen, Präsentationen
Phase 4: Datenauswer- tung (2020-2021)	Qualitative Inhaltsanalyse	

Eigene Erstellung

In der Phase 3 wurden ergänzende Informationen zu den Fallstudien eingeholt, um die Umsetzung der ausgewählten Planungsinstrumente besser zu verstehen. Dazu haben wir sechs ergänzende Telefoninterviews (davon drei mit Interviewpartnerinnen/-partner aus Phase 2 und drei mit neuen Personen), ein Interview online mit zwei Personen sowie eine Beobachtung im Fall St. Gallen durchgeführt. Zudem haben wir mit E-Mails weitere Informationen eingeholt und zahlreiche weitere Dokumente analysiert (vgl. Tabelle 2). Für die Datenauswertung in Phase 4 haben wir eine qualitative Inhaltsanalyse vorgenommen (vgl. Mayring/Fenzl 2014).

Insgesamt ermöglichen der Methodenmix und die Vorgehensweise mit vier Phasen eine solide Datengrundlage für die Darstellung und Verifizierung der empirischen Ergebnisse.

4 Ergebnisse

Nachfolgend präsentieren wir die empirischen Ergebnisse. In jeder Fallstudie stehen dabei die Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung im Zentrum, die von den Befragten häufig und intensiv diskutiert wurden (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Fokusingstrumente der Fälle und Verbreitung in den anderen Fällen

Festlegung →	80-20-Regel, Siedlungsgebiet	Gebietsscharfe Planung von Industrie- und Gewerbegebieten	Grünzüge, Grüngürtel (u. Ä.)	Anbindegebot
Fall ↓				
Zürich	XX	X	X	0
St. Gallen	X (Siedlungsgebiet)	XX	X	0
Südlicher Oberrhein	0	0	XX	X
Oberland	0	0	0	XX

Legende: X = (in ähnlicher Form) vorhanden; 0 = nicht vorhanden; XX = Fokusingstrument in diesem Beitrag

Um die Ergebnisse der einzelnen Fälle besser einordnen zu können, skizzieren wir kurz den Kontext für die überörtliche Raumplanung in Deutschland und der Schweiz. In beiden Ländern spielt die nationale Ebene nur eine rahmengebende Rolle für die Raumplanung.

Während das Raumordnungsgesetz (ROG) in Deutschland relativ konkrete Vorgaben macht (z. B. beim Zielabweichungsverfahren nach § 6 ROG), lässt das Raumplanungsgesetz (RPG) der Schweiz den Kantonen mehr Spielraum, auch bei der Wahl ihrer Planungsinstrumente. Zudem regelt in der Schweiz der Sachplan Fruchtfolgefleichen eine Mindestmenge hochwertiger landwirtschaftlicher Flächen, die jeder Kanton zu erhalten hat. In beiden Ländern unterliegen Raumordnungspläne dem Abwägungsgebot und dem Gegenstromprinzip und haben einen Ausformungsspielraum bei der Umsetzung der Festlegungen (§ 13 ROG; Art. 6 RPG) (ARL 2008: 123; KPK 2016: 13). Die Kommunen sind Hauptadressaten der Raumordnungspläne und verfügen über die kommunale Planungshoheit (ARL 2008: 11, 68). Die Raumordnungspläne in beiden Ländern unterscheiden sich in der Art der darin enthaltenen Festlegungen. In Deutschland wird zwischen zu beachtenden Zielen und zu berücksichtigenden Grundsätzen (§ 4 ROG) unterschieden. Die meisten kantonalen Richtpläne (z. B. St. Gallen) differenzieren je nach Koordinationsstand zwischen final abgewogenen verbindlichen Festsetzungen sowie noch nicht final abgewogenen Vororientierungen und Zwischenergebnissen (KPK 2016: 13).

4.1 Kanton Zürich

Von 1991 bis 2018 ist die Bevölkerung im Kanton Zürich um ein Drittel gewachsen. Aufgrund dieser Wachstumserfahrung stehen Kulturlandschaftsverbrauch und Zersiedelung seit Jahren im öffentlichen Diskurs, mit teils einschneidenden Konsequenzen für die Gemeinden. So führte die kantonale Kulturlandinitiative zu einem Bauzonenmoratorium, welches die Neuausweisung von Bauland im Kanton von

2012 bis 2016 untersagte (Kägi 2016). Zudem hat der Kanton 2021 nach der RPG-Teilrevision ein Instrument zum Ausgleich planungsbedingter Mehrwerte eingeführt. Die letzte Gesamtrevision des kantonalen Richtplans war so aufwendig, dass der Kanton auf jährliche Teilrevisionen umstellte.

Der kantonale Richtplan zeichnet sich durch das seit 1979 bestehende kantonale Siedlungsgebiet aus, welches abschließend festlegt, wo Gemeinden Baugebiete ausweisen dürfen (ARE Zürich 2019: 30). Diese ‚Vornutzungsplanung‘ diente bei der RPG-Teilrevision als Vorbild für andere Kantone. Die Gesamtrevision des kantonalen Richtplans führte mit der 80-20-Regel zu einer Verschärfung dieses Instruments: Das dem Richtplan vorangestellte Raumordnungskonzept unterteilt den Kanton in fünf Handlungsräume, wobei sich 80 % des Bevölkerungswachstums auf die Handlungsräume ‚Stadtlandschaft‘ und ‚Urbane Wohnlandschaft‘ konzentrieren sollen und 20 % in den anderen, ‚ländlichen‘ Handlungsräumen. Die Ausweisung des kantonalen Siedlungsgebiets in den fünf Handlungsräumen orientiert sich an dieser 80-20-Regel. Weitere Spielregeln des Richtplans zur Steuerung der Siedlungsentwicklung sind etwa die Freihaltegebiete und die Regionalen Arbeitsplatzgebiete. Zudem gibt es 11 Regionale Richtpläne. Im Fokus unserer Analyse stehen die 80-20-Regel und das Siedlungsgebiet. Abbildung 3 stellt das Policy Arrangement bei der Umsetzung dieser Instrumente dar.

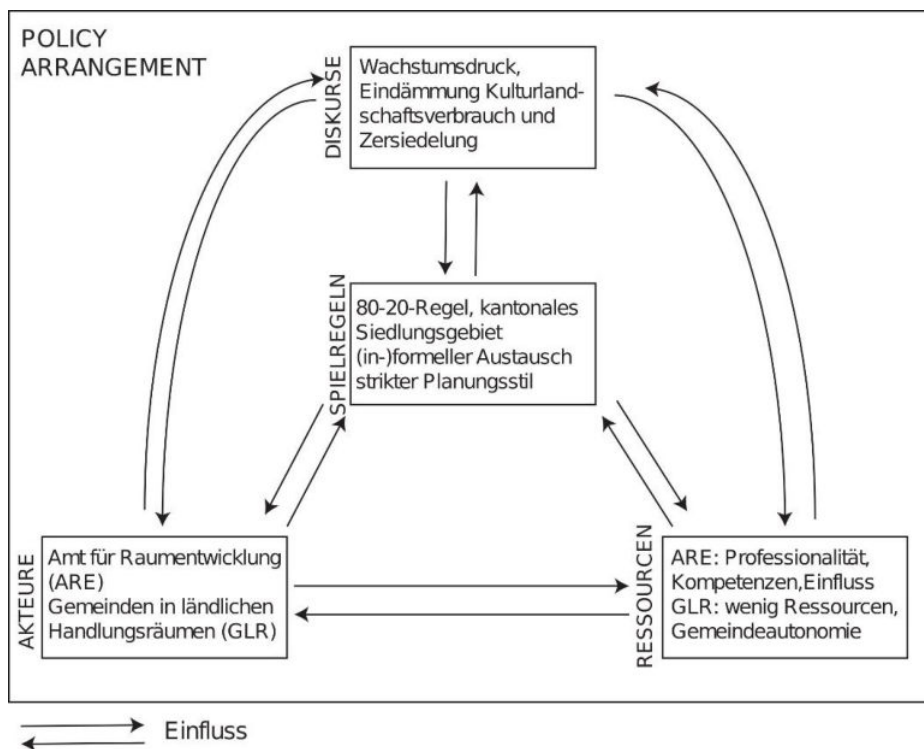
Zentrale Akteure bei der Umsetzung der 80-20-Regel und des Siedlungsgebiets sind das Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich (ARE), die Gemeinden der ‚urbanen‘ und der ‚ländlichen‘ Handlungsräume, Interessenverbände und der Kantonsrat. Bezogen auf Ressourcen ist das ARE nach Aussagen der Interviewpartnerinnen und -partner professionell und mit 42 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Abteilung Raumplanung personell gut aufgestellt. Hier sind viele Kompetenzen gebündelt, z. B. neben der kantonalen Richtplanung die Genehmigung kommunaler und regionaler Richtpläne. Vor allem kleinere Gemeinden in den ländlichen Handlungsräumen sind personell eher schlecht aufgestellt. Der Kantonsrat setzt den kantonalen Richtplan fest. Eine Besonderheit im Kanton Zürich und in anderen Kantonen ist das Milizsystem, das heißt, politische Akteure sind in der Regel ehrenamtlich tätig und ihre zeitlichen Ressourcen daher begrenzt. Deshalb überfordern die jährlichen Revisionen den Interviews zufolge viele Kantonsräte.

Die Befragten betonen, dass sich das ARE zwar um einen intensiven Austausch mit den Gemeinden bemüht, aber die 80-20-Regel und das Siedlungsgebiet konsequent umsetzt. Dies scheint gerade die Gemeinden der ‚ländlichen‘ Handlungsräume in ihrer Gemeindeautonomie bei der Siedlungsentwicklung nach außen stark einzuschränken. Die betroffenen Gemeinden müssen den Interviewten zufolge vollständig ihr Innenentwicklungspotenzial ausschöpfen, bevor sie Vorhaben im Außenbereich realisieren dürfen. Die Umsetzung der 80-20-Regel und des Siedlungsgebiets erfolgt durch die Beurteilung kommunaler Vorhaben seitens des ARE, informelle Beratung zum Aufzeigen von Alternativen durch Innenentwicklung und den Versuch von Gemeinden, das ARE trotz seiner restriktiven Haltung von kommunalen Vorhaben zu überzeugen. Im Vergleich zu den anderen Fällen wurde in den Interviews bei der Umsetzung ein ungleiches Machtverhältnis – die schwache Rolle ländlicher Gemeinden und die

starke Position des ARE – besonders deutlich. Bei der Umsetzung ist das ARE scheinbar so konsequent, dass es auch bei Einzelvorhaben kleine Erweiterungen lokaler Betriebe untersagt und wenig Ermessensspielraum lässt. Dies kritisieren Planerinnen und Planer aus Planungsbüros, weil es zu „Überregulierungen“ führt, welche „eine gute Entwicklung verhindern“ können (Interview 4 ZH). Die Tragweite der 80-20-Regel scheinen viele Gemeinden im Vorfeld unterschätzt zu haben, denn „jetzt sagt man den Gemeinden: ihr dürft gar nicht mehr wachsen. Das passt überhaupt nicht in die Köpfe“ (Interview 1 ZH). Um dieser konsequenten Haltung des ARE entgegenzuwirken, ist nach Aussage eines Politikers „viel Überzeugungsarbeit“ (Interview 4 ZH) in Aushandlungsprozessen notwendig, in denen sich das ARE aber scheinbar häufig durchsetzt. In den städtischen Handlungsräumen scheint die Gemeindeautonomie infolge der 80-20-Regel und des Siedlungsgebiets weniger eingeschränkt zu sein. So stellt ein kommunaler Politiker einer städtisch geprägten Gemeinde fest: „Wir sind da in einer Situation, wo wir vielfach schon die richtigen Farben auf dem Richtplan haben“ (Interview 5 ZH).

Die Vorgaben zur Steuerung der Siedlungsentwicklung im kantonalen Richtplan Zürich und deren konsequente Umsetzung haben somit einen regionalen Diskurs um die Zukunft des Wachstums im ländlichen Raum befördert. Dies führt den Befragten zufolge dazu, dass Gemeinden der ländlichen Handlungsräume mangels Alternativen öfters auf das Instrument der Innenentwicklung zurückgreifen.

Abbildung 3: Policy Arrangement des Kantons Zürich bei der Umsetzung des Siedlungsgebiets und der 80-20-Regel



Eigene Erstellung

4.2 Kanton St. Gallen

Der Kanton St. Gallen ist geprägt von funktionsräumlichen Verflechtungen mit Liechtenstein, Vorarlberg und dem Großraum Zürich. Daher besteht im Kanton das Ziel, möglichst viele Arbeitsplätze anzubieten und das Auspendeln in Nachbarkantone und -länder zu reduzieren. Dieser Diskurs sowie die Debatte um die Eindämmung der Zersiedelung und die RPG-Teilrevision prägen daher die Arbeitszonenplanung im Kanton St. Gallen.

Wie Zürich hat auch St. Gallen infolge der RPG-Teilrevision einen Mehrwertausgleich eingeführt sowie im kantonalen Richtplan seit 2017 das Siedlungsgebiet festgelegt. Vor der RPG-Teilrevision hat der kantonale Richtplan den Interviews zufolge die Siedlungsentwicklung abgesehen von siedlungsgliedernden Freiräumen kaum gesteuert; die Fruchtfolgeflächen scheinen mehr Wirkung entfaltet zu haben. Anders sieht es bei der Arbeitszonenplanung aus, der Planung von Industrie- und Gewerbegebieten. Für das Verständnis der kantonalen Arbeitszonenplanung wichtige Spielregeln sind die seit 2001, zusätzlich zur Fortschreibung ganzer Kapitel stattfindenden jährlichen Teilrevisionen des kantonalen Richtplans, das Verständnis einer ‚rollenden Planung‘ sowie die Bedeutung kommunikativer Instrumente. Die Arbeitszonenplanung besteht aus der Ermittlung von Flächenpotenzialen, den Festlegungen des kantonalen Richtplans, der Flächenentwicklung und dem Immobilienmarketing (AREG 2021). Im rechtskräftigen

kantonalen Richtplan 2017 sind gebietsscharf festgelegte wirtschaftliche Schwerpunktgebiete enthalten, in denen die Ansiedlung neuer und die Erweiterung bestehender Betriebe bevorzugt stattfinden soll und die bereits ausgewiesen und erschlossen sind (AREG 2018: S23) sowie strategische Arbeitsplatzstandorte, die noch nicht ausgewiesen sind und bei konkretem Bedarf genutzt werden können (AREG 2018: S22). Die infolge der RPG-Teilrevision im Richtplan eingeführte Arbeitszonenbewirtschaftung soll eine haushälterische Nutzung der Arbeitszonen gewährleisten, unter anderem durch konkrete, verpflichtende Bedarfsnachweise für neue Arbeitszonen (AREG 2018: S11, S14).

Als Akteure auf kantonaler Ebene spielen das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) und das Amt für Wirtschaft eine wichtige Rolle. Weitere relevante Akteure sind die Regionen und die Gemeinden. Der Austausch mit Unternehmen läuft den Interviewten zufolge nicht über das AREG, sondern über das Amt für Wirtschaft. Das AREG ist mit 31 Beschäftigten personell gut aufgestellt und bündelt viele Kompetenzen, allerdings weniger als im Kanton Zürich, denn im Kanton St. Gallen sind viele Zuständigkeiten weit nach unten delegiert. So genehmigen die Gemeinden selbst ihre kommunalen Richtpläne. Die Gemeindeautonomie ist entsprechend höher als im Kanton Zürich. Da die St. Gallener Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten hauptamtlich tätig sind, verfügen sie über mehr Ressourcen als die ehrenamtlichen Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten anderer Kantone. Dieses Machtgefüge zwischen relativ starken Gemeinden und einer im Vergleich zum Kanton Zürich schwächeren AREG scheint sich infolge der RPG-Teilrevision insofern verschoben zu haben, als das AREG an Einfluss gewonnen hat und sich viele Gemeinden durch die neuen Vorgaben überfordert fühlen.

Die Umsetzung der Arbeitszonenplanung ist geprägt von einer engen Verzahnung formeller und informeller Steuerungsinstrumente und dem Spannungsfeld zwischen einem hohen überörtlichen Steuerungsanspruch und lokalen Realitäten. Den Befragten zufolge hat vor allem ein ehemaliger Kantonsplaner seine Aufgabe sehr kommunikativ interpretiert, sodass seitdem informelle Planung in St. Gallen wichtig ist und durch Netzwerken, die Beratung von Gemeinden und den Austausch mit Interessenverbänden bestimmt ist. Auch der Kanton Zürich legt Wert auf Kommunikation, aber dort gibt es nach Aussage eines Planers „keine Knautschzone“, während man im Kanton St. Gallen „miteinander reden“ kann (Interview 4 SG).

Mit wirtschaftlichen Schwerpunktgebieten und strategischen Arbeitsplatzstandorten versucht der Kanton, die wirtschaftliche Entwicklung auf wenige Standorte zu konzentrieren. Je nach Koordinationsstand werden Gebiete als Zwischenergebnis oder Festsetzung in den Richtplan aufgenommen. Bei den jährlichen Teilrevisionen erfolgen Anpassungen, z. B. wenn ein wirtschaftliches Schwerpunktgebiet vermarktet wird und somit vom Zwischenergebnis zur Festsetzung wird (AREG 2018: S22, S23). Die enge Zusammenarbeit von AREG und dem Amt für Wirtschaft hat Folgen für die Gemeinden. Den Befragten zufolge lehnt das AREG die Ausweisung von Arbeitszonen außerhalb der im Richtplan festgelegten Gebiete strikt ab, wenn es kein konkretes Projekt gibt. Für die Gemeinden ist damit Vorratshaltung bei Gewerbeflächen nicht mehr möglich. Erweiterungen bestehender Betriebe über 0,5 ha müssen in einer

Teilrevision im kantonalen Richtplan aufgenommen werden und sind den Ergebnissen zufolge nur bei haushälterischer Bodennutzung (z. B. mehrgeschossiger Bauweise) zulässig. Neue Arbeitsplatzgebiete müssen regional abgestimmt werden. Dafür nutzen die Regionen beispielsweise die bundesweiten Agglomerationsprogramme. Kritisch sehen die Befragten, dass es durch die Arbeitszonenplanung an schnell aktivierbaren Flächen für Betriebsansiedlungen mangelt und die „Maschinerie viel zu träge“ (Interview 10 SG) ist. Derzeit findet eine Revision der richtplanerischen Festlegungen statt, um die Verfügbarkeit schnell aktivierbarer Industrie- und Gewerbeflächen zu erhöhen.

4.3 Planungsregion Oberland (Bayern)

Das Oberland liegt südlich von München und unterliegt dem Wachstumsdruck in der Region München. So gibt es Gemeinden wie beispielsweise Egling, deren Siedlungsfläche zwischen 1996 und 2013 um 77 % gestiegen ist (Planungsverband Region Oberland 2018: 54). Nach einer Phase der politisch gewollten Schwächung (Miosga 2011: 7–9) rückte in Bayern die Rolle der Landes- und Regionalplanung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung etwa ab 2018 wieder stärker in den öffentlichen Diskurs. Mögliche Gründe sind das Volksbegehren „Betonflut eindämmen“, von privaten Akteuren getragene Initiativen zum Flächensparen sowie der Regierungswechsel 2018. Die Landesregierung versucht, durch die „Flächensparoffensive“ mit Maßnahmen wie Flächensparmanagerinnen/-manager und einem Bedarfsnachweis bei der Ausweisung neuer Baugebiete die Flächenneuanspruchnahme zu reduzieren (StMWI 2020a: 8, 10). Beim Landesentwicklungsprogramm ist das Anbindegebot neben den Festlegungen zum großflächigen Einzelhandel das einzige zielförmige Instrument, welches den Ergebnissen zufolge eine Steuerungswirkung bei der Siedlungsentwicklung entfaltet. Das Anbindegebot soll verhindern, dass neue Siedlungsflächen ohne Anbindung an bestehende Ortslagen oder Siedlungsgebiete entstehen und dient daher der Eindämmung der Zersiedelung (Kießling/Wohlgemuth/Pütz 2022). Im Landesentwicklungsprogramm 2020 sind neun Ausnahmen definiert, sodass aufgrund der Topographie oder bei Logistikbetrieben nicht angebundene Vorhaben realisiert werden können (StMWI 2020b: 52).

Bei den Interviewpartnerinnen und -partnern besteht die Auffassung, dass die Landesplanung als Akteur gegenüber der Regionalplanung stärker aufgestellt ist. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass in Bayern aufgrund der hoch gehaltenen kommunalen Planungshoheit bewusst auf eine detaillierte Steuerung durch die Landes- und Regionalplanung verzichtet wird. Aufgrund dieser informellen Norm treten Konflikte mit raumordnerischen Zielen wohl seltener als in den anderen Fällen auf.

Im Oberland kommen zum übergeordneten Diskurs um das „Flächensparen“ als regionale Diskurse Siedlungsdruck und Verkehrsbelastungen durch die Lage im Raum München dazu. Zur Steuerung der Siedlungsentwicklung enthält der Regionalplan Oberland vor allem Grundsätze und kaum zielförmige Festlegungen. Viele Kapitel stammen aus 2001 und damit einer Zeit, in welcher der Wachstumsdruck

aus München weniger zu spüren war (Planungsverband Region Oberland 2020). Zum Schutz des Freiraums vor Zersiedelung werden lediglich landschaftliche Vorbehaltsgebiete festgelegt, deren Steuerungswirkung als „zumindest quantitativ gering“ beurteilt wird (Interview 1 OB).

Wichtige Akteure der regionalplanerischen Steuerung der Siedlungsentwicklung sind die Oberste Landesplanungsbehörde, die Regierung von Oberbayern, der Planungsverband und die Kommunen. Der Planungsverband verfügt im Vergleich zu den anderen Fällen kaum über personelle Ressourcen. Bei der Fortschreibung des Regionalplans gibt es vereinzelt informellen Austausch zwischen Regierung und Kommunen (Planungsverband Region Oberland 2021). Bürgermeisterinnen und Bürgermeister scheinen sich vor allem dann in Gremien des Planungsverbands einzubringen, wenn ihre Gemeinde vom Regionalplan (z. B. zur Windenergie) betroffen ist.

Starke regionalplanerische Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung fehlen im Regionalplan Oberland. Vielleicht engagieren sich daher manche Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der Region selbst für eine flächensparende Siedlungsentwicklung, z. B. durch städtebauliche Konzepte oder den Erhalt bestimmter Freiflächen. Das Anbindegebot ist ein wichtiges Instrument zur regionalen Steuerung der Siedlungsentwicklung, weil damit die Regierung von Oberbayern zunächst einige nicht angebundene Vorhaben im Vorfeld durch informelle Absprachen verhindern kann. Bei Konflikten zwischen Vorhaben und Anbindegebot sucht die Regierung vor allem dann gemeinsam mit Vorhabenträgern nach Lösungen, wenn sie frühzeitig vor dem offiziellen Verfahren beteiligt wird. Die Bauleitplanung beurteilt nicht angebundene Vorhaben in der Regel negativ und geregelte Ausnahmen positiv (StMWI 2019). Nicht eindeutige Grenzfälle werden intern, mit anderen Regierungen und mit der Obersten Landesplanungsbehörde diskutiert, sodass nach und nach eine bayernweit einheitliche Auslegungspraxis entsteht. Die Umsetzung des Anbindegebots bietet Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern scheinbar auch eine Rechtfertigung dafür, unerwünschte Vorhaben privater Akteure abzulehnen: „Ich bin froh um die Regierung von Oberbayern [...], weil die eben einen sehr großen Wert auf das Anbindegebot legen“ (Interview 4 OB).

4.4 Planungsregion Südlicher Oberrhein (Baden-Württemberg)

Die Planungsregion Südlicher Oberrhein liegt in Baden-Württemberg und ist von der Stadt Freiburg im Breisgau geprägt. Deren Bevölkerung hat zwischen 1990 und 2020 um 21 % zugenommen und den Siedlungsdruck in der Region erhöht.

Der gültige Landesentwicklungsplan 2002 (Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2002) enthält ein Anbindegebot, was jedoch kein Thema in den Interviews war. Wichtiger war in den Interviews die sogenannte Käseglocke, die viele Kommunen befürchten übergestülpt zu bekommen. Mit diesem Nar-

rativ ist die Angst der Kommunen verbunden, dass die eigenen kommunalen Spielräume bei der Siedlungsentwicklung durch Restriktionen der überörtlichen Raumplanung, aber auch anderweitige Restriktionen wie Natur- und Hochwasserschutz, stark eingeengt werden.

Die Planungsregion Südlicher Oberrhein hat nach einem aufwendigen Aufstellungsprozess seit 2017 einen neuen Regionalplan. Anders als in den Schweizer Fällen erfolgen keine jährlichen Änderungen. Der Regionalplan kann als deutlich restriktiver bewertet werden als der Regionalplan Oberland. Im Fokus stehen die als Vorranggebiete festgelegten Regionalen Grünzüge und Grünzäsuren zur Steuerung der Siedlungsentwicklung und dem Erhalt wertvoller Freiräume, z. B. für Klimaschutz und Landwirtschaft (RVSO 2019: 75–82). „Weiße Flächen“ sichern Spielräume für die kommunale Bauleitplanung.

Als zentrale Akteure bei der Umsetzung der Regionalen Grünzüge und Grünzäsuren treten das Regierungspräsidium Freiburg als Genehmigungsbehörde, der Regionalverband Südlicher Oberrhein für die Erstellung des Regionalplans sowie die Kommunen in Erscheinung. Private Akteure spielen bei der Umsetzung dieser Festlegungen zur Steuerung der Siedlungsentwicklung eine untergeordnete Rolle. Im Vergleich zum Oberland verfügt der Regionalverband Südlicher Oberrhein mit einer Geschäftsstelle (14 Beschäftigte) und einem Verbandsdirektor über mehr personelle Ressourcen. Diese scheinen auch benötigt zu werden, weil für die Festlegung der Regionalen Grünzüge und Grünzäsuren zahlreiche informelle Abstimmungen mit den Kommunen erfolgten. Daher hat die aus vielen Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern bestehende Verbandsversammlung dem Regionalplan zugestimmt, obwohl die Einschränkung der Planungshoheit als hoch empfunden wird: „Wir haben eine Zunahme von Regionalen Grünzügen und Grünzäsuren, die uns wirklich einkasteln“ (Interview 3 SO).

Das Spannungsfeld zwischen hohem Steuerungsanspruch und dem Wunsch nach einem guten Verhältnis mit den Kommunen prägt die Umsetzung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung. So ist die Geschäftsstelle bestrebt, ihr Image als ‚Verbotsplanung‘ aufgrund von Konflikten zwischen kommunalen Vorhaben und Regionalplanfestlegungen in eine Positivsteuerung umzuwandeln, etwa durch die Beratung von Gemeinden.

Die Umsetzung der Regionalen Grünzüge und Grünzäsuren erfolgt ähnlich restriktiv wie die Umsetzung des Siedlungsgebiets im Kanton Zürich. Allerdings scheint im Fall Südlicher Oberrhein mehr Wert auf Ermessensspielräume und kommunale Planungshoheit gelegt zu werden. Kleine Überschneidungen neuer Baugebiete mit Regionalen Grünzügen oder Grünzäsuren sind aufgrund des Ausformungsspielraums (etwa 25 Meter) zulässig. Falls jedoch ein geplantes Baugebiet weiter in einen Regionalen Grünzug hineinragt, ist das Ziel betroffen. Die Planerinnen/Planer der Verbandsverwaltung schlagen den Kommunen nach internen Absprachen alternative Lösungen vor, z. B. die Festsetzung von Grünflächen im Bebauungsplan. Eine Herausforderung für die Planung ist es, für jede Fläche im Regionalen Grünzug deren Freiraumfunktionen zu begründen. Bei Besprechungen nehmen manchmal private Akteure teil, die Vorhaben verwirklichen wollen, aber nur zusammen mit den Kommunen. Falls eine Gemeinde ein Baugebiet im Regionalen Grünzug oder der Grünzäsur umsetzen will, für das es keine Alternativen gibt

und das nicht mehr in den Ausformungsspielraum fällt, gibt es die Möglichkeit des Zielabweichungsverfahrens, welches im Fall Südlicher Oberrhein häufiger angewendet wird als im Fall Oberland. Allerdings rät das zuständige Regierungspräsidium Freiburg den Interviews zufolge in informellen Gesprächen im Vorhinein auch von Vorhaben ab und verhindert dadurch Zielabweichungsverfahren.

Regionale Grünzüge und Grünzäsuren tragen dazu bei, die Siedlungsentwicklung in der Region Südlicher Oberrhein auf geeignete, wenig konfliktreiche Flächen zu lenken. Im Regionalverband wird jedoch Wert darauf gelegt, die Abgrenzung der Festlegungen abzusprechen, einen kleinen Ausformungsspielraum zuzugestehen und in Einzelfällen Zielabweichungsverfahren zu ermöglichen.

5 Diskussion

Im Hinblick auf die Forschungsfrage zeigt die Fallstudienanalyse: Instrumente der überörtlichen Raumplanung werden in situationsabhängigen Aushandlungsprozessen umgesetzt, in denen Spielräume und alternative Lösungen ausgelotet werden. Dabei wird die Umsetzung der Instrumente beeinflusst durch eine regionsspezifische Gemengelage aus (i) übergeordneten und regionsspezifischen Diskursen, (ii) verschiedenen Interessen der involvierten Akteure, (iii) einem regionsspezifisches Zusammenwirken formeller und informeller Instrumente und Prozesse und (iv) dem Spannungsfeld zwischen übergeordnetem Kontext, überörtlichem Steuerungsanspruch und kommunaler Planungshoheit.

In allen Fallstudien sind für die Umsetzung der betrachteten Instrumente Aushandlungsprozesse zwischen Raumplanungsbehörden, Kommunen und seltener privaten Akteuren wichtig, in denen Handlungs- und Ermessensspielräume ausgelotet, aber auch Grenzen aufgezeigt werden. Andere Autorinnen und Autoren bestätigen diesen Befund (Oliveira/Hersperger 2018: 629; Wahrhusen 2021: 288). Die Ergebnisse zeigen, dass formelle und informelle Planung sich gegenseitig ergänzen und informelle Instrumente genutzt werden, um die Umsetzung verbindlicher Raumplanungsinstrumente vorzubereiten, zu begleiten, notwendige Anpassungen formeller Instrumente zu evaluieren oder die Anwendung regulativer Instrumente zu vermeiden.

Wollen Kommunen oder andere Akteure Einzelvorhaben trotz entgegenstehender Festlegungen in Raumordnungsplänen verwirklichen, kann es zu Konflikten kommen. Vorhaben der Siedlungsentwicklung, die den betrachteten verbindlichen Instrumenten klar entgegenstehen, werden zwar in allen Fällen untersagt. Aber Planerinnen und Planer reagieren auch auf diese Konflikte, indem sie sich intern vorbe-sprechen und dann Alternativen aufzeigen (alle Fälle), Ausformungs- und Ermessensspielräume nutzen (Südlicher Oberrhein, St. Gallen) oder sich auf im Raumordnungsplan festgelegte Ausnahmen berufen (Oberland). Beim Anbindegebot ist man in der Region Oberland um eine bayernweite Auslegungspraxis bemüht. Auch formelle Verfahren können Konflikte zwischen verbindlichen Festlegungen und Einzelvorhaben vermeiden. In den Fällen St. Gallen und Zürich wird dafür der kantonale Richtplan jährlich

revidiert, im Fall Südlicher Oberrhein in Einzelfällen das Zielabweichungsverfahren genutzt. Im Oberland sind die Festlegungen des Regionalplans scheinbar so unkonkret und die Ausnahmen zum Anbindegebot so zahlreich, dass es wohl selten zu Konflikten kommt. Je konkreter Raumplanungsinstrumente sind und je strikter ihre Anwendung, desto mehr Konflikte können in der Umsetzung auftreten.

Unsere Ergebnisse bestätigen, dass die Umsetzung der überörtlichen Raumplanung im Spannungsfeld zwischen übergeordneten Rahmenbedingungen, regionalem Steuerungsanspruch und kommunaler Planungshoheit stattfindet und Raumplanung damit ein klassisches Beispiel für „Multilevel Governance“ ist (Pacione 2013: 76; van Straalen/Witte 2018: 161). Übergeordnete Diskurse und Vorgaben (z. B. RPG-Teilrevision, Flächensparoffensive) stellen von oben Weichen für die überörtliche Raumplanung. Gleichzeitig muss von unten Spielraum für die kommunale Entwicklung verbleiben. Die Fälle gehen mit diesem Spannungsfeld unterschiedlich um: Das bayerische Anbindegebot führt aufgrund der Ausnahmen seltener zu Einschränkungen der kommunalen Planungshoheit. Vor der RPG-Teilrevision haben im Kanton St. Gallen die bundesweiten Fruchtfolgeflächen die Siedlungsentwicklung wohl stärker gesteuert als der kantonale Richtplan. Im Gegensatz zu anderen Studien (Pütz 2011: 183; Oliveira/Herzberger 2018: 629) haben in unserer Fallstudienanalyse private Akteure eine untergeordnete Rolle gespielt. Ein Grund hierfür könnte sein, dass sich die untersuchten Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung primär an Kommunen richten und private Akteure in nachgelagerten Planungsverfahren stärker zum Zuge kommen.

Mithilfe des Policy-Arrangement-Konzepts können wir zeigen, dass sich der übergreifende Diskurs um das Flächensparen und die Eindämmung der Zersiedelung in allen Fällen mit regionsspezifischen Diskursen überlagert. Diese sich überlagernden Diskurse beeinflussen die Umsetzung von Raumplanungsinstrumenten. So legitimiert der Diskurs um den Kulturlandschaftsverbrauch im Fall Zürich vermutlich das ARE, die 80-20-Regel konsequent umzusetzen und schwächt den Einfluss ländlicher Gemeinden. Im Fall St. Gallen kollidiert die Umsetzung einer haushälterischen Arbeitszonenbewirtschaftung mit dem Wunsch nach mehr Arbeitsplätzen im Kanton und befördert die Revision der Richtplaninstrumente.

Diese Arbeit bereichert die Literatur zum Policy-Arrangement-Konzept inhaltlich und methodisch. Inhaltlich analysieren viele Studien die vier Dimensionen (van Straalen/van den Brink/van Tatenhove 2016; Mustalahti/Cramm/Ramcilovic-Suominen et al. 2017) oder die Einflussfaktoren auf die Umsetzung von Instrumenten (Boezeman/de Vries 2019; Kießling/Wohlgemuth/Pütz 2021). Unsere Analyse hingegen fokussiert darauf, wie Planungsinstrumente regional umgesetzt werden. Methodisch haben wir vier Fälle in zwei Ländern betrachtet und konnten dadurch unterschiedliche regionale Praktiken mit ähnlichen übergeordneten Diskursen erklären. Bislang wurde das Policy-Arrangement-Konzept vor allem für Einzelfallstudien genutzt (Dang/Visseren-Hamakers/Arts 2016; Boezeman/de Vries 2019). Unser Zugang zu Governance-Prozessen bei der Umsetzung von Raumplanungsinstrumenten könnte auch für andere Planungsgebiete (z. B. Rohstoff- oder Energieplanung) und andere Regionen und Länder von

Interesse sein. Wir plädieren für die Anwendung des Policy-Arrangement-Konzepts in Fallstudienanalysen mit mehreren Fällen.

Die Ergebnisse weisen auf konzeptionelle Überschneidungen zwischen dem Policy-Arrangement-Konzept und der Planungskulturforschung hin. Planungskulturen sind Handlungsroutinen und informelle Normen, welche die Praxis der Raumplanung prägen (Levin-Keitel/Othengrafen 2016: 77). Diese Handlungsroutinen lassen sich bei den Dimensionen „Spielregeln“ (z. B. als informelle Normen, Routinen) und „Diskurse“ (z. B. als Narrative) finden. Aufgrund dieser Überschneidung kann das Policy-Arrangement-Konzept helfen, Routinen und informelle Normen – z. B. geringer Steuerungsanspruch der Raumordnung in Bayern oder kommunikativer Planungsstil im Kanton St. Gallen – zu identifizieren und zu verstehen, woher diese ihren Ursprung haben. So hat im Kanton St. Gallen ein Einzelakteur den kommunikativen Planungsstil mit geprägt. In Bayern hat die politisch gewollte Schwächung der Landes- und Regionalplanung den geringen Steuerungsanspruch befördert. Unsere Ergebnisse zeigen: Planungskulturen sind nicht statisch, sondern wandeln sich bei Modifikationen einzelner Dimensionen des Policy-Arrangement-Konzepts wie veränderten gesellschaftlichen Diskursen. Das Konzept sollte stärker genutzt werden, um die Entstehung von Planungskulturen und ihre Veränderungen zu verstehen.

6 Schlussfolgerungen

Unsere Ergebnisse zeigen, dass es kein Patentrezept für eine erfolgreiche überörtliche Steuerung der Siedlungsentwicklung gibt und nicht geben kann. Vielmehr müssen regionsspezifische Lösungen gefunden werden. Die Änderung übergeordneter Spielregeln sowie gesellschaftliche Diskurse fördern dieses Suchen nach regionsspezifischen Lösungen, weil Akteure unter Handlungsdruck gesetzt werden. Damit lässt sich die Idee des Policy-Arrangement-Konzepts, dass übergreifende politische und gesellschaftliche Veränderungen in der alltäglichen Umsetzung ihren Niederschlag finden, für unsere Analyse bestätigen. Planerinnen, Planer und andere Akteure können veränderte Vorgaben oder Diskurse als Gelegenheit nutzen, um neue Instrumente zu entwickeln oder bestehende Instrumente anders umzusetzen.

Eine für Praxis und Forschung zentrale Herausforderung zeigt dieses Paradox: Einerseits steigt aufgrund von sich wandelnden Rahmenbedingungen (z. B. RPG-Teilrevision) und einem immer detaillierteren Steuerungsanspruch der Anpassungsbedarf bei Raumordnungsplänen. Andererseits sind diese Pläne auf einen mittelfristigen Zeitraum angelegt. Aus den Fällen Südlicher Oberrhein und Zürich haben wir gelernt, dass sowohl Gesamtfortschreibungen als auch jährliche Revisionen viele Akteure überfordern können. Auch wenn es beim Umgang mit Änderungsbedarf situationsspezifische Lösungen braucht, so lassen die Ergebnisse vermuten, dass Raumordnungspläne auf übergeordnete Diskurse reagieren müssen, um neue Instrumente auszuprobieren oder bestehende Instrumente anpassen zu können (vgl. Fall St. Gallen). Wenn sich in der Praxiserfahrung Probleme zeigen, müssen Instrumente korrigiert werden

können. Viele Verfahren zur Änderung von Raumordnungsplänen sind jedoch langwierig. In Deutschland kommt hinzu, dass Regionalpläne eine Art finalen Endzustand definieren und keine sich noch in der Abwägung befindlichen Festlegungen aufnehmen können. Das Verständnis einer ‚rollenden Planung‘ wie im Fall St. Gallen könnte ein erster Schritt in Richtung einer anpassungsfähigeren und fehlerverzeihenden Raumplanung in Deutschland sein. Möglicherweise helfen kapitelweise Fortschreibungen, wie es im Fall Oberland und im Fall St. Gallen praktiziert wird. Es wäre interessant herauszufinden, inwiefern die in den Schweizer Fällen identifizierten Praktiken zum Umgang mit Änderungsbedarf auch für die deutsche Raumplanung einen Mehrwert bieten könnten oder inwiefern diese höhere Flexibilität die Beständigkeit planerischer Festlegungen untergraben würde.

Dieser Beitrag hat gezeigt, dass neben Spielregeln und Akteuren Diskurse eine zentrale Rolle dabei spielen, wie Raumplanungsinstrumente umgesetzt werden. In jedem Fall überlagern sich übergeordnete (z. B. Zersiedelung, Flächensparen) mit regionsspezifischen Diskursen (z. B. mehr Arbeitsplätze, Käseglocke). Diese Diskurse können bewirken, dass Akteure neue Planungsinstrumente entwickeln oder bestehende Planungsinstrumente anders umsetzen. So wurde in Bayern infolge des Diskurses um das Flächensparen ein Bedarfsnachweis für neue Baugebiete neu eingeführt. Im Kanton Zürich hat der Diskurs um den Kulturlandschaftsverbrauch dazu geführt, dass das schon lange bestehende kantonale Siedlungsgebiet durch die 80-20-Regel nun anders umgesetzt wird. Die Betrachtung von regionsspezifischen Gemengelage aus Akteuren, Spielregeln, Ressourcen und sich überlagernden Diskursen hilft, besser zu verstehen, wie Raumplanung funktioniert. Offen bleiben die Fragen: Welche Typen von Umsetzungspraktiken gibt es? Wie unterschiedlich setzen Regionen gleichartige Instrumente um? Zukünftige Studien sollten sich mit diesen Fragen auseinandersetzen und dabei explizit Diskurse mitbetrachten.

Literatur

- ARE Zürich – Amt für Raumentwicklung Kanton Zürich (2019): Kanton Zürich Richtplan. Zürich.
- AREG – Amt für Raumentwicklung und Geoinformation Kanton St. Gallen (2018): Richtplan Kanton St. Gallen. St. Gallen.
- AREG – Amt für Raumentwicklung und Geoinformation Kanton St. Gallen (2021): Arbeitszonenbewirtschaftung im kantonalen Richtplan. Interne Mitteilung. St. Gallen.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2008): Deutsch-Schweizerisches Handbuch der Planungsbegriffe. Hannover.
- Arts, B.; Leroy, P.; van Tatenhove, J. (2006): Political Modernisation and Policy Arrangements: A Framework for Understanding Environmental Policy Change. In: *Public Organization Review* 6, 2, 93–106. <https://doi.org/10.1007/s11115-006-0001-4>
- Arts, B.; van Tatenhove, J. (2004). Policy and power: A conceptual framework between the ‘old’ and ‘new’ policy idioms. In: *Policy Sciences*, 37(3-4), 339–356. <https://doi.org/10.1007/s11077-005-0156-9>
- BFS – Bundesamt für Statistik (2020): Regionalporträts 2020: Kantone. Bern.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2009): Einflussfaktoren der Neuinanspruchnahme von Flächen. Bonn. = Forschungen 139.
- Boezeman, D.; de Vries, T. (2019): Climate proofing social housing in the Netherlands: toward mainstreaming? In: *Journal of Environmental Planning and Management* 62, 8, 1446–1464. <https://doi.org/10.1080/09640568.2018.1510768>
- Bovet, J.; Reese, M.; Köck, W. (2018): Taming expansive land use dynamics – Sustainable land use regulation and urban sprawl in a comparative perspective. In: *Land Use Policy* 77, 837–845. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.03.024>
- Dang, T. K. P.; Visseren-Hamakers, I. J.; Arts, B. (2016): A framework for assessing governance capacity: An illustration from Vietnam’s forestry reforms. In: *Environment and Planning C: Politics and Space* 34, 6, 1154–1174. <https://doi.org/10.1177/0263774X15598325>
- Flyvbjerg, B. (2006): Five Misunderstandings About Case-Study Research. In: *Qualitative Inquiry* 12, 2, 219–245. <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>
- Gawel, E. (2005): Effizienzargumente für den kombinierten Einsatz planungsrechtlicher und marktanaloger Instrumente in der Raumordnung. Die Sicht der ökonomischen Analyse des Planungsrechts. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 4/5, 333–340

- Gennaio, M.-P.; Hersperger, A. M.; Bürgi, M. (2009): Containing urban sprawl – Evaluating effectiveness of urban growth boundaries set by the Swiss Land Use Plan. In: *Land Use Policy* 26, 2, 224–232. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2008.02.010>
- Hesse, M.; Mecklenbrauck, I.; Polívka, J.; Reicher, C. (2016): Suburbia – quo vadis? Mögliche Zukünfte und Handlungsstrategien für den suburbanen Raum. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 3, 275–287.
- Jörissen, J.; Coenen, R. (2004): Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung. Auswertung einer Befragung der interessierten und betroffenen Akteure. Berlin. = TAB-Hintergrundpapier 10. <https://doi.org/10.5445/IR/1000133338>
- Kägi, M. (2016). Kulturlandinitiative, Weisung an die Gemeinden vom 12. Juli 2012 – Aufhebung. Zürich. https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/planen-bauen/raumplanung/dokumente/kreisschreiben/161886_RAS_Kreisschreiben_Aufhebung_Weisung_KLI.pdf (11. 10. 2019).
- Kiessling, N.; Pütz, M. (2020): Assessing the regional governance capacities of spatial planning: the case of the canton of Zurich. In: *Regional Studies, Regional Science* 7, 1, 183–205. <https://doi.org/10.1080/21681376.2020.1776631>
- Kiessling, N.; Pütz, M. (2021): Assessing Spatial Planning Outcomes – A Novel Framework Based on Conformance and Governance Capacities. In: *Planning Theory and Practice* 22, 3, 414–432. <https://doi.org/10.1080/14649357.2021.1925951>
- Kießling, N.; Wohlgemuth, O.; Pütz, M. (2021): Zersiedelung eindämmen und Freiraum schützen. Einflussfaktoren auf die Planungspraxis der überörtlichen Raumplanung in Deutschland und der Schweiz. In: Henn, S.; Zimmermann, T.; Braunschweig, B. (Hrsg.): *Stadtregionales Flächenmanagement*. Berlin, 1–23. https://doi.org/10.1007/978-3-662-63295-6_9-1
- Konze, H.; Scholich, D.; Tönnies, G. (2012): Schweiz: Regionen Bern, Zürich und Graubünden. In: Vallée, D. (Hrsg.): *Strategische Regionalplanung*. Hannover, 96–120. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 237.
- KPK (Kantonsplanerkonferenz) (Hrsg.) (2016): *KPK (Kantonsplanerkonferenz) (Hrsg.): Kantonaler Richtplan. Das Herz der schweizerischen Raumplanung*. Bern.
- Lamker, C. (2014): Fallstudien. Dortmund = Materialien "Studium und Projektarbeit" 11.
- Levin-Keitel, M.; Othengrafen, F. (2016): Planungskultur – auf der Suche nach einem kontemporären Verständnis räumlicher Planung? In: *disP – The Planning Review* 52, 4, 76–89. <https://doi.org/10.1080/02513625.2016.1273672>

- Liefferink, D. (2006): The Dynamics of Policy Arrangements: Turning Round the Tetrahedron. In: Arts, B.; Leroy, P. (Hrsg.): *Institutional Dynamics in Environmental Governance*. Dordrecht, 45–68. https://doi.org/10.1007/1-4020-5079-8_3
- Mahaim, R. (2014): Steuerung der Siedlungsentwicklung im kantonalen Richtplan. In: *Raum und Umwelt* 1, 1–20.
- Mayring, P.; Fenzl, T. (2014): Qualitative Inhaltsanalyse. In: Baur, N.; Blasius, J. (Hrsg.): *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*. Wiesbaden, 543–556. https://doi.org/10.1007/978-3-531-18939-0_38
- Meinel, G.; Henger, R.; Krüger, T.; Schmidt, T.; Schorcht, M. (2020): Wer treibt die Flächeninanspruchnahme? Ein Planvergleich und deren Flächenwirkung. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 78, 3, 233–248. <https://doi.org/10.2478/rara-2020-0003>
- Miosga, M. (2011): *Bayerische Landesplanung im Umbruch. Ein Diskussionspapier*. München.
- Mogge-Grotjahn, H. (2010): Engagement als Ressource. In: Benz, B.; Boeckh, J.; Mogge-Grotjahn, H. (Hrsg.): *Soziale Politik, soziale Lage, soziale Arbeit*. Wiesbaden, 368–385. https://doi.org/10.1007/978-3-531-92549-3_21
- Mustalahti, I.; Cramm, M.; Ramcilovic-Suominen, S.; Tegegne, Y. (2017): Resources and Rules of the Game: Participation of Civil Society in REDD+ and FLEGT-VPA Processes in Lao PDR. In: *Forests* 8, 2, 50. <https://doi.org/10.3390/f8020050>
- Newman, P.; Thornley, A. (1996): *Urban planning in Europe. International competition, national systems and planning projects*. London.
- Oliveira, E.; Hersperger, A. M. (2018): Governance arrangements, funding mechanisms and power configurations in current practices of strategic spatial plan implementation. In: *Land Use Policy* 76, 623–633. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.02.042>
- Oueslati, W.; Alvanides, S.; Garrod, G. (2015): Determinants of urban sprawl in European cities. In: *Urban Studies* 52, 9, 1594–1614. <https://doi.org/10.1177/0042098015577773>
- Pacione, M. (2013): Private profit, public interest and land use planning – A conflict interpretation of residential development pressure in Glasgow’s rural-urban fringe. In: *Land Use Policy* 32, 61–77. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2012.09.013>
- Planungsverband Region Oberland (2018): *Strukturgutachten Oberland. Endbericht*. Bad Tölz.
- Planungsverband Region Oberland (2020): *Regionalplan Oberland*. München.

- Planungsverband Region Oberland (2021): Sitzung des Planungsausschusses Planungsverband Region Oberland. Präsentation. München.
- Priebs, A. (2018a): Regionalplanung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 2047–2062.
- Priebs, A. (2018b): Stadt-Umland-Beziehungen. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 2549–2554.
- Pütz, M. (2011): Power, scale and Ikea: analysing urban sprawl and land use planning in the metropolitan region of Munich, Germany. In: *Procedia – Social and Behavioral Sciences* 14, 177–185. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2011.03.034>
- Pütz, M.; Job, H. (2016): Governance und Regionalentwicklung in Großschutzgebieten der Schweiz und Österreichs. In: *Raumforschung und Raumordnung* 74, 6, 569–583. <https://doi.org/10.1007/s13147-016-0451-2>
- RVSO – Regionalverband Südlicher Oberrhein (2019): Regionalplan Südlicher Oberrhein. Stand Juni 2019. Freiburg.
- Schmitt, P.; Wiechmann, T. (2018): Unpacking Spatial Planning as the Governance of Place. In: *disP – The Planning Review* 54, 4, 21–33. <https://doi.org/10.1080/02513625.2018.1562795>
- Schultz, B.; Dosch, F. (2005): Trends der Siedlungsflächenentwicklung und ihre Steuerung in der Schweiz und Deutschland. In: *disP – The Planning Review* 41, 160, 5–15. <https://doi.org/10.1080/02513625.2005.10556901>
- StMWI – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (Hrsg.) (2019): Evaluierung des Anbindegebotes. München.
- StMWI – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (Hrsg.) (2020a): Flächensparoffensive. München.
- StMWI – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (Hrsg.) (2020b): Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP), nichtamtliche Lesefassung. Stand 2020. München.
- van Eerd, M.; Wiering, M.; Dieperink, C. (2014): Exploring the Prospects for Cross-Border Climate Change Adaptation between North Rhine-Westphalia and the Netherlands. In: *Utrecht Law Review* 10, 2, 91–106. <https://doi.org/10.18352/ulr.271>
- van Straalen, F. M.; van den Brink, A.; van Tatenhove, J. (2016): Integration and decentralization: the evolution of Dutch regional land policy. In: *International Planning Studies* 21, 2, 148–163. <https://doi.org/10.1080/13563475.2015.1115338>

- van Straalen, F. M.; Witte, P. A. (2018): Entangled in scales: multilevel governance challenges for regional planning strategies. In: *Regional Studies, Regional Science* 5, 1, 157–163. <https://doi.org/10.1080/21681376.2018.1455533>
- van Tatenhove, J.P.M; Arts, B; Leroy, P. (Hrsg.) (2000): *Political modernisation and the environment: the renewal of environmental policy arrangements*. Dordrecht.
- Wahrhusen, N. (2021): *Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung. Eine Analyse in städtisch und ländlich geprägten Regionen. Kaiserslautern. = Arbeitspapiere zur Regionalentwicklung* 24.
- Waltert, F.; Seidl, I. (2013): Wie das fiskalische System die Zersiedelung fördert: Eine Untersuchung der flächenrelevanten Steuern und Subventionen in der Schweiz. In: *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht* 36, 2, 178–196.
- Weilenmann, B.; Seidl, I.; Schulz, T. (2017): The socio-economic determinants of urban sprawl between 1980 and 2010 in Switzerland. In: *Landscape and Urban Planning* 157, 468–482. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2016.08.002>
- Willi, Y.; Pütz, M.; Jongerden, J. (2020): Unpacking legitimacy in regional development: asymmetric justification and the functioning of regional development agencies. In: *Territory, Politics, Governance*. <https://doi.org/10.1080/21622671.2020.1805352>
- Willi, Y.; Pütz, M.; Müller, M. (2018): Towards a versatile and multidimensional framework to analyse regional governance. In: *Environment and Planning C: Politics and Space* 36, 5, 775–795. <https://doi.org/10.1177/2399654418760859>
- Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2002): *Landesentwicklungsplan 2002*. Stuttgart.
- Yao, N.; van den Konijnendijk Bosch, C. C.; Yang, J.; Devisscher, T.; Wirtz, Z.; Jia, L.; Duan, J.; Ma, L. (2019): Beijing's 50 million new urban trees: Strategic governance for large-scale urban afforestation. In: *Urban Forestry and Urban Greening* 44, 126392. <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2019.126392>

II.4 Zersiedelung eindämmen und Freiraum schützen - Einflussfaktoren auf die Planungspraxis der überörtlichen Raumplanung in Deutschland und der Schweiz

II.5 Gewerbegebiete und regionale Steuermodelle der Zukunft – das Beispiel Kanton St. Gallen, Schweiz

GEWERBEGEBIETE UND REGIONALE STEUERMODELLE DER ZUKUNFT

Themenabend des Jungen Forums am 10. Mai 2021

Als erste aus dem Barcamp (s. Nachrichten der ARL 1/2021) des Jungen Forums (JF) der ARL „Planer*innen für die Zukunft“ entstandene digitale Veranstaltung fand ein Themenabend zu „Gewerbegebieten und regionalen Steuermodellen der Zukunft“ statt, für den Dipl. Forst-Ing. ETH Ueli Strauss aus der Schweiz als Referent gewonnen werden konnte. Organisiert wurde der Themenabend von der JF-Arbeitsgruppe „Gewerbegebieten, Steuern, regionale Modelle und Strukturwandel“. Der Einladung folgten etwa 20 Nachwuchskräfte aus den Bereichen Planung, Flächensparmanagement, Gewerbegebietenentwicklung und Wirtschaftsförderung aus Deutschland und Österreich.

Nach der Begrüßung durch Corinna Schmidt vom Verband Region Stuttgart folgte eine kurze Vorstellungsrunde der Teilnehmenden zum gegenseitigen Kennenlernen und Netzwerken. Nadine Kießling (Regionalverband Bodensee-Oberschwaben, Eidgenössische Forschungsanstalt WSL) führte anschließend den Vortragenden Ueli Strauss ein. Er ist Inhaber des Planungs- und Beratungsbüros „Strauss Raumentwicklung“ und war davor 17 Jahre lang Kantonsplaner beim Kanton St. Gallen. Nach einer kurzen Einführung in die Schweizer Rechts-, Planungs- und Steuermodelle im Vergleich zu den deutschen bzw. österreichischen Modellen berichtete Ueli Strauss von der Arbeitszonenplanung (entspricht der Gewerbe- und Industrieflächenplanung in Deutschland) im Kanton St. Gallen. Innovativ ist die 2017 eingeführte Arbeitszonenbewirtschaftung, die einen Wechsel von einer Angebots- zu einer Nachfrageplanung befördert.

Schweizer Besonderheiten

Die Schweiz ist ein flächenmäßig kleines Land mit hohen Löhnen, aber auch Bodenpreisen. Letztere steigen seit einigen Jahren enorm, unter anderem aufgrund des neuen Raumplanungsgesetzes, aktuell günstiger Kredite sowie der Suche nach Liegenschaften durch Versicherungen und Unternehmen der Altersvorsorge. Die Schweiz setzt sich ferner aus 26 Kantonen (zwischen 15.000 EW bis über 1 Mio. EW) zusammen. Mindestlöhne wurden nur von einzelnen Kantonen eingeführt. Auch die Steuern fallen kantonal sehr unterschiedlich aus. Eine Besonderheit ist, dass in der Schweiz die Kantone die Hoheit über die Festsetzung der Steuern juristischer Personen haben.

Änderungen des Schweizer Raumplanungsgesetzes (RPG)

Durch das Entscheidungssystem der halbdirekten Demokratie, welches direktdemokratische und repräsentative Elemente vereint, kommt in der Schweiz den stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürgern (Stimmvolk) bei Entscheidungen zur Raumentwicklung eine wichtige Funktion zu. So mündete die 2007 gestartete Landschaftsinitiative, welche eine Eindämmung der Zersiedelung zum Ziel hatte, in einer Teilrevision des RPG im Jahr 2014. Diese brachte signifikante Änderungen der Schweizer Raumplanung mit sich. So müssen die Kantone seit 2019 in den kantonalen Richtplänen das Siedlungsgebiet und dessen Verteilung im Kanton abschließend festlegen (Art. 8a RPG). Dabei sind die Bauzonen so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für eine Perspektive von 15 Jahren entsprechen (Art. 15 RPG). Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren. Zudem wurden die Kantone verpflichtet, eine Arbeitszonenbewirtschaftung einzuführen, welche die haushälterische – d.h. sparsame – Nutzung der Arbeitszonen gewährleistet (Art. 30a Abs. 2 Raumplanungsverordnung, RPV).

Der Kanton St. Gallen

Mit Blick auf die Bevölkerungsdichte steht der Kanton St. Gallen mit 507.700 EW bei einer Flächengröße von 2.031 km² an fünfter Stelle aller Schweizer Kantone und liegt an der Grenze zu Österreich, Liechtenstein und – über den Bodensee hinweg – Deutschland. Das an die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes angepasste Planungs- und Baugesetz des Kantons St. Gallen trat 2017 in Kraft. Der angepasste Kantonale Richtplan St. Gallen, das zentrale Steuerungs- und Koordinationsinstrument des Kantons, wurde ebenfalls 2017 genehmigt und beinhaltet die in der RPV geforderte Arbeitszonenbewirtschaftung. Aufgrund der „15-Jahres-Regel“ müssen acht Gemeinden im Kanton St. Gallen Bauzonen „rückzonen“. Ebenso Bestandteil des angepassten Kantonalen Richtplans ist die Verpflichtung, neue Wohn- und Arbeitszonen mit öffentlichen Verkehrsmitteln (ÖV) anzubinden.

Arbeitszonenplanung im Kanton St. Gallen

Die Arbeitszonenplanung im Kanton St. Gallen besteht aus vier Bausteinen:

- > Flächenanalyse (regelmäßige Ermittlung der Flächenpotenziale mit dem raum+-Ansatz: <https://www.raumplus.ethz.ch/de/methodik/>),
- > Flächensicherung (über die kantonalen Richtplandinstrumente wirtschaftliche Schwerpunktgebiete und strategische Arbeitsplatzstandorte),
- > Flächenentwicklung durch die Gemeinde oder die Grundeigentümer/innen sowie
- > Immobilienmarketing.

Wirtschaftliche Schwerpunktgebiete sind größere, bereits eingezonte (d. h. ausgewiesene) Arbeitsplatzstandorte. Strategische Arbeitsplatzstandorte sind noch nicht eingezont und können bei konkretem Bedarf genutzt werden. Für Betriebsansiedlungen sind vorrangig die wirtschaftlichen Schwerpunktgebiete und strategischen Arbeitsplatzstandorte zu nutzen. Erweiterungen bestehender Betriebe werden im Kanton St. Gallen in der Regel erst genehmigt, wenn eine konkrete Projektskizze vorliegt und eine mehrgeschossige Bauweise vorgesehen ist. Diese ist erforderlich aufgrund des Prinzips der häuslicherischen Bodennutzung und des Zieles, hochwertige landwirtschaftliche Flächen (sogenannte Fruchtfolgeflächen) zu schonen. Ein angemessener ÖV-Anschluss* ist zu gewährleisten, beispielsweise bei strategischen Arbeitsplatzstandorten mindestens eine Buserschließung im Halbstundentakt zu Hauptverkehrszeiten. Sobald Erweiterungen größer als 0,5 ha werden, sind sie im kantonalen Richtplan aufzunehmen. Bei größeren Erweiterungen wird eine Verlagerung von Betrieben in die kantonalen Schwerpunktgebiete oder Arbeitsplatzstandorte angestrebt. Um die Aufnahme solcher Änderungen in den kantonalen Richtplan zu ermöglichen, wird dieser jährlich überprüft und revidiert.

*In der Schweiz gibt es ÖV-Güteklassen: Eine Neueinzonung für Arbeitsplatzstandorte muss über eine angemessene Erschließung mit dem öffentlichen Verkehr verfügen. Strategische Arbeitsplatzstandorte müssen mindestens mit der ÖV-Gütekategorie D und bei einer Busverbindung mit einem Halbstundentakt zu Hauptverkehrszeiten erschlossen sein. In begründeten Ausnahmefällen kann die Erschließung unter Berücksichtigung der Gesamtverkehrssituation und der Arbeitsplatzdichte etappenweise erfolgen. Weitere Vorgaben sind im Koordinationsblatt S22 Strategische Arbeitsplatzstandorte formuliert: <https://www.sg.ch/content/dam/sgch/bauen/raumentwicklung/richtplanung/siedlung/S22%20Strategische%20Arbeitsplatzstandorte.pdf>.

Herausforderungen und Chancen der Arbeitszonenplanung

Seit Einführung der Änderungen hat sich herausgestellt, dass die Arbeitszonenplanung des Kantons St. Gallen gerade für kleinere Betriebe Nachteile mit sich bringt. Daher wird der kantonale Richtplan derzeit angepasst, um hier Verbesserungen zu erzielen. Die größte Schwierigkeit besteht aktuell darin, überhaupt ein (passgenaues) Areal zur Unternehmensansiedlung zu finden. Dieses muss oft eine bestimmte Größe besitzen. Das System der Arbeitszonenplanung funktioniert, ist aber laut Ueli Strauss schwerfällig. Wenn innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens keine Fläche als Angebot für ein Unternehmen zur Verfügung steht, entscheidet sich das Unternehmen ggf. für eine Fläche in einem anderen Kanton oder in den Nachbarländern. Investitionsanfragen müssen schnell beschieden werden, um diese erfolgreich abzuschließen, aber ein Zeitrahmen von 3-4 Monaten zur Abstimmung und Planung sind hierfür mindestens einzukalkulieren.

Auf die Frage, wie Entscheidungsprozesse bei der Arbeitszonenplanung funktionieren, kommt dem Kanton bei der Ansiedlung von Unternehmen im Gegensatz zur Gemeinde das größere Gewicht in der Planung des Standorts zu. Beispielsweise findet eine Steuerung gewerblicher bzw. industrieller Ansiedlungen häufig über Steuererleichterungen in Form von „Steuererleichterungen“ oder Steuerbefreiungen über 10 Jahre statt. Vom Ausland und insbesondere den Nachbarstaaten wird diese Entwicklung sehr kritisch bewertet. Dieser starke Wettbewerb über Steuererleichterungen in der Schweiz wird sogar unter einzelnen Kantonen betrieben, um die Entscheidung einer Unternehmensansiedlung zu beeinflussen. Dies wird auch von Ueli Strauss als problematisch betrachtet, weshalb er die Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren für den Entscheidungsprozess als zentral erachtet.

Das neue Raumplanungsgesetz sei jedoch noch nicht überall in der Wirtschaft insgesamt angekommen, so der Referent. Eine direkte Umsetzung unternehmerischer Vorhaben und Ideen sollte heute nicht mehr unmittelbar erfolgen. Es bedarf vielmehr einer vorausschauenden Planung. Die Neuausweisung von Arbeitszonen dauert dabei oft über ein Jahr, da zunächst eine Abstimmung mit dem kantonalen Richtplan erfolgen muss. Für Unternehmen hingegen sei es sehr wichtig, dass beispielsweise Produktionshallen schnell errichtet werden, damit produziert werden kann. Ueli Strauss findet es wichtig, dass Unternehmen, die vorausschauend planen, auf Kantone/Kommunen zugehen und den Abstimmungsprozess frühzeitig suchen.

Fazit des Themenabends

Gerne hätten die Teilnehmenden noch länger über übertragbare Ansätze für das deutsche und das österreichische System sowie Themenkomplexe wie klimatische Auswirkungen der Arbeitszonenplanung diskutiert. Aufgrund der begrenzten Zeit und des starken Interesses soll die Diskussion bei einem nachfolgenden Themenabend fortgesetzt werden.

Abschließend wurden gemeinsam mehrere Vorschläge für kommende Themenabende gesammelt.

Das Junge Forum und die Teilnehmenden danken Ueli Strauss für seine Bereitschaft, das St. Gallener Modell der Arbeitszonenplanung vorzustellen und Stärken sowie Schwächen im Planungsalldag hervorzuheben!

NADINE KIESSLING

Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL
Zürcherstrasse 111
CH-8903 Birmensdorf
nadine.kiessling@wsl.ch

KERSTIN MEYER

Institut Arbeit und Technik
Munscheidstraße 14
45886 Gelsenkirchen
Tel. +49 209 1707 113
kmeyer@iat.eu

TEIL III: SCHLUSSFOLGERUNGEN

Dieser abschließende Abschnitt besteht aus vier Kapiteln. Das erste Kapitel befasst sich mit den Grenzen der Arbeit. Das zweite Kapitel beantwortet die Forschungsfragen, umreißt die übergreifenden Ergebnisse der Arbeit und zeigt auf, wie die einzelnen Publikationen zur zukünftigen Governance-Forschung und zur Raumplanungsforschung beitragen können und durch neue Erkenntnisse einen Mehrwert für die Forschung darstellen. Das dritte Kapitel benennt zukünftigen Forschungsbedarf. Das vierte Kapitel geht auf Impulse für die Praxis der überörtlichen Raumplanung in Deutschland, der Schweiz und darüber hinaus ein. Zum Schluss erfolgt ein Ausblick auf die zukünftige Steuerungsfähigkeit der überörtlichen Raumplanung.

III.1 Grenzen der Arbeit

Diese Arbeit stellt durch ihren Beitrag zur Planungstheorie einen Mehrwert für die Raumplanungsforschung dar, so durch die Anwendung des Policy-Arrangement-Konzepts im Kontext der Raumplanung, durch die Erarbeitung des Regional-Governance-Capacities-Konzepts und durch die Entwicklung eines Analyserahmens zum besseren Verständnis von Planungsergebnissen. Hinsichtlich der empirischen Ergebnisse unterliegt Arbeit bestimmten Einschränkungen. So basiert die Arbeit fast vollständig auf leitfadengestützten ExpertInneninterviews sowie Plan- und Dokumentenanalysen. Es ist möglich, dass die Einbeziehung weiterer qualitativer Erhebungsmethoden, z. B. Fokusgruppeninterviews, zu anderen Ergebnissen geführt hätte. Ebenso hätte die Auswahl anderer Personen als InterviewpartnerInnen die Ergebnisse beeinflussen können.

Grenzen der Arbeit sind darüber hinaus mit der Auswahl der Fallstudien verbunden. Aufgrund der Selektionskriterien – also der Fokussierung auf wachsende Planungsregionen und Kantone und häufige Trägerschaftsmodelle in Deutschland sowie der Beschränkung auf deutschsprachige Kantone in der Schweiz – liegen die analysierten Fälle in Deutschland ausschließlich in den Bundesländern Bayern und Baden-Württemberg; in der Schweiz liegen die analysierten Kantone ausschließlich in der Deutschschweiz. Die Auswahl anderer Fälle, beispielsweise in anderen Bundesländern oder in der französischsprachigen Westschweiz, hätte zu anderen Ergebnissen führen können. So ist die Gemeindeautonomie in manchen Kantonen der Westschweiz im Vergleich zur Deutschschweiz geringer ausgeprägt (Fiechter 2010: 102). In manchen deutschen Regionalplänen, beispielsweise in Nordrhein-Westfalen mit den „allgemeinen Siedlungsbereichen“, gibt es bereits ein regionalplanerisches Instrument, welches der abschließenden Festlegung des Siedlungsgebiets in der Schweiz ähnelt (Regionalverband Ruhr 2018; Bezirksregierung Detmold 2020). Allerdings ist anzunehmen, dass diese durch die Auswahl der Fälle bedingten Restriktionen beim Forschungsdesign der Fallstudienanalyse häufig auftreten. Denn jede Auswahl von Fällen bedingt, dass möglicherweise andere interessante Fälle nicht betrachtet werden. Zudem ist aufgrund der zu Verfügung stehenden Kapazitäten die mögliche Anzahl der analysierten Fälle begrenzt. Eine Untersuchung von deutlich mehr als den sechs in dieser Arbeit untersuchten Regionen hätte

dazu geführt, dass die Fälle für aussagekräftige Ergebnisse im Rahmen eines qualitativen Forschungsansatzes nicht mehr detailliert genug betrachtet hätten werden können. Insgesamt schränken die Auswahl der Fallstudien und der InterviewpartnerInnen die Übertragbarkeit der Ergebnisse ein.

Des Weiteren basiert diese Arbeit ausschließlich auf qualitativen Erhebungs- und Auswertungsmethoden sowie einer Fallstudienanalyse mit nur sechs Fällen. Die Nutzung qualitativer Methoden und das Instrument der Fallstudienanalyse stellen zwar eindeutig Stärken der Arbeit dar, weil so Wirkungszusammenhänge und Planungsprozesse besser nachvollzogen werden können. Es ist jedoch davon auszugehen, dass eine zusätzliche flächendeckende Einbeziehung quantitativer Methoden, wie eine Befragung aller kantonalen Raumplanungsämter in der Schweiz und aller Trägerschafts-Organisationen der Regionalplanung in Deutschland, die Qualität der Erkenntnisse, z. B. hinsichtlich ihrer Generalisierbarkeit und Repräsentativität, erhöht hätte.

Eine weitere Restriktion dieser Arbeit ist schließlich im Umgang mit der zeitlichen Dimension zu sehen. Der Analyserahmen in Publikation 2 beispielsweise klammert den Faktor Zeit vollständig aus, d. h. er befasst sich nicht mit der Frage, wann überhaupt mit einem Planungsergebnis zu rechnen wäre oder gerechnet werden soll. So hatte das in Publikation 2 analysierte Trenngrün zwischen Illertissen-Au und Bellenberg viele Jahre Bestand, bis es durch die Ausweisung von Baugebieten deutlich verkleinert wurde. Bei der Gemeinde Innerthal im Kanton Schwyz werden aktuell Bauzonen ausgewiesen, sodass in naher Zukunft mit einer Übereinstimmung zwischen der Intention des Raumplanungsgesetzes und der Gemeinde Innerthal auszugehen ist (Kiessling/Pütz 2021). Aber nicht nur in Publikation 2 ist im Umgang mit der Zeit ein Defizit zu sehen; zusätzlich unterscheidet diese Arbeit generell nicht zwischen einzelnen Phasen von Planungsprozessen (Diller/Karic/Oberding 2017). Möglicherweise variieren die Steuerungs- und Koordinationsfähigkeiten der überörtlichen Raumplanung in einzelnen Regionen zwischen der Planerstellung und der Planumsetzung; dies wurde in dieser Arbeit nicht untersucht. Ebenso nicht betrachtet wurde die Phase des Monitorings (Diller/Karic/Oberding 2017), obwohl die Qualität des Monitorings und die Einspeisung der Erkenntnisse aus dem Monitoring sicherlich die Regional Governance Capacities beeinflusst. Angesichts der jährlichen Teilrevisionen der kantonalen Richtpläne Zürich und St. Gallen besteht allerdings die Frage, ob sich nicht in manchen Regionen die einzelnen Phasen des Planungsprozesses überlagern oder sogar ineinander übergehen. Hier könnte diskutiert werden, in wie fern eine Unterteilung des Planungsprozesses in einzelne Phasen bei der Betrachtung der Praxis überörtlicher Raumplanung überhaupt sinnvoll ist.

III.2 Impulse für die Forschung

Diese Arbeit liefert insbesondere durch ihre Verknüpfung verschiedener konzeptioneller Bausteine wie Studien zu institutional oder governance capacity, dem Policy-Arrangement-Konzept und der Planungs-evaluationsforschung Mehrwerte für die Forschung. Darüber hinaus bereichert die Gegenüberstellung von Regionen in zwei Ländern die Raumplanungsforschung.

III.2.1 Regional Governance Capacities konzeptualisieren

Die Konzeptionalisierung von Regional Governance Capacities und die Anwendung des Konzepts auf den Kanton Zürich in Publikation 1 stellt einen wichtigen Beitrag sowohl für die Raumplanungsforschung als auch für die Governance-Forschung dar.

Erstens liefert die Publikation 1 einen Mehrwert für die Raumplanungsforschung, weil erstmalig die Regional Governance Capacities im Kontext der überörtlichen Raumplanung systematisch konzeptualisiert werden. Die Anwendung am Beispiel des Kantons Zürich in Publikation 1 demonstriert, dass das Konzept dazu geeignet ist, Steuerungs- und Koordinationsfähigkeiten sowie -leistungen der überörtlichen Raumplanung zu ermitteln und zu verstehen (Kiessling/Pütz 2020). Bislang gibt es in der Raumplanungsforschung kein vergleichbares Konzept im Kontext der überörtlichen Raumplanung (Walsh 2012). Das Regional-Governance-Capacities-Konzept kann auf andere Planungsregionen in Deutschland und Kantone in der Schweiz übertragen werden; ebenso ist eine Übertragung auf andere Länder mit ähnlicher rechtlich-administrativer Struktur (z. B. Österreich) denkbar. Inhaltlich eignet sich das Konzept nicht nur für die Analyse der Steuerungs- und Koordinationsfähigkeiten bei der Siedlungsentwicklung, sondern auch für andere Steuerungsbereiche der überörtlichen Raumplanung wie der Planung von Gebieten für den Rohstoffabbau oder die Nutzung Erneuerbarer Energien. Bei leichter Anpassung sollte es sogar möglich sein, das Konzept auf andere Planungsebenen, z. B. die kommunale Nutzungs- bzw. Bauleitplanung, oder auf die Fachplanung, z. B. im Bereich Naturschutz, zu übertragen.

Zweitens trägt die Publikation 1 sowohl zur Raumplanungsforschung als auch zur Governance-Forschung bei, weil sie einen innovativen Ansatz verfolgt, bei dem mehrere konzeptionelle Bausteine in einer Art und Weise verknüpft werden, die bislang in der wissenschaftlichen Fachliteratur selten zu finden ist. So werden die Dimensionen des Policy-Arrangement-Konzepts, welches aus der umweltbezogenen Politikforschung stammt, im Regional-Governance-Capacities-Konzept verwendet. Dies zeigt, zusammen mit den Erkenntnissen der Publikation 3, dass das Policy-Arrangement-Konzept für die Analyse dynamischer Governance-Prozesse in der Raumplanung geeignet ist. Neu ist für die Raumplanungsforschung und Governance-Forschung die in Publikation 1 vorgenommene Verknüpfung der Performance-Perspektive der Planungsevaluationsforschung mit der zweiten Analyseebene von Regional Governance Capacities, den tatsächlichen Steuerungs- und Koordinationsleistungen (performative governance capacities). Die Performance-Perspektive der Planungsevaluationsforschung betrachtet, wie Akteure mit Plänen in Governance-Prozessen umgehen. Die Ebene der performative governance capacities betrachtet, wie Akteure mit Herausforderungen umgehen. Beide Konzepte sind sehr ähnlich, da sie sich auf Akteure und Interaktionen fokussieren. Durch das Verknüpfen des Policy-Arrangement-Konzepts mit der Performance- und Conformance-Perspektive der Planungsevaluationsforschung in Publikation 1 entsteht ein ganzheitliches Konzept, welches sowohl Fähigkeiten und Leistungen von regionalen Governance-Regimes als auch die Ergebnisse der Governance-Prozesse im Raum betrachtet und bewertet (Kiessling/Pütz 2020).

Den dritten Mehrwert der Publikation 1 für die Forschung liefert die Erkenntnis, dass es im Fallbeispiel des Kantons Zürich nicht eine Regional Governance Capacity für die gesamte Region gibt. Die in der Publikation untersuchten Planungsfälle zeigen vielmehr, dass eine Vielzahl Regional Governance Capacities nebeneinander existieren. Die Fallstudienanalyse zeigt, dass diese Erkenntnis auf andere Fälle übertragen und verallgemeinert werden kann. Für jede räumliche Herausforderung – beispielsweise die Sicherung von Standorten für Industrie und Gewerbe, den Erhalt von Freiräumen oder die Förderung der Innenentwicklung, die Rohstoffplanung oder die Energieplanung – kann die Regional Governance Capacity unterschiedlich ausgeprägt sein. Ebenso unterschiedlich ausgeprägt sein kann sie in einzelnen Teilräumen, in einzelnen Gemeinden und sogar bei jedem einzelnen Planungsfall, auch unterhalb der kommunalen Ebene. Diese Erkenntnis zeigt, dass der Versuch, für eine ganze Region eine gemeinsame Regional Governance Capacity festzulegen, Nachteile mit sich bringt, da er zu einer Verallgemeinerung der bei der Erklärung von Planungsprozessen und -ergebnissen führt, welche den tatsächlichen Gegebenheiten in einem regionalen Governance-Regime nicht gerecht wird. Die Erkenntnis der Koexistenz mehrerer Regional Governance Capacities ist ein Mehrwert für die Governance-Forschung, weil in Studien der Begriff der governance capacity bislang größtenteils im Singular verwendet wird (Pütz 2011; Walsh 2012; Dang/Visseren-Hamakers/Arts 2016; Koop/Koetsier/Doornhof et al. 2017; Kiessling/Pütz 2020).

III.2.2 Planungsergebnisse besser verstehen

Den aus Sicht der Autorin größten Mehrwert für die Forschung bieten die Ergebnisse der Publikation 2. Die Verbindung von Planungsevaluationsforschung mit Governance-Forschung, die qualitative Betrachtung von Planungsergebnissen aus der Conformance-Perspektive, die Analyse von einzelnen Planungsfällen unterhalb der kommunalen Ebene sowie die Bandbreite der Anwendbarkeit des Analyserahmens können eine neue Perspektive auf Konzepte und Methoden der Planungsevaluationsforschung befördern.

Der in Publikation 2 entwickelte Analyserahmen trägt dazu bei, zu verstehen, wie Planungsergebnisse zustande kommen und warum im Raum sichtbare Entwicklungen mit einer planerischen Intention übereinstimmen oder nicht. Der Analyserahmen bereichert die Planungsevaluationsforschung, weil er die Conformance-Perspektive mit dem Konzept Regional Governance Capacities verknüpft. Bei der Literaturrecherche konnte neben der Publikation 1 nur eine weitere Studie gefunden werden, welche eine ähnliche Verknüpfung vornimmt (Walsh 2012; Kiessling/Pütz 2020). Die Betrachtung der Steuerungs- und Koordinationsfähigkeiten (potential governance capacities) sowie -leistungen (actors' practices) der an Planungsprozessen beteiligten Akteure liefert einen wesentlichen Beitrag dafür, zu verstehen, wie Planungsergebnisse zustande kommen (Kiessling/Pütz 2021, s. Publikation 2). Es ist davon auszugehen, dass der Analyserahmen auf weitere Planungsfälle übertragen werden kann, auch außerhalb von

Deutschland und der Schweiz, auch für andere Steuerungsbereiche der überörtlichen Raumplanung neben der Siedlungsentwicklung und auch unter Anbetracht anderer rechtlicher Vorgaben, beispielsweise der Raumplanung auf kommunaler Ebene und der Fachplanung.

Einen zweiten wesentlichen Beitrag für die Planungsevaluationsforschung liefert die in Publikation 2 vorgenommene Anwendung von qualitativen Erhebungs- und Auswertungsmethoden in Verbindung mit der Conformance-Perspektive. Mit Ausnahme der Studie von Loh (2011) verwenden die meisten Planungsevaluationsstudien, welche eine Conformance-Perspektive einnehmen, quantitative Erhebungs- und Auswertungsmethoden und sind daher nicht in der Lage, Ursachen für Übereinstimmungen bzw. Abweichungen zwischen Intentionen und Ergebnissen der Planung festzustellen (s. Kap. I.2.3). Qualitative Methoden werden eher bei Studien aus der Performance-Perspektive verwendet, welche jedoch nicht sichtbare Planungsergebnisse zum Gegenstand haben, sondern den Umgang von Akteuren mit Plänen. Der in Publikation 2 entwickelte Analyserahmen ermöglicht es durch die Integration von Regional Governance Capacities einerseits und durch die Fokussierung auf qualitative Erhebungs- und Auswertungsmethoden andererseits, Planungsergebnisse besser zu verstehen. Allerdings ist die Anwendung des Analyserahmens mit einem hohen Aufwand verbunden. Daher ist er für die Untersuchung einzelner Planungsfälle besser geeignet als für die Analyse ganzer Städte, Gemeinden oder Regionen (Kiessling/Pütz 2021).

In Publikation 2 wird der Analyserahmen daher an sechs einzelnen Planungsfällen in den deutschen und Schweizer Fallstudien getestet. Diese Planungsfälle sind größtenteils unterhalb der lokalen Ebene angesiedelt, wie ein „Stück“ Regionaler Grünzug, eine Einzelhandelsagglomeration oder ein Hotel. Dadurch wird der komplexe Analyserahmen handhabbar und die einzelnen Planungsergebnisse werden nachvollziehbar. Einzelne Planungsfälle unterhalb der kommunalen Ebene werden in der Planungsevaluationsforschung bislang selten betrachtet. Alle der Autorin bekannten Studien aus der Conformance-Perspektive betrachten bei der Analyse von Planungsergebnissen einen Gesamttraum, beispielsweise eine Stadt, einzelne Gemeinden oder eine Region (Kiessling/Pütz 2021). Dabei bietet die Betrachtung einzelner Planungsfälle einen Mehrwert für die Planungsevaluationsforschung im Speziellen sowie die Raumplanungsforschung im Allgemeinen, denn durch ihre begrenzte Komplexität kann das Verständnis dafür geschärft werden, wie Raumplanung in der Praxis funktioniert.

Schließlich trägt der in Publikation 2 entwickelte Analyserahmen zur Weiterentwicklung der Planungsevaluationsforschung bei, weil er nicht nur auf Pläne (z. B. Raumordnungspläne, Bauleitpläne) angewendet werden kann, sondern auch auf andere die Raumplanung betreffende Rechtsnormen, z. B. Gesetze und Verordnungen. In Publikation 2 wird der Analyserahmen beispielsweise beim Fall Innerthal im Kanton Schwyz auf das Schweizer Raumplanungsgesetz angewendet. Auch hier kann die fehlende Übereinstimmung zwischen Rechtsnorm und tatsächlicher Situation vor Ort mithilfe des Analyserah-

mens gut nachvollzogen werden. Die Anwendbarkeit auf andere Rechtsnormen über Raumordnungspläne hinaus demonstriert nochmals die Übertragbarkeit des Analyserahmens zum besseren Verständnis von Planungsergebnissen (Kiessling/Pütz 2021).

III.2.3 Umsetzung von Instrumenten der überörtlichen Raumplanung in Regionen Deutschlands und der Schweiz

Die dritte Forschungsfrage der Arbeit wird durch die Publikationen 3 und 4 beantwortet. Der Buchbeitrag (Publikation 4) liefert durch die Ermittlung universeller Einflussfaktoren auf die Planungspraxis vor allem einen Mehrwert für die Praxis. Die Einflussfaktoren auf die Planungspraxis können aber auch für die Raumplanungsforschung von Interesse sein, wenn es darum geht, Raumplanung in der Praxis zu untersuchen und mögliche Ursachen für bestimmte Praktiken, Planungskulturen und die Art und Weise der Anwendung von Planungsinstrumenten zu identifizieren.

Die Publikation 3 bereichert die Raumplanungsforschung und raumbezogene Governance-Forschung vor allem in drei Punkten. Erstens handelt es sich um eine regions- und länderübergreifende, fallstudienbasierte Analyse der Umsetzung von Instrumenten der überörtlichen Raumplanung. Damit bearbeitet die Publikation ein bislang eher vernachlässigtes Gebiet der Raumplanungsforschung (s. Abschnitt I.1.1) (Kießling/Pütz 2022). Zweitens bereichert die Publikation 3 die Literatur zum Policy-Arrangement-Konzept durch ihre Umsetzungsorientierung und die Verwendung des Konzepts in einer multiplen Fallstudienanalyse. Drittens zeigen die Erkenntnisse der Publikation 3, dass neben Akteuren, Ressourcen und Spielregeln auch Diskurse eine zentrale Rolle dabei spielen, wie Raumplanung in der Praxis funktioniert (Kießling/Pütz 2022).

Die Publikation 3 demonstriert, wie Instrumente der überörtlichen Raumplanung in den vier untersuchten Fällen umgesetzt werden. Die Umsetzung geschieht durch Aushandlungsprozesse zwischen verschiedenen Akteuren, wobei der Umgang mit Konflikten zwischen überörtlichen raumplanerischen Festlegungen und einzelnen Planungsfällen auf kommunaler Ebene eine wichtige Rolle spielt. Durch interne Vorbesprechungen, das Ausloten von Alternativen und Handlungsspielräumen, die Änderung von Plänen oder den Einsatz informeller Instrumente und formeller Verfahren versuchen Akteure, mit den analysierten Instrumenten der überörtlichen Raumplanung umzugehen. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass einzelne Planungsfälle, die mit verbindlichen Festlegungen in überörtlichen Raumordnungsplänen in Konflikt stehen, häufig nicht einfach so verhindert werden. Stattdessen lässt sich das Bestreben feststellen, in Aushandlungsprozessen alternative Lösungen zu finden, z.B. durch die Reduzierung der Größe des Vorhabens und die Nutzung von Ermessensspielräumen. Diese Erkenntnis ist insbesondere deswegen interessant, weil sie sich auf vier Regionen in zwei Ländern bezieht. Dabei demonstrieren die Ergebnisse das Spannungsfeld zwischen übergeordneten Rahmenbedingungen, regionalem Steuerungsanspruch und kommunaler Planungshoheit und damit die Relevanz von Multilevel Governance bei der Umsetzung von Instrumenten der überörtlichen Raumplanung (Kießling/Pütz 2022).

Zweitens verdeutlicht die Publikation 3, dass das Policy-Arrangement-Konzept für umsetzungsorientierte Studien und multiple Fallstudienanalysen geeignet ist, zwei Bereiche, in denen das Konzept bislang weniger angewendet wird. Bislang analysieren viele Studien, die das Policy-Arrangement-Konzept verwenden, die vier Dimensionen (van Straalen/van den Brink/van Tatenhove 2016; Mustalahti/Cramm/Ramcilovic-Suominen et al. 2017) oder leiten Einflussfaktoren auf die Umsetzung von Instrumenten ab (Boezeman/Vries 2019). Zudem handelt es sich meistens um Einzelfallstudien (Dang/Visseren-Hamakers/Arts 2016; Boezeman/Vries 2019) Diese Arbeit zeigt, dass das Policy-Arrangement gut für die Analyse der Umsetzung selbst geeignet ist und durch seine Anwendung auf mehrere Fälle in mehreren Ländern Unterschiede und Gemeinsamkeiten bei Praktiken der überörtlichen Raumplanung aufdecken kann, die in Einzelfallstudien nicht erkannt werden können (Kießling/Pütz 2022).

Schließlich liefert die Publikation 3 Erkenntnisse zur Rolle von Diskursen bei der Umsetzung der überörtlichen Raumplanung. Neben Spielregeln, Ressourcen und Akteuren beeinflusst das Zusammenspiel aus übergreifenden und regionsspezifischen Diskursen die Umsetzung von Instrumenten der überörtlichen Raumplanung maßgeblich. Neue oder veränderte Diskurse können bewirken, dass Akteure neue Planungsinstrumente entwickeln oder bestehende Planungsinstrumente anders umsetzen. Damit ermöglicht die Betrachtung von Diskursen zusätzlich zu Akteuren, Ressourcen und Spielregeln, besser zu verstehen, wie Raumplanung in der Praxis funktioniert (Kießling/Pütz 2022).

III.2.4 Bedeutung von Regional Governance Capacities

Ziel der Dissertation war es, die Bedeutung von Regional Governance Capacities für die Koordination raumbezogener Interessen und die überörtliche Steuerung der Siedlungsentwicklung durch die Analyse von Beispielen aus der Schweiz und aus Deutschland herauszuarbeiten. Der konzeptionelle und empirische Ansatz in dieser Arbeit hat Regional Governance Capacities in verschiedenen Facetten beleuchtet. Anhand der gewonnenen Erkenntnisse ist deutlich zu erkennen, dass Regional Governance Capacities situativ und kontextspezifisch sind und eine zentrale Rolle dabei spielen, besser zu verstehen, wie überörtliche Raumplanung in der Praxis funktioniert.

Regional Governance Capacities spielen nach den Ergebnissen dieser Arbeit eine Schlüsselrolle dafür, wie die überörtliche Raumplanung die Siedlungsentwicklung zielgerichtet beeinflussen und in eine bestimmte Richtung lenken kann. Dies gilt für Planungsprozesse insgesamt, nicht nur für einzelne Phasen (Diller/Karic/Oberding 2017). Regional Governance Capacities sind bedeutend bei der Erstellung von Raumordnungsplänen (z. B. Abstimmung der Abgrenzung der Regionalen Grünzüge mit den Gemeinden bei Aufstellung des Regionalplans in der Planungsregion Südlicher Oberrhein, Publikation 3), bei der Anwendung der Festlegungen der Raumordnungspläne in regionalen Governance-Prozessen (z. B. strikte Anwendung der 80-20-Regel bei der abschließenden Festlegung des Siedlungsgebiets im Kanton Zürich, Publikationen 1 und 3) sowie bei im Raum sichtbaren Planungsergebnissen (z. B. Ergebnis einer

„Planungsleiche“ Steinfabrikareal Pfäffikon im Kanton Schwyz aufgrund von komplexer Ausgangslage und Koordinationsdefiziten, Publikation 2) (Kiessling/Pütz 2020; 2021; Kießling/Pütz 2022).

Die Arbeit zeigt, dass viele Faktoren die Regional Governance Capacities der überörtlichen Raumplanung ausmachen. Diese Faktoren sind nicht unabhängig voneinander und sind teilweise schwer zu erheben, beispielsweise Interaktionen zwischen Akteuren. Das macht es aufwändig und komplex, die Steuerungs- und Koordinationsfähigkeiten sowie -leistungen der überörtlichen Raumplanung bei der Siedlungsentwicklung empirisch zu ermitteln. Hinzu kommt, dass in jedem Regional-Governance-Regime, in jedem Kanton, in jeder Planungsregion eine Vielzahl an Regional Governance Capacities gleichzeitig existieren, je nachdem, um welchen Teilraum, welchen Raumtyp und um welche Herausforderung bezüglich der Siedlungsentwicklung es sich handelt und wie sich diese Herausforderungen im Laufe der Zeit verändern.

Angesichts dieser Herausforderungen sowie der Situations- und Kontextabhängigkeit zeigt sich, dass sich Regional Governance Capacities dann besonders gut ermitteln lassen, wenn einzelne Planungsfälle betrachtet werden. So ermöglicht das in Publikation 1 entwickelte Regional-Governance-Capacities-Konzept, Steuerungs- und Koordinationsfähigkeiten sowie -leistungen der überörtlichen Raumplanung einer Region anhand der Analyse einzelner Beispiele (Planungsfälle) nachzuvollziehen. Diesen Ansatz der Analyse einzelner Planungsfälle greift auch der in Publikation 2 entwickelte und getestete Analyserahmen auf. Er nutzt Regional Governance Capacities, um einzelne Ergebnisse räumlicher Planung besser zu verstehen. Angesichts der Vielfältigkeit und Komplexität von Planungsprozessen (Fürst 2000; Diller 2015) erscheint die Betrachtung einzelner konkreter Planungsfälle eine sehr geeignete Möglichkeit zu sein, die Funktionsweise von Raumplanung besser zu verstehen. Denn vielfältig miteinander verflochtene Kontextbedingungen, Einstellungen, Verhaltensweisen, Verhandlungen und Einflussnahmen von Akteuren können am besten untersucht werden, wenn die räumliche Komplexität möglichst stark reduziert wird – und die Publikationen 1 und 2 haben gezeigt, dass dies durch die Fokussierung auf einzelne Planungsfälle möglich ist (Kiessling/Pütz 2020, 2021). Damit ist diese Arbeit ein Plädoyer für eine stärkere Fokussierung auf einzelne Planungsfälle in der Raumplanungsforschung.

III.2.5 Übertragbarkeit der Ergebnisse

Diese Arbeit hat sich auf die überörtliche Raumplanung in ausgewählten Regionen bzw. Kantonen Deutschlands und der Schweiz fokussiert, zwei Ländern mit ähnlichen sozioökonomischen und institutionellen Ausgangsbedingungen. Dennoch ist eine gewisse Übertragbarkeit der Erkenntnisse auf andere Regionen, Kantone und Nationalstaaten gegeben. So können die Konzepte für andere Regionen Deutschlands in der Schweiz, aber auch in anderen Ländern mit institutionalisierter überörtlicher Raumplanung angewendet werden. Sie eignen sich nicht nur für Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung, sondern auch für andere Steuerungsbereiche der überörtlichen Raumplanung, z. B. Planung von Gebieten für die Gewinnung von Rohstoffen oder die Nutzung erneuerbarer Energien. Zusätzlich ist davon auszugehen, dass diese Konzepte sowie das Grundverständnis für die Relevanz

von Regional Governance Capacities auch auf anderen räumlichen Ebenen wie der kommunalen Bauleit- bzw. Nutzungsplanung oder in Fachplanungen (z. B. Verkehr, Naturschutz) Verwendung finden und das Verständnis von Planungsprozessen und -ergebnissen verbessern können. Die Wirkungszusammenhänge und Mechanismen können sich in anderen Ländern, auf anderen Ebenen oder in sektoralen Planungen durchaus unterscheiden – aber zentrale bedeutende Faktoren auf Regional Governance Capacities wie der Einfluss einzelner Akteure, die Rolle von übergreifenden und regionsspezifischen Diskursen oder die Relevanz gesellschaftlicher Akzeptanz gelten sicherlich weit über die überörtliche Raumplanung in Deutschland und der Schweiz hinaus und sind somit zu einem gewissen Grad verallgemeinerbar.

Die Publikationen 3 und 4 schließlich tragen dazu bei, die Umsetzung einzelner Instrumente aus überörtlichen Raumordnungsplänen trotz ihrer Vielschichtigkeit und Komplexität besser zu verstehen und universelle Einflussfaktoren auf die Planungspraxis zu definieren. Die Ergebnisse zur Umsetzung von Instrumenten der überörtlichen Raumplanung in den vier Fällen zeigen, dass vor allem vier Elemente die Umsetzung prägen: die Art der Verzahnung formeller und informeller Instrumente, der Umgang mit Konflikten zwischen einzelnen Planungsfällen und überörtlichen Festlegungen, das Spannungsfeld zwischen kommunaler Planungshoheit, überörtlichem Steuerungsanspruch und übergeordneten Vorgaben und die Überlagerung übergreifender und regionsspezifischer Diskurse (Kießling/Pütz 2022). Es ist davon auszugehen, dass diese vier Elemente auch für andere Planungsregionen und Kantone gelten. Die Ergebnisse der Publikation 4 zeigen zudem, dass die Planungspraxis in allen betrachteten Kantonen und Planungsregionen neben nationalen übergeordneten Rahmenbedingungen auf regionaler Ebene durch gleiche Einflussfaktoren (z.B. Persönlichkeiten, Problemdruck, politischer Wille, kommunale Planungshoheit) bedingt sind, die in den einzelnen Fällen unterschiedlich ausgeformt sind. Es ist davon auszugehen, dass diese Einflussfaktoren universell sind – d. h. in der Raumplanung in ganz Deutschland, der Schweiz und darüber hinaus gelten – und dass die Ausprägung dieser Einflussfaktoren Regional Governance Capacities maßgeblich beeinflussen und wichtige Stellschrauben für die Veränderung von Steuerungs- und Koordinationsfähigkeiten sowie -leistungen der überörtlichen Raumplanung darstellen können (Kießling/Wohlgemuth/Pütz 2022).

III.3 Forschungsbedarf

Aus den Erkenntnissen dieser Arbeit lassen sich drei zukünftige Forschungsbedarfe ableiten. Diese betreffen erstens die Rolle von Planungskulturen in regionalen Governance-Regimes, zweitens vertiefte und methodisch variierte Untersuchungen zu Governance-Prozessen bei einzelnen Planungsfällen sowie drittens die Analyse von regional governance capacities der Raumplanung in solchen Regionen und Ländern, welche innovative und zukunftsweisende Steuerungsansätze einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung erproben.

Ein konzeptioneller Ansatz, dem in dieser Arbeit nur unzureichend Rechnung getragen wurde, sind Planungskulturen. Sie fanden lediglich ansatzweise in der Publikation 4 Berücksichtigung, indem dort auf

Basis der empirischen Erhebung die wesentlichen Eigenschaften der Planungskulturen in den untersuchten Fällen beschrieben werden (Kießling/Wohlgemuth/Pütz 2022). In Publikation 3 wird lediglich festgestellt, dass es Überschneidungen zwischen dem Policy-Arrangement-Konzept und Planungskulturen gibt, die für die zukünftige Forschung von Nutzen sein könnte (Kießling/Pütz 2022). Dies trägt der potenziellen Rolle von Planungskulturen für ein besseres Verständnis der Funktionsweise von Raumplanung, für die Analyse von Steuerungs- und Koordinationsfähigkeiten in der Raumplanung und für die Gegenüberstellung von Planungspraktiken unterschiedlicher Regionen in mehreren Ländern unzureichend Rechnung (vgl. Abschnitt I.2.3). Die vorliegende Arbeit hat damit wenig zur internationalen Planungskulturforschung beigetragen. Zukünftig sollte verstärkt untersucht werden, wie Planungskulturen in unterschiedlichen Regionen und Ländern Governance-Prozesse und damit Regional Governance Capacities beeinflussen. Gehen mehrere Regionen eines Landes mit sehr ähnlichen Planungsinstrumenten aufgrund ihrer spezifischen Planungskulturen unterschiedlich um? Gibt es in Regionen sowohl innerhalb eines Landes als auch zwischen Ländern für als Selbstverständlichkeiten wahrgenommene Werte, Denkweisen und Handlungsmuster in der Raumplanung, welche im Zusammenhang mit den räumlichen Wirkungen von Planung stehen? Wie kommen Planungskulturen zustande? Wodurch können sie sich verändern? Und wie beeinflussen sie Regional Governance Capacities? Diesen Fragen nachzugehen, würde mit hoher Wahrscheinlichkeit das wissenschaftlich basierte Verständnis davon, wie Raumplanung in der Praxis wirklich funktioniert, weiter vertiefen.

Als zweiter zukünftiger Forschungsbedarf sollte die Analyse einzelner Planungsfälle forciert werden. Diese Arbeit hat die Nützlichkeit der Betrachtung einzelner Planungsfälle unterhalb der kommunalen Ebene aufgezeigt. Diese Fokussierung auf einzelne Planungsfälle ist, insbesondere in Bezug auf die Conformance-Perspektive, bislang kaum Gegenstand der Planungsevaluationsforschung. Sie sollte daher in weiteren Studien angewendet und vertieft werden. Insbesondere besteht hier Forschungsbedarf hinsichtlich der Erprobung verschiedener methodischer Vorgehensweisen bei der Betrachtung einzelner Planungsfälle. So könnten Langzeitstudien oder Prozessanalysen dabei helfen, Planungsprozesse und ihre Ergebnisse detaillierter aufzuarbeiten, als es in dieser Arbeit möglich war. Auch teilnehmende Beobachtungen über einen längeren Zeitraum hinweg könnten hilfreich sein. Interessant wäre es, hier Mechanismen und typische Prozessabläufe herauszuarbeiten, die beispielsweise in einer Typisierung von Planungsprozessen und -ergebnissen sowohl bei Übereinstimmung als auch bei Nicht-Übereinstimmung zwischen planerischer Intention und Planungsergebnissen münden könnten.

Angesichts der Steuerungsdefizite der überörtlichen Raumplanung (z.B. Wahrhusen 2021: 15) und der zukünftigen Herausforderungen für die räumliche Planung (s. Kap. III.5) besteht schließlich großer Forschungsbedarf hinsichtlich der Regional Governance Capacities von regionalen Governance-Regimes, die innovative, zukunftsfähige Ansätze von überörtlicher Raumplanung erproben. Die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes in der Schweiz und die in den Publikationen 3 und 4 vorgestellte Arbeitszonenplanung im Kanton St. Gallen (Kießling/Wohlgemuth/Pütz 2022; Kießling/Pütz 2022) sind solche Beispiele für innovative Steuerungsansätze. In der zukünftigen Raumplanungsforschung sollten gezielt

Länder und Regionen ausfindig gemacht und hinsichtlich ihrer Regional Governance Capacities analysiert werden, welche neue Wege gehen und versuchen, sich für die Zukunft der Raumplanung (s. Abschnitt II.5) zu wappnen.

III.4 Impulse für die Praxis der überörtlichen Raumplanung

In wissenschaftlichen Arbeiten ist es üblich, neben dem Mehrwert für die Forschung Handlungsempfehlungen für die Praxis zu nennen. Diese Handlungsempfehlungen leiten sich aus wissenschaftlichen Erkenntnissen ab und sind aus Sicht der Autorin nicht immer einfach umzusetzen. Denn Änderungen von beispielsweise Planungspraktiken, Verfahrensabläufen und Strukturen sind häufig von zahlreichen, komplexen externen Faktoren abhängig, die WissenschaftlerInnen nur selten in Gänze erfassen können. Die im Folgenden genannten Impulse können die Steuerungs- und Koordinationsfähigkeiten sowie -leistungen der überörtlichen Raumplanung bei der Siedlungsentwicklung sowie anderen Steuerungsbereichen der überörtlichen Raumplanung erhöhen. Inwiefern diese auch praktisch umsetzbar sind, kann hier nicht beurteilt werden.

Aufgrund der Gegenüberstellung von Regionen Deutschlands und der Schweiz lassen sich drei Arten von Impulsen zur Stärkung der Regional Governance Capacities in der Planungspraxis ableiten: erstens Impulse, die sowohl für deutsche als auch für Schweizer Regionen und darüber hinaus gelten; zweitens Impulse aus der Schweiz für die Planungspraxis in Deutschland; und drittens Impulse aus Deutschland für die Planungspraxis in der Schweiz. Erkenntnis dieser Arbeit ist, dass die Planungspraxis einerseits von national oder anderweitig übergeordneten, häufig institutionellen Rahmenbedingungen und andererseits von auf universellen Einflussfaktoren beruhenden regionalen Besonderheiten geprägt ist. Daher beziehen sich die übergreifenden Impulse vor allem auf Governance-Aspekte, während sich die nationalen Impulse von der Schweiz für Deutschland und vice versa eher auf institutionelle Rahmenbedingungen beziehen.

III.4.1 Übergreifende Impulse

Ein erster Impuls für die Praxis könnte darin liegen, den Einflussfaktoren auf die Planungspraxis (Publikation 4) verstärkte Aufmerksamkeit zu widmen. Diese Einflussfaktoren sind durch ihre gleichlautenden Anfangsbuchstaben (P) leicht einprägsam. Sie können als Glieder einer langen Kette aufgefasst werden, welche voneinander abhängig sind und die Planungspraxis gemeinsam beeinflussen. Einzelne Glieder dieser Kette können von größerem Einfluss sein als andere. Diese Einflussfaktoren sind von maßgeblicher Bedeutung für die gezielte Beeinflussung der Regional Governance Capacities der Raumplanung. Manche Glieder der Kette fungieren als Stellschrauben, was bedeutet, dass sie bewusst verändert werden können, z. B. indem die personellen und finanziellen Kapazitäten der überörtlichen Raumplanung erhöht werden oder indem in die Ausbildung von PlanerInnen investiert wird (Kießling/Wohlgemuth/Pütz 2022).

Viele dieser Glieder an der Kette von Einflussfaktoren sind für Akteure aus der Planungspraxis auf dem ersten Blick starr und nicht beeinflussbar. Bei genauerer Betrachtung ist dies aber nur zum Teil richtig. Die Ergebnisse dieser Arbeit zeigen, dass es sich in der Planungspraxis häufig lohnt, Gelegenheiten zu nutzen. Diese Gelegenheiten (opportunities) sind ein Kriterium des Regional-Governance-Capacities-Konzepts (Kiessling/Pütz 2020). So können personelle Vakanzen dazu genutzt werden, vielversprechende Persönlichkeiten in einflussreiche Positionen zu bringen. In der Schweiz wurde die Landschaftsinitiative als plebiszitäres Element als Gelegenheit dafür genutzt, eine umfassende Revision des Raumplanungsgesetzes auf den Weg zu bringen. Neben plebiszitären Elementen kann ein hoher oder veränderter politischer Wille eine Gelegenheit darstellen, Verbesserungen der Regional Governance Capacities der überörtlichen Raumplanung in einem bestimmten Bereich zu erreichen. Auch können PlanerInnen die Veränderung politischer und gesellschaftlicher Diskurse dazu nutzen, Instrumente der überörtlichen Raumplanung anders anzuwenden oder neue Instrumente zu entwickeln (Publikation 3) (Kießling/Pütz 2022). Dieses Nutzen von Diskursen lässt sich z. B. im Freistaat Bayern infolge eines verstärkten gesellschaftlichen Problembewusstseins für die hohe Flächenneuanspruchnahme feststellen.

Ein wichtiger Impuls für die Praxis der überörtlichen Raumplanung liegt nach dem Regional-Governance-Capacities-Konzept in den Fähigkeiten und Leistungen der an regionalen Planungsprozessen beteiligten Akteure. So spielen Lernprozesse eine zentrale Rolle. Essentiell ist es daher, die Ziele und Inhalte überörtlicher Raumplanung immer wieder zu kommunizieren, da die überörtliche Raumplanung sehr komplex ist und Akteure aus der Politik und der Zivilgesellschaft sich häufig zu wenig mit dieser Materie auskennen. Diese Lernprozesse sind ein wichtiger Bestandteil einer erfolgreichen Koordination von Interessen und können die Akzeptanz von Planungsprozessen und deren Ergebnissen fördern, auch wenn klar ist, dass in einem konfliktreichen Feld wie der überörtlichen Raumplanung oft nicht alle Akteure zufrieden gestellt werden können (vgl. Publikation 4) (Kiessling/Pütz 2020, Kießling/Wohlgemuth/Pütz 2022).

Aus dieser Arbeit ergeben sich für die wesentlichen Akteure der regionalen Governance-Regimes der überörtlichen Raumplanung – vor allem PlanerInnen sowie Personen in den wesentlichen Entscheidungsgremien der überörtlichen Raumplanung – essentielle Eigenschaften für eine Erhöhung der Regional Governance Capacities. So fördert eine hohe Überzeugungskraft die Akzeptanz sowie die Lern- und Handlungsbereitschaft bei anderen Akteuren. So scheint der kommunikative Planungsstil des Kantons St. Gallen stark von der hohen Überzeugungskraft eines Kantonsplaners beeinflusst worden zu sein. Eine weitere, in Koordinationsprozessen relevante Eigenschaft ist die Verhandlungsfähigkeit. Dies spiegelt sich im Kriterium Interaktionen des Regional-Governance-Capacities-Konzepts wider. Die Bedeutung der Verhandlungsfähigkeit für Planungsprozesse stellt sicherlich keine Neuigkeit dar. Diese Arbeit hat jedoch gezeigt, dass Überzeugungskraft und Verhandlungsfähigkeit als Eigenschaften von Akteuren nicht ausreichen, um Regional Governance Capacities zu maximieren.

Ein wesentlicher Impuls, der sich vor allem im Planungsstil des Kantons Zürich und als Ergebnis der Publikation 2 zeigt, ist daher das Durchsetzungsvermögen von Behörden der überörtlichen Raumplanung. Die Regional Governance Capacities scheitern den Erkenntnissen dieser Arbeit zufolge regelmäßig daran, dass einflussreiche Einzelakteure die häufig am Gemeinwohl orientierten Ziele und Festlegungen der überörtlichen Raumplanung aufweichen oder verwässern. Hier braucht es Durchsetzungsvermögen seitens der PlanerInnen (Kießling/Pütz 2022). Dies stellt jedoch aufgrund des Wunsches, Konflikte zu vermeiden sowie der Gefahr rechtlicher, beruflicher oder persönlicher Konsequenzen häufig eine Gratwanderung mit ungewissem Ausgang dar und ist daher nicht einfach zu realisieren (s. auch (Grange 2017; Dobrucká 2018; Leibenath 2019).

Schließlich ist als letzter Impuls für die Praxis das Wechselspiel aus „vorpreschen“ und „zurückrudern“ zu nennen. Dies bedeutet, dass die Steuerungs- und Koordinationsleistungen der überörtlichen Raumplanung dadurch erhöht werden können, dass eine Region einerseits neue oder angepasste Instrumente oder Methoden entwickelt und in der Praxis testet, aber andererseits auch die Bereitschaft und die Möglichkeit besteht, diese neuen Instrumente oder Methoden nachträglich anzupassen, wenn sich in der Praxis Defizite oder Änderungsbedarfe zeigen. Ein Beispiel ist der Kanton St. Gallen mit seiner Arbeitszonenplanung, die derzeit aufgrund der Praxiserfahrungen angepasst wird (Publikation 3); aber auch der Kanton Zürich ist in den siebziger Jahren mit seiner sehr frühen Implementierung des Instruments der abschließenden Festlegung des Siedlungsgebiets schweizweit vorgeprescht. Die Steuerungsfähigkeit dieses Instruments im Kanton Zürich scheint überzeugt zu haben, weil das Instrument fast vier Jahrzehnte später bei der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes als Vorbild für die anderen Kantone gedient hat (Kießling/Pütz 2020, 2021, s. Publikationen 1 und 2). Für eine nachträgliche Anpassung von Raumplanungsinstrumenten infolge praktischer Erfahrungen braucht es jedoch Möglichkeiten dafür – und diese sind nicht immer gegeben. So erfordern beispielsweise Regionalplanänderungen in Deutschland aufwändige Verfahren, die viel Zeit in Anspruch nehmen und viele Kapazitäten fordern.

III.4.2 Impulse aus der Schweiz für Deutschland

Was können Deutschland und die Schweiz bei den Regional Governance Capacities der überörtlichen Raumplanung in der Praxis voneinander lernen? Diese Frage kann im Sinne von Impulsen für die Praxis nur eingeschränkt beantwortet werden, weil häufig nationale rechtliche Rahmenbedingungen oder andere übergeordnete Restriktionen ursächlich für die in dieser Arbeit empirisch festgestellten Unterschiede zwischen beiden Ländern sind. Impulse, die als unabhängig von diesen nationalen Rahmenbedingungen zu erachten sind, sind dagegen häufig allgemeingültig, basieren auf universellen Einflussfaktoren (Kießling/Wohlgemuth/Pütz 2022, s. Publikation 4) und wurden im vorangegangenen Kapitel bereits genannt und erläutert.

Als vier mögliche Impulse aus Schweizer Kantonen für Planungsregionen in Deutschland können die Aufstellung gesamthafter Raumkonzepte, das Verständnis von kantonaler Richtplanung als „rollende

Planung“, jährliche Teilrevisionen sowie die abschließende Festlegung des Siedlungsgebiets genannt werden.

Den kantonalen Richtplänen sind in der Regel gesamthafte Raumkonzepte bzw. Raumentwicklungsstrategien vorangestellt (ARE 2014c: 8). Dies ergibt sich aus den bundesgesetzlichen Vorgaben (Art. 8, Abs. 1, Bst. a RPG), nachdem die Kantone verpflichtet sind, im kantonalen Richtplan darzustellen, wie sich der Kanton räumlich entwickeln soll. Diese Raumkonzepte enthalten als informelle Instrumente übergreifende und strategische Zielsetzungen für die zukünftige räumliche Entwicklung des jeweiligen Kantons und bringen Vorteile mit sich, die auch in deutschen Planungsregionen genutzt werden können. Sie beinhalten neben den textlichen Formulierungen in der Regel eine Karte, welche die Handlungsräume und wesentlichen räumlichen Verflechtungen im Kanton aufzeigt. Sie haben eine überschaubare Länge (z. B. Kanton Zürich 11 Seiten) und wurden in den Fällen St. Gallen und Zürich im Vorfeld zur Gesamtrevision der jeweiligen kantonalen Richtpläne erarbeitet (ARE Zürich 2015; AREG 2018). Den für Deutschland in dieser Arbeit untersuchten Regionalplänen hingegen ist kein gesamthafte Leitbild oder Konzept vorangestellt. In dieser Arbeit hat keine gesamthafte Überprüfung der Existenz von übergeordneten Leitbildern oder Strategien für Regionalpläne in Deutschland stattgefunden, es wird jedoch vermutet, dass auch aufgrund der rechtlichen Vorgaben das Instrument des Raumkonzepts in der Schweiz verbreiteter ist als in Deutschland⁵. Anders als die in Deutschland im Vorfeld von Fortschreibungen häufig erstellten fachlichen Konzepte (z. B. Gewerbeflächen- oder Einzelhandelskonzepte) haben die gesamthafte Raumkonzepte mehrere Vorteile. Erstens schaffen sie einen übergeordneten Rahmen für die Regionalplanung, der mit anderen Akteuren partizipativ entwickelt wird und ein gesamthafte Leitbild für die spätere formelle Richtplanung darstellt. Dadurch kann eine auf Konsens beruhende Basis für die überörtliche Raumplanung gefunden werden, was möglicherweise in der formellen Regionalplanung auftretende Missverständnisse und Konflikte im Vorfeld eindämmt. Zweitens können verbindliche Festlegungen im Regionalplan stets auf Kongruenz mit dem Raumkonzept überprüft werden. Dies könnte Uneinstimmigkeiten zwischen einzelnen Festlegungen in den Plänen reduzieren. Drittens können sektorale Fachgutachten, z. B. im Bereich Gewerbe oder Einzelhandel, mit dem Raumkonzept abgestimmt werden. Insgesamt ist zu vermuten, dass gesamthafte Raumkonzepte das Konfliktpotenzial der überörtlichen Raumplanung eindämmen, eine hohe Kongruenz der Inhalte von Raumordnungsplänen befördern, die Akzeptanz erhöhen und Widersprüche zwischen Festlegungen reduzieren können.

Ein nächster Impuls aus der Schweiz für Deutschland könnte die im Kanton St. Gallen analysierte Unterscheidung zwischen Vororientierungen, Zwischenergebnissen und Festsetzungen in kantonalen Richtplänen sein (Publikationen 3 und 4) (Kießling/Pütz 2022; Kießling/Wohlgemuth/Pütz 2022). Grund dafür ist, dass diese Differenzierung im Sinne einer rollenden Planung Aufstellungs- und Änderungsprozesse beschleunigen und die Gefahr einer voreiligen, möglicherweise fehlerhaften Abwägung

⁵ Bei einem Blick in 10 zum Stand 30. September 2021 rechtskräftigen Regionalplänen in Deutschland aus unterschiedlichen Bundesländern (Mittlerer Oberrhein, Neckar-Alb, Rheinhessen-Nahe, Westsachsen, Region Magdeburg, Westmittelfranken, Südostoberbayern, Nordhessen, Düsseldorf, Westpfalz) wurde nur für den Regionalplan Westpfalz ein ansatzweise vergleichbares, dem Regionalplan vorangestelltes informelles Konzept gefunden (Planungsgemeinschaft Westpfalz 2004).

konfliktreicher Sachverhalte reduzieren könnte. Anders als bei den in Deutschland verwendeten Zielen und Grundsätzen der Raumordnung können durch die drei Koordinationsstände auch Inhalte in Raumordnungsplänen aufgegriffen werden, welche noch nicht vollständig abgewogen sind (Vororientierungen und Zwischenergebnisse). In Deutschland hingegen können nur zur Abwägung stehende Grundsätze der Raumordnung oder final abgewogene Ziele als rechtsverbindliche Festlegungen Eingang in Raumordnungspläne finden. Weil sich bei vielen konfliktreichen Sachverhalten die abschließende Koordination von Interessen als langwierig darstellt, könnte die Beschränkung auf Ziele und Grundsätze ein Grund für lange Aufstellungs- und Änderungsverfahren in der überörtlichen Raumplanung in Deutschland sein. Wenn aufgrund von Koordinationsproblemen ein Sachverhalt lediglich als Grundsatz in den Raumordnungsplan aufgenommen, aufgrund fehlerhafter Abwägung erfolgreich rechtlich angefochten oder gänzlich weggelassen wird, kann dies hingegen sich über Jahre hinziehende Steuerungsdefizite mit sich bringen und die Regional Governance Capacities der überörtlichen Raumplanung in einer Region reduzieren. Bestünde jedoch auch in Deutschland die Möglichkeit, Festlegungen differenziert nach Koordinationsstand in die Raumordnungspläne aufzunehmen und diese nach und nach in rechtsverbindliche Festlegungen zu überführen, könnten diese Probleme vermieden werden. Allerdings darf ein Raumordnungsplan dadurch nicht zu einer Wunschliste für Partikularinteressen werden, sondern muss stets eine nachhaltige, am Gemeinwohl orientierte räumliche Entwicklung zum Ziel haben.

Eng im Zusammenhang mit der Unterscheidung von Koordinationsständen steht die in den Kantonen St. Gallen und Zürich betriebene Praxis der jährlichen Teilrevision kantonaler Richtpläne (Kießling/Wohlgemuth/Pütz 2022), welche aufgrund ihrer Flexibilität, der Korrekturmöglichkeit und der graduellen Weiterentwicklung des Planungsinstruments auch in Deutschland von Vorteil sein könnte. In Deutschland wird kurzfristigem Änderungsbedarf bei Raumordnungsplänen häufig durch Zielabweichungs- oder Planänderungsverfahren Rechnung getragen: Teilweise wird möglicherweise aufgrund der hohen bürokratischen Hürden auch darauf verzichtet, kurzfristig auftretendem Änderungsbedarf nachzukommen. Zwar gibt es auch in Deutschland Planungsregionen, bei den Regionalplanänderungen inzwischen vergleichsweise häufig stattfinden (z. B. Regionalverband Neckar-Alb 2021). Hier erfolgen aber nur punktuelle, aufgrund einzelner Vorhaben notwendige Änderungen, es handelt sich nicht um von vornherein eingeplante jährliche Revisionen wie in einigen Schweizer Kantonen. Es ist anzunehmen, dass die in den Kantonen St. Gallen und Zürich praktizierten jährlichen Teilrevisionen auch bei deutschen Raumordnungsplänen mehrere Vorteile mit sich bringen könnten. Erstens könnten schneller Anpassungen an sich ändernde (rechtliche) Rahmenbedingungen und Herausforderungen durchgeführt werden. Zweitens könnten Raumordnungspläne bei Defiziten und Fehlern, die sich erst im „Praxistest“ manifestieren, rascher korrigiert werden. So kann eine „rollende Planung“ entstehen. Bei den Fällen Südlicher Oberrhein, Donau-Iller und Zürich hat sich während der empirischen Erhebung herausgestellt, dass Gesamtfortschreibungen und -revisionen aufgrund ihrer Komplexität und ihres immensen Koordinationsaufwands sehr zeitaufwändig sind und von Akteuren der regionalen Governance-Regimes sehr viel abverlangen. Insgesamt erscheint die Praxis der jährlichen Teilrevisionen vielversprechend für die

Regionalplanung in Deutschland zu sein. Allerdings ist zu vermeiden, dass die Regionalplanung zu einem „Wunschkonzert“ einzelner Interessen wird und dass die jährlichen Fortschreibungen die beteiligten Akteure überfordern. Die überörtliche Raumplanung sollte auch weiterhin die strategische Ordnung und Sicherung von Raumnutzungen im Fokus haben. Hierfür könnten die beständigeren Raumkonzepte dienlich sein.

Abschließend soll hier als Impuls aus der Schweiz für Deutschland die infolge der Teilrevision des Schweizer Raumplanungsgesetzes (RPG) seit 2019 bestehende schweizweite Verpflichtung genannt werden, die Siedlungsfläche und deren Verteilung im Kanton in den kantonalen Richtplänen abschließend festzulegen (s. Abschnitt I.1). Gemäß Art. 15 RPG sind die Bauzonen so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen. Durch die Verpflichtung der abschließenden Festlegung und Dimensionierung der Siedlungsfläche müssen die Kantone konkrete, nachvollziehbare Vorgaben für ihre zukünftige Entwicklung machen und diese in verbindliche Festsetzungen im kantonalen Richtplan überführen. Offen bleibt die Frage, in wie fern dieses Instrument in der Schweizer Raumplanung die Eindämmung der Zersiedelung unterstützt (Kießling/Wohlgemuth/Pütz 2022). Eine Analyse an vier Kantonen, darunter dem Kanton Zürich, hat ergeben, dass manche Kantone hohe Annahmen für das zukünftige Bevölkerungswachstum treffen und so ein relativ großes Siedlungsgebiet festlegen können (Schneitter 2016: 15). Dies wurde in der Fallstudienanalyse von einigen InterviewpartnerInnen bestätigt. Zwar gibt es in einigen Raumordnungsplänen Deutschlands bereits mit der abschließenden Festlegung der Siedlungsfläche vergleichbare regionalplanerische Steuerungsinstrumente, so die allgemeinen Siedlungsbereiche in Nordrhein-Westfalen (s. III.1). Allerdings gilt das bei Weitem nicht für alle Planungsregionen. Eine verbreitete Anwendung der abschließenden Festlegung des Siedlungsgebiets könnte eine nachhaltige Siedlungsentwicklung unterstützen. Denn anders als bei multifunktionalen freiraumschützenden Festlegungen wie regionalen Grünzügen muss bei der abschließenden Festlegung des Siedlungsgebiets nicht für jede einzelne Freifläche während der Planerstellung begründet werden, warum diese nicht bebaut werden soll. Einschränkend ist bei der abschließenden Festlegung des Siedlungsgebiets zu beachten, dass es realistischer Annahmen über das Bevölkerungswachstum bedarf und dass zunächst weitere Flächen „verbraucht“ werden, also keine Flächenkreislaufwirtschaft stattfindet.

III.4.3 Impulse aus Deutschland für die Schweiz

Aus dieser Arbeit können nur wenige Impulse aus der Praxis der überörtlichen Raumplanung aus Deutschland für die Schweiz abgeleitet werden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Schweiz von Deutschland im Bereich der überörtlichen Raumplanung nichts lernen könnte. Denn die vorliegende Arbeit hat die überörtliche Raumplanung nur in Bezug auf die Steuerung der Siedlungsentwicklung untersucht (und nicht z. B. auf die Rohstoffsicherung oder die Sicherung von Gebieten für die Nutzung erneuerbarer Energien). Zudem basiert die Arbeit auf wenigen Fallstudien, welche nicht die Bandbreite der Planungspraktiken in Deutschland gänzlich abdecken (s. Kap. III.1).

Das Beispiel der Planungsregion Donau-Iller zeigt, dass die Regionalplanung in Deutschland stark auf funktionalen Räumen und Verflechtungen basiert. Im Falle Donau-Iller wurde basierend auf einem Staatsvertrag eine grenzüberschreitende Planungsregion über zwei Bundesländer hinweg gegründet. Die Abgrenzung der meisten Planungsregionen in Deutschland basiert auf funktionalen Räumen (Prieb 2018a). Es ist anzunehmen, dass diese funktionale Abgrenzung Vorteile für die räumliche Planung hat, weil sie eher mit realen Verflechtungen übereinstimmt. Ganz anders sieht es in der Schweiz aus, wo die Abgrenzungen der Kantone historisch bedingt sind und in vielen Fällen, z. B. im Kanton St. Gallen oder im Kanton Schwyz, wenig mit realen funktionalen Verflechtungen zu tun haben (s. Kap. I.4.4). Ein Impuls für die Praxis der Raumplanung in der Schweiz wäre daher, funktionale Räume in der überörtlichen Raumplanung zukünftig stärker zu berücksichtigen und grenzüberschreitende Planungen zu forcieren. Ein guter Ansatz sind hier die bestehenden, teils grenzüberschreitenden Schweizer Agglomerationsprogramme (ARE 2019).

Ein weiterer Impuls aus Deutschland für die Raumplanung in der Schweiz könnte das in Baden-Württemberg und Bayern in der Landesplanung verankerte sogenannte Anbindegebot sein (s. Publikation 3). Das Anbindegebot dient der Vermeidung von Zersiedelung. Es schreibt vor, dass neue Baugebiete ausreichend an den Siedlungsbestand angebunden sein müssen (Plansatz 3.1.9 Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002, Plansatz 3.3 Landesentwicklungsprogramm Bayern 2018) (Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2002; Bayerische Staatsregierung 2020). Eine solche Regelung gibt es zumindest in den untersuchten Schweizer Kantonen nicht (ARE Zürich 2015; AREG 2018; Volkswirtschaftsdepartement des Kantons Schwyz 2020). Zwar ist nach Art. 1 RPG das Baugebiet vom Nichtbaugebiet zu trennen und Kulturland darf nicht zerstückelt werden (Art. 15 Abs. 4 RPG). Allerdings schreiben diese Regelungen nicht vor, wie und ob ein Baugebiet an den Siedlungsbestand angebunden sein muss. Möglicherweise könnte die Etablierung einer mit dem Anbindegebot vergleichbaren, strikt zu beachtenden Regelung in kantonalen Richtplänen oder gar im Raumplanungsgesetz neben den vorhandenen Instrumenten dazu beitragen, die Zersiedelung in der Schweiz einzudämmen. Wichtig ist aber, dass eine solche Regelung nicht durch zu viele Ausnahmen ausgehöhlt wird, wie es in Bayern kritisiert wird (Kießling/Pütz 2022).

III.5 Zukünftige Steuerungsfähigkeit der überörtlichen Raumplanung

Der letzte Abschnitt geht der Frage nach, in wie fern die überörtliche Raumplanung in Deutschland und der Schweiz im Hinblick auf die gegenwärtigen und in naher Zukunft drohenden Krisen steuerungs- und koordinationsfähig ist.

Mit Krisen sind hier vor allem die Klimakrise und die Biodiversitätskrise gemeint, aber auch weitere Krisen fallen darunter wie zum Beispiel die Bodenkrise, also die u. a. aufgrund von Flächeninanspruchnahme, intensiver landwirtschaftlicher Nutzung weltweit angespannte Lage der Böden (WBGU 2020: 13, 22-30). Bei der Biodiversitätskrise handelt es sich um das Verschwinden einer Vielzahl an Tier- und Pflanzenarten in einem historisch einmaligen Ausmaß. Die Folgen dieses Massenaussterbens können

noch nicht vollständig abgeschätzt werden, mit Sicherheit werden jedoch wichtige Funktionen von Tieren und Pflanzen, so für die Befruchtung von Nutzpflanzen, für Nahrungsketten und für die Qualität von Böden dadurch nachhaltig und stark beeinträchtigt (WBGU 2020: 1, 8, 37). Neben der Biodiversitätskrise stellt die Klimakrise die zweite große Bedrohung für die Menschheit dar. Schon 2050 werden die Temperaturen in Deutschland – unabhängig von aktuellen und zukünftigen Klimaschutzmaßnahmen – gegenüber dem vorindustriellen Niveau um 1,9 bis 2,3 Grad höher sein. Dies dürfte für die Schweiz in ähnlicher Weise gelten. Allein diese Temperaturveränderung wird mit hoher Wahrscheinlichkeit viele raumrelevante Veränderungen mit sich bringen, so Waldsterben, flächenhafte Waldbrände, vermehrte Hochwasserkatastrophen, lang andauernde Hitzewellen, häufigere und längere Stromausfälle und großräumige Ernteverluste in der Landwirtschaft. Im Alpenraum kommen zusätzlich alpine Gefahren wie Massenbewegungen dazu (WSL o.J.; Reimer/Staud 2021: 35, 42ff., 92ff., 113ff., 227ff., 260-261). Kurzum: Die Krisen werden auch die Raumplanung in Deutschland und der Schweiz herausfordern. Daher stellt sich die Frage: Wie steht es um die Regional Governance Capacities der überörtlichen Raumplanung, wenn es um die Bewältigung dieser Krisen geht?

Bei der Beantwortung dieser Frage ist zunächst wichtig, dass der Begriff Regional Governance Capacities genauso wie die in dieser Arbeit entwickelten Konzepte (Publikationen 1 und 2) nichts darüber aussagen, in welche Richtung gesteuert wird. Der Begriff „steuern“ wird im Kontext der überörtlichen Raumplanung häufig verwendet. Ein Blick in den Duden zeigt als erste Begriffsklärung: „das Steuer [...] eines Fahrzeugs bedienen und dadurch die Richtung des Fahrzeugs bestimmen; durch Bedienen des Steuers [...] in eine bestimmte Richtung bewegen“ (Bibliographisches Institut GmbH o.J.). Ausgehend davon kann die überörtliche Raumplanung im Sinne einer Metapher als ein Schiff betrachtet werden, welches über das Meer fährt. Wenn das Schiff hervorragend ausgestattet ist hinsichtlich Technik, Sicherheit und Können der Seefahrer und Seefahrerinnen, liegt eine hohe Steuerungsfähigkeit vor. Aber ohne eine vorgegebene Richtung und ohne ein festgelegtes Ziel ist diese Steuerungsfähigkeit von keinem großen Nutzen. Erst, wenn ein Ziel feststeht, kann das Schiff mit seiner Besatzung seine Fähigkeiten entfalten und Leistungen erbringen.

Damit sind Regional Governance Capacities kein normatives Konzept. In dieser Arbeit wurden die kontextspezifischen und situativen Ausprägungen der Steuerungs- und Koordinationsfähigkeiten sowie -leistungen der überörtlichen Raumplanung an den in Raumordnungsplänen festgelegten Zielen und Vorgaben gemessen. So konnten Aussagen darüber getroffen werden, ob Regional Governance Capacities in einem bestimmten Planungsfall eher hoch oder eher niedrig sind (Kiessling/Pütz 2020, s. Publikation 1). Die Raumordnungspläne können damit verglichen werden mit dem Navigationssystem auf einem Schiff, auf dem eine bestimmte Route mit einem bestimmten Ziel eingestellt ist. Wenn das Schiff die Route meistert und das Ziel erreicht, ist die Steuerungsfähigkeit hoch.

Doch ist es angesichts der drohenden Krisen ausreichend, die Steuerungsfähigkeiten und -leistungen der überörtlichen Raumplanung an einem einzigen Instrument festzumachen? Ein Raumordnungsplan kann

eine starke Orientierung hin zu Wirtschaftswachstum haben, er kann sich stark auf die Wohnraumschaffung fokussieren oder stark auf die Freihaltung der unbebauten Fläche setzen. Zugespißt gesagt: Nach dem Regional-Governance-Capacities-Konzept kann eine Region, die sich alleine auf das Wirtschaftswachstum fokussiert, ohne große Rücksicht auf andere Belange wie den Erhalt von Freiraum, hohe Regional Governance Capacities aufweisen. Wenn sie die im Raumordnungsplan festgelegten Ziele erreicht. Soll das „Raumplanungs-Schiff“ aber plötzlich einen anderen Kurs einschlagen, ist die Steuerungsfähigkeit vielleicht nicht mehr ganz so hoch. Weil es auf dem neuen Kurs beispielsweise auf unbekannte Gewässer stößt oder Ereignisse wie Unwetter geschehen – oder eben auf Krisen trifft, welche die überörtliche Raumplanung vor bislang ungeahnte Herausforderungen stellen, wie die Klima-, die Biodiversitäts- und die Bodenkrise.

Wie steuerungsfähig ist also die überörtliche Raumplanung im Hinblick auf die gegenwärtigen und in naher Zukunft drohenden Krisen? Diese Frage kann als Ausblick zu dieser Arbeit nur ansatzweise beantwortet werden. Es hat sich gezeigt, dass Abwägungsprozesse und Verfahren in der überörtlichen Raumplanung häufig sehr lange dauern und Raumordnungspläne besonders in Deutschland nicht schnell an neue Erkenntnisse oder Herausforderungen angepasst werden können. Zudem hat sich gezeigt, dass viele Einflussfaktoren auf Regional Governance Capacities nicht einfach zu ändern sind, beispielsweise aufgrund von Persönlichkeiten, die in einflussreichen Positionen verharren und die dringende Notwendigkeit, angesichts der drohenden Krisen schnell zu handeln, nicht antizipieren. Schließlich hat sich in dieser Arbeit herauskristallisiert, dass die grundlegenden Prinzipien der deutschen und Schweizer überörtlichen Raumplanung wie das Abwägungsgebot und das Gegenstromprinzip sowie Einflussfaktoren wie politischer Wille, kommunale Planungshoheit oder lang etablierte Planungskulturen im Sinne von Multilevel Governance häufig im Spannungsfeld mit einer stringenten, durchsetzungsstarken überörtlichen Raumplanung stehen. Dieses Spannungsfeld kann nicht-nachhaltige Wachstumsinteressen begünstigen und ökologische sowie klimarelevante Belange in den Hintergrund rücken. Dadurch steigt die Gefahr, dass die überörtliche Raumplanung an den wirklichen Problemen vorbeiplant.

Die genannten Argumente legen den vorsichtigen Schluss nahe, dass die überörtliche Raumplanung vor allem in Deutschland, aber auch in der Schweiz, hinsichtlich der drohenden Krisen aktuell nicht ausreichend steuerungsfähig ist. Diese Arbeit hat Impulse aufgezeigt, welche die überörtliche Raumplanung womöglich steuerungsfähiger macht (Kap. III.4). Voraussetzung für eine Steuerungsfähigkeit in Zeiten von Krisen ist das Vorhandensein eines politischen Willens für entsprechende Veränderungen. Nur dadurch können die rechtlichen Rahmenbedingungen für einen Wandel geschaffen und die notwendigen Kapazitäten bereitgestellt werden. In der direktdemokratisch geprägten Schweiz kann dieser politische Wille durch Abstimmungen generiert werden, wenn die Mehrheit des Stimmvolks einen Paradigmenwandel befürwortet. Ist dieser übergeordnete politische oder plebiszitäre Wille vorhanden, müssen Gelegenheiten genutzt werden, um die überörtliche Raumplanung für die zukünftigen Krisen zu wappnen. Planungsinstrumente der überörtlichen Raumplanung müssen so angepasst werden, dass sie die soziale und vor allem ökologische Dimension der Nachhaltigkeit deutlich in den Vordergrund stellen und die

Folgen des unabwendbaren Wandels antizipieren, z. B. durch die stärkere Sicherung hochwassergefährdeter Gebiete und landwirtschaftlicher Flächen, die Förderung eines klimawandelangepassten Umbaus von Städten, die Sicherung und Umsetzung regionaler Biotopverbundkonzepte, den Ausbau der erneuerbaren Energien sowie die Realisierung einer Flächenkreislaufwirtschaft. PlanerInnen brauchen Überzeugungskraft, Verhandlungsfähigkeit und Durchsetzungsvermögen, um den Wandel hin zu einer auch in Krisenzeiten steuerungsfähigen Raumplanung mit zu unterstützen. Die Umsetzung der Instrumente muss kontrolliert und beobachtet werden.

Vor allem aber müssen für eine zukünftige Steuerungsfähigkeit der Raumplanung Planungsprozesse beschleunigt werden. Denn die genannten Krisen werden sich schon in den nächsten Jahren verstärken und die Zeit für jahrelange Planungsprozesse wird mit großer Wahrscheinlichkeit fehlen. Diese Beschleunigung von Planungsprozessen wird bereits diskutiert, so beispielsweise im Forschungsprojekt „MORO Planbeschleunigung“ in Deutschland, bei Revisionen kantonaler Planungs- und Baugesetze in der Schweiz (Regierung Kanton Graubünden 2004-2005; Cina/Ecoeur/Jerjen 2013; BBSR 2021) oder, in Bezug auf den Ausbau Erneuerbarer Energien, seit 2022 von der neuen Bundesregierung (Ampel-Koalition) in Deutschland (BMW 2022). Hier könnte die Abwägung eine Rolle spielen, da sie nach einer im Projekt „MORO Planbeschleunigung“ durchgeführten Umfrage ein wesentlicher Grund für lange Planungsprozesse ist (BMI 2021). Zudem konstatiert ein Forschungsbericht der ARL: „[Ö]konomische (Wachstums-)Rationalität spiegelt sich auch in planerischem Denken und der Wahl der Strategien wider [...], mit deutlichen Auswirkungen für Abwägungsprozesse“ (Schulz/Warner 2021:52).

Aus diesen zwei Aussagen lässt sich schließen, dass es einer Beschleunigung von Abwägungsprozessen einerseits und einer Verschiebung dieser Abwägungsprozesse in Richtung der sozialen und ökologischen Dimension der Nachhaltigkeit andererseits bedarf. Angesichts der uns drohenden Krisen stellt sich die Frage, ob in der Abwägung nicht manche Belange existenziellerer Natur sind als andere und ob ein verstärktes Bewusstsein darüber, welche Belange wirklich essentiell sind, zukünftige Abwägungsprozesse beschleunigen könnte. So kann die Sicherung ausreichend landwirtschaftlicher Flächen für die Ernährung der Bevölkerung, wie sie in der Schweiz durch den Sachplan Fruchtfolgeflächen geschieht, als existenzieller eingestuft werden als die Ausweisung von Baugebieten mit Einfamilienhäusern auf eben diesen landwirtschaftlichen Flächen. Eine Akzentverschiebung in Richtung für eine zukunftsfähige Raumentwicklung wirklich essentieller Belange könnte die überfachliche und überörtliche Raumplanung im Hinblick auf die Krisen steuerungsfähiger machen. Diese These ist sicherlich gewagt und die Diskussion, welche Belange existenzieller sind als andere ist konfliktbehaftet und wirft sicherlich auch rechtliche Fragen auf. Wie in vielen Situationen gibt es hier keine Dichotomie, kein Schwarz und Weiß mit nicht essentiellen Belangen einerseits und essentiellen Belangen andererseits, sondern es besteht ein Kontinuum mit vielen Abstufungen. Denn auch hier gilt: Regional Governance Capacities sind situativ und kontextspezifisch und manifestieren sich in jedem Planungsfall auf andere Weise. Doch Akteure der überörtlichen Raumplanung sollten hier in einen Diskurs einsteigen, um in Zukunft einen Beitrag

zur Bewältigung der Krisen zu leisten und die überörtliche Raumplanung für die zukünftigen Herausforderungen steuerungsfähig zu machen.

LITERATURVERZEICHNIS

- Alexander, E.R. (2012): What is successful planning and (how) can we measure it? In: Evaluation for Participation and Sustainability in Planning, 32–48.
- Altrock, U. (2008): Umfrage zur Planungskultur: Notizen zu einer anhaltenden Diskussion. In: pnd online, IV, 53–60.
- ARE (Bundesamt für Raumentwicklung) (Hrsg.) (o.J.a): Sachplan Fruchtfolgeflächen SP FFF. <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/konzepte-und-sachplaene/sachplaene-des-bundes/sachplan-fruchtfolgeflaechen-sp-fff.html> (17.10.2021).
- ARE (Hrsg.) (o.J.b): Was ist ein Richtplan? <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/kantonale-richtplaene/was-ist-ein-richtplan.html> (14.09.2021).
- ARE (Hrsg.) (2008): Richtplananpassung Regionen Höfe, March und 1. Teil Rigi-Mythen. Prüfungsbericht. Bern.
- ARE (Hrsg.) (2014a): Bundesrat setzt revidiertes Raumplanungsgesetz auf den 1. Mai 2014 in Kraft. <https://www.are.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/medienmitteilungen/medienmitteilungen-im-dienst.msg-id-52521.html> (22.03.2019).
- ARE (Hrsg.) (2014b): Erläuternder Bericht zur Teilrevision vom 2. April 2014 der Raumplanungsverordnung. Umsetzung der Teilrevisionen vom 15. Juni 2012 und vom 22. März 2013 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979. Bern.
- ARE (Hrsg.) (2014c): Umsetzung der Teilrevision vom 15. Juni 2012 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 . Ergänzung des Leitfadens Richtplanung. Bern.
- ARE (Hrsg.) (2019): Agglomerationsprogramme 3. Generation. <https://www.are.admin.ch/are/de/home/verkehr-und-infrastruktur/programme-und-projekte/pav/3g.html> (14.10.2021).
- ARE (Hrsg.) (2021): WebGIS ARE. Gemeindetypologie ARE. <https://map.geo.admin.ch/?lang=de&topic=are&bgLayer=ch.swisstopo.pixelkarte-grau&catalogNodes=954,959,965> (17.09.2021).
- ARE Zürich (Amt für Raumentwicklung Kanton Zürich) (Hrsg.) (o.J.): Regionalplanung. <https://www.zh.ch/de/planen-bauen/raumplanung/richtplaene/regionale-richtplaene.html> (25.01.2021).
- ARE Zürich (Hrsg.) (2015): Kanton Zürich Richtplan. Beschluss des Kantonsrats (Festsetzung) Stand: 29. April 2015. Zürich.
- AREG (Amt für Raumentwicklung und Geoinformation Kanton St. Gallen) (Hrsg.) (2018): Richtplan Kanton St. Gallen. St. Gallen.

- ARL (Akademie für Raumforschung und Landesentwicklung) (Hrsg.) (2008): Deutsch-Schweizerisches Handbuch der Planungsbegriffe. Planungsbegriffe in Europa. Hannover, Bern.
- ARL (Hrsg.) (2018): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover.
- Arts, B.; Goverde, H. (2006): The Governance Capacity of (new) Policy Arrangements: A Reflexive Approach. In: Arts, B.; Leroy, P. (Hrsg.): Institutional dynamics in environmental governance. Dordrecht, 69–92. = *Environment & policy*, v. 47.
- Arts, B.; Leroy, P. (Hrsg.) (2006): Institutional dynamics in environmental governance. *Environment & policy*. Dordrecht. = *Environment & policy*, v. 47.
- Arts, B.; Leroy, P.; van Tatenhove, J. (2006): Political Modernisation and Policy Arrangements: A Framework for Understanding Environmental Policy Change. In: *Public Organization Review* 6, 2, 93–106. doi: 10.1007/s11115-006-0001-4.
- Arts, B.; van Tatenhove, J. (2004). Policy and power: A conceptual framework between the ‘old’ and ‘new’ policy idioms. In: *Policy Sciences*, 37(3-4), 339–356. <https://doi.org/10.1007/s11077-005-0156-9>
- Avenir Suisse (Hrsg.) (2010): Raumplanung zwischen Vorgabe und Vollzug. Inventar der kantonalen Instrumente zur Siedlungsentwicklung. Zürich.
- Barret, S.; Fudge, C. (Hrsg.) (1981): *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*. London, New York, Methuen.
- Baudepartement des Kantons St.Gallen (Hrsg.) (o.J.): Baudepartment. <https://www.sg.ch/politik-verwaltung/departemente-und-staatskanzlei/baudepartement.html> (17.09.2021).
- BauGB (Baugesetzbuch) vom 3. November 2017 (Stand am 8. August 2020).
- Baur, N.; Blasius, J. (Hrsg.) (2014): *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*. Wiesbaden, = Springer VS Handbuch.
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 1. Januar 2021).
- Bayerische Staatsregierung (Hrsg.) (2020): *Landesentwicklungsprogramm Bayern*. München.
- Bayerische Staatskanzlei (Hrsg.) (2018): Unzulässigkeit eines Volksbegehrens zur Begrenzung des Flächenverbrauchs in Bayern wegen Verstoßes gegen das Wesentlichkeitsgebot. VerfGH München, Entscheidung v. 17.07.2018 - Vf. 28-IX-18. <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2018-N-15430?hl=true> (11.11.2019).
- Bayerisches Landesamt für Statistik (Hrsg.) (2021a): Fläche: Gemeinden, Fläche (ALKIS), Art der tatsächlichen Nutzung (nach ALKIS-Nutzungsarten), Jahr (ab 2014). <https://www.statistikdaten.bayern.de/ge->

genesis/online?operation=abruftabelleBearbeiten&levelindex=2&levelid=1632114972528&auswahloperation=abruftabelleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&code=33111-001r&auswahltext=&nummer=4&variable=4&name=ALKIS1&nummer=5&variable=5&name=GEMEIN&werteabruf=Werteabruf#abreadcrumb (20.09.2021).

Bayerisches Landesamt für Statistik (Hrsg.) (2021b): Fläche: Gemeinden, Fläche, Art der tatsächlichen Nutzung (6)/(10)/(17), Jahr (von 1980 bis 2013). <https://www.statistikdaten.bayern.de/genesis/online?operation=abruftabelleBearbeiten&levelindex=2&levelid=1634197930423&auswahloperation=abruftabelleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&code=33111-201r&auswahltext=&nummer=4&variable=4&name=NUTZG1&nummer=5&variable=5&name=GEMEIN&werteabruf=Werteabruf#abreadcrumb> (14.10.2021).

Bayerisches Landesamt für Statistik (Hrsg.) (2021c): Volkszählung und Bevölkerungsfortschreibung: Gemeinden, Bevölkerung (Volkszählungen und aktuell), Stichtag. <https://www.statistikdaten.bayern.de/genesis/online?operation=abruftabelleBearbeiten&levelindex=2&levelid=1632116239511&auswahloperation=abruftabelleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&code=12111-101r&auswahltext=&nummer=2&variable=2&name=GEMEIN&werteabruf=Werteabruf#abreadcrumb> (20.09.2021).

BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hrsg.) (o.J.): Laufende Raumb Beobachtung - Raumabgrenzungen. Raumordnungsregionen. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/regionen/Raumordnungsregionen/raumordnungsregionen.html> (22.04.2021).

BBSR (Hrsg.) (2017): Siedlungsstrukturelle Kreistypen: Städtischer und Ländlicher Raum. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/downloads/downloadsReferenz2.html> (17.09.2021).

BBSR (Hrsg.) (2018a): Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung. INKAR. Entwicklung Beschäftigte 2011-2015 www.inkar.de (07.11.2018).

BBSR (Hrsg.) (2018b): Wachsende/schrumpfende Kreise 2011-2016. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/wachsend-schrumpfend-kreise/dl-karte-kreise-wachsend-schrumpfend.jpg;jsessionid=D51B2A666FE46272CADD67D1B9D16CFD.live21323?__blob=publicationFile&v=1 (17.09.2021).

BBSR (Hrsg.) (2020): Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung. INKAR. Bevölkerungsentwicklung (zensusbasiert) 2012-2017. www.inkar.de (14.10.2021).

- BBSR (Hrsg.) (2021): Forschungsprojekt: MORO Planungsbeschleunigung. Projektsteckbrief. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/moro/forschungsfelder/2020/moro-planungsbeschleunigung/01-start.html> (19.10.2021).
- Benz, A. (2004a): Governance- Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, A.; Dose, N. (Hrsg.): Governance - Regionen in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, 11–28.
- Benz, A. (2004b): Multilevel Governance. In: Benz, A.; Dose, N. (Hrsg.): Governance - Regionen in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, 297–310.
- Benz, A.; Dose, N. (Hrsg.) (2004): Governance - Regionen in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden.
- Benz, B.; Huster, E.-U. (Hrsg.) (2010): Soziale Politik, soziale Lage, soziale Arbeit. Wiesbaden.
- Bergische Universität Wuppertal (Hrsg.) (2021): Datenbank Bürgerbegehren. Baden-Württemberg. <http://www.datenbank-buergerbegehren.info/initiatives?region=BAW> (18.11.2021).
- Berke, P.; Backhurst, M.; Day, M.; Ericksen, N.; Laurian, L.; Crawford, J.; Dixon, J. (2006): What Makes Plan Implementation Successful? An Evaluation of Local Plans and Implementation Practices in New Zealand. In: Environment and Planning B: Planning and Design 33, 4, 581–600. doi: 10.1068/b31166.
- Bezirksregierung Detmold (Hrsg.) (2020): Zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche. Erläuterungskarte 1, Entwurf. https://www.bezreg-detmold.nrw.de/system/files/media/document/file/3.32_erlaeuterungskarte-1_zasb.pdf (14.10.2021).
- BFS (Bundesamt für Statistik Schweiz) (Hrsg.) (o.J.): Arealstatistik der Schweiz (AREA). <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/raum-umwelt/erhebungen/area.assetdetail.6813.html> (11.06.2021).
- BFS (Hrsg.) (2019): Arbeitsstätten und Beschäftigte nach Kanton, Wirtschaftsart und Grössenklasse. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.assetdetail.9366316.html> (06.10.2019).
- BFS (Hrsg.) (2020a): Arealstatistik Schweiz. Erhebung der Bodennutzung und der Bodenbedeckung. (Ausgabe 2019 / 2020). Neuchâtel. = Raum und Umwelt.
- BFS (Hrsg.) (2020b): Regionalporträts 2020: Gemeinden. Bern.
- BFS (Hrsg.) (2020c): Regionalporträts 2020: Kantone. Bern.

- BFS (Hrsg.) (2020d): Struktur der ständigen Wohnbevölkerung nach Kanton, 1999-2019. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung.assetdetail.13707204.html> (04.11.2020).
- BFS (Hrsg.) (2021a): Siedlungsfläche pro Einwohner. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/raum-umwelt/bodennutzung-bedeckung/siedlungsflaechen/einwohner.html>.
- BFS (Hrsg.) (2021b): Unproduktive Flächen. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/raum-umwelt/bodennutzung-bedeckung/unproduktive-flaechen.html> (20.10.2021).
- Bibliographisches Institut GmbH (Hrsg.) (o.J.): Suche nach steuern. Duden Online-Wörterbuch, <https://www.duden.de/suchen/dudenonline/steuern> (22.05.2022).
- Blatter, J.; Blume, T. (2008): In Search of Co-variance, Causal Mechanisms or Congruence? Towards a Plural Understanding of Case Studies. In: *Swiss Political Science Review* 14, 2, 315–356. doi: 10.1002/j.1662-6370.2008.tb00105.x.
- Blatter, J.; Janning, F. (2007): *Qualitative Politikanalyse*. Wiesbaden.
- BMBVS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (Hrsg.) (2011): 30-ha-Ziel realisiert. Konsequenzen des Szenarios Flächenverbrauchsreduktion auf 30 ha im Jahr 2020 für die Siedlungsentwicklung. Bonn = Forschungen Heft 148.
- BMI (Bundesministerium des Inneren und für Heimat) (Hrsg.) (2021): Planungsbeschleunigung. Zeitliche Optimierungsmöglichkeiten der Aufstellung/Teilfortschreibung von Regionalplänen. Berlin. = MORO Informationen.
- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz) (Hrsg.) (2022): Überblickspapier Osterpaket, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/0406_ueberblickspapier_osterpaket.pdf?__blob=publicationFile&v=14 (29.04.2022).
- Boelmann, J.M. (Hrsg.) (2018): Erhebungs- und Auswertungsverfahren. Baltmannsweiler, 165–178. = *Empirische Forschung in der Deutschdidaktik*, 2.
- Boezeman, D.; Vries, T. de (2019): Climate proofing social housing in the Netherlands: toward mainstreaming? In: *Journal of Environmental Planning and Management* 62, 8, 1446–1464. <https://doi.org/10.1080/09640568.2018.1510768>
- Bogner, A. (Hrsg.) (2009): *Experteninterviews. Theorien, Methoden, Anwendungsfelder*. Wiesbaden.
- Bogner, A.; Menz, W. (2009): Das theoriegenerierende Experteninterview – Erkenntnisinteresse, Wissensform, Interaktion. In: Bogner, A. (Hrsg.): *Experteninterviews. Theorien, Methoden, Anwendungsfelder*. Wiesbaden, 33–70.

- Bovet, J.; Reese, M.; Köck, W. (2018): Taming expansive land use dynamics – Sustainable land use regulation and urban sprawl in a comparative perspective. In: *Land Use Policy* 77, 837–845. doi: 10.1016/j.landusepol.2017.03.024.
- Brody, S.D.; Highfield, W.E. (2005): Does Planning Work?: Testing the Implementation of Local Environmental Planning in Florida. In: *Journal of the American Planning Association* 71, 2, 159–175. doi: 10.1080/01944360508976690.
- Ceddia, M.G.; Christopoulos, D.; Hernandez, Y.; Zepharovich, E. (2017): Assessing adaptive capacity through governance networks: The elaboration of the flood risk management plan in Austria. In: *Environmental Science & Policy* 77, 140–146. doi: 10.1016/j.envsci.2017.08.014.
- Cina, J.; Ecoeur, M.; Jerjen, D. (2013): Entwurf bezüglich der Anpassung des Gesetzes zur Ausführung des Bundesgesetzes über die Raumplanung (kRPG), Stellungnahme zu den Umsetzungsinstrumenten der RPG Revision. Sitten.
- Dang, T.K.P.; Visseren-Hamakers, I.J.; Arts, B. (2016): A framework for assessing governance capacity: An illustration from Vietnam's forestry reforms. In: *Environment and Planning C: Government and Policy* 34, 6, 1154–1174. doi: 10.1177/0263774X15598325.
- Danielzyk, R.; Münter, A. (2018): Raumplanung. In: ARL (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover, 1931–1942.
- Davoudi, S.; Cowie, P. (2016): Guiding principles of 'good' territorial governance. In: Schmitt, P.; van Well, L. (Hrsg.): *Territorial Governance across Europe: Pathways, Practices and prospects*. London, 48–59.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (o.J.): Repräsentative Demokratie. https://www.bundestag.de/services/glossar/glossar/R/repraes_demo-247326 (21.04.2021).
- Diller, C. (2015): Koordination in der Regionalplanung: Theoretische Überlegungen, empirische Ergebnisse und Forschungsperspektiven. Hannover. = *Forschungsberichte der ARL*, 4.
- Diller, C. (2016): Evaluation der Siedlungsentwicklungsplanung. Impulse aus der internationalen Diskussion für Deutschland. In: *Zeitschrift für Evaluation* 15, 1, 83–105.
- Diller, C. (2018): Raumordnung. In: ARL (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover, 1889–1900.
- Diller, C.; Karic, S.; Oberding, S. (2017): Planungsmodelle und Planungsmethoden. In: *Standort* 41, 2, 74–79. doi: 10.1007/s00548-017-0472-2.
- Diller, C.; Pütz, M.; Siedentop, S. (o.J.): Der Einfluss der Raumplanung auf die Siedlungsentwicklung in Deutschland und der Schweiz: Eine vergleichende Analyse von Steuerungsfähigkeit und -wirkungen. Antrag auf Sachbeihilfe an die Deutsche Forschungsgemeinschaft, Unveröffentlicht.

- Dobrucká, L. (2018): When planners depend on powerful actors: Automatism versus intentions. In: *Planning Theory* 17, 2, 234–252. doi: 10.1177/1473095217698725.
- EMM (Europäische Metropolregion München) (Hrsg.) (2020): Mehr Region. Mehr Möglichkeiten. - Die Metropolregion München. <https://www.metropolregion-muenchen.eu/region/> (16.12.2020).
- EspaceSuisse (Hrsg.) (o.J.): RPG-Revision: Das Raumplanungsgesetz wird revidiert. <https://www.espacesuisse.ch/de/raumplanung/rechtsgrundlagen/rpg-revision> (14.09.2021).
- Faludi, A. (2000): The Performance of Spatial Planning. In: *Planning Practice and Research* 15, 4, 299–318. doi: 10.1080/713691907.
- Feitelson, E.; Felsenstein, D.; Razin, E.; Stern, E. (2017): Assessing land use plan implementation: Bridging the performance-conformance divide. In: *Land Use Policy* 61, 251–264. doi: 10.1016/j.landusepol.2016.11.017.
- Fiechter, J. (2010): Politische Gemeinden und lokale Autonomie in der Schweiz. Eine Studie zur normativen Bedeutung und empirischen Erfassung der Gemeindeautonomie und ihrer Ausprägung im kantonalen und lokalen Vergleich. Chavannes-Lausanne. = Cahier de l'IDHEAP, no 251.
- Furkert, M.; Skowronski, S. (2018): Eine Disziplin im Wandel: Entwicklung, aktueller Stellenwert und Handlungsoptionen der Raumordnung. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, 3, 6–21.
- Fürst, D. (2000): Kann man die Wirkung der Raumplanung messen? In: Hof, H. (Hrsg.): *Wirkungsforschung zum Recht*. Baden-Baden, 107–118. = *Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat*, 15.
- Fürst, D. (2003): Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, 8/9, 441–450.
- Gennaio, M.-P.; Hersperger, A.M.; Bürgi, M. (2009): Containing urban sprawl—Evaluating effectiveness of urban growth boundaries set by the Swiss Land Use Plan. In: *Land Use Policy* 26, 2, 224–232. doi: 10.1016/j.landusepol.2008.02.010.
- Getimis, P. (2012): Comparing Spatial Planning Systems and Planning Cultures in Europe. The Need for a Multi-scalar Approach. In: *Planning Practice and Research* 27, 1, 25–40. doi: 10.1080/02697459.2012.659520.
- GG (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) (Stand am 29. September 2020).
- Gibbert, M.; Ruigrok, W.; Wicki, B. (2008): What passes as a rigorous case study? In: *Strategic Management Journal* 29, 13, 1465–1474. doi: 10.1002/smj.722.

- Giezen, M.; Bertolini, L.; Salet, W. (2015): Adaptive Capacity Within a Mega Project: A Case Study on Planning and Decision-Making in the Face of Complexity. In: *European Planning Studies* 23, 5, 999–1018. doi: 10.1080/09654313.2014.916254.
- Gnest, H. (2008): *Entwicklung der überörtlichen Raumplanung in der Bundesrepublik von 1975 bis heute*. Hannover.
- González, S.; Healey, P. (2005): A Sociological Institutional Approach to the Study of Innovation in Governance Capacity. In: *Urban Studies* 42, 11, 2055–2069. doi: 10.1080/00420980500279778.
- Goppel, K. (2018): Landesplanung, Landesentwicklung. In: ARL (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover, 1307–1322.
- Grădinaru, S.; Iojă, C.; Pătru-Stupariu, I.; Hersperger, A. (2017): Are Spatial Planning Objectives Reflected in the Evolution of Urban Landscape Patterns? A Framework for the Evaluation of Spatial Planning Outcomes. In: *Sustainability* 9, 8, 1279. doi: 10.3390/su9081279.
- Grange, K. (2017): Planners – A silenced profession? The politicisation of planning and the need for fearless speech. In: *Planning Theory* 16, 3, 275–295. doi: 10.1177/1473095215626465.
- Gupta, J.; Termeer, C.; Klostermann, J.; Meijerink, S.; van den Brink, M.; Jong, P.; Nooteboom, S.; Bergsma, E. (2010): The Adaptive Capacity Wheel: a method to assess the inherent characteristics of institutions to enable the adaptive capacity of society. In: *Environmental Science & Policy* 13, 6, 459–471. doi: 10.1016/j.envsci.2010.05.006.
- Hajer, M.A. (1997): *The Politics of Environmental Discourse*. Oxford.
- Healey, P. (1998): Building Institutional Capacity through Collaborative Approaches to Urban Planning. In: *Environment and Planning A* 30, 9, 1531–1546. doi: 10.1068/a301531.
- Healey, P. (1999): Institutional Analysis, Communicative Planning, and Shaping Places. In: *Journal of Planning Education and Research* 19, 2, 111–121. doi: 10.1177/0739456X9901900201.
- Healey, P. (2002): On Creating the 'City' as a Collective Resource. In: *Urban Studies* 39, 10, 1777–1792. doi: 10.1080/0042098022000002957.
- Henn S., Zimmermann T., Braunschweig B. (Hrsg.) (2022): *Stadtregionales Flächenmanagement*. Berlin, Heidelberg (noch nicht vollständig veröffentlicht).
- Hersperger, A.M.; Oliveira, E.; Pagliarin, S.; Palka, G.; Verburg, P.; Bolliger, J.; Grădinaru, S. (2018): Urban land-use change: The role of strategic spatial planning. In: *Global Environmental Change* 51, 32–42. doi: 10.1016/j.gloenvcha.2018.05.001.

- Hesse, M.; Mecklenbrauck, I.; Polívka, J.; Reicher, C. (2016): Suburbia – quo vadis? Mögliche Zukünfte und Handlungsstrategien für den suburbanen Raum. In: Informationen zur Raumentwicklung, 3, 275–287.
- Hildebrandt, A. (Hrsg.) (2008): Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich. Wiesbaden
- Hofmeister, S.; Warner, B.; Ott, z. (Hrsg.) (2021): Nachhaltige Raumentwicklung für die große Transformation - Herausforderungen, Barrieren und Perspektiven für Raumwissenschaften und Raumplanung. Hannover, 45–75. = = Forschungsberichte der ARL, 15..
- Howlett, M.; Ramesh, M. (2014): The two orders of governance failure: Design mismatches and policy capacity issues in modern governance. In: Policy and Society 33, 4, 317–327. doi: 10.1016/j.pol-soc.2014.10.002.
- Hoymann, J.; Goetzke, R. (2018): Flächenmanagement. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 675–686.
- Jaeger, J.; Bertiller, R. (2007): Landschaftszerschneidung Schweiz. Zerschneidungsanalyse 1885-2002 und Folgerungen für die Verkehrs- und Raumplanung. Neuchâtel.
- Kiessling, N.; Pütz, M. (2020): Assessing the regional governance capacities of spatial planning: the case of the canton of Zurich. In: Regional Studies, Regional Science 7, 1, 183–205. doi: 10.1080/21681376.2020.1776631.
- Kiessling, N.; Pütz, M. (2021): Assessing Spatial Planning Outcomes – A Novel Framework Based on Conformance and Governance Capacities. In: Planning Theory & Practice 22, 3, 414–432. <https://doi.org/10.1080/14649357.2021.1925951>.
- Kießling, N., Pütz, M. (2022): Wie funktioniert Raumplanung? Umsetzung von Instrumenten zur Steuerung der Siedlungsentwicklung in Deutschland und der Schweiz. Zur Veröffentlichung angenommen in Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning am 11.05.2022.
- Kießling N., Wohlgemuth O., Pütz M. (2022): Zersiedelung eindämmen und Freiraum schützen. In: Henn S., Zimmermann T., Braunschweig B. (Hrsg.): Stadtrregionales Flächenmanagement. Berlin, Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-662-63295-6_9-1
- Kissling, S. (2017): Trends in der kantonalen Richtplanung. Bern = Raum & Umwelt 3/2017.
- Knieling, J.; Fürst, D.; Danielzyk, R. (1999): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning 57, 2-3, 195–201. doi: 10.1007/BF03184490.
- Knieling, J.; Koch, F.; Kruse, S.; Seidl, I.; Sinning, H. (2021): Beiträge staatlicher und nicht-staatlicher Akteure auf kommunaler Ebene zur großen Transformation. In: Hofmeister, S.; Warner, B.; Ott, z. (Hrsg.):

- Nachhaltige Raumentwicklung für die große Transformation - Herausforderungen, Barrieren und Perspektiven für Raumwissenschaften und Raumplanung. Hannover, 183–189. = Forschungsberichte der ARL, 15.
- Knieling, J.; Muhl, C.; Thümer, L. (2022): Netto-Null-Flächenverbrauch. Vom 30-ha-Ziel zu Flächenneutralität und Flächensuffizienz. In: *Planerin* 1, 22, 42–43.
- Knieling, J.; Othengrafen, F. (2015): Planning Culture—A Concept to Explain the Evolution of Planning Policies and Processes in Europe? In: *European Planning Studies* 23, 11, 2133–2147. doi: 10.1080/09654313.2015.1018404.
- Konze, H.; Scholich, D.; Tönnies, G. (2012): Schweiz: Regionen Bern, Zürich und Graubünden. In: Valèe, D. (Hrsg.): *Strategische Regionalplanung*. Hannover, 96–120.
- Koop, S.H.A.; Koetsier, L.; Doornhof, A.; Reinstra, O.; van Leeuwen, C.J.; Brouwer, S.; Dieperink, C.; Driessen, P.P.J. (2017): Assessing the Governance Capacity of Cities to Address Challenges of Water, Waste, and Climate Change. In: *Water Resources Management* 31, 11, 3427–3443. doi: 10.1007/s11269-017-1677-7.
- KPK (Kantonsplanerkonferenz) (Hrsg.) (2016): *Kantonaler Richtplan. Das Herz der schweizerischen Raumplanung*. Bern.
- Kümper, B. (2018): Gegenstromprinzip. In: ARL (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover, 761–765.
- Lamker, C. (2014): Fallstudien. Dortmund = Materialien "Studium und Projektarbeit" 11.
- Laurian, L.; Day, M.; Berke, P.; Ericksen, N.; Backhurst, M.; Crawford, J.; Dixon, J. (2004): Evaluating Plan Implementation: A Conformance-Based Methodology. In: *Journal of the American Planning Association* 70, 4, 471–480. doi: 10.1080/01944360408976395.
- Leibenath, M. (2019): Berufliche Identitäten von Regionalplanern im Kontext der Windenergienutzung: eine poststrukturalistische Perspektive. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 77, 2, 165–180. doi: 10.2478/rara-2019-0008.
- Lendi, M. (2003): *Steuerung der Siedlungsentwicklung. Übersicht zu Intentionen und Modalitäten der Lenkung*. Zürich.
- Li, K.; Dethier, P.; Eika, A.; Samsura, D.A.A.; van der Krabben, E.; Nordahl, B.; Halleux, J.-M. (2019): Measuring and comparing planning cultures: risk, trust and co-operative attitudes in experimental games. In: *European Planning Studies*, 1–21. doi: 10.1080/09654313.2019.1612325.

- Liefferink, D. (2006): The Dynamics of Policy Arrangements: Turning Round the Tetrahedron. In: Arts, B.; Leroy, P. (Hrsg.): *Institutional Dynamics in Environmental Governance*. Dordrecht, 45–68. https://doi.org/10.1007/1-4020-5079-8_3
- Loh, C.G. (2011): Assessing and Interpreting Non-conformance in Land-use Planning Implementation. In: *Planning Practice and Research* 26, 3, 271–287. doi: 10.1080/02697459.2011.580111.
- Lyles, W.; Berke, P.; Smith, G. (2016): Local plan implementation: assessing conformance and influence of local plans in the United States. In: *Environment and Planning B: Planning and Design* 43, 2, 381–400. doi: 10.1177/0265813515604071.
- Magin, R.; Eder, C.; Vatter, A. (2008): Direkte Demokratie in den Bundesländern. Ein Vergleich der Institutionen und Anwendungsmuster. In: Hildebrandt, A. (Hrsg.): *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich*. Wiesbaden, 345–362.
- Maier, M. L./Hurrelmann, A./ (Hrsg.) (2003): *Politik als Lernprozess. Wissenszentrierte Ansätze in der Politikanalyse*. Opladen.
- March, J.G.; Olsen, J.P. (1983): The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. In: *American Political Science Review* 78, 03, 734–749. doi: 10.2307/1961840.
- Mayring, P.; Fenzl, T. (2014): *Qualitative Inhaltsanalyse*. In: Baur, N.; Blasius, J. (Hrsg.): *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*. Wiesbaden, 543–556. = Springer VS Handbuch.
- In: Meinel, G.; Schumacher, U.; Behnisch, M.; Krüger, T. (Hrsg.) (2019): *Flächennutzungsmonitoring XI. Flächenmanagement – Bodenversiegelung – Stadtgrün*. Berlin. = IÖR Schriften, 77.
- Meinel, G.; Henger, R.; Krüger, T.; Schmidt, T.; Schorcht, M. (2020): Wer treibt die Flächeninanspruchnahme? Ein Planvergleich und deren Flächenwirkung. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 78, 3, 233–248. doi: 10.2478/rara-2020-0003.
- Mogge-Grotjahn, H. (2010): Engagement als Ressource. In: Benz, B.; Huster, E.-U. (Hrsg.): *Soziale Politik, soziale Lage, soziale Arbeit*. Wiesbaden, 368–385.
- Molin, J.F.; van den Konijnendijk Bosch, C.C. (2014): Between Big Ideas and Daily Realities – The roles and perspectives of Danish municipal green space managers on public involvement in green space maintenance. In: *Urban Forestry & Urban Greening* 13, 3, 553–561. doi: 10.1016/j.ufug.2014.03.006.
- Mustalahti, I.; Cramm, M.; Ramcilovic-Suominen, S.; Tegegne, Y. (2017): Resources and Rules of the Game: Participation of Civil Society in REDD+ and FLEGT-VPA Processes in Lao PDR. In: *Forests* 8, 2, 50. doi: 10.3390/f8020050.
- Newman, P.; Thornley, A. (1996): *Urban planning in Europe. International competition, national systems, and planning projects*. London, New York.

- Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.) (o.J.): Regionalplanung. Regionale Raumordnungsprogramme (RRP). https://www.ml.niedersachsen.de/startseite/themen/raumordnung_landesplanung/regionalplanung/regionale-raumordnungsprogramme-niedersachsen-4973.html (22.04.2021).
- Nuissl, H.; Heinrichs, D. (2011): Fresh Wind or Hot Air—Does the Governance Discourse Have Something to Offer to Spatial Planning? In: *Journal of Planning Education and Research* 31, 1, 47–59. doi: 10.1177/0739456X10392354.
- Oliveira, E.; Hersperger, A.M. (2018): Governance arrangements, funding mechanisms and power configurations in current practices of strategic spatial plan implementation. In: *Land Use Policy* 76, 623–633. doi: 10.1016/j.landusepol.2018.02.042.
- Oliveira, V.; Pinho, P. (2009): Evaluating Plans, Processes and Results. In: *Planning Theory & Practice* 10, 1, 35–63. doi: 10.1080/14649350802661741.
- Pagliarin, S. (2018): Linking processes and patterns: Spatial planning, governance and urban sprawl in the Barcelona and Milan metropolitan regions. In: *Urban Studies* 152, 93, 0042098017743666. doi: 10.1177/0042098017743668.
- Pahl-Wostl, C. (2009): A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes. In: *Global Environmental Change* 19, 3, 354–365. doi: 10.1016/j.gloenvcha.2009.06.001.
- PBG ZH (Planungs- und Baugesetz Kanton Zürich) vom 1. April 1976 (Stand am 1. November 2019).
- Pehlke, D.; Diller, C.; Eichhorn, S. (2021): Beeinflusst die Trägerschaft der Regionalplanung die Inhalte der Regionalpläne und die regionale Siedlungsentwicklung? Theoretische Überlegungen und eine empirische Analyse für Deutschland. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 79/5, 484-500.
- Pehlke, D.; Siedentop, S. (2021): Die Regulierungsintensität der regionalen Planung zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung. Eine Planinhaltsanalyse der deutschen Raumordnungspläne und der schweizerischen kantonalen Richtpläne. Dortmund. = ILS-Working Paper.
- Planungsgemeinschaft Westpfalz (Hrsg.) (2004): Regionaler Raumordnungsplan Westpfalz III. Kaiserslautern.
- Planungsverband Region Oberland (Hrsg.) (o.J.a): Die Region in Kürze. <https://www.region-oberland.bayern.de/region/> (17.09.2021).
- Planungsverband Region Oberland (Hrsg.) (o.J.b): Verbandsstruktur. <https://www.region-oberland.bayern.de/organisation/uberblick/> (17.09.2021).

- Planungsverband Region Oberland (Hrsg.) (2018): Strukturgutachten Oberland. Endbericht. Bad Tölz.
- Planungsverband Region Oberland (Hrsg.) (2020): alle Fortschreibungen. <https://www.region-oberland.bayern.de/regionalplan/fortschreibungen/> (14.09.2021).
- PONS GmbH (Hrsg.) (o.J.): Langenscheidt Englisch-Deutsch Wörterbuch. <https://de.langenscheidt.com/englisch-deutsch> (15.01.2022).
- Priebs, A. (2018a): Regionalplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 2047–2062.
- Priebs, A. (2018b): Stadt-Umland-Beziehungen. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 2549–2554.
- Pütz, M. (2011): Power, scale and Ikea: analysing urban sprawl and land use planning in the metro-politan region of Munich, Germany. In: Procedia - Social and Behavioral Sciences 14, 177–185. doi: 10.1016/j.sbspro.2011.03.034.
- Pütz, M.; Job, H. (2016): Governance und Regionalentwicklung in Großschutzgebieten der Schweiz und Österreichs. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning 74, 6, 569–583. doi: 10.1007/s13147-016-0451-2.
- Pütz, M.; Reimer, M. (2018): Revisiting Governance Capacity: Existing Approaches and Potential Synergies to Analyze and Measure Governance Impacts. Lugano. = Regional Studies Association Annual Conference.
- Regierung Kanton Graubünden (Hrsg.) (2004-2005): Botschaft der Regierung an den Grossen Rat: 4. Revision Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden (KRG-Revision). = Heft Nr. 3/ 2004-2005
- Regionalverband Bodensee-Oberschwaben (Hrsg.) (1996): Regionalplan 1996. Ravensburg.
- Regionalverband Donau-Iller (Hrsg.) (o.J.a): Die grenzüberschreitende Region Donau-Iller. <https://www.rvdi.de/region> (20.09.2021).
- Regionalverband Donau-Iller (Hrsg.) (o.J.b): Historie. <https://www.rvdi.de/regionalplan/teilfortschreibungen> (17.09.2021).
- Regionalverband Donau-Iller (Hrsg.) (o.J.c): Regionalplan 1987 (in Kraft seit dem 24.09.1987). <https://www.rvdi.de/regionalplan/regionalplan-1987> (17.09.2021).
- Regionalverband Donau-Iller (Hrsg.) (o.J.d): Über den Regionalverband. <https://www.rvdi.de/verband> (20.09.2021).
- Regionalverband Donau-Iller (Hrsg.) (1987): Regionalplan 1987 (in Kraft seit dem 24.09.1987). <https://www.rvdi.de/regionalplan/regionalplan-1987> (14.09.2021).

- Regionalverband Heilbronn-Franken (Hrsg.) (2006): Regionalplan Heilbronn-Franken 2020. Heilbronn.
- Regionalverband Hochrhein-Bodensee (Hrsg.) (1998): Regionalplan 2000. Waldshut-Tiengen.
- Regionalverband Hochrhein-Bodensee (Hrsg.) (2008): DACH+ Raumentwicklung im Grenzraum Deutschland Österreich Schweiz Liechtenstein. Waldshut-Tiengen, Rottenburg a. Neckar, Schaffhausen.
- Regionalverband Neckar-Alb (Hrsg.) (2013): Regionalplan Neckar-Alb 2013. Mössingen.
- Regionalverband Neckar-Alb (Hrsg.) (2021): Regionalplan Neckar-Alb 2013 – Rechtsgrundlage für die Ordnung und Entwicklung der Region Neckar-Alb für das nächste Jahrzehnt. <https://www.rvna.de/Startseite/Regionalplanung/Regionalplan+2013.html> (14.10.2021).
- Regionalverband Ruhr (Hrsg.) (2018): Textliche Festlegungen des Regionalplans Ruhr Stand April 2018. Essen.
- Regionalverband Südlicher Oberrhein (Hrsg.) (o.J.): Wir über uns. <https://www.rvso.de/de/verband/wir-ueber-uns/> (17.09.2021).
- Regionalverband Südlicher Oberrhein (Hrsg.) (2017): Regionalplan Südlicher Oberrhein (Stand Januar 2019). Freiburg.
- Regionalverband Südlicher Oberrhein (Hrsg.) (2019): Regionalplan Südlicher Oberrhein. <https://www.rvso.de/de/planung/regionalplan/> (12.04.2021).
- Reimer, N.; Staud, T. (2021): Deutschland 2050. Wie der Klimawandel unser Leben verändern wird. Köln.
- ROG (Raumordnungsgesetz) vom 22. Dezember 2008 (Stand am 3. Dezember 2020).
- RPG (Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz)) vom 22. Juni 1979 (Stand am 1. Januar 2019)
- Sabatier, P.A. (1988): An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. In: *Policy Sciences* 21, 2-3, 129–168. doi: 10.1007/BF00136406.
- Schmitt, P.; van Well, L. (Hrsg.) (2016): *Territorial Governance across Europe: Pathways, Practices and prospects*. London.
- Schmitt, P.; Wiechmann, T. (2018): Unpacking Spatial Planning as the Governance of Place. In: *disP - The Planning Review* 54, 4, 21–33. doi: 10.1080/02513625.2018.1562795.
- Schneitter, T. (2016): Bauzonendimensionierung im kantonalen Richtplan Fallstudien zur Umsetzung von Art. 15 RPG und 8a Abs. 1 Bst. d RPG. Exposé. https://www.espacesuisse.ch/sites/default/files/documents/2016_schneitter_thomas_Bauzonendimensionierung.pdf.

- Schultz, B.; Dosch, F. (2005): Trends der Siedlungsflächenentwicklung und ihre Steuerung in der Schweiz und Deutschland. In: *disP - The Planning Review* 41, 160, 5–15. doi: 10.1080/02513625.2005.10556901.
- Schulz, H.; Warner, B. (2021): Zur (Neu-)Ausrichtung der Raumentwicklung für eine auf Nachhaltigkeit zielende Transformation. In: Hofmeister, S.; Warner, B.; Ott, Z. (Hrsg.): *Nachhaltige Raumentwicklung für die große Transformation - Herausforderungen, Barrieren und Perspektiven für Raumwissenschaften und Raumplanung*. Hannover, 45–75. = *Forschungsberichte der ARL*, 15.
- Schweizerischer Bundesrat (Hrsg.) (2019): *Zersiedlungsinitiative*. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/abstimmungen/20190210/zersiedlungsinitiative.html> (13.01.2022).
- Schweizerischer Bundesrat, KdK, BPUK, SSV, SGV (Hrsg.) (2012): *Raumkonzept Schweiz*. Überarbeitete Fassung. Bern.
- Schwinghammer, Y. (2018): Teilnehmende Beobachtung. In: Boelman, J.M. (Hrsg.): *Erhebungs- und Auswertungsverfahren*. Baltmannsweiler, 165–178. = *Empirische Forschung in der Deutschdidaktik*, 2.
- Siedentop, S. (2005): Urban Sprawl—verstehen, messen, steuern. In: *disP - The Planning Review* 41, 160, 23–35. doi: 10.1080/02513625.2005.10556903.
- Siedentop, S. (2009): Einflussfaktoren der Neuinanspruchnahme von Flächen. Ein Projekt des Forschungsprogramms “Allgemeine Ressortforschung” des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Berlin. = *Forschungen*.
- Siedentop, S.; Meinel, G.; Pehlke, D. (2020): *Flächensparende Siedlungsentwicklung in deutschen Stadtregionen – eine Bilanz*. Dortmund. = *ILS Trends*.
- Sinz, M. (2018): *Region*. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover, 1975–1984.
- Staatskanzlei Kanton Schwyz (Hrsg.) (2020): *Regierung und Verwaltung Kanton Schwyz*. Schwyz.
- Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (o.J.): *Bauleitplanung - Planungsprozesse ganzheitlich gestalten*. <https://beteiligungportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/moeglichkeiten/kommune/planungsprozesse/> (30.09.2021).
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2020a): *Bevölkerung: Bundesländer, Stichtag*. <https://www-genesis.destatis.de/genesis//online?operation=table&code=12411-0010&bypass=true&levelindex=0&levelid=1604495383109#abreadcrumb> (04.11.2020).

- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2020b): Planungsregionen nach Fläche, Bevölkerung und Bevölkerungsdichte am 31.12.2019. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ-Nicht/41-planungsregionen.html> (22.12.2020).
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (Hrsg.) (2021a): Eckdaten zur Bevölkerung. <https://www.statistik-bw.de/BevoelkGebiet/Bevoelkerung/99025010.tab?R=GS311000> (17.09.2021).
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (Hrsg.) (2021b): Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche. <https://www.statistik-bw.de/BevoelkGebiet/GebietFlaeche/01515310.tab?R=LA> (14.09.2021).
- Stead, D.; Vries, J. de; Tasan-Kok, T. (2015): Planning Cultures and Histories: Influences on the Evolution of Planning Systems and Spatial Development Patterns. In: *European Planning Studies* 23, 11, 2127–2132. doi: 10.1080/09654313.2015.1016402.
- Talen, E. (1997): Success, failure, and conformance: an alternative approach to planning evaluation. In: *Environment and Planning B: Planning and Design* 24, 4, 573–587. doi: 10.1068/b240573.
- Umweltbundesamt (Hrsg.) (2017): Siedlungs- und Verkehrsfläche. <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/siedlungs-verkehrsflaeche#textpart-1> (24.07. 2018).
- Valèe, D. (Hrsg.) (2012): *Strategische Regionalplanung*. Hannover.
- Valler, D.; Phelps, N.A. (2018): Framing the Future: On Local Planning Cultures and Legacies. In: *Planning Theory & Practice* 19, 5, 698–716. doi: 10.1080/14649357.2018.1537448.
- van Eerd, M.; Wiering, M.; Dieperink, C. (2014): Exploring the Prospects for Cross-Border Climate Change Adaptation between North Rhine-Westphalia and the Netherlands. In: *Utrecht Law Review* 10, 2.
- van Straalen, F.M.; Janssen-Jansen, L.B.; van den Brink, A. (2014): Delivering Planning Objectives through Regional-Based Land-Use Planning and Land Policy Instruments: An Assessment of Re-cent Experiences in the Dutch Provinces. In: *Environment and Planning C: Government and Policy* 32, 3, 567–584. doi: 10.1068/c1277.
- van Straalen, F.M.; van den Brink, A.; van Tatenhove, J. (2016): Integration and decentralization: the evolution of Dutch regional land policy. In: *International Planning Studies* 21, 2, 148–163. doi: 10.1080/13563475.2015.1115338.
- van Tatenhove, J.P.M; Arts, B; Leroy, P. (Hrsg.) (2000): *Political modernisation and the environment: the renewal of environmental policy arrangements*. Dordrecht.
- Volgmann, K.; Growe, A.; Münter, A.; Osterhage, F. (2021): Profitiert das Umland vom Boom der Großstädte? Reichweite und funktionale Differenzierung von Ausstrahlungseffekten in den deutschen Stadtregionen. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning*. doi: 10.14512/rur.144.

- Volkswirtschaftsdepartement des Kantons Schwyz (Hrsg.) (2020): Richtplan des Kantons Schwyz. Richtplantext.
- Wahrhusen, N. (2019): Flächenmanager Regionalplanung - Zur Wirksamkeit von regionalen Steuerungsansätzen für eine flächensparende Siedlungsentwicklung. In: Meinel, G.; Schumacher, U.; Behnisch, M.; Krüger, T. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring XI. Flächenmanagement – Bodenversiegelung – Stadtgrün. Berlin, 79–86. = IÖR Schriften, 77.
- Wahrhusen, N. (2021): Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung. Eine Analyse in städtisch und ländlich geprägten Regionen. Kaiserslautern. = Arbeitspapiere zur Regionalentwicklung 24.
- Walsh, C. (2012): Spatial planning and territorial governance: managing urban development in a rapid growth context. In: *Urban Research & Practice* 5, 1, 44–61. doi: 10.1080/17535069.2012.656451.
- Waltert, F.; Seidl, I. (2013): Wie das fiskalische System der Schweiz die Zersiedelung fördert: Eine Untersuchung der flächenrelevanten Steuern und Subventionen in der Schweiz. In: *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht*, 36(2), 178–196.
- Wassmer, R.W. (2006): The Influence of Local Urban Containment Policies and Statewide Growth Management on the Size of United States Urban Areas*. In: *Journal of Regional Science* 46, 1, 25–65. doi: 10.1111/j.0022-4146.2006.00432.x.
- WBGU (Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen) (Hrsg.) (2011): *Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine große Transformation*. Berlin.
- WBGU (Hrsg.) (2020): *Landwende im Anthropozän: Von der Konkurrenz zur Integration*. Berlin.
- Weilenmann, B.; Seidl, I.; Schulz, T. (2017): The socio-economic determinants of urban sprawl between 1980 and 2010 in Switzerland. In: *Landscape and Urban Planning* 157, 468-482. doi: 10.1016/j.landurbplan.2016.08.002.
- Wiechmann, T. (2010): *Deutsch-Schweizerische Kooperation „Planungssysteme / Planungskulturen“ Konvergente Entwicklungen auf dem Weg zu einer europäischen Planungskultur?* Frankfurt am Main.
- Wiesner, A. (2003): Ethnographische Politikforschung. In: Maier, M. L./Hurrelmann, A./ (Hrsg.): *Politik als Lernprozess. Wissenszentrierte Ansätze in der Politikanalyse*. Opladen, 141–166.
- Willi, Y.; Pütz, M.; Jongerden, J. (2020): Unpacking legitimacy in regional development: asymmetric justification and the functioning of regional development agencies. In: *Territory, Politics, Governance* 47, 1, 1–16. doi: 10.1080/21622671.2020.1805352.

Willi, Y.; Pütz, M.; Müller, M. (2018): Towards a versatile and multidimensional framework to analyse regional governance. In: *Environment and Planning C: Politics and Space* 36, 5, 775–795. <https://doi.org/10.1177/2399654418760859>.

Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2002): *Landesentwicklungsplan 2002*. Stuttgart.

WSL (Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft) (Hrsg.) (o.J.): *Dossier: Die Schweiz im Klimawandel*. <https://www.wsl.ch/de/wald/wald-und-klimawandel/dossier-die-schweiz-im-klimawandel.html> (15.10.2021).

Yin, R. (2014): *Case study research. Design and methods*. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington.

ANHÄNGE

Anhang I: Interviewleitfäden der ExpertInneninterviews im Rahmen der Vorstudie

ExpertInnen aus der Praxis – Deutschland und Schweiz

1. Bitte beschreiben Sie Ihre Position und täglichen Aufgaben beim *Name der Institution* und nennen Sie aktuelle Herausforderungen im Bereich Siedlungsentwicklung.
2. Welche Akteure werden in Aufstellung, Fortschreibung und Änderung des *Name des überörtlichen Raumordnungsplans* eingebunden? Wie intensiv bringen sich die verschiedenen Akteure ein?
3. Welche Akteure üben in der Region *Name der Region* auf die Siedlungsentwicklung aus?
4. Welche Mittel verwenden diese Akteure, um ihre Ziele zu erreichen, und in wie fern sind sie dabei erfolgreich?
5. Wie schätzen Sie das Ansehen der *Landes- u. Regionalplanung / kantonalen Richtplanung* unter den Akteuren ein?
6. Im *Name des überörtlichen Raumordnungsplans* finden sich mehrere Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung. Wie schätzen Sie die Wirksamkeit der verschiedenen Instrumente ein?
7. Welche weiteren Instrumente außerhalb *Name des überörtlichen Raumordnungsplans* leisten einen Beitrag zur Steuerung der Siedlungsentwicklung in *Name der Region*?
8. Wie schätzen Sie die Ressourcenausstattung der *Landes- u. Regionalplanung / kantonalen Richtplanung* in *Name der Region* ein? Bitte berücksichtigen Sie quantitative und qualitative Aspekte.
9. In der Literatur wird als wichtige Ressource für die Raumplanung die Existenz von Best-Practice-Beispielen und Vorbildern genannt. Wie stehen Sie zu dieser Aussage? Sie können gerne Beispiele in Ihre Antwort einbeziehen.
10. In welcher *Planungsregion / in welchem Kanton* würden Sie die *Landes- u. Regionalplanung / kantonalen Richtplanung* eher als stark bezeichnen, wo eher als schwach?
11. Woran erkennt man den Einfluss der Raumplanung auf die Siedlungsentwicklung in *Name der Region*?
12. Was wünschen Sie sich, damit *Name der Region* noch besser dazu in der Lage ist, die Siedlungsentwicklung gezielt zu steuern?

ExpertInnen aus der Wissenschaft – Deutschland und Schweiz

1. Sie sind *Tätigkeit und Institution*. Bitte beschreiben Sie, wo Sie in Ihrer Tätigkeit Anknüpfungspunkte zur *Landes- und Regionalplanung/kantonalen Richtplanung* und zur Siedlungsentwicklung haben.
2. *ExpertInnen für Deutschland und die Schweiz*: Ich untersuche kantonale Richtpläne und Regionalpläne. Welche Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen beiden Instrumenten fallen Ihnen spontan ein?
3. *Überörtliche Raumordnungspläne* enthalten positivplanerische und negativplanerische Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung. Welchen Instrumenten messen Sie welche Bedeutung bei?
4. Welche weiteren Instrumente leisten darüber hinaus einen Beitrag zur Steuerung der Siedlungsentwicklung?
5. *ExpertInnen für Deutschland und die Schweiz*: Wie schätzen Sie die Ressourcenausstattung der Landes- und Regionalplanung in Deutschland im Vergleich zur kantonalen Richtplanung in der Schweiz ein? / *Nur Deutschland / Schweiz*: Wie schätzen Sie die Ressourcenausstattung der Landes- und Regionalplanung in Deutschland / der kantonalen Richtplanung in der Schweiz ein?
6. In meiner Dissertation vergleiche ich, inwiefern die kantonale Richtplanung und die Regionalplanung in der Lage sind, die Siedlungsentwicklung gezielt zu beeinflussen. Ich verwende den Begriff Regional Governance Capacity. Wie würden Sie ihn ins Deutsche übersetzen?
7. Welche Akteure beeinflussen die Siedlungsentwicklung in Deutschland und / oder der Schweiz?
8. Welche Mittel verwenden diese, um ihre Ziele zu erreichen?
9. Bitte vergleichen Sie das Ansehen der kantonalen Richtplanung in der Schweiz mit dem Ansehen der Landes- und Regionalplanung in Deutschland.
10. *ExpertInnen für Deutschland und die Schweiz*: Wo gibt es Gemeinsamkeiten und Unterschiede bezüglich Denkweisen und Handlungsmustern bei der überörtlichen Raumplanung in Deutschland und der Schweiz?
11. In welcher *Planungsregion / in welchem Kanton* würden Sie die *Landes- u. Regionalplanung / kantonalen Richtplanung* eher als stark bezeichnen, wo eher als schwach?

Anhang II: Interviewleitfäden Fallstudienanalyse

Für die Interviews wurden sowohl allgemeine, alle Fälle betreffende als auch in manchen Fällen fallstudien-spezifische Ziele definiert. Den InterviewpartnerInnen wurden «Akteurslisten» vorgelegt. Für jeden Fall wurden auf Basis von Recherchen vorab spezifische Diskurse festgelegt, also aktuelle Themen, im Bereich Raumplanung und Siedlungsentwicklung, welche die Akteure beschäftigen.

Ziele der Fallstudien

Alle Fallstudien

- Ausprägung der Kriterien des *Regional-Governance-Capacities-Konzepts* ermitteln
- Steuerungspotenzial, Steuerungsleistungen und Steuerungswirkungen der kantonalen Richtplanung / Regionalplanung im Kanton XXX / der Planungsregion XXX identifizieren und verstehen
- Lokale Beispiele identifizieren und nachvollziehen im Hinblick auf Publikation 2

Spezielle Ziele für einzelne Fallstudien

- Zürich: das *Regional-Governance-Capacities-Konzept* testen und optimieren
- St. Gallen: Aufstellungsprozess der Revision des kantonalen Richtplans im Teil Siedlung reflektieren
- Schwyz: *kein spezielles Ziel*
- Südlicher Oberrhein: Aufstellungsprozess Regionalplan 3.0 reflektieren
- Donau-Iller: alten und in Aufstellung befindlichen Regionalplan reflektieren
- Oberland: Speziell neue Steuerungsbestrebungen im Zusammenhang mit der Fortschreibung des Regionalplans identifizieren

Akteursliste

Schweiz

- Stimmvolk
- Politische Akteure auf Gemeindeebene
- Regionen (falls vorhanden)
- Kommunale Verwaltung
- Kantonales Amt für Raumentwicklung / Raumplanung
- Weitere kantonale Ämter
- Politische Vertreter/-innen auf kantonaler Ebene (Kantonsrat, Regierungsrat)
- Verbände und Organisationen (Wirtschaft, Soziales, Umwelt, Landwirtschaft)
- Planungsbüros
- Nachbarkantone
- Weitere

Akteursliste Deutschland

- Bürgerinnen und Bürger
- Bürgermeisterinnen und Bürgermeister

- Mitglieder der Verbandsversammlung
- Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Regionalplanung und Landesplanung
- Verbände und Organisationen (Wirtschaft, Umwelt, Landwirtschaft, Verkehr, Soziales)
- Planungsbüros
- Nachbarregionen
- Weitere

Fokusediskurse Kanton Zürich

- Entwicklung von Arbeitszonen
- Koordination von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung
- Innenentwicklung und Verdichtung
- Kommunale Handlungsspielräume

Fokusediskurse Kanton St. Gallen

- Innenentwicklung und Verdichtung
- Koordination von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung
- Steuerung der Entwicklung von Arbeitsplatzgebieten
- Kommunale Handlungsspielräume (Abwägung, Gegenstromprinzip)

Fokusediskurse Kanton Schwyz

- Räumliche Lenkung der Siedlungsentwicklung
- Erhalt von Freiräumen
- Steuerung von großflächigem Einzelhandel, der Entwicklung von Arbeitsplatzgebieten
- Koordination von Verkehrs- und Siedlungsentwicklung
- Innenentwicklung, Verdichtung

Fokusediskurse Planungsregion Südlicher Oberrhein

- Innenentwicklung, Verdichtung
- Räumliche Lenkung der Siedlungsentwicklung (Eigenentwicklung, Schwerpunkte)
- Steuerung von Gewerbe- und Einzelhandelsentwicklung

Fokusediskurse Planungsregion Donau-Iller

- Koordination von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung
- Steuerung von Gewerbe- und Einzelhandelsentwicklung
- Innenentwicklung
- Flächenneuanspruchnahme

Fokusediskurse Planungsregion Oberland

- Koordination von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung
- Steuerung von Gewerbe- und Einzelhandelsentwicklung
- Handlungsspielräume ländlicher Gemeinden
- Innenentwicklung

- Erhalt von Freiräumen

Anmerkung: Die Interviewleitfäden wurden vor jedem Interview individuell angepasst. Nicht in jedem Interview wurden alle Fragen gestellt, da es Ziel war, eine angenehme Gesprächsatmosphäre herzustellen und, insbesondere im Hinblick auf die Publikation 2, auf einzelne «Planungsfälle» detailliert einzugehen. Zudem wurde in den einzelnen Fällen auf regionale Besonderheiten eingegangen. Alle Interviewleitfäden hier aufzulisten, würde den Rahmen sprengen. Daher sind die folgenden drei Leitfäden nach Akteurstyp aufgegliedert (PlanerIn – PolitikerIn – VertreterIn einer Interessengruppe).

Interviewleitfaden Typ «PlanerIn»

A. Einführung: Planungskultur und Lernprozesse

1. Bitte beschreiben Sie kurz Ihren Werdegang!
2. Wie sieht Ihr Arbeitsalltag zurzeit aus? Mit welchen Themen haben Sie aktuell zu tun?
3. Was haben Sie in den letzten fünf bis zehn Jahren, in der Sie XXX (Position) im Kanton XXX / der Planungsregion XXX waren, gelernt?

B. Akteure und Macht

4. Wie beurteilen Sie die personelle und finanzielle Ressourcenausstattung der kantonalen Richtplanung / Landes- und Regionalplanung in XXX?
5. Wie nehmen Sie als XXX (Position) auf die Siedlungsentwicklung im Kanton XXX / in der Planungsregion XXX Einfluss und was sind Ihre Ziele? Was haben Sie bislang erreicht, was nicht?
6. Mit welchen dieser Akteure haben Sie bei Ihren raumplanerischen Tätigkeiten zu tun und was haben Sie mit Ihnen zu tun? (Akteursliste)
7. Wie versuchen diese Akteure, auf die Regionalplanung / kantonale Richtplanung sowie die Siedlungsentwicklung Einfluss zu nehmen? Wie erfolgreich sind sie dabei? (Akteursliste)

C. Herausforderungen der Siedlungsentwicklung & planerische Steuerung

8. Wie wird durch die Regionalplanung / kantonale Richtplanung versucht, diese Herausforderungen anzugehen (Liste Fokusdiskurse)?
9. Mit welchen Instrumenten der kantonalen Richtplanung / der Regionalplanung wird versucht, die Herausforderungen anzugehen? Wie beurteilen Sie die Steuerungsfähigkeit dieser Instrumente?
10. Wie funktioniert die Anwendung dieser regionalplanerischen / richtplanerischen Instrumente in der Praxis?
11. Welche konkreten Beispiele auf lokaler Ebene fallen Ihnen ein, bei denen eine Steuerung der Siedlungsentwicklung durch die kantonale Richtplanung / Regionalplanung deutlich wurde? (Falls ein konkretes Beispiel genannt wurde, wurde hier in Hinblick auf Publikation 2 weiter vertieft)
12. Welche zusätzlichen (weichen und harten) Instrumente finden Sie essentiell für eine effektive Steuerung der Siedlungsentwicklung?

D. Optional bei kürzlich erfolgten Richtplan-/Regionalplan-Revisionen

13. Wie beurteilen Sie im Nachhinein den Beteiligungsprozess bei der Revision / Änderung / Fortschreibung des kantonalen Richtplans / Regionalplans / Landesentwicklungsplans / Landesentwicklungsprogramms?
14. Wie schätzen Sie die Akzeptanz der Regionalplanung / kantonalen Richtplanung bei den unterschiedlichen Gemeinden ein? Wie unterscheidet sich diese zwischen dem neuen kantonalen Richtplan / Regionalplan und dem alten kantonalen Richtplan / Regionalplan?

E. Abschluss: Steuerungs- und Koordinationsfähigkeit

15. Was unterscheidet die Art, wie im Kanton XXX / in der Planungsregion XXX kantonale Richtplanung / Regionalplanung gemacht wird, von anderen Kantonen / Planungsregionen?

16. Wie beurteilen Sie die Steuerungs- und Koordinationsfähigkeit der kantonalen Richtplanung / Regionalplanung im Kanton XXX / der Planungsregion XXX bei der Siedlungsentwicklung?

Interviewleitfaden Typ «PolitikerIn»

A. Einführung: Planungskultur und Lernprozesse

1. Bitte beschreiben Sie kurz Ihren Werdegang! Wo haben Sie in Ihrer Tätigkeit Anknüpfungspunkte an die Landes- und Regionalplanung / kantonale Richtplanung?
2. Was haben Sie in den letzten fünf bis zehn Jahren, in der Sie XXX (*Position*) im Kanton XXX / der Planungsregion XXX waren, in Sachen kantonale Richtplanung / Regionalplanung / Raumplanung gelernt?

B. Akteure und Macht

3. Mit welchen dieser Akteure haben Sie bei Ihren raumplanerischen Tätigkeiten zu tun und was haben Sie mit Ihnen zu tun? (*Akteursliste*)
4. Welche Organisationen, Gemeinden und Personen nehmen Ihrer Ansicht nach besonders stark auf die Landes- und Regionalplanung / kantonale Richtplanung Einfluss?
5. Welche Möglichkeiten haben Sie, sich einzubringen? Welche Ziele verfolgen Sie und wie erfolgreich sind Sie dabei?
6. Wie ist die Landes- und Regionalplanung / kantonale Richtplanung im Kanton XXX / der Planungsregion XXX Ihrer Ansicht nach akzeptiert?
7. Die Regionalplanung / kantonale Richtplanung steht im Spannungsfeld zwischen der Notwendigkeit überörtlicher Steuerung und Planungshoheit / Gemeindeautonomie. Wie beurteilen Sie den Umgang im Kanton XXX / der Planungsregion XXX mit diesem Spannungsfeld? Wie weit darf in Gemeindeautonomie / Planungshoheit eingegriffen werden?

C. Herausforderungen der Siedlungsentwicklung & planerische Steuerung

8. Welche Herausforderungen hat die Gemeinde XXX / Region XXX bei ihrer räumlichen Entwicklung und wie unterscheiden sich diese von anderen Gemeinden?
9. Welche Rolle spielt die Landes- und Regionalplanung / kantonale Richtplanung Ihrer Ansicht nach für die Steuerung der Siedlungsentwicklung und der räumlichen Entwicklung in der Gemeinde XXX / Region XXX?
10. Welche lokalen Beispiele fallen Ihnen ein, bei denen die kantonale Richtplanung / Regionalplanung / Landesplanung sich konkret auf die räumliche Entwicklung ausgewirkt hat? (*Falls ein konkretes Beispiel genannt wurde, wurde hier in Hinblick auf Publikation 2 weiter vertieft*)
11. Hätten Sie in der Vergangenheit lieber mehr oder weniger Einfluss der Landes- und Regionalplanung gehabt? Bitte begründen Sie.
12. Welche Instrumente finden Sie besonders wichtig zur Steuerung der räumlichen Entwicklung der Gemeinde XXX / der Region XXX?
13. Welche zusätzlichen (weichen und harten) Instrumente finden Sie essentiell für eine effektive Steuerung der Siedlungsentwicklung?

D. Optional bei kürzlich erfolgten Richtplan-/Regionalplan-Revisionen

14. Wie beurteilen Sie im Nachhinein den Beteiligungsprozess bei der Revision / Änderung / Fortschreibung des kantonalen Richtplans / Regionalplans / Landesentwicklungsplans / Landesentwicklungsprogramms?

E. Abschluss: Steuerungs- und Koordinationsfähigkeit

15. Was unterscheidet die Art, wie im Kanton XXX / in der Planungsregion XXX kantonale Richtplanung / Regionalplanung gemacht wird, Ihrer Ansicht nach von anderen Kantonen / Planungsregionen?

Interviewleitfaden Typ «VertreterIn einer Interessengruppe»

A. Einführung: Planungskultur und Lernprozesse

1. Bitte beschreiben Sie kurz Ihren Werdegang! Wo haben Sie in Ihrer Tätigkeit Anknüpfungspunkte an die Landes- und Regionalplanung / kantonale Richtplanung?
2. Was haben Sie in den letzten fünf bis zehn Jahren, in der Sie XXX (*Position*) waren, in Sachen kantonale Richtplanung / Regionalplanung / Raumplanung gelernt?

B. Akteure und Macht

3. Mit welchen dieser Akteure haben Sie bei Ihren raumplanerischen Tätigkeiten zu tun und was haben Sie mit Ihnen zu tun? (*Akteursliste*)
4. Welche Organisationen, Gemeinden und Personen nehmen Ihrer Ansicht nach besonders stark auf die Landes- und Regionalplanung / kantonale Richtplanung Einfluss?
5. Welche Möglichkeiten haben Sie, sich einzubringen? Welche Ziele verfolgen Sie und wie erfolgreich sind Sie dabei?
6. Wie ist die Landes- und Regionalplanung / kantonale Richtplanung im Kanton XXX / der Planungsregion XXX Ihrer Ansicht nach akzeptiert?
7. Die Regionalplanung / kantonale Richtplanung steht im Spannungsfeld zwischen der Notwendigkeit überörtlicher Steuerung und Planungshoheit / Gemeindeautonomie. Wie beurteilen Sie den Umgang im Kanton XXX / der Planungsregion XXX mit diesem Spannungsfeld? Wie weit darf in Gemeindeautonomie / Planungshoheit eingegriffen werden?

C. Herausforderungen der Siedlungsentwicklung & planerische Steuerung

8. In wie fern ist die kantonale Richtplanung im Kanton XXX / die Landes- und Regionalplanung in der Planungsregion Ihrer Ansicht nach dazu in der Lage, die folgenden Herausforderungen (*Liste Fokuskurse*) zu meistern?
9. Durch welche Instrumente und Maßnahmen leistet die Landes- und Regionalplanung in XXX / kantonale Richtplanung in XXX einen Beitrag zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung? Welche Instrumente sind dafür weniger geeignet?
10. Welche lokalen Beispiele fallen Ihnen ein, bei denen die kantonale Richtplanung / Regionalplanung / Landesplanung sich konkret auf die räumliche Entwicklung ausgewirkt hat? (*Falls ein konkretes Beispiel genannt wurde, wurde hier in Hinblick auf Publikation 2 weiter vertieft*)
11. Welche zusätzlichen (weichen und harten) Instrumente finden Sie essentiell für eine effektive Steuerung der Siedlungsentwicklung?

D. Abschluss: Steuerungs- und Koordinationsfähigkeit

12. Was unterscheidet die Art, wie im Kanton XXX / in der Planungsregion XXX kantonale Richtplanung / Regionalplanung gemacht wird, Ihrer Ansicht nach von anderen Kantonen / Planungsregionen?
13. Wie beurteilen Sie die Steuerungs- und Koordinationsfähigkeit der Regionalplanung / Landesplanung / kantonalen Richtplanung in der Planungsregion XXX / dem Kanton XXX? (Skala von 1 bis 10)

Anhang III: Übersicht Beobachtungen

Anlass	Datum	Ort	Art
Workshop Innenentwicklung Regionalplanung Zürcher Wein- land	01.02.2019	Marthalen ZH	passiv, nicht-teilnehmend
Kantonsratsitzung Kanton St. Gallen	25.03.2019	Zürich	passiv, nicht-teilnehmend
Planungsausschuss-Sitzung Re- gionalverband Südlicher Ober- rhein	04.04.2019	Freiburg i. Br.	passiv, nicht-teilnehmend
Planungsausschuss-Sitzung Re- gionalverband Donau-Iller	28.05.2019	Wolfertschwende	passiv, nicht-teilnehmend
Themenabend «Gewerbegebiete und regionale Steuerungs-mo- delle der Zukunft» - Fall St. Gallen	10.05.2021	Videokonferenz	aktiv, teilnehmend