

## **8. Entstehungsbedingungen für unterschiedliche *Governance*-Formen**

---

Vorheriges Kapitel diente mir dazu, die neun Untersuchungsgemeinden und die beobachteten Formen der lokalen *Governance* miteinander zu vergleichen und erste, kovariante Aussagen über Zusammenhänge zwischen den in der Theorie als relevant geschilderten strukturell-institutionellen Entstehungsfaktoren herzustellen. Das vorliegende Kapitel soll nun diesen Zusammenhängen detaillierter auf den Grund gehen. Dafür beschreibe ich die narrativen Konstruktionen meiner Interviewpartnerinnen und -partner, die die strukturell-institutionellen Bedingungen mit den lokalen *Governance*-Formen argumentativ verbinden. Dabei gehe ich im Abschnitt 8.1 auf Narrative ein, in denen die ökonomische Situation als Entstehungsbedingung für die unterschiedlichen kommunalen Formen der *Governance* beschrieben wird. Das gleiche Ziel hat der Abschnitt 8.2 – allerdings mit Fokus auf den Grad der politisch-administrativen Professionalisierung. Abschließend fasse ich die wichtigsten Aussagen zu den verschiedenen narrativen Verknüpfungen der für die Fallauswahl relevanten Entstehungsbedingungen mit den drei in Kapitel 7 beschriebenen *Governance*-Formen (passiv, reaktiv und proaktiv) zusammen und gehe auf zusätzliche Faktoren ein, die einen Einfluss auf die Entstehung verschiedener Formen lokaler *Governance* haben können.

Die folgenden Ausführungen bringen die Wahrnehmungen der interviewten Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger zu diesen Themen zum Ausdruck. Dabei gehe ich analog der formulierten analytischen Leitfragen (vgl. Kapitel 3.2.4, Tabelle 3) der Frage nach, wie die lokalen Akteurinnen und Akteure die individuellen und kollektiven Handlungen auf kommunaler Ebene mit den strukturell-institutionellen Bedingungen sowie mit individuellen Ressourcen und Interessen narrativ in Verbindung bringen. Strukturiert werden die Argumentationen aufgrund der in den Interviews geschilderten und interpretativ gebündelten Narrative.

## 8.1 DIE ÖKONOMISCHE SITUATION ALS ENTSTEHUNGSBEDINGUNG

Eine erste Übersicht über die dominanten Narrative bietet die Tabelle 12, nach der die nachfolgend in den Abschnitten 8.1.1 bis 8.1.3 beschriebenen, detaillierteren Ausführungen strukturiert sind. Im Aufbau der Tabelle 12 zeigt sich ein erstes wichtiges Resultat: Die beiden unterschiedlichen ökonomischen Situationen (Wachstumsdruck versus Schrumpfungsdruck), deren Auswirkungen auf die lokalen Handlungsrationale theoretisch häufig als diametral unterschiedlich angenommen werden, führen mitnichten zu komplett unterschiedlichen lokalen Handlungsrationalen. Die ökonomischen Situationen – egal ob Wachstumsdruck oder Schrumpfungsdruck – werden in den Untersuchungsgemeinden sowohl als positiv (*Driver*) als auch als negativ (*Hemmer*) für die gewünschte künftige Entwicklung, für ein öffentliches Eingreifen in private Bauprojekte oder für das Ergreifen öffentlich-privater Zusammenarbeitsformen geschildert.

*Tabelle 12: Die dominanten Narrative, in denen auf die ökonomische Situation in den Untersuchungsgemeinden Bezug genommen wird.*

ÖKONOMISCHE SITUATION		GEÄUERTE NARRATIVE
SITUATION GEMÄB FALLAUSWAHL	INDIVIDUELLE WAHRNEHMUNG DER SITUATION	(in Klammern: Nummerierung der Narrative analog zu den Kapiteln 8.1.1 und 8.1.2)
Wachstumsdruck (positiv)	Ökonomische Situation als <i>Driver</i>	Positive Wahrnehmung der Entwicklung und öffentlich-privaten Zielkongruenz ( <i>Narrativ 1</i> )  Öffentliche Handlungsspielräume durch positive Entwicklung (»Ressourcenthese«) ( <i>Narrativ 2</i> )  Institutionelle Veränderungen und klarere Ziele als Rezepte gegen Fremdbestimmung ( <i>Narrativ 3</i> )
	Ökonomische Situation als <i>Hemmer</i>	Überforderung durch Entwicklungsdruck ( <i>Narrativ 6</i> )
Schrumpfungsdruck (negativ)	Ökonomische Situation als <i>Driver</i>	Notwendigkeit zum (pro-)aktiven öffentlichen Handeln (»Anspornungsthese«) ( <i>Narrativ 4</i> )  Finanzielle Handlungsspielräume aufgrund niedrigerer Bodenpreise ( <i>Narrativ 5</i> )
	Ökonomische Situation als <i>Hemmer</i>	Überforderung durch Schrumpfungsdruck ( <i>Narrativ 7</i> )

Quelle: eigene Darstellung.

In den nächsten Teilabschnitten fokussiere ich mich nun auf die in der Tabelle 12 aufgelisteten Narrative, die von den Interviewpartnerinnen und -partnern konstruierten Verknüpfungen der abgeleiteten Handlungsrationale mit der Wahrnehmung der jeweiligen ökonomischen Situation als *Driver* (8.1.1) beziehungsweise als *Hemmer* (8.1.2) für die lokal erwünschte Entwicklung sowie die Möglichkeiten zur öffentlichen Einflussnahme respektive zum Aufbau öffentlich-privater Zusammenarbeitsformen wiedergeben. Das dritte Teilkapitel (8.1.3) bietet eine Zusammenfassung sowie ein Zwischenfazit bezüglich der ökonomischen Situation als (von den Interviewpartnerinnen und -partnern) konstruierte Entstehungsbedingung für verschiedene Formen von lokaler *Governance*.

### **8.1.1 Ökonomische Situation als *Driver* für bestimmte Handlungsrationale und die kommunale Entwicklung**

#### **Wachstumsdruck**

In den Gemeinden, die gemäß der Fallauswahlstrategie unter Wachstumsdruck stehen (Uster, Wetzikon, Hedingen, Affoltern, Visp und Naters), wird dieser Druck großmehrheitlich als positiv für die Entwicklungen wahrgenommen. Diese positive Wahrnehmung des Wachstumsdruckes prägt auch die Aussagen der Interviewpartnerinnen und -partner, die die ökonomische Situation mit den öffentlichen Handlungsrationalen in Verbindung bringen. Es sind jedoch mehrere verschiedene Narrative zu erkennen, die ich im Folgenden beschreiben werde. (Die ebenfalls vorkommende negative Wahrnehmung des Wachstumsdruckes und die Handlungsrationale, die damit verknüpft werden, finden sich im Kapitel 8.1.2.)

#### *Narrativ 1: Positive Wahrnehmung der ökonomischen Entwicklung und öffentlich-privaten Zielkongruenz*

Dieses erste Narrativ stellt die positive Haltung der interviewten öffentlichen Akteurinnen und Akteure gegenüber dem vermehrten Interesse von privaten Investoreninnen und Investoren an der Planung und Realisierung von neuen Entwicklungsvorhaben ins Zentrum. Die öffentlichen Akteurinnen und Akteure zeigen sich mehrheitlich zufrieden mit den baulichen Entwicklungen der letzten zehn Jahre. Es zeigt sich bei genauerem Hinschauen, dass vor allem in Affoltern, Visp, Naters (und bis vor Kurzem auch in Uster und Hedingen), weniger jedoch in Wetzikon, eine gewisse Zielkongruenz beschrieben wird, die zwischen den politischen Agenziellen und den geplanten und realisierten privaten Entwicklungsvorhaben vorhanden ist. Konkreter ausgedrückt heißt das, dass die Interviewpartnerinnen und -partner aus Politik und Verwaltung zum Beispiel die – von den Privaten in allen Gemeinden in zentralen Lagen realisierten – großen Wohnungs- und (teilweise) Geschäftsbauten im höheren Preissegment für die kommunale Entwicklung als wichtig

und richtig einordnen. Gleichzeitig entsprechen auch die Neubauten in den Einfamilienhausquartieren in periphereren Siedlungsgebieten den Vorstellungen von Exekutive und Verwaltung.

Aus einer solchen Wahrnehmung folgen in den beiden Walliser Gemeinden sowie in Affoltern und Hedingen passive Handlungsrationale, die auf der Wahrnehmung beruhen, dass mehr Interventionen der jeweiligen Gemeindebehörden nicht nötig sind – da ja genau das entwickelt wird, was man einerseits aufgrund der ökonomischen Situation und der danach angepassten *Bau- und Zonenordnungen* erwartet und sich andererseits hinsichtlich der kommunalen finanziellen Situationen erhofft. Während die passive Haltung in Affoltern und Naters als Ausdruck eines genuin liberalen Wachstumswunsches der kommunalen Behörden interpretiert werden kann, sieht dies in den anderen beiden Gemeinden etwas anders aus.

In Visp ist man mit den Überbauungen im Zentrum als Folge des Wachstumsdruckes aus öffentlicher Sicht sehr zufrieden, da die Investorengruppen mit dem immer wieder gleichen Architekturbüro Bauten schuf, die städtebaulich aufeinander Bezug nahmen und öffentliche Interessen mitberücksichtigten. Trotzdem ist – wie weiter hinten beschrieben werden wird – auch eine gewisse administrative Überforderung die Ursache für die passive Haltung der Gemeindebehörden. Ähnliches ist den Interviewaussagen aus Hedingen zu entnehmen, wo man das relativ große Projekt *Obstgarten* als Ausnahme wahrnimmt, da es nicht wirklich in die eigentlich zu schützende Dorfidentität passt, jedoch bei der Sanierung der Gemeindefinanzen hilfreich war.

#### *Narrativ 2: Öffentliche Handlungsspielräume durch positive Entwicklung (»Resourcenthese«)*

Das zweite, zum ersten argumentativ in gewissem Sinne gegenläufige Narrativ, das jedoch ebenfalls auf die positive Wahrnehmung der ökonomischen Situation zurückgeführt wird, konstruieren hauptsächlich die Interviewpartnerinnen und -partner aus Uster und Wetzikon. Dieses Narrativ fokussiert Möglichkeiten, die sich in ökonomischen Wachstumssituationen ergeben, wenn es um die öffentliche Mitsprache respektive Intervention in private Bauprojekte geht. Das Vorhandensein von vielen Investitionswilligen führt in dieser Interpretation der ökonomischen Situation zur Möglichkeit, als öffentliche Hand mutiger und forschender aufzutreten und öffentliche Interessen und Agendaziele in die Verhandlungen einzubringen.

Einerseits sind die privaten Bauwilligen gemäß den Interviewaussagen zu größeren Zugeständnissen bereit, wenn sie mittels der von den Behörden zugestandenen höheren Ausnutzung trotz Zusatzinvestitionen (zum Beispiel in Plätze, Gehwege oder Grünräume) hohe Gewinne erwarten können. Andererseits ist laut einigen interviewten Personen die Gefahr nicht gegeben, dass bei einer privaten Projektaufgabe – aufgrund zu stark reaktiv oder proaktiv vorgetragener, öffentlicher Interessen – keine anderen Investorinnen und Investoren vorhanden wären. Die Investo-

rengruppen »stehen in Situationen wie der unseren im Gegenteil eher Schlange« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P9: 55). Für letztere Argumentation ist in den Interviewaussagen kein konkretes Beispiel zu finden, für erstere jedoch einige, wie die Fallstudien und die Fallvergleiche gezeigt haben. Zu erwähnen sind beispielsweise die Neubauten auf den urbanen Brachen sowie im Zentrum von Uster (*Zellweger-Areal, Im Lot, Kern Nord*) sowie einige – aber nicht alle – Projekte im *Widum-Quartier* in Wetzikon.

### *Narrativ 3: Institutionelle Veränderungen und klarere Ziele als Rezepte gegen Fremdbestimmung*

Wie im letzten Kapitel beschrieben, wird der ökonomische Wachstumsdruck in bestimmten Gemeinden auch als Herausforderung wahrgenommen, der man als Behörde proaktiver begegnen will. Zwei narrative Argumente lassen sich hier zuordnen. Einerseits lassen die Interviewaussagen in Wetzikon darauf schließen, dass der durch das starke Wachstum entstehende Identitätskonflikt zwischen der Ausrichtung als »Stadt« oder »Dorf« von Seiten der Verwaltung und der Exekutive relativ deutlich zugunsten der Ausrichtung am Ideal der »Stadt« entschieden wird. Diese Haltung wird gemäß den Interviewaussagen in unterschiedlichen Entscheidungssituationen manifest, in denen die öffentliche Hand bei der Beurteilung privater Bauprojekte relativ strikt reaktiv eingreift. Die geschilderten Konflikte bezüglich mehrerer Projekte im *Widum* (öffentliche geforderte Blockrandbauten versus privat realisierte Reiheneinfamilienhäuser mit eigenen Gärten) sowie die schwierige Rolle der Stadtbildkommission sind in den Augen der Interviewpartnerinnen und -partner das Resultat der starken Ausrichtung an städtischen Bauformen und der Priorisierung von öffentlichem Raum, die von privater Seite nicht immer geteilt werden.

Ein zweites narratives Argument rückt institutionelle Änderungen oder Zusatzanstellungen in der Verwaltung als Folge des starken Wachstums ins Zentrum. Die Wahrnehmung des Wachstumsdruckes führte in Wetzikon, Uster und Affoltern (nicht aber in den anderen drei Gemeinden) zur Einsicht, dass der jeweilige Professionalisierungsgrad der kommunalen Bauverwaltung nicht mehr adäquat für die aktuellen Entwicklungen ist.

Die stärkste Veränderung erfuhr die Verwaltung in Wetzikon, wo 2006 die neue Stabsstelle des Stadtplaners geschaffen wurde, der den Auftrag erhielt, die Gemeinde hinsichtlich ihrer Entwicklung stärker zu positionieren und strategische Positionen zu erarbeiten. Im Frühjahr 2014 startete der Parlamentsbetrieb, der die Gemeindeversammlung als Legislative ablöste – »ein Schritt in Richtung Stadt, dem Wachstum geschuldet«, meint ein Mitarbeiter der kommunalen Exekutive (P15: 31).

Die Exekutive sowie die beiden Präsidenten der wichtigsten privaten Verbände in Uster beschlossen vor einigen Jahren, die zuvor im Mandatsverhältnis organisierte Stelle des Wirtschaftsförderers ab Anfang 2009 als 70-Prozent-Stelle zu institu-

tionalisieren, um die Interessen verschiedener Wirtschaftszweige besser zu repräsentieren und die öffentlich-private Vernetzung bei der Anwerbung neuer Firmen, aber auch für aktuelle Entwicklungsprojekte stärker zu etablieren.<sup>1</sup>

In Affoltern zeigte sich die Planung rund um den neuen Autobahnanschluss – der auf Gemeindegebiet die einzige Ausfahrt im *Knonauer Amt* erhalten sollte – als Wendepunkt auf Zeit. Man schuf aufgrund des wahrgenommenen Wachstumsdrucks die neue Stelle des Ortsplaners. Die Aufgabenstellung war, die verschiedenen Planungsschritte rund um die geplante Autobahnausfahrt zu koordinieren. Nach der relativ erfolgreichen Planung wurde diese Stelle nicht neu besetzt, da die Exekutive »momentan keine Notwendigkeit [für zusätzliche Verwaltungskapazität] mehr sieht« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P23: 135).

In eine ähnliche Richtung gehen die Äußerungen der interviewten Personen in Visp, wo »nach einer Periode der Fremdbestimmung« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P33: 36; genaueres dazu im nächsten Teilkapitel) die öffentlich-private Erarbeitung eines *Masterplanes für die zukünftige Entwicklung* beschlossen wurde. Im Zentrum steht einerseits die Rückeroberung der Steuerhoheit auf Seiten der öffentlichen Hand und andererseits die Festlegung von klaren Entwicklungszielen und Strategien, mit denen potenzielle Investorinnen und Investoren von einem finanziellen Engagement in der Gemeinde überzeugt werden können.

### Schrumpfungsdruck

*Narrativ 4: Notwendigkeit zum (pro-)aktiven öffentlichen Handeln (»Anspornungsthese«)*

In Arbon, Rorschach und St. Margrethen, den drei Gemeinden, in denen die ökonomische Situation als wenig vorteilhaft beschrieben wird, dominiert ein einzelnes Narrativ, das die Wahrnehmung der ökonomischen Situation mit den effektiven Handlungen der Behörden und der einzelnen Entscheidungsträgerinnen und -träger in Verbindung bringt. Dieses Narrativ rückt die Notwendigkeit von proaktivem kommunalem Handeln in den Mittelpunkt der Antwort auf die Frage nach der Motivation zur Wahl bestimmter Policy-Instrumente und nach den zu beobachtenden präferierten Handlungsrationale. Verschiedene Argumente werden dabei von den interviewten Personen erwähnt, um ihr Handeln zu beschreiben respektive zu rechtfertigen.

Als erste Argumentation nutzen die Interviewpartnerinnen und -partner die zuvor erwähnten Wahrnehmungen der ökonomischen Situation dazu, die im Grund-

---

1 Neue Zürcher Zeitung (2009): *Ich kenne die Sorgen und Nöte der Betriebe in Uster* (30.09.2009). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/ich-kenne-die-sorgen-und-noete-der-betriebe-in-uster-1.37222390> [Zugriff: 27.07.2016].

satz ausweglose Situation der jeweiligen Gemeinde zu beschreiben, die in der Konsequenz einen proaktiven lokalen Staat notwendig macht. Der am häufigsten genannte Indikator für die Situation ist das Steuerniveau, das in den letzten zwei Dekaden teilweise markant angehoben werden musste. Ebenfalls werden einige Male die *Ratings* von Immobilienwirtschaftsberatungsfirmen erwähnt, die für die Region östlich von St. Gallen private Investitionen im großen Stil nicht als sinnvoll erachteten.

Daraus folgend will man in allen drei Gemeinden die Gemeindefinanzen wieder in den Griff bekommen, um das Steuerniveau senken zu können. Aus Sicht der Interviewpartnerinnen und -partner kann dies nur mit neuen Projekten erreicht werden. Der ökonomische Niedergang wird als Stillstand in der Entwicklung der drei Gemeinden wahrgenommen, den die öffentlichen Akteurinnen und Akteure als politisch und administrative Verantwortliche nicht länger tolerieren konnten: »Wir haben gemerkt, dass wir etwas ändern müssen, aktiver werden müssen, da es sonst keine Veränderungen, keinen finanzieller Aufschwung mehr geben würde. Unser Job war und ist es, Veränderungen zu schaffen.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P8: 135)

Das zweite Argument, das die meisten Interviewpartnerinnen und -partnern in Arbon, Rorschach und St. Margrethen erwähnen, ist die Konsequenz der ungenügenden Situation der Gemeindefinanzen. Die knappen kommunalen Mittel für das Lancieren von kleineren Entwicklungsprojekten (wie Straßenaufwertungen), die als Signal für potenzielle private Investorinnen und Investoren dienen können, machten es in allen drei Gemeinden notwendig, zusätzliche Finanzierungsquellen für Entwicklungsprojekte zu suchen. Als erste Möglichkeit stellen die kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -träger die vermehrte und möglichst kooperative Zusammenarbeit mit privaten Projektpartnerinnen und -partnern dar. Eine zweite Möglichkeit ist die Suche nach öffentlichen Geldern, die auf höheren staatlichen Ebenen für Projekte der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung zur Verfügung gestellt werden (Gelder aus *Agglomerationsprogrammen*, für *Projet urbains* oder Anschlüsse ans Europäische Eisenbahnhochgeschwindigkeitsnetz), und der Fokus auf die Aufwertung von Kantsstrassen, bei denen nicht alle Maßnahmen aus kommunalem Budget bezahlt werden müssen. Was die Interviewpartnerinnen und -partner betonen, ist die Notwendigkeit aus der Sicht der Behörden, sich um diese weiteren Finanzierungsquellen möglichst aktiv zu bemühen.

Eine dritte Argumentation, die in allen drei Gemeinden mit Schrumpfungsdruck zu finden ist und die auf der zuvor beschriebenen Notwendigkeit anderer Finanzierungsquellen beruht, ist die generelle Angst vor dem Wiederabsprung von Investorinnen und Investoren, die ihr konkretes finanzielles Engagement bereits angekündigt haben. Auf der einen Seite gehen die lokalen Entscheidungsträgerinnen und -träger mit dieser Situation so um, dass sie versuchen, sich noch (pro-)aktiver, schneller und professioneller zu verhalten. Eine solche Haltung soll die potenziellen

Investorinnen und Investoren davon überzeugen, dass die von ihnen geplanten Projekte so bald als möglich auch realisierbar sind und bald finanziell von ihnen profitieren werden kann. Auch das aktive Netzwerken und die Investitionen in vertrauensbildende Maßnahmen werden von praktisch allen befragten Personen als Resultat dieser generellen Angst beschrieben. Exemplarisch für diese Haltung ist Rorschach: Hier »arbeitet [man] bei wichtigen Projekten dann auch mal deutlich mehr als die vorgeschriebene Arbeitszeit, nachts und sonntags« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P29: 17). Von privater Seite ist für diese Haltung deswegen viel Lob zu hören: »Das gab es doch früher nie, dass jemand von der Bauverwaltung anruft und sagt, er gehe jetzt zwei Wochen in die Ferien, was müsste zuvor noch getan werden, um effizient weiterarbeiten zu können. In anderen Gemeinden gibt es das nicht. Das ist hier hervorragend.« (private[r] AkteurIn, P26: 137)

Auf der anderen Seite zeigen gewisse Interviewaussagen, dass bestimmte öffentliche Forderungen (zum Beispiel nach breiteren Gehwegen), zumindest bis vor einigen Jahren, nur behutsam – und teilweise auch gar nicht – in die Projektverhandlungen mit den privaten Akteurinnen und Akteuren eingebbracht wurden: »Unsere Angst, Investoren könnten sonst wieder abspringen und ihr Glück in anderen Gemeinden versuchen, war zu groß. [...] Denn wenn es nur einen Investor gibt, dann hat dieser eine sehr große Macht. Den kann man in unserer Situation nicht so einfach auswechseln.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 139)

Als weiteres Argument äußern die Interviewpartnerinnen und -partner in Rorschach den ökonomischen Niedergang, den sie mit der Notwendigkeit zu institutionellen Reformen auf lokaler Ebene verknüpfen. Durch das Abrutschen im kantonalen Finanzausgleich – von einer einst wichtigen Gebergemeinde zu einer großen Nehmergemeinde – verlor das kommunale Parlament einen großen Teil seiner wichtigsten Aufgaben – nämlich die Budgetkompetenz. Diese Entwicklung führte in der Konsequenz zur Neuorganisation des politisch-administrativen Systems, wie es in der Fallstudie zu Rorschach bereits beschrieben wurde. »Das Parlament schaffte sich selbst ab, angesichts der fehlenden Mitbestimmungsmöglichkeit, und auch, um die herrschende politische Blockade zu lösen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 51; vgl. auch private[r] AkteurIn, P27: 141)

#### *Narrativ 5: Finanzielle Handlungsspielräume aufgrund niedrigerer Bodenpreise*

Hinsichtlich der ökonomischen Situation ist ein weiteres Narrativ zu finden, das in dieser expliziten Form nur in Rorschach und in St. Margrethen zu beobachten ist, die negative wirtschaftliche Situation mit der *kommunalen Bodenpolitik* in Verbindung bringt und somit auch die proaktiven Handlungsrationale in diesen beiden Gemeinden thematisiert. *Bodenpolitik* ist gemäß den Interviewaussagen ein wichtiges raumwirksames Instrument, mit dem die Behörden die Möglichkeit des proaktiven Handelns und der Mitbestimmung auf wichtigen Entwicklungsarealen sichern. Dieses Handeln ist somit Teil einer möglichst proaktiven öffentlichen Politik, die,

wie bereits erwähnt, in ökonomisch schwierigen Situationen als noch wichtiger wahrgenommen wird. Zudem ist der *Kauf von Liegenschaften* aus Sicht der öffentlichen Akteurinnen und Akteure in Rorschach und St. Margrethen aufgrund der niedrigeren, von der öffentlichen Hand bezahlten Bodenpreise einfacher zu bewerkstelligen als in Gemeinden in wirtschaftlich stärkeren Regionen.

### **8.1.2 Ökonomische Situation als *Hemmschuh* für die öffentliche Hand**

Im letzten Teilkapitel standen die Handlungsrationale im Zentrum, bei denen die unterschiedlichen ökonomischen Situationen als *Driver* für bestimmte lokale Aktionen dienten. In diesem Abschnitt widme ich mich den Narrativen, die eine Überforderung der lokalen Akteurinnen und Akteure durch die vorgefundene wirtschaftliche Situation beschreiben. Solche Überforderungen münden in den Augen der interviewten Personen in zu wenigen oder ungenügenden Handlungen der Behörden.

#### **Wachstumsdruck**

##### *Narrativ 6: Überforderung durch Entwicklungsdruck*

Grundsätzlich kann die eigentlich positive ökonomische Situation auch als eine große Herausforderung empfunden werden. Das in Hedingen, Visp und Naters geäußerte Narrativ beschreibt die zwar antizipierbaren, kommunal jedoch nicht zwingend planbaren baulichen, aber auch die sozio-demografischen Veränderungen durch die neu gebauten Infrastrukturprojekte als Herausforderung.

Eine Argumentationskette des geäußerten *Überforderungsnarratives* fokussiert auf die steigende Anzahl von Baugesuchen. Dies führt in den Gemeinden zu einem steigenden Verwaltungsaufwand, dem nicht immer mit der gewünschten Effizienz und Sorgfalt, teilweise auch nicht mit der gewünschten Interventionsmacht begegnet werden kann. Zudem besteht aus Sicht der öffentlichen Behörden in solchen Situationen die Möglichkeit der notwendigen Intervention der kommunalen Behörden nicht mehr.

»Es ist grundsätzlich immer auch eine Frage, wie weit man hier ins Privateigentum und die private Planungsfreiheit eingreifen soll und kann. Man kann doch auf der anderen Seite auch nicht einfach alles laufen lassen. Die öffentliche Hand müsste schon gewisse gestalterische Schranken setzen. Aber teilweise geht das auch nicht, weil alles schnell gehen muss.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P5: 23)

Solche Situationen werden in Hedingen und Visp geäußert. In Hedingen geraten dabei aus Sicht der politischen Akteurinnen und Akteure die kommunalen Agendaziele des

»Dorf-Bleibens« in Gefahr. Die öffentlichen Akteurinnen und Akteure hoffen, dass die »kommunale Bau- und Zonenordnung aus[reicht], um eine Überbauung wie im Limmattal oder in den Nachbargemeinden zu verhindern.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P5: 77). Gleichzeitig führt die Veränderung des Ortes zwar zu einer empfundenen Notwendigkeit für eine Umgestaltung des Zentrums, es fehlen jedoch lokale Vorstellungen über konkrete Ziele, die den vom Ortsplanungsbüro vorgeschlagenen Einsatz einer *Planungszone* rechtfertigen und möglich machen würden.

In Visp dominiert eine Überforderung, die neben der Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels auch durch die im internationalen Standortwettbewerb notwendige Priorisierung von Baugesuchen des örtlichen Industriesen Lonza geprägt wird. Diese Priorisierung kann dazu führen, dass administrative Ressourcen teilweise stark an Projekte der Lonza gebunden sind.

Gemäß den Interviewaussagen zeigt sich die Überforderung anhand zweier Entwicklungsschwerpunkte: Erstens wurde – außer was den Neubau des *Bahnhofs Visp* angeht – die gestalterische Entwicklung im neuen Ortskern prinzipiell den privaten Bau- und Investitionswilligen überlassen. Dabei spricht man aus öffentlicher Sicht von »Glück«, dass (zum Beispiel mit den privaten Überbauungen *Centerpark* und *Brückenweg*) Projekte realisiert wurden, die auch im öffentlichen Sinn als nachhaltig und qualitativ hochstehend gelten. Zweitens ist die Bebauung von *Visp West* mit aus öffentlicher Sicht »unglücklich wirkenden Einfamilienhäusern aus dem Katalog« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P31: 9) zumindest teilweise das Resultat der administrativ-politischen Überforderung. Es fehlten neben den instrumentellen Möglichkeiten (z.B. *Mindestausnutzungsziffer*) die »Argumentationsmittel gegenüber der Bürgerschaft, da wir aus Zeit- und Ressourcengründen den effektiven Entwicklungsdruck und das eigentliche Potenzial dieses Geländes nicht wirklich feststellen konnten.« (Ebd.)

In Naters kommt eine Überforderung auch zur Sprache, sie resultiert aber nicht hauptsächlich aus der – prinzipiell als richtig wahrgenommenen – Entwicklung im zentralen Siedlungsgebiet, sondern aus der Kombination von schnellerem Bahnanchluss und der Annahme der Zweitwohnungsinitiative, die zu einem 200-prozentigen Anstieg der Baugesuche für Ferienchâlets in höher gelegenen Ortsteilen führte. Obwohl die tatsächlichen juristischen Konsequenzen der Initiative zum Erhebungszeitpunkt noch nicht klar definiert waren, musste die Gemeinde alle diese Gesuche bearbeiten und schließlich die meisten auch bewilligen – obwohl viele Neubauten möglicherweise doch nie gebaut werden, da es den Besitzerinnen und Besitzern lediglich um die momentane Sicherung der Baumöglichkeit ging.

Als letzte Argumentation ist in den Interviews immer wieder zu hören, dass sich die öffentlichen Akteurinnen und Akteure zu Beginn einer Phase des Wachstumsdrucks angesichts des plötzlichen Auftretens sowie der Forderungen von großen Investorengruppen und institutionellen Anlegern überrumpelt fühlen. Gleichzeitig thematisieren sie eine gewisse Machtlosigkeit aufgrund der Professionalisierung

gegenüber diesen Verhandlungspartnern, die »in einzelnen Projektgruppen bereits über mehr Personal [verfügen], als wir auf der ganzen Gemeindeverwaltung« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P50: 11). Konkrete Projekte werden in den Interviewaussagen nur am Rande erwähnt oder gar nicht genannt – was darauf schließen lässt, dass es sich dabei wohl eher um einen generellen Eindruck der Überforderung gegenüber gewissen privaten Anliegen handelt.

### Schrumpfungsdruck

#### *Narrativ 7: Überforderung durch Schrumpfungsdruck*

In den Gemeinden, die einen Schrumpfungsdruck wahrnehmen, sind (im Vergleich zu den wachsenden Gemeinden) bezüglich der heutigen Situation generell weniger Aussagen zu hören, die auf eine gewisse Überforderung oder Lähmung der kommunalen Behörden schließen lassen. Den Ängsten vor der Nichtrealisierung von bereits geplanten Entwicklungsprojekten wird gemäß den Aussagen in Rorschach und St. Margrethen mit starkem Aktivismus begegnet. Das gleiche gilt dann, wenn die privaten Investorinnen und Investoren nicht auf öffentliche Forderungen bezüglich der Nutzung oder Gestaltung eingehen wollen.

Wichtiger scheint hier die Darstellung der jüngsten Geschichte der jeweiligen Gemeinden unter Schrumpfungsdruck, die von den interviewten Personen in allen drei Gemeinden ähnlich beschrieben wird. Denn hier ist die wahrgenommene Überforderung einer der am häufigsten genannten Punkte, wenn nach der Situation der Gemeinden in den letzten Jahren gefragt wird. Der wirtschaftliche Niedergang führte in allen drei Gemeinden zu einer Verunsicherung und Überforderung der politischen Elite, da durch den Wegzug der Industriebetriebe auf einen Schlag nicht nur die wirtschaftliche Grundlage der Gemeinden wegfiel, sondern auch deren generelle Entwicklungspfade und Identitäten infrage gestellt wurden.

Interessanterweise sind in den Interviewaussagen in allen drei Gemeinden Wendepunkte auszumachen, die wegführten von einer passiven Form der lokalen hin zu einer reaktiven oder proaktiven *Governance*. Diese Wendepunkte beziehen sich jedoch – außer der finanziell bedingten Abschaffung des Parlamentes in Rorschach – nicht direkt auf die effektive wirtschaftliche Situation, sondern auf das Vorhandensein und das Engagement einzelner Personen sowie die personellen Ressourcen, die in den Verwaltungen und Exekutiven vorhanden waren. Genauer gehe ich darum auf diese Faktoren in den nächsten Kapiteln ein.

### **8.1.3 Zwischenfazit: Zielkongruenz, Interventionsmöglichkeiten, Notwendigkeit für aktives Handeln und Überforderung**

Die beschriebenen sieben Narrative (vgl. Tabelle 13), die allesamt die Wahrnehmung der jeweiligen ökonomischen Situation mit konkreten Handlungsrationale in

Verbindung bringen, können in vier Punkten zusammengefasst und abstrahiert werden. Erstens zeigt sich in guten ökonomischen Situationen in vielen Gemeinden ein Narrativ, das auf die vorhandene Zielkongruenz zwischen den Behörden und den Investorengruppen abzielt. Dabei decken sich die häufigsten kommunalen Agendaziele (Sanierung der kommunalen Finanzen, Senken des Steuerlevels, gute Steuerzahler und Steuerzahlerinnen) mit den privaten Projektideen für größere Überbauungen in den Ortskernen, wobei vor allem mehr Wohnraum und ein generell hoher Wohnstandard – und demzufolge genau die von Behördenseite gewünschte Bevölkerungszusammensetzung – angepeilt wird. Die Folge sind öffentliche Handlungsrationale, die hauptsächlich passiv – teilweise explizit mit einem liberal geprägten Nichtinterventionskurs der Behörden – ausgerichtet sind.

Ein zweites Narrativ fokussiert auf die Handlungsspielräume, die sich für die kommunalen Behörden in einer ökonomisch positiven Situation ergeben, und entspricht der im Theorienteil beschriebenen »Ressourcenthese«. Interventionsmöglichkeiten werden einerseits als gegeben wahrgenommen, weil private Bauwillige mit ihren Projekten genug verdienen können, um auch öffentliche Interessen in ihren Projekten umzusetzen. Andererseits sind genug potenzielle Investorinnen und Investoren zu finden, die ein Projekt, das wegen einer zu stark reaktiv handelnden Gemeindeverwaltung scheiterte, auch bei kleineren Renditen realisieren würden. Diesem Narrativ folgen reaktive Handlungen der öffentlichen Hand, wobei auf die Einhaltung öffentlicher Ziele (wie breitere Gehsteige, öffentliche Plätze oder Wege auf privatem Grund oder Grünräume in privaten Entwicklungsprojekten) gepocht wird. Ebenfalls hier zugeordnet werden kann der Wille, institutionelle Veränderungen anzustreben und klarere Ziele zu formulieren, um die öffentlichen Handlungsspielräume zu vergrößern und dadurch die Fremdbestimmung der kommunalen Raumentwicklung durch private Akteurinnen und Akteure einzudämmen.

In ökonomisch nicht vorteilhaften Ausgangslagen ist ein drittes Narrativ zu finden, dessen Argumentationsketten darauf fokussieren, dass sich die administrativen und politischen Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden gezwungen sehen, proaktiver Maßnahmen zu ergreifen, um die wahrgenommene ökonomische Misere möglichst bald überwinden zu können. Dieses Narrativ gleicht (im Gegensatz zum vorherigen) der theoretisch beschriebenen »Ansprungansthese«. Aktives beziehungsweise proaktives öffentliches Handeln wird in diesem Narrativ als wichtig geschildert, weil die kommunalen Finanzen nicht im Lot sind und somit das Steuerniveau zu hoch, um auf dem Radar großer Investorengruppen und institutioneller Anleger überhaupt zu erscheinen. Die Folge sind proaktive öffentliche Versuche des Netzwerkens, des Vertrauensaufbaus, des möglichst effizienten Organisierens der Verwaltungsabläufe sowie auch teilweise der Bodenpolitik, um Grundlagen zu schaffen, die potenzielle private Investitionswillige anlocken können.

*Tabelle 13: Geäußerte Narrative zur ökonomischen Situation, abgeleitete Handlungsrationale und Fundorte in den Untersuchungsgemeinden*

NARRATIV-TYPEN	KONKRET GEÄUßERTE NARRATIVE	ART DER ABGELEITETEN HANDLUNGSRATIONALE	FUNDORTE
Wachstumsdruck	Ökonomische Situation als <i>Driver</i> Positive Wahrnehmung der Entwicklung und öffentlich-private Zielkongruenz Öffentliche Handlungsspielräume durch positive Entwicklung (»Ressourcenthese«)	Manier Reaktive Handlungsrationale	Affoltern, Visp, Naters, (Uster, Hedingen) Uster, Wetzikon
	Institutionelle Veränderungen und klarere Ziele als Rezepte gegen Fremdbestimmung	Reaktive Handlungsrationale	Wetzikon, Visp, (Affoltern)
	Ökonomische Situation als <i>Hemmer</i> Überforderung durch Entwicklungsdruck	Passive Handlungsrationale	Hedingen, Visp, (Naters)
Schrumpfungsdruck	Ökonomische Situation als <i>Driver</i> Wahrgenommene Notwendigkeit zum (pro-)aktiven öffentlichen Handeln (»Ansprungsthese«)	Reaktive und proaktive Handlungsrationale	Arbon, Rorschach, St. Margrethen
	Institutionelle Veränderungen und klarere Ziele als Rezepte gegen Fremdbestimmung	Reaktive und proaktive Handlungsrationale	Arbon, Rorschach
	Finanzielle Handlungsspielräume aufgrund niedriger Bodenpreise	Proaktive Handlungsrationale	Rorschach, St. Margrethen
Ökonomische Situation als <i>Hemmer</i>	Überforderung durch Schrumpfungsdruck	Passive Handlungsrationale	(Rorschach, St. Margrethen)

\* Gemeinden in Klammern signalisieren ein Beobachten eines Narratives in Ausnahmefällen oder nicht als dominant interpretiert.

Quelle: eigene Darstellung.

Im letzten als relevant interpretierten Narrativ nehmen die kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -träger auf die vorhandene Überforderung der kommunalen Behörden Bezug, die sie in Wachstums- wie auch in Schrumpfungssituationen wahrnehmen. Die Überforderung, die verschiedene Gründe haben und sich darum auch verschieden äußern kann, führt in den jeweiligen Gemeinden zu fehlenden Handlungsspielräumen und erzwungenen passiven Handlungsrationalen – die einzelne (zu große) Entwicklungsprojekte betreffen und zu neuen Siedlungslandschaften führen können, die aus Sicht der öffentlichen Hand nicht vorteilhaft sind. Ferner zieht die Überforderung aber auch die Nicht-Nutzung eigentlich gewünschter Policy-Instrumente nach sich, was aus öffentlicher Sicht wiederum zu suboptimalen Resultaten oder zum Verbleib im *Status quo* führen kann.

## **8.2 ADMINISTRATIV-POLITISCHE PROFESSIONALISIERUNG ALS ENTSTEHUNGSBEDINGUNG**

Im letzten Teilkapitel stand die narrative Verknüpfung der ökonomischen Situation mit lokalen Handlungsrationalen im Zentrum meines Fokus. Ziel des aktuellen Abschnitts ist es nun, die von den Interviewpartnerinnen und -partnern geäußerten Narrative genauer zu betrachten, die die lokalen Handlungsrationale mit der administrativ-politischen Professionalisierung der Untersuchungsgemeinden verbinden. Die Tabelle 14 bietet hierzu einen ersten Überblick über die als dominant interpretierten Narrative.

Der Tabelle 14 kann dabei entnommen werden, dass bezüglich des Professionalisierungsgrades der kommunalen politischen Institutionen drei übergeordnete Narrative geäußert werden, nach denen die konkreten Handlungsrationale in Bezug auf die lokale Steuerung der Raumordnung sortiert werden können – ein *Kompetenz-*, ein *Effizienz-* und ein *Überforderungsnarrativ*. Zusammengefasst stehen in den weniger professionalisierten Untersuchungsgemeinden Effizienz und Schnelligkeit im Zentrum der positiven Wahrnehmung bezüglich der kommunalen Bauverwaltungen und der Exekutive. Dieses Narrativ kann bezüglich der Verwaltung, nicht aber der Exekutive, auch in Rorschach und St. Margrethen beobachtet werden. In den Gemeinden mit einem höheren Professionalisierungsgrad wird zweitens vor allem die vorhandene Verwaltungskompetenz als Merkmal für die positive Wahrnehmung des Aufbaus des politisch-administrativen Systems geäußert, was hinsichtlich Arbon, Rorschach und St. Margrethen auch für die politische Exekutive gilt. Drittens zeigt sich schließlich eine gewisse Überforderung hinsichtlich der staatlichen Interventionsmöglichkeiten, die von den Interviewpartnerinnen und -partnern auf fehlende öffentliche Ressourcen zurückgeführt wird.

Im weiteren Verlauf dieses Teilkapitels fokussiere ich mich detaillierter auf die Narrative, die in den Interviewaussagen die wahrgenommenen Konsequenzen der unterschiedlichen Professionalisierungsgrade mit den lokalen Handlungsrationalen in Verbindung bringen – wobei alle Narrative den eben genannten drei grundlegenden Themen zugeordnet werden können. Dabei konzentriere ich mich zuerst auf die administrative Professionalisierung der Untersuchungsgemeinden, dann auf die politischen Exekutiven und Legislativen sowie schließlich auf die Rolle externer Beratungs- und Planungsbüros. Abschließend ziehe ich bezüglich der Erklärung der Formen lokaler *Governance* in den neun Untersuchungsgemeinden wiederum ein Zwischenfazit.

*Tabelle 14: Die dominanten Narrative, in denen auf den administrativ-politischen Professionalisierungsgrad in den Untersuchungsgemeinden Bezug genommen wird.*

PROFESSIONALISIERUNGSGRAD		GEÄUSSERTE NARRATIVE
GEMÄß FALLAUSWAHL	INDIVIDUELLE SITUATIONSWAHRNEHMUNG	(in Klammern: Nummerierung der Narrative analog zu den Kapiteln 8.2.1, 8.2.2, 8.2.3 und 8.2.4)
mittel/hoch	Kompetenz	<p>Öffentliche Handlungsspielräume durch administrative und exekutivpolitische Ressourcen (<i>Narrative 8 und 12</i>)</p> <p>Einschätzbarkeit, Repräsentation und Versachlichung der Politik durch Parlamentsbetrieb (<i>Narrativ 15</i>)</p> <p>Parlament als Bremse (<i>Narrativ 16</i>)</p> <p>Öffentliche Handlungsspielräume durch zusätzliche Ressourcen und Kompetenzen externer Planungsbüros (<i>Narrativ 18</i>)</p>
	Effizienz	Komplexe administrativ-politische Organisation als Hemmer effizienter Planungsarbeit ( <i>Narrativ 9</i> )
niedrig	Kompetenz	Milizsystem als Ressource ( <i>Narrativ 13</i> )
	Effizienz	<p>Effiziente und rasche administrativ-politische Organisation als Vorteil (<i>Narrativ 10</i>)</p> <p>Fehlende administrative und exekutivpolitische Ressourcen führen zu weniger effizienten Planungen (<i>Narrativ 15</i>)</p> <p>Versachlichung und Repräsentation durch Gemeindeversammlung als Effizienzkriterien (<i>Narrativ 17</i>)</p> <p>Effiziente Planungsarbeit durch externe Planungsbüros (<i>Narrativ 19</i>)</p>
	Überforderung	Fehlende administrative Ressourcen führen zu weniger Interventionsmöglichkeiten ( <i>Narrativ 11</i> )

Quelle: eigene Darstellung.

## 8.2.1 Professionalisierung der Verwaltungsabteilungen: Strategische versus operative Bauverwaltungen

### Professionalisierte Bauverwaltungen

*Narrativ 8: Öffentliche Handlungsspielräume durch administrative Ressourcen und Kompetenzen*

Der Fokus auf die Handlungsrationale, die von den kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -trägern als Folge der professionalisierten Verwaltungsstrukturen geäußert werden, zeigt verschiedene narrative Argumente, die fast alle einem einzelnen, übergeordneten Narrativ zugeordnet werden können. Die Argumente dieses zentralen Narratives betreffen die Möglichkeit der Erarbeitung einer strategischen Gesamtsicht, die reaktive Nutzung möglichst vieler Policy-Instrumente, auf Augenhöhe mit den privaten Bauwilligen zu verhandeln sowie die Möglichkeiten, durch institutionelle und personelle Kontinuität Vertrauen aufzubauen (wobei die personelle Kontinuität deutlich stärker auf das Vorhandensein professionalisierter Exekutiven bezogen wird als hinsichtlich strategisch tätiger Stadtplanerinnen und -planern, vgl. nächstes Teilkapitel). Die interviewten Personen verbinden die eben genannten Argumente mit einer reaktiv motivierten Wahl und Nutzung von Policy-Instrumenten. Auffällig ist, dass dieses Narrativ praktisch nur in Gemeinden beobachtet werden kann, in denen auch formell ein bestimmter administrativer Professionalisierungsgrad erreicht wird – das Vorhandensein von Verwaltungsstellen, deren Pflichtenhefte großmehrheitlich auf strategische Aufgaben ausgerichtet sind.

Die erste von den lokalen Akteurinnen und Akteuren geäußerte Argumentationskette beschreibt die Wichtigkeit, die dem Vorhandensein eines Gesamtüberblickes zugeschrieben wird, den die Bauverwaltungen über die Gemeinde und ihre von öffentlicher Seite her gewünschte Entwicklung haben müssen. Was heißt das konkret? Grundsätzlich heißt es in den Augen der Interviewpartnerinnen und -partner der professionalisierteren Gemeinden, dass eine der *Bau- und Zonenordnung* vorgelegte, umfassende Strategiediskussion und -entwicklung als notwendig erachtet wird, bei der grundlegende Entwicklungsfragen beantwortet und konkrete Ziele definiert werden. In Wetzikon wurde zum Beispiel gemeinsam mit der Bevölkerung das *räumliche Entwicklungskonzept* sowie das *Leitbild Widum* entwickelt. Beide Prozesse wurden maßgeblich durch die Stadtplanung initiiert. In Uster schuf die Stadtplanung verschiedene Geschichten und Themen (z.B. »die Stadt am Wasser« oder die »Perlenkette am Abach«, MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P48), mit denen die zukünftige Entwicklung der Gemeinde plausibel aufgezeigt und somit politisch besser verkauft werden konnte:

»Wir bauten unsere Strategie auf, indem wir die Finanzpläne studierten und schauten, wo die einzelnen Abteilungen der Stadt und auch des Kantons investieren wollten. Diese Orte und

Ressourcen wurden zusammengestrickt und eine kleine Geschichte dazu entwickelt. Wir definierten darin die sogenannten Interventionsgebiete. Es wurde dann zur kommunalen Strategie, weil sich alle Exekutivmitglieder darin wiederfanden.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P12: 88)

Ein zweites Argument, das mit dem ersten zusammenhängt, ist die Notwendigkeit, für eine nachhaltige kommunale Entwicklung möglichst die ganze Palette der Policy-Instrumente zu nutzen, die verfügbar ist. Ganz grundsätzlich reichen gemäß den meisten Interviewpartnerinnen und -partnern der professionalisierten Gemeinden die *komunalen Bau- und Zonenordnungen* als alleinige Entscheidungs- und Steuerungsgrundlagen nicht aus. Einerseits, weil auf ihrer Basis aufgrund der juristischen Grundlagen zwar reaktiv eingegriffen werden kann, es aber häufig an juristischen Möglichkeiten fehlt, im Streitfall die öffentlichen Interessen durchzusetzen. Auf diese festgestellte Herausforderung antworten die Entscheidungsträgerinnen und -träger aller professionalisierten Verwaltungen mit dem Vorschreiben von *Sondernutzungsinstrumenten* für bestimmte Areale (das gilt nicht für Rorschach, da im Kanton St. Gallen solche Vorschriften nach dem kantonalen Baugesetz nicht möglich sind) oder dem Setzen von Anreizen für deren Wahl, was durch die dabei notwendige Durchführung von Architekturwettbewerben, Workshops oder andere öffentlich-private Entscheidungssituationen *per se* den Behörden mehr Einfluss garantiert.

Beide genannten Argumente hängen insofern mit der Professionalisierung der kommunalen Verwaltung zusammen. Die Interviewpartnerinnen und -partner haben die dezidierte Meinung, dass das Erarbeiten von strategischen Grundlagen sowie die reaktive Mitbestimmung der öffentlichen Hand in den Erarbeitungsprozessen – zum Beispiel von *Sondernutzungsinstrumenten* – nur dann möglich ist, wenn auch Verwaltungsstellen vorhanden sind, die strategisch und nicht nur operativ arbeiten können.

Erstes zeigt sich in den Interviewaussagen vor allem dann, wenn die kommunalen Akteurinnen und Akteure die Stellung der strategischen Verwaltungspositionen in der Entwicklung kommunaler Strategien erwähnen. Die Wichtigkeit der Stadtplanung in Uster wurde bereits durch das letzte Zitat über die Kreation von Planungsgeschichten und deren Reproduktion durch die politische Exekutive beschrieben. Auch in Wetzikon »werden alle strategischen Projekte zurzeit durch die Stadtplanung ausgelöst.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P15: 13)

»Strategische Planungen wurden zuvor [d.h. vor der Schaffung der Stadtplanungsstelle, Anm. L.D.] schon auch erledigt, aber viel mehr nebenbei. Es zeigte sich in den letzten Jahren, dass es eine Stadtplanung braucht, die strategisch tätig wird und interveniert, wenn langfristig etwas falsch läuft.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P16: 60)

Ähnlich klingt es in Arbon, wo es heißt, dass

»alle Entwicklungsthemen [...] grundsätzlich einzeln schon vorher [vor der Schaffung der Stadtplanungsabteilung, Anm. L.D.] vorhanden waren. Ich zweifle aber daran, dass es damals eine Gesamtstrategie gab. Die Stadtplanung [zusammen mit dem ehemaligen Stadtpräsidenten, Anm. L.D.] erst verknüpften die Einzelprojekte zu langfristigen Strategien, kommunizierten sie gegen außen und implementierten diese schließlich.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P2: 19)

Der wahrgenommene Einfluss professionalisierter Verwaltungen auf die Mitsprache in privaten Projekten sowie die Wahl von *optionalen* und *weiteren* Policy-Instrumenten kann ebenfalls an Zitaten exemplarisch aufgezeigt werden. Folgende Aussage verdeutlicht den Einfluss von strategischen Verwaltungspositionen auf die Mitsprache der öffentlichen Hand in Wetzikon:

»Als ich im Gemeinderat angefangen habe, [...] da fing auch der Stadtplaner neu an. Damals mussten wir beide zunächst einmal die Verwaltung davon überzeugen, über Planung und Stadtplanung anzufangen zu reden, die neuen Ressourcen wahrzunehmen. Zuvor bedeutete das Bewilligen von Projekten in der Baukommission: ›Entspricht ein Gebäude den Bauregeln oder nicht. [...] Der Stadtplaner kann heute diesbezüglich eine starke Rolle einnehmen. Er interveniert mehr, wenn ein Projekt nicht in den Gesamtzusammenhang passt.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P13: 52)

Gleichzeitig hat in Wetzikon seit der Schaffung der Stadtplanerstelle die private Nutzung von *Gestaltungsplänen* stark zugenommen – auch weil durch die strategischere Planung die Anreize dafür verbessert respektive Zonen mit *Gestaltungsplanpflicht* eingeführt wurden.

In Uster, Arbon und in Rorschach sind ganz ähnliche Argumentationen zu hören, wenn es um die Wichtigkeit der Stadtplanung beziehungsweise der Stabsstelle für Stadtentwicklung geht: In Uster können »wir [...] nur so erfolgreich planen und [bei privaten Projekten] mitreden, weil unser Stadtplaner sehr gute Beziehungen hat und auf der Klaviatur aller Steuerungsinstrumente bestens spielen kann, und auch spielt.« (Mitglied der politischen Exekutive, P9: 61) In Arbon war gemäß einem Mitglied der kommunalen Exekutive (P1: 59) die »Notwendigkeit, bei der Erarbeitung von Strategien und bei der aktiven Begleitung von großen Projekten jemanden als Pendant zu haben, der Fachmann für Architektur und Kommunikation ist«, die Grundlage zur Schaffung einer neuen Stabsstelle für Stadtentwicklung. In Rorschach schließlich läuft die Planung aus Sicht eines Mitglieds der kommunalen Exekutive (P29: 17) darum »so gut [...], weil die Verwaltungskader der Bauabteilung bei jeder Sitzung mit Privaten mit am Tisch sitzen, ihre Expertise einbringen und

die von ihnen erarbeiteten strategischen Grundlagen und Interessen der Gemeinde vertreten können.«

Ein zweites narratives Argument, das an die eben zitierten Interviewaussagen anschließt und im Zusammenhang mit der Professionalisierung der Verwaltung häufig genannt wird, ist die Möglichkeit, als Bauverwaltung mit den privaten Entwicklerinnen und Entwicklern oder den großen Investorengruppen auf Augenhöhe diskutieren zu können. In Kombination mit vorhandenen öffentlichen Entwicklungs- und Qualitätszielen ergibt sich so die Möglichkeit, zum Beispiel mittels reaktiv genutzter Instrumente der *Sondernutzungsplanung* Kompromisse auszuhandeln, in denen die öffentlichen Agendaziele mitberücksichtigt werden. Solche Handlungsrationale werden nur dann als möglich und sinnvoll erachtet, wenn genügend administrative Ressourcen überhaupt vorhanden sind, die nicht nur für operative, sondern auch für strategische Aufgaben nutzbar sind:

»Wir entwickeln häufig mit Gestaltungsplänen. Da kann man aktiv handeln. Die Investoren wollen eine größere Ausnutzung, die Stadt will aber auch etwas. [...] In solchen Verhandlungen darf man keine Angst haben und nicht zu viel schmeicheln, da muss man streiten und handeln. Das ist immer eine gewisse Mischung aus Kalkül und Erpressung. Wenn wir genug Ressourcen haben, um die private Profit-Rechnungen auch zu machen, dann können wir auch auf Augenhöhe mitdiskutieren – und dabei öffentliche Ziele wie die Fußgängerbrücke und den öffentlichen Stadtpark im Zellweger-Areal erreichen.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P12: 96)

Ein weiteres Argument dieses Narratives betrifft die Kontinuität, die eine professionalisierte Verwaltung aufbauen kann und die gemäß den Interviewaussagen für die meistens großen und daher langfristigen Entwicklungsprojekte von großer Wichtigkeit ist. Wirkliches Vertrauen zu den privaten Akteurinnen und Akteuren kann man nur dann schaffen, wenn man durch Kontinuität auf Seiten der Verwaltung eine Begleitung der Projekte ermöglicht – was wiederum nur dann funktioniert, wenn genügend Ressourcen auf der öffentlichen Seite vorhanden sind.

»Wichtig ist auch, dass wir von der ersten Idee bis zur Bauabnahme immer dabei sind. So kann die Qualität gesteigert werden. Man geht mit den privaten Investoren immer tiefer ins Detail, man wird eventuell noch etwas frecher. Für die privaten Investoren geht das aber nur, wenn sie immer den gleichen Gesprächspartner haben, weil man auch Vertrauen aufbauen muss, um in dieser Art verhandeln zu können.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P12: 100)

Diese Kontinuität im Umgang mit einer professionellen Verwaltung kann nicht nur für einzelne Projekte geschaffen werden, sondern mit langfristig angestellten Ver-

waltungsangestellten auch hinsichtlich der umfassenden strategischen Planung der Gemeinde mit deutlich höherem Zeithorizont:

»Der Stadtplaner hat langfristigen und großen Einfluss. Wenn er einmal pensioniert wird, entsteht da eine große Lücke. Der Stadtrat selber hat nicht die Kraft und die raumplanerischen Kompetenzen, um das weiter umzusetzen. Denn: Wenn Sie auf 30 Jahre hinaus planen wollen, müssen sie administrative Kontinuität haben. Sie können nicht nach jeder Legislaturperiode sagen: ›Das ist schlecht, was der Vorgänger gemacht hat, jetzt muss was Neues her.‹« (private[r] AkteurIn, P11: 165)

Kontinuität und Vertrauen schaffen für die Bauverwaltung Spielräume für intensive, aber auch reaktivere Formen des öffentlich-privaten Austausches. Ähnliche Themen können mit genug Ressourcen und Hartnäckigkeit in Projekten auf verschiedenen Gebieten der Gemeinden immer wieder thematisiert und die privaten Bauwilligen so sensibilisiert werden (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P12). Ein Beispiel für solche Handlungsrationale – die in allen professionalisierten Gemeinden zu finden sind – ist das Gebiet *Widum* in Wetzikon: Hier bemerkte ein »Eigentümer, der eigentlich keinen Arealbonus [bekommt], weil sein Areal zu klein ist, [...] die Stimmung im Widum, und nahm sich die intensiven Besprechungen mit der Stadtplanung zu Herzen.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P15: 45) Dies führte zu einem öffentlich nutzbaren Raum mit Baumhain und Sitzbänken an einer Ecke des Quartiers, die für die Gemeinde als wichtig erachtet wird.

Mögliche Konsequenzen bei fehlender Kontinuität zeigt ein Beispiel aus Arbon nach dem Rücktritt des letzten Stadtpräsidenten und dem Abgang des Architekten, der für Stadtentwicklung und Kommunikation zuständig war:

»Es wäre wichtig, würde der Raum vor dem Hamel-Gebäude offen bleiben, als öffentlicher Platz funktionieren. Aktuell wollen sie da aber mit ihrem privaten Gestaltungsplan möglichst weit nach vorne bauen, was ein völliger Unsinn ist. Damit wird unsere Idee der Stadtmitte zunichte gemacht. Und das sind eben genau die Fragen der Kontinuität. Wer nimmt sich den wichtigen Themen an und verfolgt sie langfristig? Das können eigentlich nur der Stadtamann [der Stadtpräsident, Anm. L.D.] oder der Stadtplaner machen – aber da hat es einfach kürzlich extrem viele Wechsel gegeben.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P2: 131)

Es zeigt sich, dass die Interviewpartnerinnen und -partner in den Gemeinden mit professionalisierten Bauverwaltungen personelle und institutionelle Kontinuität und das darauf aufbauende öffentlich-private Vertrauen, aber auch die so zustande kommenden Möglichkeiten zum reaktiven Handeln als relevant einschätzen und dies den Verwaltungsstellen zuschreiben, die vor allem strategische und nicht nur operative Aufgaben aufweisen.

*Narrativ 9: Komplexe administrativ-politische Organisation als Hemmer effizienter Planungsarbeit*

Ein zweites Narrativ beinhaltet die deutlich seltener geäußerten Aussagen, in denen eine zu starke Professionalisierung respektive Differenzierung der allgemeinen Verwaltung als hemmende Bedingung für das kommunale Handeln in der Raumordnungspolitik beschrieben wird. Solche Aussagen sind nur in Uster und in Rorschach zu finden, jedoch mit unterschiedlichen Argumentationen. Das pikante – und in den Interviews umstrittene – Thema in Uster ist die zunehmend starke Stellung der Stadtentwicklung im politischen Alltag. Dies führt dazu, dass sich mehr Personen aus Verwaltung und Politik mit diesen Themen betätigen wollen. Das ist aus Sicht der Bauverwaltung nicht immer produktiv, kommt es doch zu Doppelspurigkeiten und Konflikten innerhalb der Verwaltung, wenn die Präsidialabteilung und die Wirtschaftsförderung sich plötzlich für konkrete raumplanerische Aspekte zu interessieren beginnen (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P12: 108).

In Rorschach zeigt sich diesbezüglich die Wahrnehmung des Professionalisierungsgrads wieder, die nicht auf einer generell positiven Einstellung gegenüber einer professionalisierten Verwaltung basiert, sondern deren Effizienz und Schnelligkeit in den Vordergrund stellt. Die vor zehn Jahren organisatorisch neu aufgebaute Verwaltung, die keine Verwaltungsabteilungen unter der Führung eines Exekutivmitglieds mehr vorsehen, sondern die Konzentration der Führungslinien auf den Stadtpräsidenten, wird in den Interviewaussagen als außerordentlich erfolgreich beschrieben. Die professionellen Kader der Bauabteilung sitzen in dieser Konstellation regelmäßig und bei allen konkreten Projektentscheidungen sowie den strategischen Sitzungen mit am Tisch, teilweise sogar ohne die Exekutivmitglieder, die hinsichtlich des Baus und der Entwicklung die Themenverantwortung tragen. Als Vorteile bei der Strategieentwicklung, aber auch bei der reaktiven Projektbegleitung werden die »extrem kurzen Wege«, die »durch den Stadtpräsidenten stets vorhandene Übersicht über alle Entwicklungen in der Gemeinde« sowie die Möglichkeit beschrieben,

»Topleute einstellen [zu können]. Leute, die keine Verwaltungskarrieren anstreben, sondern solche, die etwas reißen wollen. So können wir fachlich professionelle Entscheidungen fällen, die dann von der Exekutive noch abgesegnet werden müssen, da diese doch zuständig bleibt.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P29: 17; vgl. auch MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P28: 219 sowie private[r] AkteurIn, P26: 145)

### **Nicht-professionalisierte Bauverwaltungen**

*Narrativ 10: Effiziente und schlanke administrative Organisation als Vorteil*

In den hinsichtlich der Verwaltung weniger professionalisierten Untersuchungsgemeinden steht meist nicht eine positive Wahrnehmung der Verwaltungsprofessionalisierung im Vordergrund, sondern – ganz im Gegensatz zu den professionalisierten

Gemeinden – die wahrgenommene Effizienz und Schnelligkeit der jeweiligen administrativen Abteilungen. Diese bereits beschriebene Beobachtung zeigt sich auch in den Narrativen, die mit passiven Handlungsrationalen mit stark liberaler Prägung in Zusammenhang gebracht werden können, die in diesen Gemeinden zu beobachten sind und die durch die kommunalen Politikerinnen und Politiker, aber weniger von Verwaltungsangestellten geäußert werden.

Die nicht vorhandene Professionalisierung wird in einer ersten Argumentationskette nicht als Problem dargestellt, da sie bei gleichzeitiger Effizienz und Schnelligkeit der vorhandenen Bauabteilungen schlicht nicht nötig ist. Denn Effizienz und Schnelligkeit können »nur aufgrund der kurzen Wege und aufgrund des kleinen Teams zustande kommen« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P31: 120). »Je mehr Beteiligte von öffentlicher Seite in den konkreten Projekten dabei sind, desto mehr muss man für Koordination und Kommunikation einsetzen« (private[r] AkteurIn, P21: 197). Zu große Verwaltungsapparate werden in einer solchen Wahrnehmung auch »meist schwerfällig und ineffizient [...], da jede Stelle ihre Aufgaben und Kompetenzen braucht, und auch ausnutzt« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P23: 131).

Ein zweites Argument, das von einigen Exekutivmitgliedern, aber auch von privaten Akteurinnen und Akteuren genannt wird, zielt auf die nicht vorhandene Notwendigkeit einer internen Stadtplanungsstelle ab, da »diese strategischen Aufgaben auch in der Exekutive wahrgenommen werden können. Reine Stadtentwickler haben zudem in der Regel keinen Bezug zum Markt: Sie entwickeln Design, schönes Aussehen, aber ob es nachher funktioniert, beachten sie nicht.« (private[r] AkteurIn, P21: 209)

Ein letztes Argument, das die gewollten Konsequenzen der ersten beiden Argumentationsketten aufzeigt, fokussiert auf die formulierte Aufgabe der öffentlichen Hand, die »nur für die planerischen Grundlagen zuständig ist, die dann von den Privaten ausgenutzt werden können. [...] Es ist nicht nötig, mehr zu intervenieren, da wir schon heute ein gutes Verhältnis mit den Privaten pflegen, die clever genug sind, um unsere Grundlagen in ihre Pläne einzubauen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P22: 82)

In die gleiche Kerbe schlägt auch folgender Mitarbeiter der kommunalen Verwaltung (P18: 131): »Die Privaten merken den Trend zu besserer Bauqualität auch. Darum müssen wir auch nicht überall strategisch involviert sein. Das ist die Aufgabe der Architekten und Investoren.« Offensichtlich bringen die interviewten Personen ihr liberales (passives) Handeln mit ihren Überzeugungen hinsichtlich der Rolle des Staates in Verbindung, wobei Professionalisierung nur dann eine Notwendigkeit darstellen würde, wenn die Verwaltung aus ihrer Sicht nicht mehr effizient und rasch handeln könnte.

*Narrativ 11: Fehlende administrative Ressourcen führen zu weniger Interventionsmöglichkeiten*

Passive Handlungsrationale sind in den Untersuchungsgemeinden mit weniger professionalisierten Bauverwaltungen aber aus der Sicht der Interviewpartnerinnen und -partner auch zu finden, weil die administrativen Ressourcen für reaktiveres oder proaktiveres Handeln fehlen. Die Argumente dieses Narratives sind in Hedingen, Affoltern und Visp, aber meist nur von Verwaltungsangestellten zu hören, und nicht von Politikerinnen und Politikern oder privaten Akteurinnen und Akteuren. Dabei werden verschiedene Argumente genannt, wobei das wichtigste auf die fehlende Zeit der Verwaltungsangestellten fokussiert, die sich neben den operativen Aufgaben nicht auch noch strategischen Fragen widmen können.

In Hedingen sollten laut Aussagen eines Mitarbeiters der Verwaltung (P4: 127) »mehr eigene Ressourcen vorhanden sein, um am Ball bleiben zu können sowie Strategieentwicklung und Ideensammlung auch ohne externe Hilfe voranbringen zu können«. Gleiches gilt in Affoltern, wo »die Umsetzung und der Aufbau einer Gesamtübersicht über die Gemeinde, deren Demografie und die Quartiere einfacher [ginge], wenn zum Beispiel ein interner Ortsplaner vorhanden wäre« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P24: 159). In Visp fehlt es der Verwaltung hinsichtlich der regulären Baueingaben nicht zwingend an Ressourcen, jedoch fehlen diese, wenn es darum geht, Entwicklungsideen für die ganze Gemeinde proaktiv zu entwickeln. Darum wird in Visp die kürzlich begonnene öffentlich-private Erarbeitung des Masterplans als einziger gangbarer Weg beschrieben, der »trotz den wenigen Ressourcen die Gemeindeverwaltung wieder mehr zum strategischen und aktiven Player machen kann, statt nur passiv zu sein und immer fremdbestimmt reagieren zu müssen.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P33: 36)

Während die Aussagen aus Hedingen und Visp auf die fehlenden strategischen Ressourcen abzielen, geht es in Affoltern – und weniger häufig auch in Naters (vor allem aufgrund des bereits angesprochenen Anstiegs von Baugesuchen nach der Zweitwohnungsinitiative) –, zusätzlich auch um das generelle Fehlen von Verwaltungskapazität, das den Gemeinden eine schnellere Entwicklung verunmöglicht:

»Auf der Verwaltungsebene fehlen die Ressourcen schon. Die politische Seite sieht den Gegenwert für einen Ortsplaner nicht direkt. Aber man kann schneller arbeiten und umsetzen mit mehr *Manpower*. So könnte man Projekte beschleunigen, zum Beispiel wäre die Erarbeitung von mehr Erschließungsverträgen pro Jahr möglich, was mehr Leute brächte und somit auch mehr Steuereinkommen.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P24: 131)

Was in dieser Aussage mitschwingt, ist die Frustration darüber, dass das Setzen von Anreizen im liberalen Sinn (großzügig definierte Bauzonen und das proaktive Erschließen von Bauland), die von privaten Bauwilligen ausgenutzt werden könnten, wegen der fehlenden administrativen Ressourcen nicht effizient genug implementiert werden kann.

tiert werden könnte – was das liberale *Effizienznarrativ* mit dem passiven Narrativ, das auf die fehlenden Ressourcen zurückgeführt wird, zusammenbringt.

In einer letzten, häufig genannten Argumentation bringen viele der interviewten Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden die fehlende administrative Professionalisierung und auch das fehlende planerische *Know-how* mit der Möglichkeit und Notwendigkeit zur Zusammenarbeit mit externen Planungsbüros in Verbindung: »Wir haben kein Planungs-*Know-how*, da muss man auf externe Partner zurückgreifen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P5: 69) Die Rolle dieser Büros wird immer wieder unterschiedlich definiert und bewertet, auch im Zusammenhang mit der Professionalisierung der politischen Exekutive. Deswegen beschreibe ich die hierzu gehörenden Narrative in einem separaten Kapitel (8.2.4).

### **8.2.2 Professionalisierung der politischen Exekutive: »Profis« versus »Milizler«**

#### **Professionalisierte Exekutive: Gemeindepräsidium im Vollzeitamt**

Dieser Abschnitt widmet sich den geäußerten Narrativen, welche die Professionalisierung der politischen Exekutive (Gemeindepräsidium als Vollzeitamt) mit den Handlungsrationalen in Verbindung bringt, die auf lokaler Ebene beobachtet werden können. Ich muss hier vorausschicken, dass gewisse narrative Argumente, die im Zusammenhang mit einer professionellen Exekutive genannt werden, deutliche Ähnlichkeiten mit denen aufweisen, die auf Verwaltungen fokussieren, die über strategische Positionen verfügen. Gleichzeitig sind jedoch auch Unterschiede auszumachen. So fokussieren die geäußerten Argumente ebenfalls auf die durch professionelle Exekutiven mögliche strategische Gesamtsicht und die Möglichkeit, auf Augenhöhe mit privaten Bauwilligen zu verhandeln. Zusätzlich wird jedoch auch die Wichtigkeit erwähnt, eine Person der Exekutive als ständigen Ansprechpartner respektive Ansprechpartnerin zu haben sowie die aufgebauten öffentlich-privaten Netzwerke nutzen zu können. Weiter lassen die geäußerten Narrative darauf schließen, dass Zuschreibungen von persönlichen Ressourcen, Kenntnissen und Fähigkeiten, die relevant für raumwirksame Prozesse sind, deutlich häufiger für Vollzeitexekutivmitglieder gemacht werden als für strategisch ausgerichtete Verwaltungsstellen. Diese persönlichen Kompetenzen werden von den befragten Personen für das Ausnutzen, aber auch die Kreation von Handlungsspielräumen verantwortlich gemacht.

#### *Narrativ 12: Öffentliche Handlungsspielräume durch exekutivpolitische Ressourcen und Kompetenzen*

Die meisten Aussagen zur professionellen Exekutive lassen sich einem einzelnen Narrativ zuordnen, das aus verschiedenen Argumentationssträngen besteht und auf

die vorhandenen Ressourcen und Kapazitäten fokussiert, die ein Vollzeitamt mit sich bringt. In einem immer wieder geäußerten Argumentationsstrang bringen die interviewten Akteurinnen und Akteure die Ressourcen und Kapazitäten mit den Möglichkeiten von Vollzeitgemeindepräsidentinnen und -präsidenten in Verbindung, Ortsentwicklung (pro-)aktiv mitzuprägen und – falls es notwendig erscheint – reaktiv einzugreifen zu können.

Solche Aussagen werden vor allem in den Gemeinden gemacht, in denen eines der Hauptressorts des Stadtpräsidiums die Raumplanung- und Entwicklung ist – wie in Rorschach, Arbon und St. Margrethen und deutlich weniger in Uster. Dazu ein privater Akteur (P6: 171): »Die strategische Ausrichtung und die Entwicklung neuer Ideen ist das Ressort des Gemeindepräsidenten. Es ist wichtig, dass er genügend zeitliche Ressourcen hat, um Visionen, Leitbilder und Ideen zu entwickeln.«

Eine solche Wahrnehmung der Aufgaben der Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten wird in allen drei Ostschweizer Gemeinden mit der notwendigen Professionalisierung verknüpft: »Wir haben eine relativ hohe Kadenz an großen Geschäften, Gestaltungsplänen und Ähnliches. Darum brauchen wir einen Stadtamann [Stadtpräsidenten, Anm. L.D.], der einerseits für strategische Planung zuständig ist und andererseits immer präsent ist.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P3: 159)

Denn auch aus der Sicht eines Gemeindepräsidenten (P7: 175) ist sein Amt »ein Vollzeitjob: Alle Projekte, die am Laufen sind, liegen bei mir in der Schublade. Ich betreue die ganze Raumplanung, die ganze Projektentwicklung und habe dadurch einen Blick auf das Ganze, den ich auch einsetzen kann in Verhandlungen mit Privaten oder bei der Projektbegleitung.«

Dieses Zitat zeigt die Wahrnehmung, dass gewisse Exekutivmitglieder von Privaten, aber auch von Verwaltungsangestellten jederzeit ansprechbar sein müssen, um möglichst schnell entscheiden und so erfolgreich Projekte über die Bühne bringen zu können. In Arbon, Rorschach und St. Margrethen geht es bei solch spontanen Anfragen häufig um konkrete Entwicklungsprojekte, die vom Gemeindepräsidium eng begleitet und, wenn möglich, reaktiv in die aus öffentlicher Sicht richtige Bahn gelenkt werden. Gleichzeitig kann aber auch Vertrauen aufgebaut werden, »man lernt sich kennen und so weiß man dann auch irgendwann, was das Gegenüber möchte und kann das besser einschätzen« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 131).

»Bei den großen Projekten müssen die Privaten einen einzelnen Ansprechpartner haben. Die dürfen sich nicht überlegen müssen, wen und zu welcher Zeit sie bei Unklarheiten anrufen können. Und das ist bei wichtigen Projekten Sache des Stadtpräsidiums. Aber auch bei kleinen [Projekten] muss er im Hintergrund da sein, um intervenieren zu können, falls etwas schieflaufen sollte.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P29: 67)

Eine erfolgreiche Intervention bei den Behörden nicht genehmten Entwicklungen erfordert auch, dass auf Augenhöhe mit den privaten Bauwilligen verhandelt werden kann – ein Argument, dass bereits im letzten Kapitel hinsichtlich einer professionalisierten Verwaltung eingebracht wurde. Vollzeitämter für Gemeindepräsidien bieten ebenfalls die Möglichkeit, Ressourcen zur strategischen Planung und Berechnung von Investitionsmodellen aufzubauen, insbesondere dann, »wenn der Gemeindepräsident auch noch fachlich eine Ahnung hat, Raumplaner oder Architekt ist« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P8: 216).

Nicht nur der berufliche Hintergrund wird als persönliche Ressource von Vollzeit-Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten genannt, die eine weitere Grundlage für reaktives oder proaktives Ausnutzen von lokalen Spielräumen respektive für die Mitsprache der öffentlichen Hand in privaten Projekten schafft. So nennen die Interviewpartnerinnen und -partner den Ausbau von breiten, *formellen* und *informellen*, *öffentlich-privaten Netzwerken* meist im Zusammenhang mit den persönlichen Kompetenzen und der individuellen Motivation der Amtsträgerinnen und -träger. *Informelle* und *formelle Netzwerke* helfen in den untersuchten professionalisierten Gemeinden bei der konkreten Entwicklung neuer Projekte (wie beim Akquirieren der Würth-Gruppe für ihren Hauptsitz oder bei der in St. Margrethen beschriebenen informellen Einflussnahme gegenüber privaten Bauwilligen). Weiter dienen private, öffentliche und formelle respektive informelle Netzwerke der Beschaffung finanzieller Mittel (z.B. im Rahmen des *Agglomerationsprogramms* für den Ausbau der *Kantonsstraße* in Arbon oder bei der Beschaffung von Mitteln aus dem nationalen Topf für die Bahnhanschlüsse ans europäische Hochgeschwindigkeitsnetz zum Ausbau des *Bahnhofs Stadt* in Rorschach). Auch das gemeinsame, öffentlich-private Entwickeln von Agendazügen wird in den Interviews unter anderem den persönlichen Fähigkeiten zum Netzwerken zugeschrieben. Alle diese Äußerungen beziehen sich neben den persönlichen Kompetenzen immer auf die vorhandenen zeitlichen Ressourcen, die ein Vollzeitamt mit sich bringt. Dies gilt auch für folgende Aussage aus Uster. Dort wurde das generelle Verhältnis zwischen der Gemeinde und den Privaten durch den Aufbau öffentlich-privater Netzwerke verändert.

»Man sprach zuvor mehr übereinander als miteinander. Die Verwaltung war für das Gewerbe und die Wirtschaft ein rotes Tuch, es gab kein Vertrauen für die Politik. Der Politik wurde vorgeworfen, sie reagiere nur auf Impulse, es gäbe keine wirkliche Planung. Es seien sieben Verwaltungsabteilungen da, jede macht dabei etwas anders und es gebe keine Zusammenarbeit. [...] Die Stadt tritt heute, seit das Stadtpräsidium ein Vollzeitamt ist, nach außen sicherer auf, sie funktioniert eher als Stadt und nicht nur als einzelne Abteilungen, sie wurde glaubwürdiger und es wurde einfacher, durch die Präsenz des Stadtpräsidenten, eine Klammer um alle Bereiche und Entwicklungen zu machen und zu kommunizieren. Man musste auf die Leute zugehen, um das Vertrauen zu gewinnen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P9: 97/105)

Ein weiteres Argument ist die personelle Kontinuität, die durch Vollzeitämter einfacher hergestellt werden kann als bei Milizexecutiven. Dieses Argument wird auch hinsichtlich der professionalisierten Verwaltungsabteilungen genannt, aber häufiger im Zusammenhang mit Vollzeit-Exekutivämtern. Hier geht es gemäß den Interviewaussagen um die bereits angesprochene Notwendigkeit, dass strategische Entwicklungsplanung Teil des Präsidialdepartements sein sollte. Denn nur eine solche Konzentration der Planung macht es möglich, langfristige und politisch umsetzbare Planungsvisionen zu entwerfen, aufzubauen und, wenn nötig, reaktiv zu implementieren, »auch da der Gemeindepräsident eher in politischen Kategorien denkt, als der Stadtplaner, der tendenziell politisch nicht umsetzbare Traumplanungen entwirft« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P8: 208). Zudem ist die häufig zeitliche Dimension von langfristigen Raumplanungs- und Strategieerarbeitungsprozessen wichtig:

»Im Modell mit Vollzeitpräsidium ist auch eine gewisse Kontinuität gegeben. Das scheint mir wichtig zu sein, denn raumplanerische Veränderungen sind immer langfristige Prozesse. Wenn man da nicht über ein paar Jahre intensiv daran wirken und arbeiten kann, können viele Dinge nie umgesetzt werden.« (private[r] AkteurIn, P6: 163)

Beobachtbar sind diese Wahrnehmungen an den entworfenen, detaillierten planerischen und gestalterischen Strategiezielen in Arbon (als Teil der Legislaturziele), Rorschach (in der bisher unveröffentlichten räumlichen Entwicklungsstrategie) sowie in St. Margrethen (mit der erarbeiteten Vision 2015). Ähnlich detailgetreue und schriftlich festgehaltene planerische Strategieziele sind in den Untersuchungsgemeinden sonst nur in Wetzikon zu finden, wo sich die Stadtplanung dafür verantwortlich zeichnet, die im Vergleich zu den anderen Untersuchungsgemeinden nicht dem Bauamt, sondern dem Präsidialdepartement zugeordnet ist. In Uster ist zwar mit der Dualstrategie eine gesamtstädtische Strategie vorhanden, diese geht aber bezüglich der raumplanerischen Ziele nicht ins Detail. Ob dies daran liegt, dass hier Stadtentwicklung nicht Teil des zentralen Aufgabenbereichs des Präsidialdepartementes ist, kann nur gemutmaßt werden.

Neben diesem Kontinuitätsargument ist vor allem in Gemeinden, die sich in wirtschaftlich schwierigeren Situationen befinden, auch eine gegenläufige Argumentation zu beobachten. Die Interviewpartnerinnen und -partner bezeichnen die positiven Folgen der Neubesetzung der Stadtpräsidien als »frischen Wind«, der dazu führte, dass »die eingespielten Gleise teilweise verlassen wurden, was auch der Zusammenarbeit mit den Privaten guttat« (private[r] AkteurIn, P6: 139). Diese Aussage zur Gemeinde St. Margrethen zielt auf die persönlichen Fähigkeiten des Gemeindepräsidenten ab, die es ihm im Vergleich zu seinem Vorgänger ermöglichen, die Ressourcen der Vollzeitstelle proaktiver zu nutzen. Ähnliche Aussagen sind in den Interviews aus Rorschach und Arbon zu finden. In Rorschach geschah

ein »positiver Bruch« gemäß einem privaten Akteur (P26: 18/27) »mit der Wahl des aktuellen Stadtpräsidenten. Ihm gebühren wesentliche Verdienste, um die Abwärtsspirale in Rorschach zu stoppen – vor allem was die Vermarktung der Stadt gegenüber den Privaten betrifft«. In Arbon scheint zudem die Tatsache, dass der frühere Stadtammann als Nicht-Einheimischer in sein Amt gewählt wurde, wichtig für die lokale Raumentwicklung zu sein: »Er kam von außen, das war sein Vorteil, denn er konnte als Externer Themen ansprechen, die Interne – womöglich aus den alten Unternehmerfamilien stammend – nie zu diskutieren gewagt hätten.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P2: 159)

Hinsichtlich der staatlichen Ausnutzung von lokalen Handlungsspielräumen zeigt sich eine Ambivalenz zwischen den Vor- und Nachteilen von Kontinuität und Wandel. Während in Städten in ökonomisch positiver Situation, also in Uster, häufiger die Vorteile personeller Kontinuitäten bezüglich der Strategiearbeitung, des Aufbaus von öffentlich-privaten Netzwerken und der reaktiv geprägten Zusammenarbeit mit privaten Bauwilligen genannt werden, dominiert in Rorschach und Arbon das Argument des frischen Windes durch personelle Wechsel. Gleichzeitig zeigen die Untersuchungsgemeinden, dass die positive Nennung individueller Eigenschaften hinsichtlich der Ausnutzung der Ressourcen eines Vollzeitamtes die gleichen Personen betreffen, die diesen frischen Wind mit sich brachten. Sind einmal »Macher«-Typen – die ihre Rolle proaktiv und stark ausfüllen – als Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten akzeptiert, so wünscht man sich selten wieder weg:

»Personelle Kontinuität ist wichtig. Wechsel können aber auch frischen Wind in eine Stadt bringen, es kann aber auch sein, dass bereits begonnene Prozesse dann auf einmal wieder gestoppt werden. Das Ersetzen eines starken Macher-Typs durch einen weniger starken Player ist problematisch. Ist das umgekehrte der Fall, kann dies zu neuen Entwicklungsprozessen führen.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P16: 169)

Diese Aussage lässt sich auf die drei Ostschweizer Gemeinden übertragen, wobei vor allem in Rorschach die individuellen Fähigkeiten und das stark ausgeprägte Rollenbewusstsein des aktuellen Stadtpräsidenten als »Macher«, »Antreiber« und »aktiver Vertreter eines aktiven lokalen Staates« betont werden (Mitglieder der kommunalen Exekutive, P25/P27 sowie MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P28). Ähnliche Aussagen, aber mit geringerer Zuschreibung von persönlichen Attributen sind in St. Margrethen beobachtbar. Die Aussagen zu Arbon zeigen die Ambivalenz hinsichtlich der Kontinuität und des frischen Windes klar auf. Die Wahl einer starken Persönlichkeit führte zu einem Wandel im Umgang mit der Stadtentwicklung und mit den privaten Bauwilligen im Speziellen, wobei die öffentlichen Spielräume deutlich stärker wahrgenommen und genutzt wurden. Nach der Amtsniederlegung des proaktiv tätigen Stadtammans ist hingegen ein Bruch in der Kontinuität sichtbar, was sich in den jüngeren Verhandlungen über die Entwick-

lung zentraler Areale aus der Sicht der öffentlichen Akteurinnen und Akteure negativ auf die Qualität der nun geplanten öffentlichen Räume auswirkt (vgl. die Fallstudie zu Arbon).

Zusammenfassend äußern die Interviewpartnerinnen und -partner ein Narrativ, das die Ressourcen und Kompetenzen einer professionalisierten Exekutive mit der reaktiven oder proaktiven Nutzung lokaler Handlungsspielräume in Verbindung bringt. Die Ressourcen und Kompetenzen sind hilfreich, wenn es einerseits darum geht, Ideen und Visionen langfristig zu planen und kontinuierlich umzusetzen, indem Exekutivmitglieder für private Akteurinnen und Akteure immer ein offenes Ohr – und somit Mitsprachemöglichkeiten – haben. Andererseits helfen zeitliche und personelle Ressourcen stark, wenn es um das Aufbauen von formellen oder informellen öffentlich-privaten Netzwerken geht. Dabei stehen nicht nur die institutionellen Möglichkeiten eines Vollzeitamtes im Zentrum, sondern auch teilweise die individuellen Fähigkeiten und Ressourcen, die bei einer reaktiven oder proaktiven Amtsausführung helfen und den Amtsträgerinnen und -trägern zugeschrieben werden.

## **Reine Milizexekutive**

### *Narrativ 13: Milizexekutive als Ressource*

Die Narrative aus Gemeinden, in denen auch die Gemeindepräsidien im Milizsystem organisiert sind, weisen verschiedene Argumentationsketten auf, die auf den wahrgenommenen Vor- und Nachteilen des Milizsystems beruhen. Dabei wird dem Milizsystem erstens die Rolle als wichtige Grundstütze des schweizerischen politischen Systems zugeschrieben. Die Wichtigkeit auf der Ebene der Gemeinde wird – wenn es um die Arbeit in der kommunalen Raumordnungspolitik geht – auf die mögliche Verankerung der Exekutivpolitikerinnen und -politiker in der lokalen Wirtschaft zurückgeführt. Eine solche Verankerung, beispielsweise als Direktionsmitglied der lokalen Filiale größerer Banken oder Versicherungen, als Besitzerin oder Besitzer eines Planungs- und Baugeschäfts oder als Inhaberin und Inhaber einer Anwaltskanzlei, ermöglicht gemäß den Interviewaussagen die Aufrechterhaltung und Pflege von beruflichen und persönlichen Netzwerken. Diese können einerseits der Gemeinde in der Aushandlung oder Realisierung konkreter Entwicklungsprojekte zugutekommen, weil man sein Gegenüber bereits aus der Privatwirtschaft kennt. Andererseits geht es zudem um persönliche Fähigkeiten, die in den jeweiligen Berufen erlernt und gefordert werden. Solche Fähigkeiten können bei der Ausübung des Amtes helfen – ganz konkret zum Beispiel beim Lesen und Interpretieren von Raum- und Bauplänen oder beim Verständnis (bau-)juristischer Paragrafen: »Ich habe insofern Glück, als ich zumindest verstehe, was auf den Plänen steht. So spare ich eine Menge Zeit.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P13: 152)

Zweitens, so sind einige Interviewpartnerinnen und -partner überzeugt, »bietet das Milizsystem auch die positive Möglichkeit, nach einer Abwahl wieder in den

angestammten Beruf zurückzukehren« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 120). Explizit erwähnt wird dieser Vorteil vor allem im Zusammenhang mit einer Abwahl, die auf unbeliebte, aber als nötig erachtete Entscheidungen der Exekutivmitglieder zurückgeführt werden kann. Konkrete Beispiele hierfür werden in den Interviews hingegen nicht geäußert.

Interessanterweise zeigen sich solche positiven Aussagen bezüglich des kommunalen Milizsystems nur in Gemeinden, in denen die Inhaberin respektive der Inhaber des Gemeindepräsidiums oder mehrere Exekutivmitglieder tatsächlich ihren Hauptberuf in der Privatwirtschaft haben (wie in Affoltern, Visp und Naters). Sind Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten oder andere Exekutivmitglieder wie in Hedingen in der Verwaltung oder in Schulen tätig respektive bereits pensioniert, so kann diese Argumentationskette nicht beobachtet werden. Eine solche Besetzung wird wiederum von den Exekutivmitgliedern, die in der Privatwirtschaft arbeiten, als hemmend bezeichnet, auch was Fragen der Raumordnung angeht.

»In der jetzigen Zusammenarbeit der Exekutive haben wir privatwirtschaftliche Profis, die sich zudem teilweise beruflich mit Investments, Immobilien oder juristisch beschäftigen. [...] So können wir strategisch handeln, kommen weg vom Tagesgeschäft. [...] Vorher hatte man praktisch nur Staatsbeamte und Rentner und keine Leute aus der Privatwirtschaft. Das finde ich gefährlich für die strategische Perspektive des Gemeinderates, sie geht verloren.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P23: 129)

#### *Narrativ 14: Fehlende exekutivpolitische Ressourcen führen zu weniger effizienten Planungen und geringeren Interventionsspielräumen*

In einem zweiten Narrativ zeigen die Interviewaussagen, dass die Milizämter die Entscheidungsarbeit bezüglich der Entwicklungspolitik der jeweiligen Gemeinden einschränken können – häufig geäußert von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der kommunalen Verwaltung. Ein erstes narratives Argument beschreibt diesbezüglich das teilweise Fehlen von strategischem oder kaufmännischem Wissen oder die fehlenden Führungsfähigkeiten als Probleme, die (nicht nur) zu raumordnungspolitischen Fehlentscheidungen oder zu Nicht-Entscheidungen führen. Dieses narrative Element wird zwar in Gemeinden mit Milizexekutiven geäußert, aber es fehlen in den Interviewaussagen konkrete Hinweise auf bestimmte Personen, Legislaturperioden oder Entwicklungsprojekte, in deren Zusammenhang diese Tatsache zu Problemen geführt hat.

Ein zweites Argument beschreibt die fehlenden zeitlichen Ressourcen von Milizpolitikerinnen und -politikern, die unter anderem bei der dadurch fehlenden Präsenzzeit und bei ungenügenden Dossier-Kenntnissen aufgrund einer starken beruflichen Belastung zur Herausforderung wird.

»Zum Thema der nebenamtlichen Gemeinderäte ist mir in der letzten Zeit schon die Bemerkung herausgerutscht, dass ich froh wäre, wenn die Leute professioneller wären und mehr Zeit hätten. Wenn das ganz normale Angestellte sind, dann ist die Erreichbarkeit bei schnellen Entscheidungen teilweise echt schwierig.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P4: 153)

Ein zusätzlicher, abweichender Narrativ spricht eine weitere Herausforderung an, die bereits in Bezug auf die fehlenden Ressourcen der Milizexecutiven genannt wurde: Es ist »ein Problem, dass zu wenig Leute bereit sind, ehrenamtliche, politische Mandate auszuüben« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P4: 53). Diese Herausforderung ist in der Wahrnehmung der Akteurinnen und Akteure mit den vorherigen Argumenten insofern verknüpft, als dass es gemäß einem Mitglied der kommunalen Exekutive (P19: 213) häufig »diejenigen sind, die fehlen, die beruflich über Qualifikation verfügen, die wir in der Exekutive gut brauchen könnten«. Zudem »machen Leute zwischen 30 und 40 Jahren häufig gerade beruflich Karriere und kriegen Familie und sind nicht bereit für einen zusätzlichen Aufwand in der Gemeinde.« (Ebd.). Auf der anderen Seite mindert jedoch in kleinen und mittelgroßen Gemeinden die Organisation der Legislative als Gemeindeversammlung dieses Problem etwas, da »nicht auch noch 23 Parlamentarier aufgetrieben werden müssen« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P29: 47).

Was bei genauerer Betrachtung aller hier präsentierter Narrative zu den Milizexecutiven auffällt, ist die häufig fehlende narrative Verknüpfung der wahrgenommenen Vorteile und Herausforderungen mit der konkreten Nutzung von bestimmten Policy-Instrumenten in der kommunalen Raumordnungspolitik. Es werden den Exekutivmitgliedern in Milizämtern fast ausschließlich die *Vertretung der Gemeinde nach außen* und gewisses *Lobbying* sowie die Erarbeitung von kleineren öffentlich-privaten Netzwerken zugeschrieben. Ersteres zeigt sich in allen Untersuchungsgegenden mit Milizexecutiven, letzteres vor allem in den Walliser Gemeinden (wo die Gemeindepräsidien immerhin ein 50-Prozent-Amt aufweisen) sowie in Affoltern, weniger aber in Hedingen und, aufgrund der Gemeindegöße überraschenderweise, praktisch gar nicht in Wetzikon.

Diese Tatsache lässt folgende interpretative Schlüsse zu. Die Mitglieder der kommunalen Exekutive sind in den untersuchten Gemeinden mit Milizexecutiven generell nicht so häufig in raumwirksame Prozesse eingebunden, was die genannten Vorteile, aber auch die Nachteile von Milizexecutiven relativiert. Weiter besteht die Interpretationsmöglichkeit, dass in den Gemeinden mit Milizexecutiven, in denen häufig passive Handlungsrationale geäußert werden, die Mitwirkung der Exekutive in konkreten Entwicklungsprojekten entweder in einem liberalen Sinn (möglichst wenig Einmischung oder Zielkongruenz mit den Privaten) gar nicht angestrebt wird oder aufgrund der fehlenden Ressourcen und der unvermeidlichen Passivität von Beginn an nicht angestrebt werden kann.

### **8.2.3 Professionalisierung der politischen Legislative: Gemeindepartament versus Gemeindeversammlung**

Die Organisation der politischen Legislative ist in allen neun Gemeinden ein Thema, das im Zusammenhang mit wichtigen Entscheidungen in der Raumordnungspolitik von praktisch allen Interviewpartnerinnen und -partnern zwar als relevant, aber im Vergleich zum Einfluss der Exekutive und der Verwaltung als weniger wichtig wahrgenommen wird. Interessanterweise – und um die von praktisch allen interviewten Akteurinnen und Akteuren geäußerten Narrative vorwegzunehmen – zeigen sich fast alle Entscheidungsträgerinnen und -träger mit der jeweiligen Organisationsform ihrer kommunalen Legislative zufrieden. Dies natürlich aus jeweils unterschiedlichen Gründen, wie die folgenden Argumentationen zeigen werden.

Ich gehe an dieser Stelle zuerst auf die Argumentationslinien der interviewten Personen aus Gemeinden ein, die über ein Parlament verfügen. Danach rücke ich die Narrative von Interviewpartnerinnen und -partnern ins Zentrum, deren politische Legislative in der Form von Gemeindeversammlungen (respektive Urversammlungen in den Walliser Gemeinden) organisiert ist.

#### **Politische Legislative als Gemeindepartament**

*Narrativ 15: Einschätzbarkeit, Repräsentation und Versachlichung der Politik durch Parlamentsbetrieb*

Grundsätzlich argumentieren alle Exponentinnen und Exponenten der Gemeinden, die über ein kommunales Parlament verfügen, relativ ähnlich. Sie sind in den meisten Fällen der Meinung, dass ihre Organisationsform der Legislative für die kommunalen Entscheidungen in der Raumordnungspolitik die bessere ist.

Die Interviewaussagen enthalten vor allem ein einzelnes Narrativ, das auf die konkreten Folgen eines Parlamentsbetriebes für die kommunale Entwicklung fokussiert und auf verschiedenen Argumentationsketten aufbaut, die sich immer wieder aufeinander beziehen. Ein erster Vorteil, den ein Parlament schafft, ist gemäß den Interviewaussagen die einfachere Möglichkeit, die Entscheidungen der politischen Legislative einzuschätzen:

Man weiß einen Tag nach der Wahl, wie etwaige Entscheidungen aussehen könnten. Bei einer rechts-bürgerlichen Zusammensetzung muss ich kein öko-soziales Projekt bringen, weil ich weiß, dass ich es nicht durchbringen kann. Dann muss ich halt vier Jahre warten, oder es ist dann halt etwas, was für unsere Gemeinde nie mehrheitsfähig ist. (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P15: 109)

Zweitens kann die intensive Gesprächs- und Überzeugungsarbeit der Exekutive, die sie in den Parlamentskommissionen leisten kann, aus »denjenigen Parlamentarier-

rinnen und Parlamentariern, die überzeugt werden konnten, Botschafterinnen und Botschafter für das angestrebte Projekt machen. So identifizieren viele Leute sich mit einem Projekt, und tragen es in die Gemeinde hinaus.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P1: 39)

Im Parlamentsbetrieb und in den Kommissionen lassen sich gemäß einem anderen Exekutivmitglied (P3: 151) »auch einfacher sachliche Diskussionen führen, da neben der Betroffenheitspolitik auch Partei- und Sachpolitik möglich wird. Es ist mehr Sachverstand da, um auch größere Projekte erfolgreich über die Bühne zu bringen.«

Ebenfalls Teil dieses Narratives ist das häufig genannte demokratische Argument, dass die Repräsentation der Stimmbevölkerung, die mit einem Parlament im Vergleich zu der »jeweils nur von wenigen – und immer wieder den gleichen – Stammkunden besuchten Gemeindeversammlung« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P4: 145), als höher wahrgenommen wird.

#### *Narrativ 16: Parlament als Bremse*

Ein zweites Narrativ – nur von einigen Exekutivmitgliedern geäußert – zeigt, dass das Parlament für Entwicklungsprojekte auch als Bremse wahrgenommen werden kann. Diese Argumentationskette basiert auf der Wahrnehmung, dass das Parlament im routinemäßigen kommunalen Politikbetrieb häufiger zusammentritt und über mehr Kompetenzen verfügt.

»Parlamentsmitglieder sind erpicht darauf, ebenfalls Einfluss nehmen zu können und mitzubestimmen, was in konkreten Verhandlungen mit Privaten zu Verzögerungen und Missverständnissen führen kann. Wenn die Farbe und Lage eines Veloständers eine Fraktionserklärung wert ist, dann kommst du nicht mehr weiter.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P29: 47)

Ein anderes Exekutivmitglied bringt diese Haltung noch etwas pointierter auf den Punkt (P9: 109): »Das Parlament – das sagt jedes Exekutivmitglied – ist ganz klar eine Bremse. Ich will diese Gemeinde wie ein Unternehmen führen.«

In Fällen, in denen das Parlament als Bremse wahrgenommen wird, äußern die Interviewpartnerinnen und -partner keine narrativen Verknüpfungen mit konkreten Handlungsrationalen. Diese Befragten bestreiten denn auch die Notwendigkeit des Parlamentsbetriebes ab einer gewissen Gemeindegröße nicht – aus Sicht dieser Exekutivmitglieder gilt es, mit diesen Nachteilen in raumordnungspolitischen Prozessen umgehen zu lernen und die Parlamente, wann immer möglich, in einem positiven Sinn einzuspannen (vgl. den vorherigen Narrativ).

## Politische Legislative als Gemeindeversammlung

*Narrativ 17: Versachlichung und Repräsentation durch Gemeindeversammlung als Effizienzkriterien*

Die Aussagen aus den Versammlungsgemeinden decken sich mit den eben beschriebenen Äußerungen in ihrer generell positiven Meinung zu dieser Organisationsform. Die Gründe für die positiv geäußerte Haltung sind logischerweise etwas andere.

Ein erstes narratives Argument kreist um die Repräsentation der Bevölkerung in Gemeindeversammlungen. Grundsätzlich sehen zwar fast alle Interviewpartnerinnen und -partner die Repräsentation in der Gemeindeversammlung nicht immer als gegeben an, da wiederholt die gleichen »Stammkunden« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P13: 186) auftauchen, aber sie betrachten die fehlende Repräsentation der Bevölkerung nicht als grundlegendes Problem. In dieser Hinsicht ist vor allem ein Argument häufig zu hören: In den Gemeindeversammlungen werde zwar oft Betroffenheitspolitik betrieben, wenn plötzlich größere Oppositionsgruppen sich gegen bestimmte Bauprojekte wehren, diese sei aber legitim und ein Vorteil im Vergleich zum Parlamentsbetrieb. Genau diese Betroffenheitspolitik zeigt aus Sicht der Interviewpartnerinnen und -partner auch eine Relativierung des Repräsentationsargumentes, da sich bei wichtigen Themen »dann doch meistens viele zusätzliche Leute mobilisieren ließen« und es zu lebhaften Diskussionen und umstrittenen Entscheiden komme (ebd.).

Aufbauend auf diesem Argument zeigt sich in den Interviewaussagen die Relevanz einer sehr guten Kommunikation von öffentlicher Seite, durch die es möglich ist, signifikante Erneuerungen der *Bau- und Zonenpläne* oder die Wahl bestimmter Instrumente für neue Bauprojekte in den Abstimmungen trotz des vorhandenen Widerstands häufig durchzubringen. Hier spielt auch die entpolitisierende und versachlichende Wirkung der Gemeindeversammlung eine wichtige Rolle – ein Argument, das teilweise auch in den Aussagen zu den Vorteilen eines Gemeindepartamentes genannt wird.

»Dadurch, dass die politischen Geschäfte von der Exekutive an die Urversammlung gelangen, entpolitisieren sich viele Geschäfte. Kollegen mit Gemeindepartament sagen mir, dass da viel mehr politisiert wird, auch weil die Parteien einen höheren Einfluss ausüben. Wenn die Exekutive gut informiert, dann können auch große Projekte – wie das 20 Millionen teure Bahnhof-Neubauprojekt – an der Urversammlung gut durchkommen.« (Mitglied der politischen Exekutive, P31: 99)

Gleicher Meinung ist ein anderes Exekutivmitglied (P27: 65), das aussagt, dass die »Parteikämpfe im Parlament ein großes Problem [sind]. Solche können das ganze System jahrelang blockieren und die eigentlich nötige Sachpolitik verhindern – was für eine Gemeindeversammlung als Legislativorgan spricht.«

Als letztes Argument für die Vorteile der Gemeindeversammlung werden die geringeren Kosten und der niedrigere Organisationsaufwand genannt. »Parlamentsbetriebe sind für kleine und mittelgroße Gemeinden schlicht zu teuer in Anbetracht dessen, was sie vielleicht an zusätzlicher Repräsentation bringen würden.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P23: 139) Zudem muss man für Parlamente auch immer genug Personal finden, »was bei unserer heutigen Situation, in der wir bereits für die Exekutive nur schwer Leute finden, nicht funktionieren würde.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P19: 213) In einigen Untersuchungsgemeinden spielt zusätzlich die soziale Zusammensetzung der Bevölkerung erschwerend mit hinein, »welche das politische Personal bei einem Ausländeranteil von 40 Prozent extrem reduziert« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 47).

### **8.2.4 Die Rolle externer (Planungs-)Büros**

Die Rolle der externen Planungsbüros kann nicht dem Professionalisierungsgrad einzelnen administrativen Abteilungen oder politischen Organen zugeordnet werden, da sie hinsichtlich aller drei behandelter Institutionen und verschiedener Professionalisierungsgrade zur Sprache kommt.

Der grundsätzliche Tenor bezüglich externer Planungs- und Beratungsbüros zeigt auf, dass sie in den meisten der neun Untersuchungsgemeinden in der Wahrnehmung der lokalen Akteurinnen und Akteure eine relevante Rolle spielen. Wie diese Rolle hingegen konkret aussieht, variiert zwischen den untersuchten Gemeinden gemäß den geäußerten Narrativen teilweise beträchtlich.

#### *Narrativ 18: Öffentliche Handlungsspielräume durch zusätzliche Ressourcen und Kompetenzen externer Planungsbüros*

Das erste Argument dieses Narratives beschreibt die externen Planungs- und Beratungsbüros als Partner in den verschiedenen Prozessen der kommunalen Raumplanung und -entwicklung. Konkret heißt das, dass wie in Hedingen und St. Margrethen die externen Büros bezüglich der Überarbeitung der *komunalen Nutzungsplanung* als Diskussionspartner und Ideenlieferanten einerseits für die konkrete Nutzung und Gestaltung bestimmter Ortsteile auftreten. Andererseits sind sie auch dazu da, über weitere mögliche Policy-Instrumente zu informieren, die bei einer Nutzung durch die kommunalen Behörden der kommunalen Entwicklung helfen würden. »Der Ortsplaner bringt schon viele Ideen für das weitere Vorgehen mit ein, ob ein Gestaltungsplan oder eine Planungszone sinnvoll wären. Wir haben dieses professionelle *Know-how* schlicht nicht.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P5: 69)

In den beiden erwähnten Gemeinden weisen die externen Büros zwar dieselbe Rolle auf, sie kommt aber – so zeigen die Aussagen – aus unterschiedlich wahrgenommenen Notwendigkeiten zustande. Während in St. Margrethen das beigezogene

Planungsbüro »als langfristiger, fachlicher *Sparring-Partner* auf Augenhöhe mit dem Gemeindepräsidenten« (private[r] AkteurIn, P6: 179) wahrgenommen wird, ziehen die Behörden in Hedingen das Planungsbüro ihres Vertrauens vielmehr aus einer Überforderung als notwendige Hilfe in größeren Bauprojekten wie dem *Obstgarten* oder bei der Ideengenerierung für eine künftige Gestaltung des Ortszentrums bei.

In den vier Gemeinden Uster, Wetzikon, Arbon und Rorschach wird ein ähnliches Argument vorgebracht. Die Interviewpartnerinnen und -partner beschreiben die externen Planungsbüros mehrheitlich in ihrer Rolle als Partner für bestimmte Aufgaben – in großen Einzelprojekten, bei der Organisation von *Testplanungsverfahren* und *privat-öffentlichen Projektworkshops* sowie bei der Erarbeitung von *Ausschreibungen für Architekturwettbewerbe*. Die Mitarbeitenden der externen Planungsbüros werden von den interviewten Personen in diesen Fällen als zwar notwendige, aber lediglich zusätzliche Fachexpertinnen und -experten wahrgenommen, die für bestimmte und von der Bauverwaltung im Voraus relativ genau definierte Aufgaben zurate gezogen werden. Ein privater Akteur (P6: 167) beschreibt es so: »Auch Rorschach ist zu klein, um wirklich alles selbst zu planen und zu organisieren, das machen nur die wirklich großen Städte, hier in der Umgebung zum Beispiel St. Gallen. Darum werden gewisse Aufgaben delegiert und teilweise fachliche Beratung bei einzelnen Projekten geholt.«

Eine solche Wahrnehmung der Aufgaben der externen Planungsbüros verknüpfen die Interviewpartnerinnen und -partner vielfach mit reaktiven oder gar proaktiven Handlungsrationale. Die externen Planungsbüros schaffen mit ihrem *Know-how* zusätzliche Handlungsspielräume, die von den Verantwortlichen der Behörden ausgenutzt werden können.

#### *Narrativ 19: Effiziente Planungsarbeit durch externe Planungsbüros*

Ein zweites Narrativ fokussiert auf die externen Planungs- und Beratungsbüros als Beschaffer von planerischen und technischen Grundlagen. Hier besteht die Aufgabe der externen Planungsbüros vor allem darin, für bestimmte raumplanerische Situationen, aber auch für die Gesamtüberarbeitung der *Zonennutzungspläne* verantwortlich zu sein: Aufgaben, die nicht (wie eben für St. Margrethen beschrieben) in Kooperation mit der Gemeinde, sondern auf Mandatsbasis von den Büros selbst erarbeitet werden. Interessanterweise sind die Planungsbüros in den Untersuchungsgemeinden, in denen sie in einer solchen Rolle wahrgenommen werden,

»auch strategisch tätig. Dies darum, weil die planerischen Grundlagen und Konzepte häufig ungefragt übernommen werden. Dies stellt [im Oberwallis, Anm. L.D.] ein Problem dar, da nur wenige Büros allen Gemeinden immer wieder die gleichen raumplanerischen Konzepte verkaufen – was angesichts der stark gewollten Gemeindeautonomie und dem Fehlen einer

regionalen Planung noch problematischer, aber eigentlich die logische Konsequenz ist.« (private[r] AkteurIn, P20: 71)

Doch nicht nur in den Walliser Gemeinden werden die Planungsbüros mehrheitlich als Grundlagenbeschaffer wahrgenommen. Auch in Affoltern und Hedingen werden sie als Fachspezialisten wahrgenommen, die man verwaltungsintern nicht stellen kann (Hedingen) oder (im Fall von Affoltern, Visp und Naters) nicht stellen will – was folgende Aussage aus Naters auf den Punkt bringt: »Viele Fachaufgaben geben wir extern, da wir keinen internen Ortsplaner haben möchten. Auch, weil die Bevölkerung den Leuten aus der eigenen Verwaltung schlicht weniger Vertrauen schenkt als externen Partnern.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 128)

Zusammenfassend wird die Rolle der externen Planungsbüros in diesem Narrativ als effizienzsteigernd beschrieben. Zwei unterschiedliche Handlungsrationale lassen sich in Kombination mit diesen Narrativen beschreiben: Einerseits eine liberal geprägte staatliche Passivität, die den privaten Planungsbüros bewusst große Kompetenzen hinsichtlich der kommunalen Planung einräumt. Andererseits wird ein passiver Ansatz geäußert, wobei die Gemeindeverantwortlichen aufgrund der fehlenden internen Ressourcen private Planungen einkaufen müssen, auch wenn sie deren Einflussnahme nicht immer gerne sehen.

### **8.2.5 Zwischenfazit: Professionalisierung als notwendige Bedingung für reaktives oder proaktives Handeln**

Die dargestellten Narrative, die hinsichtlich des Professionalisierungsgrades der kommunalen Administration, der Exekutive und auch der Legislative von den Interviewpartnerinnen und -partnern geäußert werden, können abstrahierend und (wie bereits im Teilkapitel zur Wahrnehmung der kommunalen Professionalisierung beschrieben) erstens in einem *Kompetenznarrativ* und zweitens in einem *Effizienznarrativ* zusammengefasst werden. Das dritte Narrativ beschreibt – ähnlich wie bereits bei herausfordernden ökonomischen Situationen – eine gewisse *Überforderung* der lokalen Behörden. Diese Überforderung wird nicht durch externe Veränderungen, sondern durch die intern fehlenden Ressourcen gekennzeichnet (vgl. Tabelle 15, jeweils eine Kompetenz- und Effizienz-Zeile für die geäußerten Narrative in Gemeinden mit mittlerer respektive hoher und tiefer Professionalisierung und eine Zeile für das *Überforderungsnarrativ* bei tiefer Professionalisierung).

Das *Kompetenznarrativ* ist vor allem in Gemeinden respektive Verwaltungsabteilungen zu finden, die als professionalisiert bezeichnet werden können. Die Interviewpartnerinnen und -partner beschreiben die Möglichkeiten, die in kommunalen Entwicklungsprozessen durch zusätzliche personelle Ressourcen geboten werden, die nicht nur an operative Aufgaben gebunden sind. So sind bestimmte Entschei-

dungen und Handlungsrationale nur möglich, weil Verwaltungen mit strategischen Stellen oder auch Vollzeit-Gemeindepräsidien vorhanden sind, die eine proaktive Auseinandersetzung mit und eine Festlegung von langfristigen politischen Agendazielen erlauben. Aufgrund dieses Vorwissens, aber auch aufgrund ausreichender zeitlicher und personeller Ressourcen sowie (persönlichen) Fachwissens, kann auf Augenhöhe mit privaten Entwicklungsfirmen verhandelt, können Kompromisse erzielt und die öffentlichen Ziele – wenn notwendig auch reaktiv – in privaten Projekten platziert werden. Dieses strategische Wissen ist zudem die notwendige Voraussetzung zum reaktiven Entscheiden hinsichtlich einzelner Projektbewilligungen sowie zum Betreiben von *proaktiver Bodenpolitik*. Zusätzlich fördert die Professionalisierung die Herstellung einer gewissen planerischen und personellen Kontinuität, die für den Vertrauensaufbau mit privaten Akteurinnen und Akteuren als eminent wichtig geschildert wird.

Ferner zeigen die Interviewaussagen auch, dass in professioneller organisierten Gemeinden häufiger eine breitere Palette an Policy-Instrumenten genutzt wird – noch dazu reaktiv oder proaktiv –, was von den befragten Personen ebenfalls auf die zusätzlich vorhandenen institutionellen und personellen Kompetenzen zurückgeführt wird, mit welchen juristische und politische Spielräume besser ausgenutzt werden können. Die kommunalen Parlamentarier und die externen Planungsbüros werden in diesem Narrativ ebenfalls als kompetente und nützliche Akteurinnen und Akteure beschrieben, die als personelle und fachliche Zusatzressource und Partnerrinnen respektive Partner beim Promoten und Umsetzen konkreter Entwicklungsvorhaben ins Boot geholt werden können. Schließlich wird das *Kompetenzennarrativ* auch in Gemeinden mit niedrigem Professionalisierungsgrad geäußert. Hier stehen vor allem die Ressourcen im Vordergrund, über welche die Milizexecutivmitglieder aufgrund ihrer beruflichen Verankerung in der lokalen Wirtschaft respektive im sonstigen Berufsleben verfügen. Die aus diesen Kompetenzen und Ressourcen abgeleiteten Handlungsrationale lassen sich als passiv in einem liberalen Sinn einordnen, dienen doch die beruflichen Netzwerke der Exekutivpolitikerinnen und -politiker vor allem der Vereinfachung der privaten Planung.

Das *Effizienznarrativ* taucht – wenig überraschend – in Gemeinden mit wenig professionalisierten und liberal geprägten passiven Handlungsrationalen in unterschiedlichsten Aussagen auf. Der Fokus dieser Aussagen liegt hinsichtlich der Professionalisierung der administrativen Abteilungen, der politischen Institutionen, aber auch bezüglich der externen Planungsfirmen auf der möglichst effizienten Organisation von entwicklungspolitischen Entscheidungsprozessen. Dabei geht es ertens darum, als Gemeinde für private Bauwillige möglichst effiziente, schnelle und faire Bewilligungsverfahren anbieten zu können, die im Optimalfall durch zusätzlich geschaffene Anreize bezüglich der Maximalbauhöhe, bestimmter Nutzungsformen und proaktiver öffentlicher Erschließungsleistungen möglichst rasch zur Entwicklung von Neubauprojekten führen.

*Tabelle 15: Geäußerte Narrative zur Professionalisierung, daraus abgeleitete Handlungsrationale und Fundorte in den Untersuchungsgemeinden*

NARRATIV-TYPEN	KONKRETE GEÄUßERTE NARRATIVE	ART DER ABGELEITETEN HANDLUNGSRATIONALE	FUNDORTE
mittlere/ hohe Professionalisierung	Kompetenz Öffentliche Handlungsspielräume durch administrative und exekutivpolitische Ressourcen Einschätzbarkeit, Repräsentation und Versachlichung der Politik durch Parlamentsbetrieb Parlament als Bremse  Offentliche Handlungsspielräume durch zusätzliche Ressourcen und Kompetenzen externer Planungsbüros	Reaktive und proaktive Handlungsrationale Reaktive Handlungsrationale (-) Reaktive und proaktive Handlungsrationale	Uster, Weizikon, Arbon, Rorschach, St. Margrethen Uster, Arbon Uster, (Rorschach)* Uster, Weizikon, Arbon, Rorschach, St. Margrethen
Effizienz	Komplexe administrativ-politische Organisation als Hemmer effizienter Planungsarbeit	(-)	Uster
wenig Pro-Kompetenz	Effizienz Effiziente, schlankie administrativ-politische Organisation als Vorteil/Markenzeichen Versachlichung und Repräsentation durch Gemeindeversammlung als Effizienzkriterien  Effiziente Planungsarbeit durch externe Planungsbüros	Passive Handlungsrationale im liberaler Manier Passive Handlungsrationale im liberaler Manier Passive Handlungsrationale im liberaler Manier Passive Handlungsrationale	Affoltern, Visp, Naters Affoltern, Hedingen, Visp, Naters, Rorschach Affoltern, Visp, Naters Naters, Affoltern
Überforderung	Fehlende administrativ-politische Ressourcen führen zu weniger genutzten Interventionsräumen	Passive Handlungsrationale	Hedingen, Visp, (Affoltern, Naters)*

\* Gemeinden in Klammern: Narrativ wurde nur in Ausnahmefällen beobachtet oder nicht als dominant interpretiert  
 \*\* keine Interviewaussagen vorhanden, die diese Narrative mit den Handlungsstationen verknüpfen, lediglich interpretative Einschätzung

Quelle: eigene Darstellung.

Häufig wird die konkrete Projektplanung in einem liberalen Staatsverständnis den privaten Entwicklungsfirmen überlassen. Eine zusätzliche Professionalisierung der Verwaltung oder der Exekutive ist in dieser Wahrnehmung, die vor allem durch Exekutivpolitikerinnen und -politiker und weniger durch Verwaltungsangestellte geäußert wird, nur dann notwendig, wenn die Bewilligungsverfahren nicht mit der Anzahl neu eingereichten Baugesuche Schritt halten können.

Aus Sicht dieser Effizienzargumentation sind zweitens Stadtplanungsstellen nicht zwingend notwendig, da strategische Planungsschritte auch von der Exekutive beschlossen werden können. Diese Beschlüsse sind aus Sicht der Interviewpartnerinnen und -partner zudem noch realitätsnäher und so eher im Sinne der privaten Entwicklung. Auch Vollzeitämter der Exekutive sowie Gemeindeparlamente werden als nicht notwendig und zu teuer beschrieben. Die Rolle der kommunalen Legislative wird drittens zugespitzt so definiert: Bei guter Informationspolitik und Organisation auf Seiten der Exekutive werden auch große Bauprojekte sowie signifikante Änderungen der lokalen Bau- und Zonenordnung respektive des Baureglements von der kommunalen Legislative durchgewinkt. Zu den letzten Argumenten des *Effizienznarratives* gehören schließlich Aussagen, die zugunsten der Effizienz und Schnelligkeit von Entscheidungen sowie einer der KMU ähnlichen Organisationsform der Exekutive möglichst wenig legislative Mitsprache präferieren. Interessanterweise sind solche Äußerungen nur in Gemeinden mit Vollzeitämtern der Gemeindepräsidien zu finden, die ansonsten zumindest reaktive, wenn nicht gar proaktive Handlungsrationale zeigen.

Der *Überforderungsnarrativ* schließlich wird dann geäußert, wenn aus Sicht des Verwaltungspersonals zu wenige administrative Ressourcen vorhanden sind. Hier geht es vor allem um die fehlenden zeitlichen und personellen Ressourcen für strategische Raumplanung sowie für die reaktivere Handhabung einzelner Baugesuche – wahrgenommene juristische Spielräume können dadurch teilweise nicht ausgenutzt werden. Auch in Bezug auf die Milizexekutive wird dieses Narrativ – ebenfalls meistens von den Verwaltungsangestellten – zum Ausdruck gebracht. Hier spielen die fehlenden zeitlichen Ressourcen von voll berufstätigen Exekutivmitgliedern eine Rolle. Zudem ist aber auch fehlendes fachliches *Know-how* ein Problem, denn aus fehlenden administrativen und exekutiven Ressourcen resultiert die Unmöglichkeit, strategische Visionen zu erarbeiten, größere private Entwicklungsprojekte kritisch zu begleiten oder eigene Projekte zu entwickeln. Mit der Überforderung können passive Handlungsrationale in Verbindung gebracht werden.

## 8.3 WEITERE MÖGLICHE ENTSTEHUNGSBEDINGUNGEN

Bereits im Theorieteil diskutierte ich weitere mögliche Entstehungsbedingungen (vgl. Abschnitt 3.2.3), die nun auch in der empirischen Analyse wieder anzutreffen sind. Wie sich zeigen wird, sind weitere Entstehungsbedingungen durchaus relevant – jedoch nicht als einzelne Erklärungsstränge, sondern häufig gekoppelt an die ökonomische Situation einer Gemeinde und ihren Professionalisierungsgrad. Diese Beobachtungen stärken das Argument, dass vor allem diese beiden strukturell-institutionellen Faktoren als Entstehungsbedingungen für Formen der lokalen *Governance* als bedeutend einzustufen sind.

### Einfluss der höheren Staatsebenen

Kantonale oder nationale Gesetze können einen relativ großen Einfluss auf die kommunale Raumordnungspolitik haben. Vor allem die kantonalen raumplanerischen Vorgaben (formuliert in den *kantonalen Richtplänen*) strukturieren die kommunalen Handlungsspielräume stark. Wie im Theorieteil vermutet, sind jedoch die beobachtbaren Unterschiede in der Richtplanungspraxis zwischen den Kantonen nicht allzu groß. In allen Gemeinden äußern die Interviewpartnerinnen und -partner diesbezüglich, dass künftige Umzonungen von Agrar- zu Bauland aufgrund der kantonalen Restriktionen nicht möglich sein werden. Es verfügen alle untersuchten Gemeinden (außer Rorschach) zum Untersuchungszeitpunkt auch über Baulandreserven, was an Bauprojekten zu beobachten ist, die auf der grünen Wiese entstanden. Dies lässt auf einen relativ ähnlichen Einfluss der jeweiligen *kantonalen Richtplanungen* auf die kommunale Raumordnungspolitik schließen, die im Vergleich zu den deutlich stärker divergierenden siedlungshistorischen und naturräumlichen Gegebenheiten keine große Rolle spielen. Ich gehe anhand der Interviewaussagen zudem davon aus, dass die Datenerhebung der vorliegenden Untersuchung zeitlich in einen Paradigmenwechsel nationaler und kantonaler Raumplanung fällt (was die Inkraftsetzung des neuen nationalen Raumplanungsgesetztes und die immer restriktiveren *kantonalen Richtpläne* zeigen). Alle untersuchten Gemeinden (außer Naters, wo relativ große Baulandreserven vorhanden sind) müssen demnach hauptsächlich in ihrem Bestand wachsen, was sich künftig mit relativ hoher Wahrscheinlichkeit aufgrund des höheren Konfliktpotenzials auf die Form der lokalen *Governance* niederschlagen wird.

Relevant sind die Unterschiede in der kantonalen Praxis der Raumordnung für die lokale *Governance* auch dann, wenn Gemeinden, die in den letzten Jahrzehnten stark Bauland einzonen konnten, heute im Vergleich zu ihren sparsameren Nachbargemeinden größere Spielräume hinsichtlich neuer Projekte aufweisen. In den untersuchten Gemeinden trifft dies vor allem auf Naters zu, wo mehr als ein Drittel der gesamten kommunalen Bauzonen noch unbebaut sind. Da solche Einzonungen

in allen untersuchten Gemeinden spätestens Ende der 1990er Jahren passierten, kann über die konkreten Gründe für die »Einzonung auf Vorrat« und vor allem deren Absolution durch die Kantone an dieser Stelle nur spekuliert werden. Denkbar sind auf jeden Fall passiv-liberale lokale und kantonale Handlungsmotive, was hinsichtlich der großen Bauzonenreserven in Naters mit der dortigen Form der lokalen *Governance* zusammenpasst.

Bezüglich der von den Kantonen zur kommunalen Raumordnung vorgegebenen Policy-Instrumente zeigt sich in der Analyse ebenfalls der anfängliche Verdacht, dass sich die instrumentellen Möglichkeiten zwischen Gemeinden in unterschiedlichen Kantonen (außer hinsichtlich der Benennung der Instrumente) nicht groß unterscheiden. Die Art und Weise der Nutzung der verschiedenen Policy-Instrumente unterscheidet sich zwischen den Kantonen nicht wesentlich, sondern vielmehr durch die unterschiedlichen ökonomischen Situationen und Professionalisierungsgrade beziehungsweise die daraus entstehenden *Governance*-Formen. Weiter unterscheidet sich die Instrumentenpalette durch die teilweise nicht vorhandene Möglichkeit zur Auferlegung von *Gestaltungsplanpflicht*. Ob der in St. Margrethen und Rorschach beobachtete Aufbau von informellen und formellen öffentlich-privaten Netzwerken das Resultat dieser fehlenden Möglichkeit ist, kann nicht abschließend beantwortet werden. Netzwerke können einem ähnlichen Handlungsrationale dienen wie die *Gestaltungsplanpflicht*, indem versucht wird, private Grundstücksbesitzerinnen und -besitzer entweder mit ihren Nachbarn oder mit der Bauverwaltung in Austausch bezüglich der Neuplanung ihrer Grundstücke zu bringen. Abgeschwächt werden kann dieses Argument aufgrund der Tatsache, dass für den Aufbau von *Netzwerken* wie für die Auferlegung von *Gestaltungsplanpflicht* mindestens teilweise professionalisierte Verwaltungen oder Exekutiven notwendig sind.

Die wichtigsten beobachteten kantonalen Unterschiede entstehen durch die unterschiedliche politische Kultur und eine gewisse Pfadabhängigkeit der Vollzeitämter für die Gemeindepräsidien in der Ostschweiz. Diese Problematik kann – wie bei der Fallauswahl bereits diskutiert – nur durch eine Minimierung der Aussagekraft der empirischen und theoretischen Schlussfolgerungen in den Kapiteln 9 und 10 entschärft werden.

Als deutlich relevanter wird von den Befragten der Steuerwettbewerb beschrieben – dessen grundlegende Mechanismen ebenfalls den überlokalen staatlichen Ebenen entstammen. Sichtbar wird dessen Relevanz hauptsächlich in den kommunalen Wachstumszielen, die von den Befragten mehrheitlich geäußert werden. In allen Gemeinden (außer in Hedingen) ist weiteres Wachstum ein wichtiges Strategieziel. Dabei kann es sich um die Aufwertung des Ortszentrums handeln, um das ermöglichen höherer Ausnutzungsziffern als Anreize für private Investorinnen und Investoren, um den Wunsch nach Wohnungen im oberen Segment oder um verkehrsplanerische Maßnahmen, welche die Erschließung von Bauland vereinfachen. Meist implizit – aber auch in vielen Interviews explizit – verbirgt sich hinter diesen

Agendazielen der Wunsch nach der Verbesserung der kommunalen Finanzen durch den Zuzug von sozioökonomisch besser gestellten Einwohnerinnen und Einwohnern, was eine Absenkung des kommunalen Steuerniveaus im Vergleich zu den Nachbargemeinden ermöglicht. Solche Ziele zeigen die starke Ausrichtung der lokalen Handlungsrationale an den Mechanismen des interkommunalen Steuerwettbewerbs.

Sichtbar wird die starke lokale Ausrichtung auf finanzielles Wachstum neben den Agendazielen auch an den Handlungsrationalen, welche die lokalen Akteurinnen und Akteure mit der ökonomischen Situation in Verbindung bringen, in der sich ihre Gemeinde befindet. Vor allem drei Narrative zeigen hier, wie lokale Maßnahmen an der Wettbewerbslogik der kantonalen Steuergesetzgebungen ausgerichtet werden. Erstens resultiert die Zielkongruenz zwischen öffentlichen und privaten Akteurinnen und Akteuren aus passiven Gemeinden mit liberaler Prägung unter anderem aus der positiven Wahrnehmung des ökonomischen und bevölkerungstechnischen Wachstums, das dem öffentlichen Streben nach höheren Steuereinnahmen in die Hände spielt. Größere Neubauprojekte, die eine relevante Erhöhung des Steuersubstrates ermöglichen, sind in gewollt passiv handelnden Gemeinden einfacher realisierbar. Gleichzeitig werden private Investitionen vor allem dann getätigter, wenn gewisse Profitraten erreicht werden können, was in Gemeinden mit niedrigerem Steuerniveau aufgrund des potenziellen Zuzugs besser gestellter Bewohnerinnen und Bewohner als wahrscheinlicher beschrieben wird.

Das zweite Narrativ, das die Ausrichtung am interkommunalen Steuerwettbewerb ins Zentrum rückt, ist die Notwendigkeit zum (pro-)aktiven Handeln, wenn sich eine Gemeinde in finanziellen Schwierigkeiten befindet. Die proaktive Integration der privaten Interessen in die politischen Agendaziele und die Entwicklungsprozesse hat aus Sicht der Interviewten das vorrangige Ziel, die Wahrscheinlichkeit privater Investitionen zu erhöhen, die in Schrumpfungssituationen als umso wichtiger wahrgenommen werden. Private Investitionen sind praktisch die einzige Möglichkeit, den Teufelskreis aus sinkenden Steuereinnahmen und Bodenpreisen sowie der ansteigenden Kosten im Sozialbereich durch den Zuzug von sozioökonomisch schwächeren Bevölkerungsschichten zu durchbrechen.

Das dritte Narrativ, das die Wichtigkeit des Steuerwettbewerbs aufzeigt, verknüpft die öffentlichen Handlungsspielräume mit der finanziellen Situation einer Gemeinde. Es zeigt sich, dass reaktive Tätigkeiten, die auf gegenläufigen öffentlichen und privaten Interessen basieren, nur in finanziell gesunden Gemeinden häufig geäußert werden. Starke reaktive öffentliche Interventionen können sich demnach nur Gemeinden leisten, in denen ein Wettbewerb zwischen privaten Investorinnen und Investoren vorkommt. Dieser Wettbewerb ermöglicht eine gewisse Unabhängigkeit der öffentlichen Hand von einzelnen privaten Investorinnen und Investoren, die in ökonomischen Wachstumssituationen durch die höhere Zahl an Investitionswilligen eher erreicht werden kann.

Diese drei Narrative zeigen die Wichtigkeit des interkommunalen Steuerwettbewerbs hinsichtlich der gewählten Handlungsrationale. Eine relativ starke Beeinflussung der lokalen *Governance* durch den Steuerwettbewerb wird somit nachvollziehbar. Der Steuerwettbewerb ist jedoch keine zusätzliche Entstehungsbedingung für lokale *Governance*, da diese Narrative zeigen, dass seine Einflüsse auf die Formen lokaler Zusammenarbeit mit dem Fokus auf die ökonomische Situation bereits weitestgehend erfasst werden konnten.

Schließlich sind die nationalen Programme hinsichtlich der Raumordnung in Agglomerationsräumen ebenfalls von einer gewissen Relevanz für die untersuchten Gemeinden. In den Interviews aus Arbon und Rorschach sind es vor allem die nationalen Instrumente (es werden lediglich *Agglomerationsprogramme* und *Projets urbains* genannt, *Modellvorhaben* sind kein Thema in den untersuchten Gemeinden), die als wichtige erachtet werden, am Rande werden sie auch in Wetzikon und Uster erwähnt. Die Interviewaussagen lassen den Schluss zu, dass eine erfolgreiche Nutzung dieser nationalen Instrumente nur dann gelingt, wenn auch eine gewisse Professionalisierung der Administration oder Exekutiv-Vollzeitämter vorhanden ist. Vor allem letzteres scheint wichtig zu sein, wenn es der Gemeinde darum geht, ein kommunales Projekt innerhalb eines *Agglomerationsprogrammes* regional zu verankern, um so überhaupt die Chance für eine nationale Finanzierung zu erhalten (vgl. z.B. die Neuplanung der *Kantonsstraße* in Arbon).

### **Direktdemokratische Mitsprache und kommunale Opposition**

Die lokalen direktdemokratischen Instrumente werden – obwohl in den Interviews erfragt – von den lokalen Akteurinnen und Akteuren als relativ irrelevant eingeschätzt. Grundsätzlich müssen in allen Gemeinden Neuerungen der *Bau- und Zonenordnung* entweder in Urnenabstimmungen oder an den Gemeindeversammlungen legitimiert werden. Außer in Ausnahmefällen sind diese Abstimmungen jedoch gemäß den Interviewaussagen Formsache. Auch kommunale Volksinitiativen sind nicht wirklich relevant. Es gibt aber doch Beispiele, in welchen die Stimmbergerinnen und -bürger nicht mit den Plänen der Exekutive und der Verwaltung einverstanden waren: So lehnte die Bevölkerung in St. Margrethen anhand einer Urnenabstimmung eine Teilrevision des *komunalen Baureglements* zu einer Neu-einzonung von Agrarland ab, was ein Neubauprojekt am Ortsrand verunmöglichte. In Wetzikon scheiterte die Idee eines Kongresszentrums bereits in der Frühphase, als die Stimmberchtigten an der Gemeindeversammlung nicht für die Vorlage der Exekutive eintraten.

Weitere relevante Einflüsse der Nutzung direktdemokratischer Instrumente auf die beobachteten Formen der lokalen *Governance* können im Großen und Ganzen nicht beobachtet, aber auch nicht abgeschätzt werden. Denn ob das Vorhandensein direktdemokratischer Instrumente generell einen Einfluss auf lokalpolitische Ent-

scheidungen hat (ähnlich der Referendumsmacht auf kantonaler oder nationaler Ebene), kann mit dem vorliegenden Forschungsdesign nicht eruiert werden.

Was die Interviewpartnerinnen und -partner häufiger erwähnen, sind Einzelpersonen oder kleine lokalpolitische Gruppen, die sich in Zeitungsartikeln, Leserbriefen, auf Veranstaltungen oder in direktem Kontakt mit Exekutive oder Verwaltung gegen die starke Wachstumsorientierung ihrer Gemeinden wenden. Auf der einen Seite kommt solche Opposition aus links-grünen Kreisen. Andererseits sind aber auch alteingesessene Einwohnerinnen und Einwohner mit eher wertkonservativen Einstellungen Ursache für oppositionelle Aussagen und Handlungen. Einzelpersonen oder kleinere Oppositionsgruppen, die gegen die aktuelle Entwicklung kämpfen, erwähnen die Interviewpartnerinnen und -partner aus Uster, Affoltern, Hedingen, Rorschach und St. Margrethen. Ihr Einfluss wird von denselben Personen aber als eher gering eingeschätzt, vor allem, wenn sie mit den Bevölkerungsinteressen verglichen werden, die die Exekutive und Verwaltung in ihrer raumwirksamen Arbeit unterstützen.

### **Politische Einstellung der Lokalpolitikerinnen und -politiker**

Die politischen Einstellungen der kommunalen Exekutiven spielen eine gewisse Rolle, wenn es um die Erklärung der Unterschiede zwischen den verschiedenen Formen lokaler *Governance* geht. Der Interpretation dieses Zusammenhangs müssen jedoch zwei Bemerkung vorangeschickt: Erstens werden alle untersuchten Gemeinden zum Untersuchungszeitpunkt anteilmäßig von bürgerlichen Exekutiven regiert, was der Beobachtung Ladners (2008) entspricht, dass linke Parteien in den kleinen und mittleren Gemeinden der Schweiz tendenziell deutlich weniger vertreten sind. Lediglich in Uster waren zum Untersuchungszeitpunkt zwei linke Exekutivmitglieder zu finden – in den übrigen Gemeinden gibt es maximal ein linkes Exekutivmitglied. Die Gemeindepräsidien waren dabei parteipolitisch folgendermaßen besetzt: In Uster und Hedingen präsidierten Mitglieder der Sozialdemokratischen Partei (SP) die Exekutive. Die Walliser Gemeinden sind fest in Hand der Christlich-demokratischen Volkspartei (CVP), während die FDP.Die Liberalen die Gemeindepräsidenten in Arbon, Wetzikon und Affoltern stellt. In Rorschach gehört der Gemeindepräsident der Schweizerischen Volkspartei (SVP) an. St. Margrethens Exekutive wird von einem wirtschaftsnahen Parteilosen geführt.

Zweitens ist den Interviewaussagen zu entnehmen, dass – wie bereits im Kapitel 8.2.2 beschrieben – die Einflüsse der Exekutivmitglieder ohne Vollzeitämter in die raumwirksamen Prozessen deutlich schwächer sind als in Gemeinden, in denen Vollzeitpräsidien vorhanden sind. Beobachtbar ist dies in Gemeinden mit Milizexekutiven unter anderem an den teilweise fehlenden oder nur ausnahmsweise geäußerten narrativen Verknüpfungen von konkreten Handlungen der Exekutivmitglieder in raumwirksamen Prozessen. Trotzdem können interpretative Zusammenhänge zwischen der politischen Einstellung der Exekutivmitglieder und der jeweiligen

Formen der lokalen *Governance* hergestellt werden: Die passive Haltung der Heddinger Exekutive gegenüber dem Kanton (als man sich gegen ein Lobbying auf kantonaler Ebene zugunsten der Einzonung des Gebiets *Schurten* entschied) kann auf die politische Einstellung des Gemeindepräsidenten zurückgeführt werden. Auch die Überforderung der Gemeinde und der Wunsch nach stärker reaktiven kommunalen Interventionen können die Folge der politischen Einstellung des Gemeindepräsidenten sein. Ähnliches gilt für die pointiert liberal geprägte und darum passive Haltung der Exekutive in Affoltern. Die beiden Walliser Gemeinden – die sich hinsichtlich der (künftigen) Rolle der öffentlichen Hand zunehmend unterscheiden (Visp will mehr Interventionsmöglichkeiten, Naters mittels liberaler Passivität steuern), jedoch fast nicht bezüglich der parteipolitischen Zusammensetzung ihrer Exekutive – lassen hinsichtlich des Einflusses der parteipolitischen Interessen keine weiteren Erklärungen zu. Es ist aufgrund dieser heterogenen Situation nicht möglich, abschließende Aussagen darüber zu machen, wie sich die parteipolitischen Einstellungen der Exekutivmitglieder auf die Unterschiede innerhalb der beiden Erklärungen für passive *Governance* auswirken.

Was sich bereits aus den Resultaten der nicht-professionalisierten Gemeinden schließen lässt, zeigt sich stärker in den größeren Untersuchungsgemeinden. In den Gemeinden mit Vollzeitgemeindepräsidien sind die politischen Interessen der Exekutivmitglieder zwar relevant, aber sie entsprechen nicht zwingend den Interessen, die intuitiv gewissen parteipolitischen Positionen zugeschrieben werden. Vielmehr zeigt sich, dass verschiedene individuelle Staatsverständnisse, die den Gemeindepräsidenten zugeschrieben werden beziehungsweise von ihnen selbst geäußert werden, eine relevante Rolle spielen. Denn es weisen nicht nur linke Lokalpolitikerinnen und -politiker, sondern auch bürgerliche Exekutivmitglieder ihrer Gemeinde eine starke und reaktive Rolle zu. Zwei Erklärungen für diese Beobachtung sind anhand der Interviewaussagen ableitbar. Erstens lässt sich ein Zusammenhang zwischen dem Staatsverständnis der Exekutivmitglieder und dem Vollzeitpensum für das Gemeindepräsidium ableiten: Sind Exekutivmitglieder im Vollamt tätig, dann nutzen vor allem bürgerliche Politikerinnen und Politiker die Ressourcen und Kapazitäten ihres Amtes, um Einfluss auf die kommunalen Rauordnungsprozesse zu nehmen – egal ob ihre jeweilige parteipolitische Haltung staatsinterventionistische und darum reaktive Maßnahmen grundsätzlich begrüßen würde oder nicht. Diese Beobachtung kann anhand der Interviewaussagen für Arbon, Rorschach und St. Margrethen als stimmig bezeichnet werden.

Zweitens werden in meinen Untersuchungsgemeinden nur bürgerliche Politikerinnen und Politiker als »Macher«-Typen bezeichnet. Dabei wird diesen Personen ein starkes Verantwortungsgefühl für »ihre« Gemeinde zugeschrieben, das sich in einem als überdurchschnittlich wahrgenommenen persönlichen Engagement für öffentliche Interessen äußert. Weiter lassen die Interviewaussagen darauf schließen, dass bürgerliche Vollzeitexekutivmitglieder deutlich forciert informelle öffent-

lich-private Netzwerke aufzubauen, die sich auf konkrete raumrelevante Projekte beziehen (zu beobachten in allen Ostschweizer Gemeinden) statt auf strategische Ziele (wie in Uster).

Grundsätzlich zeigen diese Ausführungen, dass die parteipolitische Färbung der lokalen Politik zwar in Einzelfällen zusätzliches Erklärungspotenzial für die Entstehung unterschiedlicher Formen von lokaler *Governance* geben kann. Es ist aber schwierig, systematische Zusammenhänge als einzelne Erklärungsstränge zu isolieren. Einerseits lassen die Interviewaussagen den Schluss zu, dass das Vorhandensein und Ausnutzen der vorhandenen Ressourcen und Kapazitäten von Vollzeitämtern relevanter sind als das individuelle zusätzliche Engagement einzelner Exekutivmitglieder. Gleiches gilt für die jeweilige ökonomische Situation: Die Interpretation, dass Lokalpolitikerinnen und -politiker in Vollzeit in ökonomisch schwierigen Situationen deutlich aktiver auftreten als in Wachstumssituationen, ist aufgrund der Interviewaussagen zulässig. Trotzdem ist es bemerkenswert, dass bürgerliche Vollzeitpolitikerinnen und -politiker lokal mit viel Engagement und hinsichtlich reaktiver staatlicher Interventionen positiv gestimmt auftreten.

Andererseits ist der Schluss zulässig, dass auch die Professionalisierung der Verwaltung die Parteifärbung der Exekutive bis zu einem gewissen Grad überprägt. Liberal besetzte Gemeindepräsidien stellen sich hinter die reaktiven Handlungsrationale der Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter. Eine Ausnahme sind von der Verwaltung vorgeschlagene reaktive kommunale Handlungen wie *Bodenpolitik*, die von liberal eingestellten Exekutiven respektive deren Vorsitzenden in den untersuchten Gemeinden allesamt anscheinend nicht goutiert werden.

## **8.4 FAZIT: ÖKONOMISCHE SITUATION UND PROFESSIONALISIERUNG ALS BEDINGUNGEN**

Im vorliegenden Kapitel zeigte ich, wie die Interviewpartnerinnen und -partner in den neun Untersuchungsgemeinden die ökonomische Situation ihrer Gemeinde sowie den jeweiligen administrativ-politischen Professionalisierungsgrad hinsichtlich der (nicht) gegebenen lokalen Handlungsspielräume interpretieren und daraus Handlungsrationale für die lokale öffentlich-private Zusammenarbeit ableiten. Die Ende des Kapitels 7 aufgezeigten kovariaten Zusammenhänge zwischen den strukturell-institutionellen Entstehungsbedingungen konnten in diesem Kapitel genauer analysiert und kausal anhand der Interviewaussagen zusammengeführt werden.

Zusammenfassend können hinsichtlich der drei beschriebenen Formen lokaler *Governance* folgende Schlüsse gezogen werden: Meine Interviewpartnerinnen und -partner verknüpfen reaktive und proaktive Formen lokaler *Governance* vor allem mit einer gewissen administrativ-politischen Professionalisierung. Die lokalen Ak-

teurinnen und Akteure begründen reaktives und proaktives *Governance*-Handeln mit den vorhandenen personellen, fachlichen und zeitlichen Handlungsspielräumen, die erst durch strategisch ausgerichtete Verwaltungsstellen oder Vollzeitpensen der Exekutive (zumindest des Gemeindepräsidentenamts) erreicht werden können. Nur so scheint es möglich, entweder bei öffentlich-privaten Zielkonflikten in private Planungsprojekte zu intervenieren (reaktive *Governance*) oder private Interessen proaktiv und langfristig in lokalpolitische Entscheidungsprozesse einzubinden.

Proaktive lokale *Governance* ist im Vergleich zur reaktiven *Governance* nur in Gemeinden zu beobachten, die sich finanziell in einer schwierigen Lage befinden. Hier zeigen die geäußerten Narrative, dass die lokalen Akteurinnen und Akteure davon ausgehen, dass lediglich (pro-)aktives öffentliches Handeln ein gangbarer Weg aus der finanziellen Misere sinkender Steuereinnahmen und abnehmender privater Investments ist. Notwendig für ein solches Handeln sind neben der politischen Professionalisierung niedrigere Bodenpreise, die ein proaktives Eingreifen der Gemeinde in den Liegenschaftsmarkt ermöglichen. Starke Interventionen der öffentlichen Hand *ohne* Bodenpolitik können demgegenüber eher in finanziell gesunden Gemeinden beobachtet werden. Die Interviewpartnerinnen und -partner begründen diesen Zusammenhang mit der kleineren Abhängigkeit von einzelnen privaten Investorinnen und Investoren: Verärgert man einen Bauwilligen mit zu starken öffentlichen Auflagen, so sorgt der ökonomische Wachstumsdruck dafür, dass sich auch andere potenzielle Investorinnen und Investoren finden lassen, die auszuhandelnde Kompromisse eher eingehen würden.

Während für reaktive und proaktive Handlungsrationale eine gewisse administrativ-politische Professionalisierung und ein ökonomischer Druck (in beide Richtungen) in der Wahrnehmung der interviewten lokalen Akteurinnen und Akteure notwendig sind, werden ökonomische Herausforderungen bei gleichzeitigem Fehlen administrativer Kapazitäten als Ursache für passive *Governance* beschrieben. Passive Handlungsrationale entstehen demzufolge dann, wenn öffentliche Agendaziele zwar grundsätzlich vorhanden sind, aber die fachlichen, personellen oder zeitlichen Ressourcen und Kapazitäten fehlen respektive die ökonomische Situation als Überforderung für die Gemeindebehörden wahrgenommen wird, um die Agendaziele entweder zu konkretisieren oder sie gegenüber anderslautenden privaten Interessen durchzusetzen.

Passive *Governance*, die sich durch eine von den Behörden gewollte liberale Nichtintervention auszeichnet, ist schließlich aus Sicht der interviewten Personen die Folge einer öffentlich-privaten Zielkongruenz hinsichtlich der anstehenden raumwirksamen Projekte. Für liberale Handlungsrationale wird eine administrativ-politische Professionalisierung von den lokalen Akteurinnen und Akteuren nicht als notwendig erachtet – sie wird vielmehr aus Kosten- und Effizienzgründen eher noch vermieden, um das kommunale Steuerniveau nicht zusätzlich zu belasten und

um die administrativen Baubewilligungsprozesse möglichst rasch abwickeln zu können.

Die abschließende Diskussion weiterer möglicher Entstehungsbedingungen er gab, dass Einflüsse, ausgehend von gesetzlichen Grundlagen höherer staatlicher Ebenen und von der politischen Einstellung der Exekutivmitglieder, eine gewisse Rolle für die Entstehungsbedingungen verschiedener Formen lokaler *Governance* spielen. Die Wichtigkeit der ökonomischen Situation und des administrativ-politischen Professionalisierungsgrads zeigt sich jedoch auch hier: So sind die Möglichkeiten, Geldquellen auf höheren staatlichen Ebenen anzuzapfen, nur unter der Bedingung einer gewissen administrativ-politischen Professionalisierung möglich (wie reaktiv oder proaktiv orientierte Exekutivpolitikerinnen und -politiker). Fachliche, personelle und zeitliche Ressourcen sind die Grundlage für Erfolg versprechende Interventionen oder den Aufbau von formellen und informellen öffentlich-privaten Netzwerken.

Der interkommunale Steuerwettbewerb – dessen gesetzliche Grundlagen ebenfalls auf höheren staatlichen Ebenen anzusiedeln sind – spielt für die Gemeinden eine zentrale Rolle, wenn es darum geht, wie öffentlich-private Austauschprozesse organisiert werden. Mein Fokus auf die ökonomische und finanzielle Situation einer Gemeinde macht eine separate Analyse des interkommunalen Steuerwettbewerbs als Entstehungsbedingung für verschiedene Formen lokaler *Governance* jedoch zu einem großen Teil überflüssig. Die Handlungsspielräume, die sich aus den verschiedenen ökonomischen und finanziellen Situationen (nicht) ergeben, werden von den lokalen Akteurinnen und Akteuren in den Untersuchungsgemeinden argumentativ sowieso häufig mit einem wahrgenommenen Wachstumszwang im Rahmen des interkommunalen Wettbewerbs verknüpft.

Die hier präsentierten Entstehungsbedingungen unterschiedlicher Formen lokaler *Governance* sind in den nächsten beiden Kapiteln weiterhin ein Thema: Ich werde die eben diskutierten Resultate zuerst empirisch und dann theoretisch von den neun Untersuchungsgemeinden abstrahieren. Zuerst zeige ich im Kapitel 9, wie sich die unterschiedlichen Formen lokaler *Governance* auf verschiedene Aspekte der gebauten Umwelt auswirken. Die Abhängigkeit der Gemeinden von privaten Interessen, die sich aus der ökonomischen Situation und der fehlenden Professionalisierung ergibt, ist da genauso Thema wie die kommunalen Handlungsspielräume, die sich in guten ökonomischen Situationen sowie durch eine gewisse Professionalisierung ergeben und helfen, öffentliche Interessen auch gegen den Willen privater Investorinnen und Investoren durchzusetzen.

Das Kapitel 10 ist schließlich der theoretischen Abstrahierung der beobachteten Formen lokaler *Governance* gewidmet. Das Ziel ist die theoretische Abhandlung einer Typologie, die auf den drei beschriebenen Formen lokaler *Governance* basiert und deren Entstehungsbedingungen sie klären möchte.

