

Synthese, Fazit und Ausblick

Ich finde Dorffriedhöfe schön. Die Witwen pflegen die Gräber, bringen Blumen. In vielen Dörfern gibt es am Friedhof mehr Leben als auf dem Dorfplatz.

WOLF HAAS, SÜDDEUTSCHE ZEITUNG MAGAZIN,
NR. 35, 29.08.2014, SEITE 32

10. Diskussion der Resultate, ihre Einordnung und eine theoretische Synthese

In den letzten Kapiteln beschrieb und verglich ich erstens die neun Fallstudien, auf denen meine empirische Untersuchung lokaler *Governance* basiert. Es zeigte sich, dass in den neun Gemeinden drei unterschiedliche Formen lokaler *Governance* beobachtet werden können – eine passive, eine reaktive und eine proaktive Form. Zweitens zeigte ich, dass die Entstehung dieser drei Formen von *Governance* nicht nur kovariat, sondern auch kausal anhand der Aussagen meiner Interviewpartnerinnen und -partner in Verbindung gebracht werden kann mit der ökonomischen Situation, in der sich die jeweilige Gemeinde befindet sowie ihrem administrativ-politischen Professionalisierungsgrad. Drittens brachte ich im letzten Kapitel die drei Formen lokaler *Governance* mit verschiedenen Kriterien für Siedlungsqualität in Verbindung. Die unterschiedlich starke Einbindung und Einmischung der lokalen Behörden in die Planungsprozesse führen nach meiner Interpretation zu signifikanten Unterschieden hinsichtlich der Siedlungsqualitäten in Schweizer Agglomerationsgemeinden.

Den drei Formen lokaler *Governance*, ihrer theoretischen Abstrahierung und ihrer Einordnung in die *Governance*-Literatur widme ich nun das vorliegende Kapitel. Dafür stelle ich theoretische Überlegungen an, die allesamt den Status von Hypothesen haben sollen, die anhand der vorliegenden Studie abgeleitet und einer künftigen wissenschaftlichen Überprüfung zugeführt werden sollen. Für dieses Vorhaben diskutiere ich zuerst nochmals kurz die Hauptmerkmale der verschiedenen Formen lokaler *Governance*, indem ich diese zuerst von den untersuchten Gemeinden und vom Politikfeld der Raumentwicklung zu lösen und zu abstrahieren versuche. Danach vergleiche ich die aufgestellte Typologie mit den vier Modi von *Governance*, die Pierre (2011) formuliert, sowie mit den anderen im Theorieteil angesprochenen Ansätzen von *Urban Governance* – woraus ich Kritikpunkte an der *Urban-Governance*-Literatur ableite und neue Forschungsrichtungen und künftige theoretische und empirische Herausforderungen beschreibe.

10.1 PASSIV, REAKTIV UND PROAKTIV: DREI TYPEN LOKALER GOVERNANCE

Mithilfe eines iterativ-explorativen Forschungsdesigns erarbeitete und beschrieb ich in drei Formen lokaler *Governance*, denen die neun Untersuchungsgemeinden einerseits zugeteilt werden können. Andererseits hauchen die Fallstudien den drei Formen lokaler *Governance* Leben ein. Die theoretische Abstraktion dieser drei Formen lokaler *Governance* führt zu einer Typologie mit stark politökonomischer Prägung. Sie macht verschiedene Formen lokaler Zusammenarbeit in Gemeinden eines föderalen Systems systematisch begreifbar, analysierbar und kategorisierbar.

Als Bedingung für die folgenden Argumente muss eine kommunale Autonomie mindestens hinsichtlich gewisser finanzieller und organisatorischer Spielräume gegeben sein. So müssen beispielsweise Möglichkeiten auf kommunaler Ebene vorhanden sein, für lokal definierte Ausgaben Steuern zu erheben oder Gelder höherer Staatsebenen variabel einzusetzen. Weiter muss die Möglichkeit gegeben sein, die Organisation der lokalen administrativ-politischen Struktur auf kommunaler Ebene selbst bestimmen zu können.

Gemeinden, die gewisse Spielräume bei der Erhebung lokaler Steuern und ihrer administrativ-politischen Organisation aufweisen, müssen grundlegende Entscheidungen immer wieder auf lokaler Ebene treffen. So stellt sich regelmäßig die Frage nach der Höhe des kommunalen Steuersatzes und der Art und Weise, wie die lokal erhobenen Steuern eingesetzt werden sollen. Diese Überlegungen sind nicht nur von lokalen Befindlichkeiten und Wünschen geprägt, sondern auch von räumlichen und ökonomischen Abhängigkeiten. Dabei spielen Fragen nach den aktuellen Situationen der Nachbargemeinden eine Rolle oder ökonomische Überlegungen hinsichtlich der Situation innerhalb einer ganzen Region oder eines Metropolraums. Weiter sind strukturelle Bedingungen in lokale Entscheidungen einzubeziehen, die ihren Ursprung entweder in der geografischen Lage (Nähe oder Distanz zu ökonomisch relevanten Städten, Verkehrsanbindung, finanzielle Lage und Steuerniveau der Nachbargemeinden) oder in der sozioökonomischen Zusammensetzung der Gemeinde haben (Art der sozioökonomische Verteilung der Einwohnerinnen und Einwohner). Schließlich stellt sich die Frage nach dem optimalen Aufbau sowie den Zuständigkeiten und Kompetenzen der kommunalen Verwaltung sowie der Exekutive.

Viele der relevanten Entscheidungen auf kommunaler Ebene betreffen demzufolge die sozioökonomischen und finanziellen Realitäten und Abhängigkeiten einer Gemeinde. Anhand meiner Fallstudien lässt sich argumentieren, dass sich die größten lokalstaatlichen Handlungsspielräume dann ergeben, wenn Gemeinden gewisse administrative und politische Kapazitäten sowie finanzielle Spielräume aufweisen. Dieser Zusammenhang kann – wie sogleich anhand der drei Typen von *Governance*

erkennbar wird – sogar noch stärker formuliert werden: Es ergeben sich grundsätzlich nur dann lokalstaatliche Handlungsspielräume, wenn gewisse administrative oder politische Kapazitäten vorhanden sind oder wenn die Gemeinde finanziell gut dasteht – wenn lokale Akteurinnen und Akteure die finanzielle Lage als positiv einschätzen (vgl. Abbildung 19).

Abbildung 19: Kommunale Handlungsspielräume in Abhängigkeit von der wahrgenommenen finanziellen Situation und dem kommunalen administrativ-politischen Professionalisierungsgrad

Finanzielle Situation	Professionalisierungsgrad	
	tief	mittel/hoch
positiv	Wenige lokale Handlungsspielräume vorhanden	Lokale Handlungsspielräume vorhanden
negativ	Lokale Handlungsspielräume <i>nicht</i> vorhanden	

Quelle: eigene Darstellung.

Welche der drei Formen lokaler *Governance* können nun entstehen, wenn diese Bedingungen für lokale Handlungsspielräume genauer in Betracht gezogen werden? Und was sind die wichtigsten Merkmale der drei Typen von lokaler *Governance*? Die Tabelle 17 (Seite 340) fasst die wichtigsten Punkte zusammen, die ich im Folgenden kurz ausführen werde.

Passive Governance

Passive *Governance* entsteht entweder dann, wenn die lokale finanzielle Situation als Herausforderung oder gar Überforderung wahrgenommen wird (hervorgerufen durch Wachstums- oder Schrumpfungstendenzen, durch konstant hohe oder steigende öffentliche Ausgaben oder durch den Vergleich mit Nachbargemeinden). Passive *Governance* entsteht auch dann, wenn lokalpolitisch ein starker Wille zu einem liberalen lokalpolitischen Handeln besteht (vgl. jeweils auch Abbildung 20, auf Seite 346).

Tabelle 17: Entstehungsbedingungen und Merkmale der drei Typen von lokaler Governance für Gemeinden in föderalen Staaten mit einem Mindestmaß an kommunaler Autonomie

	FORMEN LOKALER GOVERNANCE		
	PASSIV	REAKTIV	PROAKTIV
ENTSTEHUNGSBEDINGUNGEN			
Strukturell-institutionelle Bedingungen	Administrative oder politische Überforderung durch niedrigen Professionalisierungsgrad, öffentlich-private Zielkongruenz (Wachstum) oder ...	Administrativer (und politischer) Professionalisierungsgrad Gute finanzielle Lage	(Administrativer und) Politischer Professionalisierungsgrad Schlechte finanzielle Lage/fiskalischer Druck
Lokales Agency-Handeln (teilweise aufgrund politischer Einstellungen)	... lokalpolitischer Wille zu liberalem Handeln	(--)	Netzwerkaufbau und starkes Engagement durch »Macher«-Typen
MERKMALE DER LOKALEN GOVERNANCE			
Einmischung/Einbindung der öffentlichen Hand	schwach	stark	stark
Dominante öffentlich-private Beziehungen in politischen Prozessen	Absenz der öffentlichen Hand	Konflikt: öffentliche versus private (Markt-)Interessen, Kompromisse möglich	Netzwerke: öffentlich-private Aushandlungsprozesse, Kompromisse wahrscheinlich
Art der Problemabklärung und Agenda-Erarbeitung	Private (Markt-)Analyse	Öffentliche Bedarfsabklärung versus private Marktanalyse	Öffentlich-private Strategiefindung nach gemeinsamer Problemabklärung
Handlungsrationale/Staatsverständnis	Nachtwächterstaat: Kontrolle der aufgestellten Regeln höherer politischer Instanzen	Intervention: Ausnutzen lokaler Handlungsspielräume zugunsten lokaler öffentlicher Anliegen	Mitgestalten: Öffentlich-privates Erarbeiten und Finanzieren gemeinsamer Ziele
Scope der lokalen Governance (vgl. Kapitel 8)	Passive oder liberale Nutzung der regulären Policy-Instrumente	Reaktive respektive proaktive Nutzung einer breiten Palette an Policy-Instrumenten (optionale und weitere Instrumente)	
Scale der lokalen Governance (vgl. Kapitel 9)	Parzelle/Quartier	Quartier/Gemeinde	Gemeinde/Region

Quelle: eigene Darstellung.

Eine finanziell gute Lage kann durch lokale Akteurinnen und Akteure in nicht-professionalisierten Gemeinden als Chance wahrgenommen werden, die finanzielle Situation oder die sozioökonomische Schichtung einer Gemeinde (weiter) zu ihren Gunsten zu verbessern. Daraus ableitbar sind passive Handlungsrationale in einem liberalen Sinn, wobei die lokalen Akteurinnen und Akteure erstens davon ausgehen, dass möglichst geringe lokalstaatliche Interventionen vorhandene privatwirtschaftliche Wettbewerbssituationen nicht verzerren. Nur so kann aus einer liberalen Sicht eine optimale private Ressourcenallokation stattfinden, die zu einem Wettbewerbsvorteil der Gemeinde führt. Notwendig ist hierfür lediglich, dass die Gemeinden, wenn sie in privatwirtschaftliche Projekte involviert sind, faire und für alle Privaten gleiche administrative Prozesse gewährleisten. So sehen Gemeinden die Möglichkeit gegeben, weiter zu wachsen, ohne den administrativ-politischen Professionalisierungsgrad zu verändern, was die öffentlichen Kosten gering hält und wiederum ein niedrigeres Steuerniveau ermöglicht. Schließlich kann eine öffentlich-private Zielkongruenz ebenfalls zu passivem Handeln der Gemeinden in einem liberalen Sinn führen – Interventionen in privates Handeln und der Aufbau größerer Verwaltungskapazitäten sind in diesen Fällen schlicht nicht nötig.

In Gemeinden, die sich in guten finanziellen Situationen befinden, aber keine öffentlich-private Zielkongruenz aufweisen, kann auch der Wunsch nach mehr staatlicher Intervention aufkommen – vor allem dann, wenn die Abhängigkeit von einzelnen privaten Interessen aufgrund der guten finanziellen Lage weniger hoch ist. Notwendig für routinehafte Interventionen wäre ein Ausbau der Verwaltungskompetenzen. Kommt dieser aufgrund fehlender lokalpolitischer Unterstützung oder zu enger finanzieller Verhältnisse nicht zustande, entstehen genuin passive Formen von *Governance*. Der vorhandene Wettbewerb zwischen den privaten Akteurinnen und Akteuren, kann somit durch die öffentliche Hand nicht ausgenutzt werden kann.

Passive *Governance* ist auch in Gemeinden vorstellbar, die finanziell nicht gut dastehen und nicht-professionalisiert sind: Die lokalen Akteurinnen und Akteure kennen zwar grundsätzliche Strategien zur Verbesserung der kommunalen Situation, verfügen aber weder über finanzielle noch personelle Ressourcen, um diese zu konkretisieren und anzuwenden. Aber auch hier ist neben der passiven *Governance* aus Überforderung eine passive *Governance* in liberaler Manier denkbar: Gewolltes liberales Handeln verringerte die Abschreckung privater Investorinnen und Investoren, die aufgrund der ökonomischen Situation sowieso rar wären. Gleichzeitig benötigte dieses liberale Handeln keinen professionalisierten Staatsapparat, was die Kosten niedrig hielte und somit das bereits hohe Steuerniveau nicht noch zusätzlich belastete. Die Formulierungen im Konjunktiv sind bewusst gewählt, weil sich unter den neun untersuchten Gemeinden keine befindet, die schrumpft und über einen niedrigen politisch-administrativen Professionalisierungsgrad verfügt.

Passives *Governance*-Handeln ist demnach grundsätzlich in Gemeinden denkbar, die sich in prosperierenden oder finanziell schwierigen Situationen befinden. Entstehungsbedingung ist die niedrige administrativ-politische Professionalisierung – die auch gewollt sein kann. Die daraus folgenden Merkmale der lokalen *Governance* zeigen sich in einer schwachen Einmischung respektive Einbindung der Gemeinden in privatwirtschaftliche Projekte aller Art. Die dominante öffentlich-private Beziehungsart wird geprägt durch die Absenz der öffentlichen Hand, während auch die Problemabklärung und Erarbeitung von Agendazielen hauptsächlich auf privatwirtschaftlicher Arbeit und Logik basieren. Die lokale öffentlich-private Zusammenarbeit wird hauptsächlich geprägt durch den Modus eines Nachtwächterstaates, wobei die aufgestellten Regeln kontrolliert werden, die von höheren staatlichen Ebenen mehr oder weniger unhinterfragt übernommen werden (müssen). Hinsichtlich *Scope* und *Scale* sind die Nutzung einer kleinen Palette an regulären Policy-Instrumenten sowie die Adressierung von Entscheidungen Merkmale einer passiven *Governance*, die von privaten Akteurinnen und Akteuren direkt nachgefragt werden.

Reaktive Governance

Die Entstehungsbedingungen für den reaktiven Typ lokaler *Governance* lassen sich folgendermaßen umreißen: Reaktives lokalstaatliches Handeln erfordert eine gewisse administrative Professionalisierung und eine gesunde finanzielle Lage der Gemeinden.

Eine gewisse Professionalisierung der Verwaltung ist für eine reaktive *Governance* aus mehreren Gründen notwendig. Gemeint damit sind Verwaltungsstellen, die nicht operativ tätig sind, sondern strategisch arbeiten. Erstens ermöglichen administrative Ressourcen die Erarbeitung spezifischer öffentlicher Ziele. Klar definierte öffentliche Ziele sind die Grundlage reaktiven Handelns, da nur so eine Aufsichtsfunktion wahrgenommen und strategisch entschieden werden kann, wo und wann privates Handeln nicht den gewünschten Zielen entspricht. Solche reaktiven Interventionen werden zweitens gefördert, weil professionalisierte Verwaltungen mittels ihrer Ressourcen und Kapazitäten gewisse Abklärungen und Kalkulationen selbst durchführen können, was ein Verhandeln auf Augenhöhe mit größeren privatwirtschaftlichen Akteurinnen und Akteuren – oder eine administrative oder politische Intervention auf einer höheren Staatsebene – ermöglicht. Das Vorhandensein einer gewissen administrativen Kapazität steigert schließlich die Wahrnehmung der Notwendigkeit lokalstaatlicher Interventionen. Sind bestimmte administrative Strukturen vorhanden, so müssen sie auch sinnvoll genutzt werden. All diese Argumente gelten auch für Gemeinden mit zusätzlich professionalisierten Exekutiven. Bei gleichzeitigem und hinsichtlich personeller Ressourcen ähnlichem Vorhandensein professionalisierter Verwaltungen und Exekutiven können aber auch Wettbe-

werbssituationen zwischen Exekutive und Verwaltung eintreten, welche strategische Interventionen erschweren.

Eine gesunde finanzielle Lage wird von professionellen kommunalen Verwaltungen als Möglichkeit wahrgenommen, öffentlich erarbeitete politische Agenda-ziele auch entgegen privater Interessen durchzusetzen oder hinsichtlich dieser Ziele in privates Handeln reaktiv zu intervenieren. Dies darum, weil prosperierende ökonomische Situationen den Wettbewerb unter privaten Akteurinnen und Akteuren fördern, was die öffentliche Hand weniger stark von einzelnen privaten Akteurinnen und Akteuren abhängig macht. Öffentliche Interventionen sind deswegen aufgrund weniger wahrscheinlicher finanzieller Rückschläge opportuner. Gleichzeitig ermöglichen stabile Steuereinnahmen finanzielle Handlungsmöglichkeiten. Grundsätzlich ist reaktives Handeln auch in Gemeinden denkbar, die sich in schwierigeren finanziellen Situationen befinden. Aufgrund der fehlenden Wettbewerbssituation zwischen Privaten können die Folgen von Interventionen jedoch deutlich schwerwiegender sein – was häufiger entweder passives oder aber proaktives Handeln nach sich zieht.

Lokales Agency-Handeln spielt als Entstehungsbedingung für den reaktiven Typ von *Governance* eine kleinere Rolle. Dies darum, weil die administrative oder politische Professionalisierung einer Gemeinde ein Umfeld schafft, das vor allem die Kompetenzen der Verwaltung und der Exekutive schätzt. Vor allem bei professionalisierten Verwaltungsstellen kann davon ausgegangen werden, dass deren Stelleninhaberinnen und -haber die vorhandenen Ressourcen und Kompetenzen im Rahmen ihrer Möglichkeiten nutzen. Abweichendes Agency-Verhalten führte wohl zur Kündigung. In Gemeinden mit zusätzlich professionalisierten Gemeindepräsidien kann Agency-Handeln dann relevant werden, wenn sich Exekutivmitglieder gegen die Interventionsideen der Verwaltung stellen. Denkbar sind liberale Exekutivmitglieder, welche die administrativ erarbeiteten Strategien nicht mit allzu starken reaktiven Interventionen gegenüber privaten Akteurinnen und Akteuren durchgesetzt sehen wollen. Gleichermaßen gilt für die Wahl und Nutzung von Policy-Instrumenten, die von der professionellen Verwaltung hinsichtlich eines aktiveren Handelns eingefordert, aber von einer liberalen Exekutiv nicht gutgeheißen werden. Es stellt sich dann auf jeden Fall die Frage, ob eine gewisse Balance erreicht werden kann – oder ob die Verwaltung oder die Exekutive den allfälligen Machtkampf für sich entscheiden. Wäre letzteres der Fall, wäre die Konsequenz ein passives Handeln nach liberaler Maxime und im strengsten Fall die Redimensionierung der Verwaltung – einerseits, um Interventionen zu minimieren, andererseits, um Kosten zu senken.

Die Merkmale in Gemeinden mit reaktiver *Governance* lassen sich folgendermaßen beschreiben: Die Einmischung der öffentlichen Hand in privatwirtschaftliche Projekte kann als stark bezeichnet werden, da im Vergleich zu passiven Gemeinden nicht lediglich private Bedarfsabklärungen vorgenommen werden, sondern

auch von der öffentlichen Hand klare Ziele definiert werden. Die öffentlichen Ziele müssen dabei keineswegs mit den privatwirtschaftlichen übereinstimmen. reaktive Gemeinden zeichnen sich deswegen dadurch aus, dass öffentliche und private Ziele aufeinanderprallen, was vor allem in Situationen der öffentlichen Intervention in private Projekte zu Konflikten führt. Das lokale Staatsverständnis lässt sich so zusammenfassen, dass die kommunal vorhandenen, durch die ökonomische Situation und die Professionalisierung geschaffenen Handlungsspielräume zugunsten lokaler öffentlicher Anliegen genutzt werden. *Scope* und *Scale* sind schließlich in reaktiven Gemeinden deutlich höher als in passiven, was sich in der Nutzung einer breiten Palette an Policy-Instrumenten sowie an Planungshorizonten zeigt, die sich weg von lediglich privaten und hin zu öffentlich formulierten Forderungen bewegen.

Proaktive Governance

Zu den Entstehungsbedingungen für den proaktiven *Governance*-Typ gehören auf der strukturell-institutionellen Ebene eine Professionalisierung der Gemeindeexekutive und eine ökonomische Situation, die sich durch eine schwierige finanzielle Lage der Gemeinde auszeichnet. Auf der Ebene der lokalen Agency sind zudem »Macher«-Typen als Exekutivmitglieder hilfreich, die ihre Rolle nicht nur im Rahmen ihres Amtes wahrnehmen, sondern sich auch sonst kreativ und engagiert für die Gemeinde einsetzen.

Grundsätzlich gleichen die Argumente hinsichtlich der Möglichkeiten und Ressourcen einer professionalisierten Exekutive denen der professionalisierten Verwaltung bei der reaktiven *Governance*. Unterschiede sind nur dann zu beobachten, wenn politisch handelnde Exekutivmitglieder ihre Ressourcen für »machbarere und realistischere« Projekte einsetzen als die »hauptsächlich fachlich orientierten« Verwaltungen, die vielmehr »Idealprojekte« ausarbeiten. Diese Unterschiede ergeben sich aus der stärkeren und proaktiveren Einbeziehung der privatwirtschaftlichen Interessen durch die Exekutiven, was zu einem Aufbau von Netzwerken und Vertrauen zwischen öffentlichen und privaten Akteurinnen und Akteuren führt. Ein weiterer Unterschied ist, dass das Vorhandensein von Vollzeitstellen für das Gemeindepräsidium keine hinreichende Bedingung für proaktive *Governance* darstellt. Dies darum, weil im Gegensatz zu strategisch tätigen Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern keine Möglichkeit besteht, das Arbeitsverhältnis bei nicht genügender Leistung aufzuheben. Konkret heißt das, dass Vollzeit-Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten auch dann ihre vollen Amtszeiten absolvieren können, wenn sie ihre zeitlichen und/oder fachlich-persönlichen Ressourcen und Kompetenzen nicht ausschöpfen.

Der stärkere Einbezug der privaten Interessen kommt aufgrund der zweiten Entstehungsbedingung für proaktive *Governance* zustande: der finanziell schwierigen Situation der Gemeinde und der daraus potenziell resultierenden Negativspirale, die es zu durchbrechen gilt. Private Projekte sind grundsätzlich nur dann realistisch,

wenn sie Profit abwerfen, was in finanziell angeschlagenen Gemeinden ein deutlich schwieriger zureichendes Ziel ist. Es besteht darum aus Sicht der strategisch denkenden und handelnden Exekutivmitglieder die Notwendigkeit, private Interessen proaktiv in lokalpolitische Entscheidungsprozesse einzubinden und gemeinsam finanzierbare und realisierbare politische Agendaziele aufzubauen. Die ökonomisch schwierigere Situation ermöglicht es den Gemeinden schließlich, von den niedrigeren Kosten lokaler Projekte zu profitieren. Diese Vorteile ergeben sich vor allem dann, wenn es um Bodengeschäfte geht, die für die lokalen Regierungen in finanziellen Schwierigkeiten erschwinglicher sind, da die Bodenpreise niedriger sind.

In finanziell gesunden Gemeinden sind proaktive Formen von lokaler *Governance* grundsätzlich unwahrscheinlicher. Stark ausgebauten öffentlich-private Netzwerke, gemeinsam erarbeitete Agendaziele und die gemeinsame Nutzung partikularer Ressourcen sind in Gemeinden mit genügend finanziellen Spielräumen weniger notwendig und daher weniger häufig anzutreffen. Vielmehr zeigen sich hier öffentlich-private Zielkongruenzen, die eine starke öffentlich-private Zusammenarbeit unnötig machen – die Folge sind passive Formen von *Governance*. Zudem ermöglicht erst eine finanziell stabile Situation die Abkehr von öffentlichen politischen Agendazieln, die hauptsächlich auf weiteres ökonomisches Wachstum und finanzielle Profite fokussieren. Solche – eher durch die öffentliche Hand proklamierte Alternativziele – sind reaktiv geprägt und führen zu Konflikten mit privatwirtschaftlichen Interessen.

Lokales Agency-Handeln, verstanden als individuelles Handeln, das mittels Engagements und individuellen Fachwissens über die vorhandenen institutionellen Ressourcen hinausgeht, hilft bei der Entstehung von proaktiver lokaler *Governance* stark, ist aber keine notwendige Bedingung. Auch persönliche Netzwerke von Exekutivmitgliedern zu relevanten Personen aus der Privatwirtschaft können beim Aufbau einer proaktiven Form von *Governance* hilfreich sein. Dasselbe gilt für individuelle Staatsverständnisse der Exekutivmitglieder, die von einem stark handelnden lokalen Staat ausgehen. Lokales Agency-Handeln mit einer solchen Prägung kann in nicht-professionalisierten, aber ökonomisch angeschlagenen Gemeinden teilweise das Vorhandensein einer professionalisierten Exekutive ersetzen. Voraussetzung ist, dass die Gemeinden klein genug und das Engagement respektive die Netzwerke der Exekutivmitglieder groß sind.

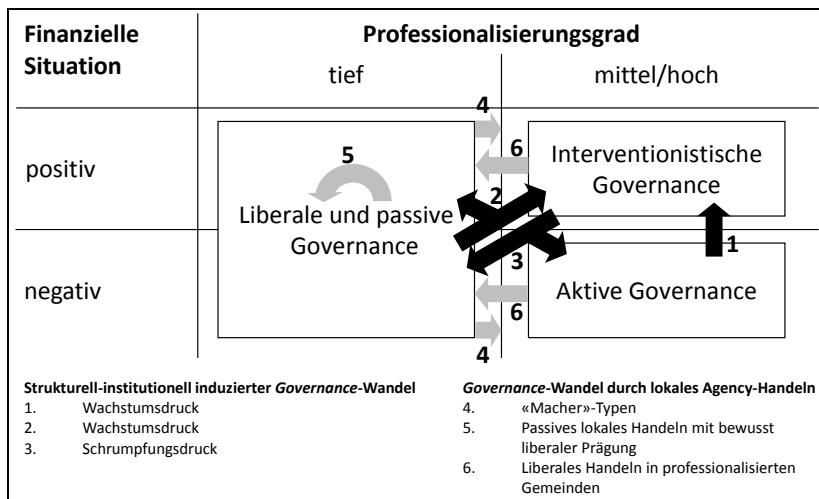
Das wichtigste Merkmal aktiver *Governance* ist die starke Einbindung der öffentlichen Hand in private Projekte sowie die proaktiven Handlungen der lokalen Exekutive. Die starke öffentlich-private Zusammenarbeit kommt vor allem zustande, weil Aushandlungsprozesse in formellen und informellen Gremien an der Tagesordnung sind und dabei auch proaktiv Themen angegangen werden, die möglicherweise noch nicht virulent sind. Diese Gremien sind dann auch die Keimzelle für öffentlich-privat erarbeitete und aufeinander abgestimmte Agendaziele. Das Resultat ist ein öffentliches Mitgestalten in privaten Projekten *et vice versa*, was sich

häufig auch in einer gemeinsamen Finanzierung niederschlägt. Die jeweiligen politischen und privatwirtschaftlichen Ressourcen werden zu diesem Zweck optimal genutzt. Bezuglich *Scope* und *Scale* lässt sich proaktive *Governance* ähnlich zu reaktiven Formen beschreiben. Unterschiede ergeben sich vor allem dahingehend, dass noch vermehrt regionale Themen in die lokale Entscheidungsfähigkeit hineinspielen, da die anstehenden ökonomischen Probleme sich nicht lediglich auf kommunaler Ebene lösen lassen.

10.2 LOKALER *Governance*-WANDEL: STRUKTURELLE EINFLÜSSE UND AGENCY-HANDELN

Nach der Beschreibung der Entstehungsbedingungen und Charakteristika der proklamierten drei Typen von lokaler *Governance* geht es nun darum, die verschiedenen Pfade von *Governance*-Wandel zu diskutieren. Einige Möglichkeiten für *Governance*-Wandel wurden bereits bei der obigen Beschreibung der drei Typen skizziert. Zusammenfassend sind sechs Zusammenhänge denkbar, wie sich die lokale *Governance* von einem Typ zum anderen wandeln kann. Die ersten drei beschreiben strukturell-institutionell induzierten *Governance*-Wandel, die weiteren *Governance*-Wandel durch lokales Agency-Handeln (vgl. Abbildung 20).

Abbildung 20: Strukturell-institutionelle Bedingungen für drei Formen von lokaler *Governance* und sechs Formen von *Governance*-Wandel (schwarze Pfeile: strukturell-institutionelle Bedingungen, graue Pfeile: lokales Agency-Handeln)



Quelle: eigene Darstellung.

1. *Wachstumsdruck*: Wenn sich das ökonomische Umfeld von einer finanziell schwierigen in eine prosperierende Richtung wandelt, kann sich die proaktive *Governance* hin zu einer reaktiven weiterentwickeln, weil die öffentlichen Spielräume durch die bessere Finanzlage größer werden, weniger öffentlich-private Zusammenarbeit notwendig ist und öffentliche Interessen, die nicht nur auf Wachstum fokussieren, stärker formuliert und eingefordert werden können. Proaktive *Governance* kann zwar weiter bestehen bleiben, sie wird aber früher oder später durch alternative Agendaziele herausgefordert, die mindestens durch die politische Opposition vorgebracht werden.
2. *Wachstumsdruck*: Wenn sich das ökonomische Umfeld von einer finanziell schwierigen in eine prosperierende Richtung wandelt (oder sich das stetige Wachstum verstärkt), kann sich die durch den Ressourcenmangel geprägte passive *Governance* mit der Vergrößerung des administrativ-politischen Professionalisierungsgrades hin zu einer reaktiven verändern, während passive *Governance* mit liberaler Prägung aufgrund liberaler Vorstellungen von lokalem Agency-Handeln bestehen bleibt (vgl. Beziehung Nr. 5 weiter hinten).
3. *Schrumpfungsdruck*: Wenn sich das ökonomische Umfeld in eine negative Richtung wandelt, verändert sich die reaktive *Governance* hin zu einer passiven oder unter bestimmten Umständen zu einer proaktiven *Governance*. Der Grund für passive *Governance* ist entweder die Überforderung durch den Schrumpfungsdruck oder die wahrgenommene Notwendigkeit einer liberaleren Haltung und einer Verkleinerung des Professionalisierungsgrades aus Kostengründen. Proaktive *Governance* entsteht in solchen Situationen nur bei Wahrnehmung eines bestimmten Problemdruckes, dem man mit passivem Handeln nicht gerecht wird.

Der Schluss, dass eine Veränderung der ökonomischen Situation die lokalen Entscheidungen und Spielräume zugunsten eines höheren oder tieferen Professionalisierungsgrades und zu einem *Governance*-Wandel maßgebend beeinflusst, klingt mit diesen Ausführungen plausibel.

Nun sind jedoch weitere Gründe für den Wandel lokaler *Governance* denkbar, die nicht (nur) auf die Veränderung der ökonomischen Situation zurückzuführen sind. Alle Wechsel von einem zum anderen *Governance*-Typ, die nicht hauptsächlich strukturellen Einflüssen geschuldet sind, können als lokales Agency-Handeln interpretiert werden. Die Gründe für lokales Agency-Handeln sind in den politischen Präferenzen respektive der jeweiligen politischen Kultur einer Gemeinde, ihrer Einwohnerschaft sowie der gewählten Politikerinnen und Politiker zu suchen. Weiter sind individuelle Ressourcen und Kompetenzen politischer Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber relevant (vgl. Agency-Handeln gekennzeichnet mit den grauen Pfeilen in Abbildung 20).

4. »*Macher*«-Typen: In kleinen Gemeinden mit niedrigem Professionalisierungsgrad können einzelne Mitglieder der Exekutive (oder auch der Verwaltung) durch wiederholtes reaktives oder proaktives Agency-Handeln einen *Governance*-Wandel bewirken, ohne den Professionalisierungsgrad real zu verändern. Der Wandel von einer passiven zu einer reaktiven oder proaktiven *Governance* gelingt jedoch nur dann, wenn ein enormes zeitliches und persönliches Engagement in Kauf genommen wird, womit ein fehlendes Vollzeitamt oder die fehlende strategische Ausrichtung einer Verwaltungsstelle zumindest teilweise kompensiert werden kann. Gleichzeitig müssen diese Exekutivmitglieder oder die Verwaltungsmitarbeitenden über ein individuelles Staatsverständnis verfügen, das Staatsinterventionismus begrüßt.
5. *Passives lokalpolitisches Handeln mit bewusst liberaler Prägung*: Gemeinden, die aufgrund ihres niedrigen Professionalisierungsgrades und der dadurch fehlenden Handlungsspielräume eigentlich passiv handeln müssten, können durch lokales Agency-Handeln bewusst liberal handeln. Einerseits wird somit bewusst nicht oder nur, wenn nötig, in privates Handeln eingegriffen. Hierfür sind keine oder wenige politisch-administrative Ressourcen notwendig. Andererseits werden finanziell positive oder negative Situationen von den lokalen Entscheidungsträgerinnen und -trägern so gedeutet, dass ein liberaler Umgang mit privaten Interessen entweder ein weiteres Wachstum am ehesten garantiert oder aber die finanzielle Notlage am ehesten abwenden kann.
6. *Liberales Handeln in professionalisierten Gemeinden*: Grundsätzlich können sich die Entscheidungsträgerinnen und -träger in Gemeinden, die über einen mittleren oder hohen Professionalisierungsgrad verfügen, immer mittels lokalen Agency-Handelns zu einer Reduktion der Verwaltung oder der Exekutiv-Vollzeitämter entschließen. Voraussetzung hierfür ist ebenfalls eine liberale lokalpolitische Stimmung.

Eine kritische Einschätzung der passiven Handlungsrationale mit liberaler Prägung als Agency-Handeln darf hier nicht fehlen. Erstens äußern vor allem Politikerinnen und Politiker eine passive Haltung, die auf liberalen Grundwerten basiert. Verwaltungsangestellte derselben Gemeinde beschreiben eher die Notwendigkeit einer passiven Handlung aufgrund von Ressourcenmangel. Eine mögliche Interpretation dieser unterschiedlichen Äußerungen ist, dass liberale Haltungen politisch einfacher zu vertreten und zu kapitalisieren sind als passive, die das Fehlen von Ressourcen anprangern. Liberale Handlungsrationale können in einer solchen Lesart als offensiv geäußerte Narrative verstanden werden, die von den eigentlich fehlenden lokalen Handlungsspielräumen ablenken. Zweitens können liberale Handlungsmotive wiederum auf die strukturierenden Auswirkungen der ökonomischen Situation und den Wettbewerb zwischen den Gemeinden zurückgeführt werden: Die innerhalb des neoliberalen Wachstumsnarrativs positiv konnotierten Maßnahmen, zum Bei-

spiel Steuern zu senken, den Verwaltungsapparat herunterzufahren oder die privaten Interessen zu priorisieren, können ebenfalls zu liberalen Haltungen führen – die dann aber nicht zwingend lokalem Agency-Handeln entsprechen.

Neben der kritischen Einschätzung liberal geprägten passiven Agency-Handelns sind schließlich auch historisch gegebene Pfadabhängigkeiten und Größenverhältnisse der Gemeinden relevant, wenn es um die Erklärungen für *Governance*-Wandel geht. So ist eine Reduktion der Verwaltungskapazitäten oder gar der Exekutiv-Vollzeitpensen in größeren Gemeinden oder Städten weniger denkbar als in kleinen.

10.3 EMPIRISCHE UND THEORETISCHE EINORDNUNG DER ERARBEITETEN 3ER-TYPOLOGIE

10.3.1 Generalisierbarkeit

Wie stark verallgemeinerbar sind diese drei Typen von *Governance*? Anhand welcher Gemeinden und in welchen Ländern machen Anwendung und Testen dieser 3er-Typologie am ehesten Sinn? Einige wichtige Einschränkungen zur Generalisierbarkeit formulierte ich bereits im letzten Teilkapitel: Gemeinden müssen über eine bestimmte finanzielle und politische Autonomie verfügen und die Grundzüge ihrer administrativ-politischen Organisation selbst bestimmen können.

Zu diskutieren wäre die Generalisierbarkeit der aufgestellten Typologie einerseits hinsichtlich der Größe der Gemeinden und ihrer Zugehörigkeit zu anderen Staaten außerhalb der Schweiz. Andererseits stellt sich die Frage, ob sich in anderen Politikfeldern, in denen kommunale Entscheidungskompetenzen vorhanden sind, gleiche oder ähnliche Formen des öffentlich-privaten Austausches beobachten ließen.

Ich gehe davon aus, dass die aufgestellten drei Typen lokaler *Governance* hinsichtlich Orts- und Stadtentwicklungsthemen auf Gemeinden von unterschiedlicher Größe in der Schweiz und andere föderale Staaten anwendbar sind. Die Überforderung von Gemeinden, die kleiner sind als die in dieser Studie untersuchten und die in Wachstumssituationen großen Investorengruppen gegenüberstehen, ist einfach vorstellbar. Auch die daraus resultierende Reaktion durch passive oder pointiert liberale Handlungsrationale klingt nachvollziehbar. Gleiches gilt für passive lokale Reaktionen kleiner Gemeinden in Schrumpfungssituationen.

Schwieriger fällt das Gedankenexperiment aus, wenn es um Städte geht, die größer sind als die hier untersuchten Gemeinden. Sind diese aufgrund ihrer deutlich stärker professionalisierten Verwaltungsapparate und Exekutiven nicht sowieso immer proaktiv tätig? Sind hier nicht parteipolitische Konflikte höher als in kleinen

Gemeinden und dadurch wichtiger hinsichtlich der kommunalen *Governance*? Ja, aber nicht nur und nicht zwingend, wie eine Kurzinterpretation der lokalen *Governance* der Stadt Zürich in den letzten 30 bis 40 Jahren aufzeigen kann (Interpretationsgrundlage: Cattacin 1994; Hitz *et al.* 1995b; Schmid 2006; Devecchi 2012, 2014; Wolff 2012). Die 1970er und 1980er Jahre waren geprägt durch eine ökonomische Wachstumssituation und den Ausbau zur Finanz- und Dienstleistungsstadt. Diese Entwicklung brachte viele private Büroneubauprojekte. Eine Entwicklung, die durch eine öffentliche Planung mit liberalen Zügen möglich wurde, jedoch in den 1980er Jahren durch links-grüne Kreise in Kritik geriet (»Primat der Wirtschaft über die Politik«, »Wohnstadt versus Arbeitsstadt«). Die durch parteipolitischen Widerstand entstandene stadtentwicklungspolitische Blockade konnte erst dann gelöst werden, als in den 1990er Jahren und in Zeiten wirtschaftlicher Stagnation die (linker gewordene) Stadtregierung proaktiv wurde und versuchte, auf private Akteurinnen und Akteure zuzugehen. Resultat waren eine proaktive Form der lokalen *Governance* und eine gemeinsam erarbeitete und finanzierte Stadtentwicklungsagenda, die beiden Seiten zugutekam: profitabel zu vermietende Dienstleistungsbauten und Wohnungen im hohen Preissegment, die wiederum hohe Steuereinnahmen garantierten. Das wirtschaftliche und demografische Wachstum der letzten zehn bis fünfzehn Jahre führte zu steigenden Bodenpreisen, zunehmenden Segregationserscheinungen und zu einer Zunahme an kritischen Stimmen hinsichtlich der städtischen Entwicklungsagenda. Die intensiven Diskussionen zwischen der Stadt und privaten Akteurinnen und Akteuren um die 2013 bis 2014 neu revidierte städtische *Bau- und Zonenordnung*¹ zeigt exemplarisch auf, dass sich die städtische *Governance* von einer proaktiven hin zu einer reaktiven weiterentwickelt.² Die nur geringe Erhöhung der Ausnutzungsmöglichkeiten und Gebäudevolumen kann als reaktive Maßnahme gedeutet werden, mit der sich die städtischen Behörden stärkere Interventionsmöglichkeiten erhoffen. Denn wenn private Investrinnen und Investoren stark profitorientiert planen wollen, benötigen sie nun zur höheren Ausnutzung der Parzellen häufig *Gestaltungspläne*. Die Erarbeitung solcher Planungsgrundlagen garantiert die Mitsprache der Bauverwaltung in *Workshopverfahren* und erfordert eine zusätzliche politische Absegnung durch mindestens die städtische Exekutive. Auch für größere Städte der Schweiz ist demzufolge

-
- 1 Stadt Zürich (2014): *Bauordnung der Stadt Zürich (Bau- und Zonenordnung)*. Online: https://www.stadt-zuerich.ch/hbd/de/index/staedtebau_u_planung/planung/bzo.html [Zugriff: 27.07.2016].
 - 2 Neue Zürcher Zeitung (2014): *Revidierte Bau- und Zonenordnung. Die wichtigsten Korrekturen* (29.10.2014). Online: <http://www.nzz.ch/zuerich/zuercher-stadtrat-krebst-zurueck-1.18413957> [Zugriff: 27.07.2016].

eine gewisse Verallgemeinerungsmöglichkeit der hier getroffenen Zusammenhänge vertretbar.

Die Frage nach der Verallgemeinerung der drei Typen von *Governance* auf weitere Politikfelder in der Schweiz ist herausfordernder. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die drei Typen von *Governance* lokale Entscheidungen erklären können, bei denen lokale Interpretationsspielräume bestehen, die entweder durch höhere Staatsebenen explizit den Gemeinden delegiert werden oder die in der kantonalen oder nationalen Gesetzgebung nicht oder nur am Rande definiert werden. Aufgaben, die zwar auf kommunaler Ebene dezentral erbracht, aber durch die Gesetzesgrundlage höherer Staatsebenen bereits klar definiert sind, können aufgrund der naturgemäß fehlenden lokalen Handlungsspielräume nicht mit der vorgeschlagenen Typologie analysiert werden. Mögliche Beispiele für die Anwendung der hier vorgeschlagenen Typologie sind – angelehnt an die von Geser (2002) erwähnten, relevanten kommunalen Aufgaben – Leistungen in den Bereichen soziale Wohlfahrt (z.B. externe Kinderbetreuung oder Sozialhilfe- beziehungsweise Reintegrationsprogramme für sozial Schwache), Kultur und Freizeit (z.B. Theater, Festivals, Jugendarbeit oder Sportanlagen) sowie beim lokalen öffentlichen Verkehr.

10.3.2 Vergleich mit der Typologie Pierres

Die hier vorgeschlagene Typologie für die Erklärung und Beschreibung verschiedener Formen lokaler *Governance* basiert grundsätzlich auf der Art und Weise, wie fest die öffentliche Hand in privates Handeln eingebunden ist respektive sich in privates Handeln einmischt. Beschreibbar werden die Stärke der Einmischung und Einbindung des öffentlichen Handelns anhand des Katalogs der lokal genutzten Policy-Instrumente sowie an der Art und Weise ihrer Nutzung. Die Stärke der lokalstaatlichen Einbindung kann als *Scope* und *Scale* der lokalen *Governance* zusammengefasst werden, wobei sich ersteres auf die Breite der genutzten Policy-Instrumente bezieht, während letzteres den antizipierten räumlichen und institutionellen Maßstab der lokalen Politik beschreibt.

Unterschiede zwischen verschiedenen Formen lokaler *Governance* lassen sich mittels strukturell-institutioneller Bedingungen erklären, wobei sich die ökonomische Situation und der administrativ-öffentliche Professionalisierungsgrad einer Gemeinde als wichtige Prädiktoren für den jeweils zu entstehenden *Governance*-Typ erweisen. Der Fokus auf das öffentliche Engagement und die öffentliche Einmischung in private Handlungen ermöglicht es, auf die politische Agenda als Erkennungsmerkmal verschiedener Typen von lokaler *Governance* zu verzichten.

Wie lassen sich die in diesem Kapitel bereits gemachten theoretischen Aussagen einordnen, wenn sie mit anderen Ansätzen der *Urban-Governance*-Literatur verglichen werden? Die Beantwortung dieser Frage ist Kernpunkt dieses Teilkapitels,

wobei ich meine Typologie vor allem mit der von Pierre (1999, 2005, 2011) vergleiche, mit der die meisten definitorischen Ähnlichkeiten geteilt werden. Diese Ähnlichkeiten basieren unter anderem auf der vergleichbaren Verwendung des *Governance*-Begriffes und der als zentral definierten Stellung der lokalen Regierungen.

Vergleichbar sind beide Typologien deswegen vor allem in den Argumentationen, welche die Ähnlichkeiten und Unterschiede in den verschiedenen Formen der öffentlich-privaten Zusammenarbeit thematisieren. Ähnlich ist auch der Fokus auf Policy-Instrumente, um die Unterschiede zwischen den *Governance*-Typen zu erkennen. Dabei fallen die sich ähnelnden Führungsstile auf: Pierres marktkonforme Modi von *Governance* (*Managerial* und *Pro-growth Governance*) basieren gleich wie meine *passiven* Formen der Zusammenarbeit auf pragmatischen Führungsstilen öffentlicher und privater Eliten mit dem Fokus auf Effizienz und Wachstum. Die sich hinsichtlich des Fokus auf stärker öffentlich geprägte Ziele ähnelnden Modelle (Pierres *Corporatist*- und *Welfare*-Modi und meine reaktiven und proaktiven Typen von *Governance*) unterscheiden sich hingegen hinsichtlich der Ziele und der jeweiligen Führungsstile. Nur in wenigen Fällen sind soziale oder gar umverteilende Themen Teil der politischen Agendaziele der hier proklamierten *Governance* in Gemeinden – vielmehr ist ökonomisches Wachstum und das Anziehen guter Steuerzahler auch in reaktiven und besonders in proaktiven Gemeinden zentral. Dies impliziert dann möglicherweise auch die Unterschiede im Führungsstil, wo vor allem die proaktiven Gemeinden – im Unterschied zu den reaktiven Gemeinden – hinsichtlich breiterer Mitsprache der Bevölkerung lediglich auf gute Information, aber nicht auf aktive Partizipation setzen.

Ebenfalls ähnlich sind die als strukturell-institutionelle Entstehungsbedingungen formulierten Einflüsse der ökonomischen Situation und der nationalen und lokalen staatlich-institutionellen Grundlagen. Pierre formuliert diesbezüglich jedoch lediglich implizite Zusammenhänge und stellt die fortwährende Reproduktion lokaler Zusammenarbeitsformen stärker in den Fokus (*Governance* als Institutionen) – was im Grunde genommen einem Pfadabhängigkeitsmodell entspricht. Meine Typologie basiert deutlich stärker auf den lokalstaatlich geäußerten Handlungsspielräumen und ihrer Nutzung, die sich in verschiedenen finanziellen Situationen und mit unterschiedlichen Professionalisierungsgraden ergeben. Pfadabhängigkeiten sind zwar in meinem Modell ebenfalls wichtig, aber eher das Resultat strukturell-institutioneller Bedingungen wie der kommunalen Autonomie, der ökonomischen Situation oder dem Steuerwettbewerb.

Unterschiede sind hinsichtlich der Wichtigkeit politischer Agendaziele zu beobachten, die Pierre in seinem Ansatz als Erkennungsmerkmal für *Governance*-Unterschiede benutzt, während sie in meiner Typologie fehlen. Aufgrund des Einbezugs der politischen Agendaziele unterscheidet Pierre seine vier Typen von lokaler *Governance* nicht nur anhand eines einzelnen Merkmals – also der Form der öf-

fentlich-privaten Zusammenarbeit –, sondern auch anhand der Agendaziele. Dies führt zu Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen seinen vier Typen von *Governance* (wie bereits im Kapitel 3.1.2 beschrieben). Beispielsweise kann ökonomisches Wachstum nicht nur bei der *Pro-growth Governance* auftreten, sondern auch die Handlungsgrundlage für *Managerial* oder *Corporatist Governance* sein.

Wenn es um feine Unterschiede geht, die sich hinter bestimmten lokalen Handlungen verstecken, zeigen sich die Vorteile des hier gewählten Untersuchungsdesigns, das auf individuell geäußerte Narrative fokussiert. Gleichzeitig fehlt es Pierre auch an empirischer Grundlage für seine Typologie. Typen von *Governance* können sich – wie ich zeigen kann – unterscheiden, obwohl die grundlegende politische Strategie hinter bestimmten Handlungsrationale ähnlich ist. Aus diesem Grund ist die Unterscheidung verschiedener *Governance*-Typen anhand der politischen Agendaziele aus meiner Sicht auch meist nicht sinnvoll. Die Generalisierbarkeit meiner Typologie ist diesbezüglich einfacher und womöglich weitreichender: Für Gemeinden in föderalen Systemen, die einen interkommunalen Wettbewerb generieren, gibt es in meiner Argumentation lediglich lokalpolitische Strategien mit dem übergeordneten Ziel des ökonomischen Wachstums, das je nach Situation über passiv(-liberaleres) oder aktiveres Handeln erreicht werden kann. Lediglich die reaktiven Gemeinden lassen öffentliche Ziele mit Fokus auf gleiche Lebensqualitäten, soziale Gerechtigkeit oder Umverteilung zu – weil es ihnen finanziell gut geht und genügend Ressourcen zur Staatsintervention vorhanden sind.

10.4 URBAN GOVERNANCE – WOHIN DES WEGES?

Dem Vergleich meiner 3er-Typologie mit den vier Typen von städtischer *Governance* nach Pierre soll nun eine noch stärkere Einbettung der vorliegenden Resultate in die *Urban-Governance*-Literatur und die Frage nach deren künftiger Ausrichtung folgen. In der Theorieübersicht (vgl. Kapitel 3.1.2) formulierte ich zwei Hauptkritikpunkte an den bereits vorhandenen Konzeptionen und Typologien von *Urban Governance* und an der Regimetheorie: Erstens ist die Problematisierung der strukturell-institutionellen Entstehungsbedingungen für die Erklärung lokaler beziehungsweise städtischer *Governance* von erheblicher Wichtigkeit – ein Kritikpunkt, mit dem sich die verschiedenen Arbeiten zu *Urban Governance* (vgl. Pierre, 1999, 2011; Kantor et al. 1997; Sellers 2002a/b; Savitch und Kantor 2002 sowie DiGaetano und Strom 2003) bereits von der Regimetheorie abgrenzen (vgl. Stone 1989, 1993; Stoker 1995; Stoker und Mossberger 1994; Mossberger und Stoker 2001). Zweitens – und auf die Vielfalt der durch diese Autorinnen und Autoren erarbeiteten Typologien reagierend – drängt sich eine Vereinfachung der Theoretisie-

nung von *Urban Governance* auf, die hinsichtlich der Entstehungsbedingungen und der Erkennungsmerkmale der Typologien passieren muss.

Diese zwei theoretisch formulierten Kritikpunkte möchte ich im Folgenden anhand meiner empirischen Resultate nochmals adressieren und daraus Konsequenzen für die im Theoriekapitel beschriebenen *Urban-Governance*-Ansätze formulieren. Mit der vorliegenden Arbeit unterstreiche ich die Wichtigkeit strukturell-institutioneller Entstehungsbedingungen, wenn es darum geht, Unterschiede in lokalen *Governance*-Formen zu erklären. Lokales individuelles Handeln allein kann zwar die lokale Ausgestaltung von öffentlich-privaten Netzwerken beeinflussen oder die politischen Entscheidungen zugunsten bestimmter konkreter Projekte erklären, strukturell-institutionelle Bedingungen jedoch bieten die Grundvoraussetzungen dafür, ob bestimmte Projekte überhaupt denk- und sagbar sind oder ob überhaupt genug finanzielle Ressourcen und/oder personelle Kapazitäten für das Knüpfen von mächtigen öffentlich-privaten Netzwerken oder für reaktiv-interventionistisches Verhalten gegenüber privaten Investorinnen und Investoren vorhanden sind.

Das von Savitch und Kantor (2002), Sellers (2002a), DiGaetano und Klemanski (1999) sowie DiGaetano und Strom (2003) oder den Autorinnen und Autoren der urbanen Regimetheorie (vgl. u.a. Stone 1989, 1993; Stoker 1995 oder Mossberger und Stoker 2001) ins Zentrum der Analyse gerückte lokale Agency-Handeln wird mit meinen Resultaten als durchaus lebhaft beschrieben. So sind die unterschiedlichen Formen lokaler *Governance* an sich bereits ein Zeichen für das Vorhandensein und die Ausnutzung lokaler Handlungsspielräume. Weiter zeigen sich auch immer wieder kreative und unerwartete lokale Handlungen, wobei sich das lokale Handeln in den Gemeinden teilweise relativ stark unterscheidet. Trotzdem lassen die Abhängigkeiten von der ökonomischen Situation, dem Professionalisierungsgrad und dem durch den Steuerwettbewerb generierten Wachstumsdrang keine großen, genuin lokalen Handlungsspielräume sowie sich deutlich unterscheidende Agendaziele zu: Gemeinden in föderalen Systemen und unter Wettbewerbsbedingungen fokussieren – wie die Fallstudien zeigen – meist auf lokalstaatliche Handlungen, von denen sie Wachstum erwarten. Dafür reagieren sie je nach Situation unterschiedlich und nutzen bestehende Handlungsspielräume aufgrund ausreichender personeller Ressourcen und Kompetenzen. Sie handeln dabei entweder proaktiv, um zu versuchen, in ökonomisch schwierigen Situationen ausbleibende Investitionen anzulocken (gemäß der »Anspornungsthese«), oder passiv in einem liberalen Sinn, um in Wachstumssituationen die privaten Interessen zu bedienen. Kleineren passiven Gemeinden bleiben nur wenige oder gar keine Handlungsspielräume, um dem ebenfalls vorhandenen öffentlichen Willen nach einer alternativen Entwicklung nachzukommen. Schweizer Agglomerationsgemeinden können somit als »Wachstumsmaschinen« bezeichnet werden – um es in der neomarxistischen Terminologie auszudrücken. Lediglich bei reaktiver *Governance* sind Agendaziele und öffentliche Handlungen

zu beobachten, die sich nicht lediglich auf übergeordnete Wachstumsnarrative zurückführen lassen.

Diese Beobachtung gibt eine erste Antwort auf den zweiten Kritikpunkt an der *Urban-Governance*-Literatur, also darauf, dass die *Governance*-Definitionen und -Typologien hinsichtlich der Entstehungsbedingungen *und* Erkennungsmerkmale vereinfacht werden müssten beziehungsweise könnten. Die erste Bemerkung diesbezüglich gilt den Entstehungsbedingungen: Die einzige Entstehungsbedingung, auf die sich alle beschriebenen *Urban-Governance*-Ansätze einigen (vgl. 3.1.2), ist die ökonomische Situation, in der sich eine Stadt beziehungsweise eine Gemeinde befindet. Die Wichtigkeit dieser Erklärung für Unterschiede zwischen verschiedenen Typen lokaler *Governance* wird durch meine empirischen Resultate unterstützt, die zeigen, dass sich kommunale Handlungsspielräume vor allem in Abhängigkeit von der ökonomischen Situation verändern. Auch der Ausbau der lokalen politisch-administrativen Professionalisierung ist häufig das Resultat einer sich verändernden ökonomischen Situation. Zudem fokussieren die meisten der geäußerten Narrative, wenn es darum geht, lokale Handlungsspielräume auszunutzen, auf kommunales Wachstum.

Eine zweite Bemerkung hinsichtlich der Erkennungsmerkmale der unterschiedlichen Typologien liegt demzufolge ebenfalls auf der Hand: Typen von *Urban Governance* unter anderem an ihren Agend Zielen trennscharf unterscheiden zu können, wie dies viele der *Urban-Governance*-Autorinnen und -Autoren versuchen (vgl. Savitch und Kantor 2002; DiGaetano und Klemanski 1999; Pierre 2011), ist eine Herausforderung – vor allem dann, wenn man die Agendaziele in einem größeren Diskurs interpretiert. Denn nach einer kritischen Lektüre der *Urban-Governance*-Debatte kann festgehalten werden, dass es sich bei den beobachteten *Governance*-Typen nicht um grundlegend unterschiedliche Formen von *Governance* handelt, sondern lediglich um Variationen urbaner Steuerung(-sfähigkeit) *innerhalb* eines immer wieder ähnlichen, dominanten, (neo-)liberalen Diskurses: den von den neomarxistischen Autorinnen und Autoren kritisch beschriebenen globalen Wettbewerb um das Anlocken und Schützen mobilen, privaten Kapitals. Lokales Agency-Handeln kann – wie in meinen Untersuchungsgemeinden, aber auch anhand der Resultate der *Urban-Governance*-Arbeiten beobachtet – zwar einen Unterschied zugunsten öffentlicher Interessen machen, aber nur in ökonomischen Wachstumssituationen, in denen sich Interventionen gegenüber privaten Interessen nicht allzu negativ auf weitere Investitionen auswirken. Aber auch hier entscheiden sich die untersuchten Agglomerationsgemeinden häufig für Maßnahmen zugunsten weiteren Wachstums statt für stärker umverteilende oder ökologische Maßnahmen, obwohl diese von Oppositionsgruppen gefordert werden.

Dies ist ein Resultat, das sich mit dem Verhalten lokaler Akteurinnen und Akteure in größeren Städten deckt, obwohl hier die Varianz hinsichtlich sozialer und ökologischer Ziele größer zu sein scheint (vgl. zum Beispiel Städte, die sich gemäß

Sellers (2002a) ökologischer oder sozialer ausrichten, oder die Ziele der *Governance*-Typen, die auf soziale Wohlfahrt oder Reformen fokussieren). Beschäftigt man sich jedoch stärker mit den sozialen, ökologischen oder kulturellen Zielsetzungen der untersuchten Städte, so fällt auf, dass auch diese zumindest in wichtigen Teilen einer gewollten ökonomischen Attraktivität geschuldet sind und soziale Segregationstendenzen weiterhin auftreten. Als Beispiel kann die Quartieraufwertung in Zürich in Kombination mit der zunehmenden sozioökonomischen Segregation im Kanton dienen (vgl. Widmer 2009; Schaltegger *et al.* 2011; Schmidheiny 2006). Beobachtbar ist diese Tendenz auch dann, wenn trotz sozialen, ökologischen oder lokalkulturellen Anstrichs der städtischen Agendaziele entgegen den Interessen wachstumskritischer lokaler Oppositionsbewegungen entschieden wird (vgl. u.a. Richter 2006, 2011; MacLeod 2011; MacLeod und Jones 2011).

Ähnlichkeiten weisen meine Resultate zu den Agglomerationsgemeinden in der Schweiz mit neomarxistischen Argumentationen auf. Autorinnen und Autoren wie Logan und Molotch (1987, 2010), Fainstein und Fainstein (1983, vgl. auch Fainstein 2010), Harvey (1978, 2012) oder Brenner (2004, 2014) argumentieren, dass Städte im gegenseitigen Wettbewerb um das Anziehen von Kapital zu »Wachstumsmaschinen« werden. Um dies zu erreichen, werden privatwirtschaftliche Interessen den öffentlichen vorangestellt (Primat der Wirtschaft vor der Politik), in politische Entscheidungen eingebunden, geschützt und gestärkt. Mit ihren Arbeiten kritisieren die Autorinnen und Autoren die »Einbahnstraße Wachstum« und die gravierenden Folgen des globalisierten und liberalisierten Wirtschaftssystems. Gemäß Logan und Molotch (1987, 2010) oder Fainstein und Fainstein (1983) führen die durch einen globalen Wettbewerb bedingten, in Städten institutionalisierten »Wachstumsmaschinen« zu einer sich ständig verstärkenden sozioökonomischen Segregation in Städten und Stadträumen.³ Nach Brenner (2014) führt der Wettbewerb zwischen Stadtregionen zu globalen Umweltproblemen und zur Verstärkung der Klimaerwärmung. Harvey (1978, 2012) argumentiert, dass viele Investitionen in Immobilien nur darum getätigten werden, weil diese sichere Renditen bringen. Neubauten in Stadträumen dienen darum nicht primär den Interessen der lokalen Bevölkerung, sondern hauptsächlich dem Profit und der langfristigen Geldanlage großer Investorengruppen, da hier die Mieterträge am höchsten sind. Schließlich

3 Genau diese Segregationseffekte können für amerikanische Siedlungsräume langfristig gezeigt werden, wie Forscherinnen und Forscher vom CityLab für den Zeitraum von 1990 bis 2010 zeigten. Vgl. Kriston Capps (2015): *Wealth Doesn't Trickle Down, But the Effects of Housing Discrimination Do*. Online: <http://www.citylab.com/housing/2015/06/wealth-doesnt-trickle-down-but-the-effects-of-housing-discrimination-do/397157/> [Zugriff: 09.07.2015].

argumentiert Fainstein (2010), dass die meisten Städte über keine gerechten Verfahren verfügen, in denen die gesamte Stadtbevölkerung in demokratischen Prozessen über wegweisende bauliche oder soziale Projekte mitentscheiden können.

Mit dieser Argumentation wird meine Typologie auch anschlussfähig an die Diskussionen um den intra-metropolitanen Wettbewerb zwischen den Umlandgemeinden. Die hier gezeigten Resultate unterstützen die Aussagen der SSGI-These, die besagt, dass institutionelle Fragmentierung in Metropolräumen aufgrund des Versagens der Wettbewerbe zwischen den Gemeinden zu sozialer Segregation und zu ungleich erbrachten öffentlichen Leistungen führt (vgl. Hill 1974, 1976; Lowery 1999; Lyons *et al.* 1992; Lefèvre und Weir 2012; Kübler und Rochat 2014). Die kommunale Autonomie lässt zwar lokal unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten zu, aber ohne die notwendigen finanziellen, personellen und fachlichen Ressourcen ist – wie anhand meiner Fallstudien gezeigt – wirkliches Agency-Handeln in Umlandgemeinden entweder nicht wahrscheinlich oder häufig lediglich unidimensional nach ökonomischem Wachstum ausgerichtet.

Was bedeuten diese kritischen Ausführungen nun für den Literaturstrang der *Urban Governance*? Meine erste Folgebemerkung gilt der Tatsache, dass eine Beschränkung der Erkennungskriterien für unterschiedliche Typen von *Urban Governance* auf das *Involvement* des lokalen Staates beziehungsweise auf *Scope* und *Scale* der lokalen Handlungen möglich und fruchtbar ist. Eine Vereinfachung des *Governance*-Verständnisses durch das Wegfallen weiterer Erkennungskriterien (wie der politischen Agendaziele) ist daher machbar. Die Beschränkung auf *Scope* und *Scale* des lokalen Staates muss jedoch auch als die direkte Konsequenz von sich nicht grundsätzlich unterscheidenden politischen Wachstumszielen der untersuchten Gemeinden und Städte verstanden werden. Dies wiederum ist für die Weiterentwicklung der *Urban-Governance*-Debatte und der Abgrenzung von neomarxistischen Autorinnen und Autoren herausfordernd, da bisher immer die vorhandenen lokalpolitischen Steuerungsfähigkeiten im Zentrum des *Urban-Governance*-Interesses standen, die sich unter anderem durch unterschiedliche Agendaziele beobachten ließen.

Darauf aufbauend gilt eine zweite Bemerkung der generellen theoretischen und praktischen Relevanz der *Urban-Governance*-Literatur. Die Beschreibung verschiedener Typologien von städtischer *Governance*, die sich in ihrer politischen Agenda und der Art und Weise der lokalen öffentlich-privaten Zusammenarbeit unterscheidet, stellt vielfach das Argument ins Zentrum, dass auf städtischer Ebene reale politische Handlungsspielräume vorhanden sind. Savitch und Kantor (2002: 346) bringen ihr Argument folgendermaßen auf den Punkt: »Cities need not be leaves in the wind.« Das Versprechen, durch eine starke Stadt- beziehungsweise Lokalpolitik wirklich umverteilende, sozialpolitische und ökologische Agendaziele implementieren zu können, wird jedoch durch die vorliegenden Resultate und eine kritische Lektüre der *Urban-Governance*-Texte infrage gestellt. Steuerungsmög-

lichkeiten sind zwar unter gewissen Bedingungen vorhanden, die daraus resultierenden sozialen und ökologischen Agendaziele aber nur als die angestrengte Suche nach einer Nische im Wettbewerb zwischen Städten respektive Umlandgemeinden interpretierbar. Unterschiedliche Typen von *Urban Governance* sind demnach nicht die Folge verschiedener strukturell-institutioneller Bedingungen, die durch Lokalregierungen moderierend und aktiv ausgenutzt werden können, sondern das Resultat stark strukturierender Marktbedingungen und -logiken, die durch lokale Faktoren lediglich abgeschwächt oder feinmodelliert werden können. Städte oder deren Umlandgemeinden sind demnach zwar nicht gänzlich Blätter im Wind – Fische, die gegen den Strom schwimmen können, sind sie jedoch auch nicht.

Diese zwei Verdikte sind nicht nur aus einer empirisch-politischen Sicht eine Herausforderung, sondern auch für die theoretische Weiterentwicklung der *Urban-Governance*-Gedanken. Ohne die Thematisierung möglicher Unterschiede in städtischen politischen Agenden und *Policies* verschmilzt die *Urban-Governance*-Debatte entweder mit den strukturalistisch argumentierenden neomarxistischen Arbeiten – von denen sie sich in den 1990er Jahren eigentlich emanzipieren wollte – oder aber sie wird als eigenständiger Erklärungsansatz für die *politische Handlungsfähigkeit* neben den neoliberalen Wettbewerbsargumenten bedeutungslos – welche die Relevanz und das Prinzip *privatwirtschaftlicher* Entscheidungen ins Zentrum ihrer Analysen und ihrer politischen Forderungen stellen. Die kritische Rückbesinnung auf reale städtische oder kommunale politische Steuerungsmöglichkeiten ist jedoch ohne eine klare normative Positionierung nicht möglich.

Was heißt das nun? Es gilt, die Frage nach den künftigen theoretischen Entwicklungsrichtungen der *Urban-Governance*-Schule zu beantworten, die anhand der hier präsentierten empirischen Resultate und der vorgebrachten Kritik denkbar sind. Zwei miteinander verknüpfte Forschungsrationale sind aus meiner Sicht möglich: Erstens muss die zwar mehrdimensionale, aber doch unilaterale Richtung der beobachteten und theoretisierten politischen Agendaziele analytisch und normativ hinterfragt und aufgebrochen werden. Konkret heißt das, dass eine theoretische, fachliche und reale politische Diskussion über mögliche städtische und kommunale Alternativagenden geführt werden muss, welche die bestehenden städtischen Agendaziele auf ihre sozialen, politischen und räumlichen Konsequenzen hin kritisch hinterfragt. Eine zentrale Frage muss lauten, ob die propagierte Ausrichtung einer Stadt auf sozioökonomisch schwächere Schichten oder auf die Integration von Ausländerinnen und Ausländern auch eine Wirkung nach sich zieht, die diesen Zielen gerecht wird. Wenn nicht, müssen die konkreten politischen Maßnahmen kritisch überprüft werden, die von den Behörden aus den Agendazieien abgeleitet wurden. Dasselbe gilt für ökologische und ökonomische Ziele.

Zweitens muss darüber nachgedacht werden, wie der Grad des staatlichen *Involvements (Scope)* beziehungsweise die optimale Ebene staatlicher Interventionen (*Scale*) zugunsten alternativer öffentlicher Agendaziele verändert werden muss, oh-

ne dass diese Ziele bereits im Entwicklungsstadium den als relevanter eingestuften Wachstumszielen geopfert oder durch diese lediglich kommodifiziert werden. Diese Veränderungen können sich auf neue Policy-Instrumente oder inklusivere Mitwirkungsverfahren beziehen, aber auch auf eine institutionelle Neuverteilung der politischen Kompetenzen bezüglich bestimmter *Policies*, die für diese Agendaziele relevant sind. Ebenfalls notwendig sind das kritische Hinterfragen von *Public Private Partnerships* und ihrer Wirkungen sowie die Thematisierung alternativer staatlicher Möglichkeiten zur Finanzierung von politischen Programmen. Denkbar sind neue Steuermodelle oder eine stärkere öffentliche Bodenpolitik zur Sicherung der öffentlichen Interessen und Räume sowie zur Einnahmensicherung der öffentlichen Hand. Starke staatliche Interventionen bedingen jedoch auch starke demokratische Legitimierungsprozesse. Notwendigerweise müssen hier auch die strukturellen, institutionellen und politischen Bedingungen geklärt werden, wann und wo solche Veränderungen überhaupt denkbar beziehungsweise realisierbar sind.

Erste Anknüpfungspunkte für alternative Agendaziele und neue Formen der partizipativen Inklusion aller Bevölkerungsschichten gibt es bereits. Zwei Beispiel, die alternative Stadtentwürfe und *Governance*-Formen propagieren und ähnlich argumentieren, sind die »gerechte Stadt« (Fainstein 2010) sowie die »inklusive Stadt« (Hambleton 2015). Beide Konzepte berufen sich auf die größtmögliche partizipative Inklusion der städtischen Wohnbevölkerung, wenn es um bauliche Entwicklungen und andere wichtige Fragen des städtischen Zusammenlebens geht. Fainstein (2010) setzt hinsichtlich des Einbezugs möglichst breiter Bevölkerungsschichten stark auf institutionalisierte, direktdemokratische Verfahren, die sich auf verschiedene Entscheidungsebenen und -prozesse beziehen (z.B. Anstoß und Realisierung von Projekten innerhalb einer Überbauung oder eines Quartiers, aber auch Befragungen, Petitionen, Volksinitiativen oder Abstimmungen über gesamtstädtische oder regionale Vorlagen). Ins gleiche Horn stößt auch Stone (2009), der unter anderem städtische Wahlen als alleinige demokratische Legitimierung lokaler Politik als nicht adäquat erachtet. Hambleton (2015) hingegen sieht eher die Stadt- respektive die Metropolregierungen und -behörden in einer starken Verantwortung, möglichst alle Bevölkerungsschichten in möglichst viele anstehende lokale Entscheidungen einzubeziehen. Gemäß Fainstein, Stone und Hambleton kann nur durch eine konsequente Sicherung der lokalen Interessen über inklusive Artikulationsprozesse und konkrete Entscheidungsmöglichkeiten sichergestellt werden, dass alle Stadtbewohnerinnen und -bewohner auch wirklich die Stadt bekommen, die ihren Interessen gerecht wird.

Obwohl die direktdemokratische beziehungsweise partizipative sachliche Inklusion *aller* Einwohnerinnen und Einwohner (also auch der Ausländerinnen und Ausländer oder der Jugendlichen) einer Stadt, einer Gemeinde oder eines Metropolraums in input-orientierte demokratische Prozesse neben den Wahlen wichtig, wenn nicht gar unabdingbar ist, sind in den heutigen, teilweise stark segregierten urbanen

Räumen diesbezüglich Herausforderungen vorhanden. Gemäß Oliver (2001) führen die beobachtbaren und zunehmenden Segregationstendenzen in urbanen Ballungsräumen zu sozioökonomisch (und ethnisch) entmischten Gemeinden, in denen immer weniger politische Auseinandersetzung zu beobachten ist. Die Diskussion über den *Scope* kommunaler Politik ist hier notwendig, da sich die Interessen der Bevölkerung zunehmend angleichen. Reiche suburbane Gemeinden stellen die Sicherung eines niedrigen Steuerniveaus sowie die Schaffung von Bauland für Einfamilienhäuser ins Zentrum ihrer Politik. Arme suburbane Gemeinden sehen sich dazu gezwungen, Sozial- und Wohlfahrtsleistungen bei gleichzeitig sinkenden Steuereinnahmen auszubauen. Städte, die von Reurbanisierungstendenzen profitieren, fokussieren den Interessen der gut verdienenden links-grünen Wählerinnen und Wähler entsprechend zunehmend auf die Aufwertung von Arbeiterwohnquartieren oder auf visionäre genossenschaftliche Wohnbauten. Eine starke direktdemokratische oder partizipative Inklusion der kommunalen und städtischen Bevölkerung führt demnach in bereits segregierten Gemeinden lediglich zur Stärkung der bereits vorhandenen Interessen, was die Segregationsprozesse wiederum weiter verstärkt.

Das Schlagwort der »räumlichen Gerechtigkeit«, das in alternativen politischen Kreisen bereits seit längerer Zeit populär ist, zielt genau auf diese Herausforderungen ab. Räumliche oder soziale Gerechtigkeit wird vor allem dort gefordert, wo sich Segregationstendenzen akzentuiert beobachten lassen. Konkret hieße soziale und räumliche Gerechtigkeit in Bezug auf städtische Räume oder einzelne Gemeinden oder Städte, dass innerhalb bestimmter geografischer Räume die bestehenden Segregationstendenzen ausgeglichen respektive die politischen Einheiten einander sozioökonomisch angeglichen würden. Die Folge wären Städte oder Gemeinden, in denen gemäß Oliver (2001) der politische *Scope* aufgrund der diverser werdenden sozioökonomischen Zusammensetzungen der Bevölkerung wieder größer werden müsste, was als positive Konsequenz durch die höhere Konfliktintensität lokaler Politik auch in einer höheren Wahl- und Abstimmungsbeteiligung resultieren sollte.

Notwendig wäre deswegen vielmehr, eine theoretische Diskussion zu führen, die – statt ausschließlich auf die demokratische Inklusion der Bevölkerung – auf Maßnahmen gegen sozioökonomische Segregationsprozesse eingeht. Dafür müsste der Ausbau von politischen Instrumenten auf höheren institutionellen Ebenen (*Scales*) thematisiert werden, was jedoch im Widerspruch zur kommunalen Autonomie steht. Möglich wären metropolitane oder nationale Ausgleichssysteme, die nicht nur kommunale Steuereinnahmen von reicheren zu ärmeren Gemeinden umverteilen. Es müssten vielmehr Anreize gesetzt werden, die Segregationstendenzen zu bremsen, wenn nicht gar umzukehren – zum Beispiel die finanzielle Belohnung reicherer Gemeinden, Wohnbauten oder Wohlfahrtsprogramme für sozial schwächer gestellte Schichten bereitzustellen oder Anreize, mit denen privatwirtschaftliche Investitionen in ärmeren Gemeinden steuerlich stärker belohnt würden.

Um gleichzeitig die kommunalen Handlungsspielräume und die lokale Autonomie in anderen Politikfeldern zu stärken, kann darüber diskutiert werden, den *Scope* kommunaler Regierungen über die Vergrößerung der politischen und administrativen Kapazitäten und der kommunalen finanziellen Ressourcen zu vergrößern. Wie in meinen Fallstudien gezeigt, erhöht sich die Akzeptanz der kommunalen Verwaltung in den Augen der Lokalpolitikerinnen und -politiker (auch wenn sie bürgerlich-konservativ eingestellt sind), wenn größere Handlungsspielräume durch eine Professionalisierung oder durch bessere finanzielle Ressourcen zustande kommen. Gleichermaßen gilt für das lokalpolitische Engagement von »Macher«-Typen. Eine solche administrativ-politische Professionalisierung scheint jedoch nur dann realistisch, wenn es sich nicht mehr lohnt, den lokalen Verwaltungs- und Politikapparat und die kommunalen Ausgaben aus Effizienz- und Wettbewerbsüberlegungen möglichst tief zu halten. Regionale, kantonale oder nationale Ausgleichszahlungen können auch hier helfen, diesen Wettbewerbsanreiz zu senken. Gleichermaßen gilt für institutionalisierte regionale Planungsbehörden oder das Festsetzen einer Mindestanzahl an professionellem Verwaltungspersonal auf eine gewisse Anzahl an Einwohnerinnen und Einwohner.

Schließlich muss eine Debatte darüber geführt werden, wie die ökonomische Großwetterlage aus Sicht der Gemeinden und Städte genutzt respektive beeinflusst werden kann. Die Beeinflussung (global) ökonomischer Prozesse ist auf lokaler oder regionaler Ebene schwierig zu bewerkstelligen. Trotzdem muss darüber debattiert werden, wie lokale Innovationen gestärkt werden können, die alternativen ökonomischen Agenden folgen. Dies gilt vor allem für größere Städte, die Innovationsmotoren sein können. Einfacher scheint die Diskussion darüber, wie lokale Chancen genutzt werden können, die sich durch ökonomischen Strukturwandel ergeben. Geht es um Ortsentwicklungspolitik ist zum Beispiel ein *Involvement* der lokalen Regierung in bodenpolitische Maßnahmen dann einfacher und sinnvoller, wenn die ökonomische Situation keine allzu hohen Bodenpreise generiert. Langfristig ist dann eine kluge, reaktive und proaktive Verwaltung des eigenen Bodens und der Widerstand gegen die Versuchung relevant, diesen sofort und zur Aufbesserung der kommunalen Finanzmittel an private Investorengruppen weiterzuverkaufen. Nur so kann garantiert werden, dass die politischen Interessen der lokalen oder regionalen Bevölkerung auch im Wachstumsfall bei steigenden Bodenpreisen optimal eingebracht werden können.

Zusammenfassend argumentiere ich, dass sich Anhängerinnen und Anhänger der *Urban-Governance*-Debatte künftig stärker normativ positionieren müssen, um als eigene Denkschule die Möglichkeiten der lokalen Steuerungsfähigkeiten weiterhin einflussreich thematisieren zu können. Ohne eine Positionierung zugunsten alternativer politischer Agendaziele und stärkerer staatlicher *Involvements* gelingt eine Abgrenzung einerseits gegenüber der neomarxistischen Literatur und andererseits den neoliberalen Argumenten immer weniger. *Urban Governance* soll diesbe-

züglich weder einfach die »Wachstumsmaschinen« noch »*Governance without Government*« thematisieren, sondern die staatlich festgelegten Interventionsmöglichkeiten und Handlungsspielräume zurück ins Zentrum der Analyse und der wissenschaftlichen als auch der politischen Diskussion rücken.