

Theoretische Einbettung und methodisches Vorgehen

I don't know where the artificial stops and the real
starts.

ANDY WARHOL

3. Lokale Governance: Strukturelle Bedingungen und lokale (Re-)Aktionen

Wie in Kapitel 2 dargelegt, verorte ich meine Analyse der lokalen *Governance* in Schweizer Agglomerationsgemeinden innerhalb verschiedener theoretischer Ansätze, die sich vornehmlich mit lokalen Machtverhältnissen und *Governance* in Städten befassen¹ – obwohl ich kleinere Gemeinden untersuche. Fruchtbar ist dieser theoretische Fokus aus zwei Gründen: Erstens fokussieren sich die in diesem Kapitel dargestellten Ansätze auf Akteurshandeln, -beziehungen und -netzwerke auf lokaler Ebene. Zweitens sind die heute dominierenden Ansätze der *Urban-Governance*-Literatur sensitiv gegenüber den hier getroffenen Grundannahmen der gegenseitigen Beeinflussung struktureller und individueller Faktoren, wenn es um die Erklärung von Unterschieden der lokalen *Governance* geht. Diese beiden Aspekte können nicht nur für die Erklärung lokaler *Governance* in Städten, sondern auch in kleineren Gemeinden als relevant angenommen werden.

Gegliedert wird das folgende Kapitel in drei Teile: Erstens gebe ich einen Überblick über die Evolution der Theorien, die sich mit Machtverhältnissen in städtischen Räumen befassen (Kapitel 3.1). Danach fokussiere ich mich auf die wichtigsten strukturell-institutionellen Einflussfaktoren für die lokale *Governance* in sub-urbanen Gemeinden und konkretisiere sie anhand der drei einleitend formulierten Forschungsfragen (Kapitel 3.2). Schließlich beschreibe ich den iterativen Weg zu

1 Nicht Teil dieses Kapitels sind Texte, die sich mit der bestmöglichen Steuerung urbaner Ballungsräume – also der *Metropolitan Governance* – befassen. Relevante Beispiele hierzu wären: zum *Public-Choice*-Ansatz Tiebout (1956), Ostrom et al. (1961), Ostrom und Ostrom (1971) sowie Frey und Eichenberger (2001), zur Schule der *Metropolitan Reform Tradition* Wood (1958), Lyons et al. (1992) sowie Lefèvre (1998), zum *New Regionalism* Lowery (1999) und Norris (2001), sowie schließlich Beispiele zu empirischen Anwendungen wie Kübler und Schwab (2007) oder Koch (2011, 2013b).

den Arbeitstypologien (Kapitel 3.3), anhand derer ich später (vgl. Kapitel 5, 6 und 7) einerseits die Fallstudien und andererseits den ersten vergleichenden Analyse-schritt vornehme.

3.1 DER FORSCHUNGSSTAND ZU GOVERNANCE IN STADT- UND METROPOLRÄUMEN

3.1.1 Von der *Community-Power*-Debatte zu den *Urban Governance*-Ansätzen

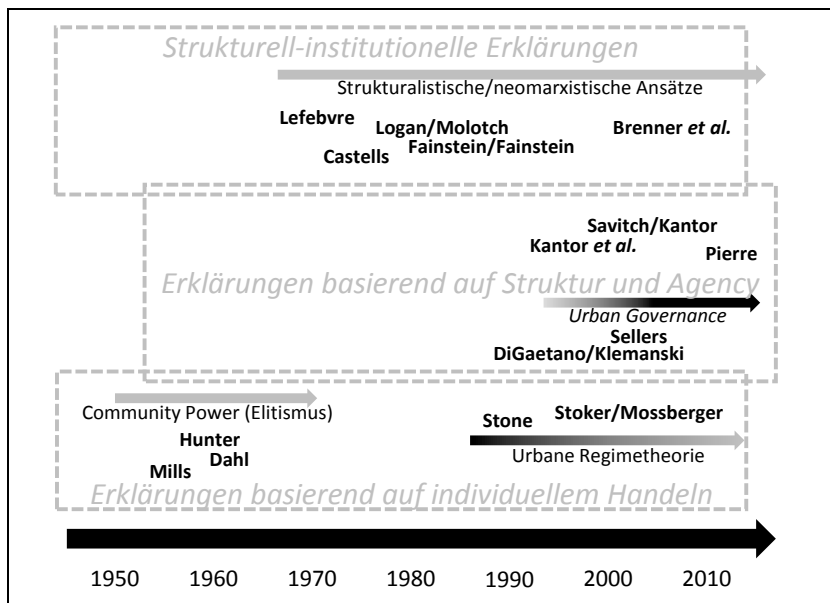
Der Anfang der systematischen Untersuchung von städtischen Machtstrukturen, denen eine entscheidende Rolle hinsichtlich urbaner Transformationen verschiedenster Art zugeschrieben wird, kann an der Mitte des 20. Jahrhunderts unter anderem von Hunter (1953), Mills (1956 [2000]) und Dahl (1961) lancierten *Community-Power*-Debatte² über die städtischen Machtstrukturen festgemacht werden. Obwohl die methodischen Ansätze aller Autorinnen und Autoren dieser Theorieströmung zur Erklärung von Macht in Stadträumen den Fokus auf Individuen der Stadt-Eliten und ihre interpersonellen Netzwerke legen, kommen sie zu unterschiedlichen Resultaten. Während Hunter (1953) und Mills (1956 [2000]) die Machtverteilung in Städten als monolithisch bezeichnen – also das Vorhandensein eines kleinen Zirkels mächtiger Personen herausstreichen –, schlussfolgert Dahl (1961), es gebe eine pluralistischere Machtverteilung, die auf den Organisations- und Selektionsstrukturen der lokalen Parteien basiere und sich je nach Politikfeld unterscheiden könne.

Neben methodischen Kritikpunkten – moniert wird, dass die Machtbeschreibungen ein methodisches Artefakt der gewählten Methode bleiben und dass keine Theoretisierung der Macht der Nicht-Entscheidungen stattfindet (Bachrach und Baratz 1962, 1963; Bierschenk 2003; Häussermann *et al.* 2008) – sind es vor allem die fehlenden strukturellen Erklärungsdimensionen, die den Arbeiten der *Community-Power*-Debatte negativ angelastet werden (Offe 1972; Lefebvre 1991 [1974], 2003 [1970]). Die in den 1970er und 1980er Jahren aufkommenden neomarxistischen Abhandlungen zu den städtischen Machtverhältnissen nehmen diese Kritikpunkte als Anfangspunkt ihrer Überlegungen auf und fokussieren sich hauptsächlich auf strukturelle Erklärungsdimensionen für urbane Transformationsprozesse (Logan und Molotch 1987, 2010; Molotch 1976; Lefebvre 1991 [1974], 2003 [1970]; Harvey 1978, 2012). Als theoretische Antwort auf die fehlende Einbindung

2 Gute Zusammenfassungen der *Community-Power*-Debatte bieten Häussermann *et al.* (2008: 336ff.) sowie Oliver (2012a: 187ff.).

struktureller Erklärungsdimensionen können die neomarxistischen Theorien zur Stadt der 1970er und 1980er Jahre festgemacht werden.

Abbildung 4: Ausgewählte Autorinnen und Autoren sortiert nach ihren theoretischen Hauptaussagen zu den Entstehungsbedingungen städtischer Machtverhältnisse



Quelle: eigene Darstellung.

Gehen die Autorinnen und Autoren der *Community-Power*-Debatte von der Möglichkeit aus, dass lokal tätige Einzelpersonen für viele Entscheidungen auf Stadtebene relevant sind, so erklären die neomarxistischen Ansätze verschiedene städtische Entwicklungsphänomene hauptsächlich als Funktionen globaler Kapitalströme sowie herrschender Produktions- und Besitzverhältnisse. Die fortschreitende Urbanisierung (vgl. Brenner 2014)³ ist demnach nicht hauptsächlich das Resultat des lo-

3 Brenner geht davon aus, dass die Urbanisierung ein planetares Phänomen ist. Er nähert sich dieser Frage jedoch nicht mittels der gängigen Annahme, dass die Weltbevölkerung mittlerweile mehrheitlich in Städten lebt. Vielmehr bleiben Brenner (2014) sowie Brenner und Schmid (2014) in dieser Frage ganz in Lefebvres Fahrwasser, und setzen »urban« nicht mit der politischen Entität einer Stadt – und somit mit ihrer Bevölkerungszahl – gleich, sondern sehen die Urbanisierung als historischen, gesellschaftlichen Pro-

kalen politischen Willens, sondern die sozial geschaffene Realität kapitalistischer Gesellschaften. Individuen spielen in diesen Prozessen der städtischen Kapitalakkumulation nicht einfach keine Rolle, sie werden hauptsächlich als Agentinnen und Agenten kapitalistisch orientierter und global tätiger Firmen beschrieben und analysiert, die in ihrem Handeln einem hegemonialen Diskurs von Profit und Gewinnmaximierung folgen (Fainstein und Fainstein 1979; Fainstein und Fainstein 1983; Jessop 1997; MacLeod und Goodwin 1999).⁴

Als konzeptionelle Antwort auf die stark strukturalistisch ausgerichteten neomarxistischen Ansätze der Stadtforschung konzentrierten sich unter anderem Stone (1989) und Elkin (1987) Ende der 1980er Jahre wieder auf individuelle Erklärungen für Prozesse der urbanen Transformation. Das sich daraus entwickelnde Konzept der urbanen Regime beruht auf einer Machtkonzeption, die sich von den vorherigen Theorien unterscheidet und auf individuellen Kooperationsanstrengungen statt auf strukturellen Bedingungen beruht. Mittels der häufigen, vertrauensbasierten Interaktion lokaler Akteurinnen und Akteure wird Macht produziert, mit der *etwas erreicht* werden kann, statt Macht *über* etwas aufzubauen (*Power to*, statt *Power over*). Urbane Regime basieren demzufolge auf der langfristigen Kooperation von öffentlichen und privaten Akteurinnen und Akteuren in *Governing Coalitions* (Stone 1989), wobei die finanziellen und politischen Ressourcen der involvierten Personen zum Erreichen der gemeinsam erarbeiteten politischen Agenda genutzt werden (Mossberger und Stoker 2001; Stoker und Mossberger 1994; Dowding 2001a; Dowding *et al.* 1999; Ward 1996). Die Ziele urbaner Regime können sich gemäß Stone (1993) unterscheiden – von der Erhaltung des Status quo über die ökonomische Stadtentwicklung zur Schaffung von öffentlichen Angeboten für wenig privilegierte Stadtbewohnerinnen und Stadtbewohner –, wobei die dafür notwendigen Ressourcen stetig steigen.

zess. Sie definieren »urban« folglich nicht als Antithese von »rural«, sondern als eine Art von Lebensstil und Produktionsart von Raum, der sich nicht nur auf Kernstädte bezieht, sondern auf jeden möglichen Ort der Welt, der gewisse städtische Funktionen aufweist und in dem Menschen in bestimmtem Grad urban leben. Im städtebaulichen Portrait der Schweiz (siehe Diener *et al.* 2006), worin die ganze Schweiz als vollständig urban definiert wird, wird diese Position offensichtlich.

- 4 Als Ausnahme innerhalb der neomarxistischen Literatur zu städtischen Machtstrukturen können die Arbeiten von Castells (1972, 1983) betrachtet werden, in denen entstehende soziale Bewegungen gewissermaßen als Korrektiv für die kapitalistisch geschaffenen sozialen und politischen Ungleichheiten in städtischen Räumen auftreten (vgl. auch Mayer 2000; Mayer und Boudreau 2012).

Die Einfachheit der Definition der urbanen Regime und der Fokus auf die unterschiedlichen lokalen Kooperations- und *Governance*-Formen, die urbanen Transformationsprozessen zugrunde liegen, führten zu einer bis heute anhaltenden starken Rezeption des Konzepts⁵, aber auch zu umfangreichen Kritikpunkten und Weiterentwicklungen. Der wichtigste Kritikpunkt bezüglich der hier angestrebten Untersuchung verschiedener Formen kommunaler *Governance* bezieht sich auf die Unzulänglichkeiten, die das Konzept der urbanen Regime bezüglich der Vergleichbarkeit verschiedener Formen lokaler *Governance* und ihrer strukturellen Entstehungsbedingungen aufweist (vgl. Imbroscio 1998a, 1998b, 2003; Jessop 1997; Lauria 1999; Stone 1998; Strom 2001; Davies 2003; Stone 2004, 2005). Gleichzeitig bleibt gemäß Pierre (1999, 2005) die Frage offen, welche anderen Modi von lokaler *Governance* beobachtbar sind, wenn die beobachteten Formen von Interaktion zwischen Behörden und Bevölkerung eben nicht auf langfristigen Kooperation, dem gemeinsamen Nutzen disperser Ressourcen und einer gemeinsamen Agenda beruhen.

Die durch die Autorinnen und Autoren der urbanen Regimetheorie neu geschaffenen konzeptuellen Grundlagen, die den Stillstand der akademischen Debatte zwischen den sich auf Eliten konzentrierenden Autorinnen und Autoren der *Community-Power*-Debatte und den strukturalistisch begründeten Konzepten aufbrachen sowie den Blick auf lokale politische Prozesse freigaben, waren für den Vergleich städtischer *Governance* fruchtbar. Diverse Autorinnen und Autoren beziehen neben den individuell-lokalen Faktoren nun auch strukturell-institutionelle Variablen als Erklärungsbedingungen für unterschiedliche Modi lokaler *Governance* mit ein (vgl. Tabelle 2, Seite 58). Diese zusätzlichen Erklärungsfaktoren führen zu zwei markanten Veränderungen im Vergleich zum Konzept der urbanen Regime. Einerseits legen die Autorinnen und Autoren einen deutlich stärkeren Fokus auf das Zusammenspiel zwischen strukturellen Bedingungen und lokaler Agency, der auf Diskussionen zurückgeführt werden kann, die sich an Anthony Giddens (1984) neo-institutionalistisch ausgerichteten Forschungen entzündeten. Andererseits ermöglicht ein solcher Fokus auch, systematischer den Entstehungsbedingungen und weiteren Erklärungsfaktoren für *Governance*-Wandel auf den Grund zu gehen.

5 In den Vereinigten Staaten wurden zum Beispiel die Städte Atlanta (Stone 1989, 2001), Detroit (Orr und Stoker 1994), Portland (Leo 1998), Chicago (Hamilton 2002) oder Phoenix (Collins 2008) analysiert. In Europa untersuchte man unter anderem London (Dowding et al. 1999), Birmingham und Sheffield (DiGaetano und Lawless 1999), Zürich (Crivelli und Dlabac 2004; Devecchi 2010, 2012), Berlin (Strom 2001) sowie die Stadtregion Berlin-Brandenburg (Kleger 1996).

Tabelle 2: Übersicht der verschiedenen proklamierten strukturellen und lokalen Entstehungsbedingungen für Urban Governance sowie Typologisierung durch verschiedene Autorinnen und Autoren

AUTOR/INNEN	STRUKTURELLE BEDINGUNGEN	LOKALE BEDINGUNGEN		TYPEN URBANER GOVERNANCE
Kantor <i>et al.</i> (1997)	Marktposition einer Stadt Intergouvernementale Beziehungen	Unterschiedliche Formen der direktdemokratischen Mitsprache		<i>dirigist</i> <i>dependent private</i> <i>dependent public</i> <i>mercantile</i>
DiGaetano & Klemanski (1999)	Ökonomisches Potenzial einer Stadt	Lokalpolitische Kultur		<i>pro-growth</i> <i>growth management</i> <i>social reform</i> <i>caretaker</i>
Sellers (2002a, 2002b, 2005)	Nationalstaatliche Regelungen bezüglich Stadtre-gionen Ökonomische Situation	Lokale Sozialstruktur und Ressourcenverteilung (z.B. Bodenbesitz)		keine Typologie, jedoch Einteilung der Stadtregionen nach verschiedenen Kriterien
Savitch & Kantor (2002, 2005)	Marktposition einer Stadt Intergouvernementale Beziehungen	Unterschiedliche Formen der direktdemokratischen Mitsprache Lokalpolitische Kultur		<i>dirigist</i> <i>entrepreneurial</i> <i>dependent public</i> <i>dependent private</i>
DiGaetano & Strom (2003)	Marktkräfte Nationalstaatliche Regelungen	Politische Kultur	Individuen und ihre Agency	<i>clientelistic</i> <i>corporatist</i> <i>managerial</i> <i>pluralist</i> <i>populist</i>
Pierre (1999, 2005, 2011)	Intergouvernementale Beziehungen Ökonomische Situation	Reproduktion von Normen und Werten über lokales Governance-Handeln		<i>managerial</i> <i>corporatist</i> <i>pro-growth</i> <i>welfare</i>

Quelle: eigene Darstellung.

Wie in der Tabelle 2 ersichtlich ist, thematisieren und konzeptualisieren die Autorinnen und Autoren verschiedene strukturell-institutionelle sowie lokal-individuelle Erklärungsfaktoren, um Unterschiede in der städtischen *Governance* zu erklären. So stehen unter anderem die ökonomische Situation einer Stadt, die intergouvernementalen Beziehungen zwischen Nationalstaaten und Städten oder unterschiedliche nationalstaatliche Regelungen bezüglich der Handlungsfähigkeit der urbanen Zentren als mögliche institutionelle oder strukturelle Einflussfaktoren im Fokus. Auf der Agency-Ebene theoretisieren die Autorinnen und Autoren weiter die lokalpolitischen Möglichkeiten der direktdemokratischen Mitsprache, individuelle Handeln der relevanten Akteurinnen und Akteure oder die politische Kultur als Bedingung für unterschiedliche *Governance*-Ausprägungen. Die Vielfalt der beobachteten und

beschriebenen Typen von *Urban Governance* können somit auf die Uneinigkeit zurückgeführt werden, deren Entstehungsbedingungen zu konzeptualisieren.

An dieser Stelle gehe ich kurz auf die *Governance*-Typologie von Pierre (2005; 2011, 1999, vgl. auch Pierre und Peters 2005) ein, die eine der aktuellsten Entwicklungen der *Urban-Governance*-Literatur darstellt, welche die *Governance*-Definition, die Konzeptualisierung des Institutionenbegriffs und den Fokus auf Policy-Instrumente der vorliegenden Studie prägt. Pierre versteht Institutionen im neo-institutionalistischen Sinn einerseits in einem »rigiden und altmodischen Sinn« (Pierre 2011: 15)⁶ als juristische und politische Verfahrensgrundlage. Andererseits sind Institutionen aber auch als die abstrakteren kollektiven Normen und Wertvorstellungen zu begreifen, mit denen Menschen ihre Lebenswelten strukturieren und nach denen sie handeln. Jegliche Art von lokaler *Governance* ist seiner Argumentation zufolge immer in institutionelle Strukturen eingebettet, welche die durch lokales (Re-)Agieren entstehenden Formen und Modi von *Governance* entscheidend mitprägen. Über die Zeit wird dann *Governance* selbst zur relevanten Institution, da die Handlungen der staatlichen und privaten Akteurinnen und Akteure sich immer mehr auch auf die sich verfestigenden *Routine*abläufe stützen.

In der vorliegenden Arbeit teile ich – wie bereits im Kapitel 2.4 erwähnt – Pierres (2011) grundlegende Definition von *Governance* als mannigfaltige und *routine*hafte Beziehungen des Austauschs und der Zusammenarbeit zwischen staatlichen und privaten Akteurinnen und Akteuren, als Institutionen auf einer Meso-Ebene. Daher rührt auch mein Interesse am Einfluss staatlich-institutioneller Kontextfaktoren, da sie für Pierre (2011, 1999) zu einem wichtigen Teil verantwortlich gemacht werden können für die vorhandenen Ressourcen und Kapazitäten lokaler Regierungen, und staatliche Akteurinnen und Akteure – entgegen der Darstellung von *Governance* ohne *Government* (Rhodes 1997) – zentral bleiben (Pierre und Peters 2005, Pierre 2011).

Das Resultat der Kombination von institutionellen Vorbedingungen und lokalen Reaktionen bildet sich nach Pierre (2011, 1999) aus vier idealtypischen Modi lokaler *Governance*, die sich hinsichtlich ihrer politischen Ziele, der hauptsächlich benutzten Instrumente und ihrer Entstehungsbedingungen unterscheiden:

1. *Managerial Governance*: Wie der Name es ausdrückt, steuern die in diesem Typ relevanten Stadtmanager und Stadtmanagerinnen die lokalen Belange vor

6 Im genauen Wortlaut: »However, although we may find them [the formal institutions] rigid and old fashioned, we do not yet have any viable alternatives to councils and executive boards when it comes to providing citizens with opportunities to influence city politics or to hold those elected to democratic account.« (Pierre 2011: 15)

- allem über Leistungsverträge mit privaten Leistungserbringern (*Contracting out*). Solche Formen der *Governance* sind häufig fiskalisch konservativ (Pierre 2011).
2. *Corporatist Governance*: Bei diesem *Governance*-Typ wird ein starker Austausch mit der Zivilbevölkerung angestrebt. Relevante zivilgesellschaftliche Akteurinnen und Akteure sind für die Agendaziele dieser Art der politischen Steuerung wichtig, was auch den starken Fokus der staatlichen Stellen auf das Knüpfen öffentlich-privater Netzwerke nachvollziehbar macht.
 3. *Pro-growth Governance*: Mittels guter Austauschkontakte zu privatwirtschaftlichen Akteurinnen und Akteuren sowie finanzieller Anreize versucht die öffentliche Hand, die lokale Wirtschaft zu stärken (vergleichbar mit den *Development Regimes* nach Stone 1993).
 4. *Welfare Governance*: Die wichtigsten Ziele von Stadtregierungen sind umverteilende Maßnahmen, die in schwierigen ökonomischen Situationen angestrebt werden, um die Lebens- und Arbeitsbedingungen möglichst schnell zu verbessern. Mögliche Maßnahmen sind beispielsweise politisches Lobbying auf nationaler Ebene.

Managerial und *Pro-growth Governance* sind beides marktkonforme Modelle von *Governance*, geprägt durch pragmatische Führungsstile lokaler öffentlicher und privater Eliten und basierend auf Effizienz respektive Wachstum. Die anderen beiden Formen werden durch lokale Regierungen gebildet, die über mehr demokratische Kontrolle über lokale politische Prozesse verfügen möchten, inklusiver sind und daher auf die Partizipation einer breiteren Bevölkerungsschicht setzen (Pierre 1999, 2005, 2011).

Was zeigen die vier Typen lokaler *Governance* auf, wenn man sie aus einer Perspektive analysiert, die auf dem Dualismus von Struktur und Agency aufbaut? Pierre (2011) fokussiert sich in seiner Arbeit auf die sich selbst verstärkende Institutionalisierung verschiedener Formen von städtischer *Governance*. Spezifische institutionell-strukturelle Entstehungsbedingungen, die zu den vier Typen führen, formuliert er nur implizit. Bei genauerer Betrachtung beschreibt er vor allem zwei strukturell-institutionelle Bedingungen, die die Entstehung verschiedener Formen lokaler *Governance* beeinflussen: (1) die ökonomische Situation, in der sich eine Stadt befindet, und (2) die staatlich-institutionellen Grundlagen (die sich als Institutionen der tiefsten staatlichen Ebene bezeichnen lassen), welche die finanziellen, instrumentellen oder personellen Ressourcen und Kapazitäten für eine lokale Reaktion in bestimmten ökonomisch-strukturellen Situation festlegen. Darüber hinaus beeinflussen diese Unterschiede den Aufbau von Formen lokaler *Governance* im Pierre'schen Verständnis auch im Zusammenhang mit abstrakter definierten Institutionen. Hier spricht Pierre die normativ-institutionelle Wirkung von Bedingungen an, die ebenfalls einen Einfluss auf die Ausgestaltung und die institutionelle Repro-

duktion von lokaler *Governance* haben können. Als Beispiel kann die Zunahme von *Managerial Governance* in den 1990er Jahren genannt werden. *Managerial Governance* entsteht nicht nur aufgrund fehlender finanzieller Ressourcen, sondern auch weil lokale Regierungen davon ausgehen, dass eine diese Form der *Governance* die vorhandenen ökonomischen Spielräume gewährleisten oder gar verbessern kann. Es müssen also nicht unmittelbare und objektiv feststellbare ökonomische Schrumpfungsprozesse gegeben sein, um diese Form von *Governance* beobachten zu können.

3.1.2 Verbindende und trennende Elemente zwischen den gezeigten *Urban-Governance*-Ansätzen

Was ist nun die Quintessenz dieser Übersicht über die theoretische Konzeptualisierung der Entstehungsbedingungen verschiedener Formen städtischer und lokaler *Governance* und was kann davon mitgenommen werden, um lokale *Governance* in Agglomerationsgemeinden zu untersuchen? Die Antwort auf den ersten Teil dieser Frage kläre ich direkt anschließend, die Antwort auf den zweiten Teil der Frage im nächsten Teilkapitel.

Stärkerer Fokus auf strukturell-institutionelle Entstehungsbedingungen

Was als erstes auffällt, ist die von allen Autorinnen und Autoren der *Urban-Governance*-Ansätze zumindest implizit geteilte Annahme der Wichtigkeit von strukturell-institutionellen und lokalen Entstehungsbedingungen, auf die auf städtisch-kommunaler Ebene in verschiedenen Formen von *Governance* reagiert, verhandelt und schließlich agiert wird. Ebenfalls von den meisten Autorinnen und Autoren wird die Annahme geteilt, dass auch andere Formen von Regimen entstehen können, die nicht dem urbanen Regime im klassischen Sinn (als *Development Regime*) entsprechen. Die meisten der beschriebenen Ansätze teilen demzufolge die Annahmen neo-institutionalistischer Forscherinnen und Forscher grundsätzlich. Für meine Untersuchung heißt das, dass neben den lokalen Machtverhältnissen auch die durch strukturell-institutionelle Bedingungen entstehenden lokalen Spielräume und deren (Nicht-)Nutzung konzeptionell in die Erklärung verschiedener lokaler Formen von *Governance* und raumwirksamer *Outcomes* eingebettet werden können.

Zweitens sind sich die Autorinnen und Autoren jedoch nicht einig, welche Entstehungsbedingungen für die Erklärung verschiedener Formen von lokaler, städtischer *Governance* am relevantesten sind. Es gilt also, die relevanten strukturell-institutionellen Einflussfaktoren für die Erklärung unterschiedlicher suburbaner Formen von *Governance* im Kontext der Schweizer Raumplanung zu identifizieren,

die als erste Anhaltspunkte für die Fallauswahl genutzt werden können (vgl. Kapitel 3.2).

Unterschiedliche Konzeptionen der Analyseebenen und deren Beziehungen zueinander

Drittens fallen die unterschiedliche Konzeptualisierung der Analyseebenen und die empirisch erwarteten Beziehungen zueinander auf. Für Sellers (2002a, 2005) beeinflusst vor allem die relativ einfach zu konzeptualisierende nationalstaatliche Ebene und deren Gesetzgebung die – nur schwierig in einem komparativen Setting zu definierenden – Metropolregionen und ihre *Governance*. Für Kantor *et al.* (1997) sowie Savitch und Kantor (2002) sind hingegen die analytisch schwer festzumachenden ökonomischen Einflüsse wichtiger, die wiederum auf die *Governance* auf städtisch-kommunaler Ebene wirken. DiGaetano und Strom (2003) verweisen in ihrem Ansatz außerdem nicht nur auf zwei notwendige Analyseebenen, sondern bauen eine dritte, politisch-kulturelle Meso-Erklärungsvariable ein.

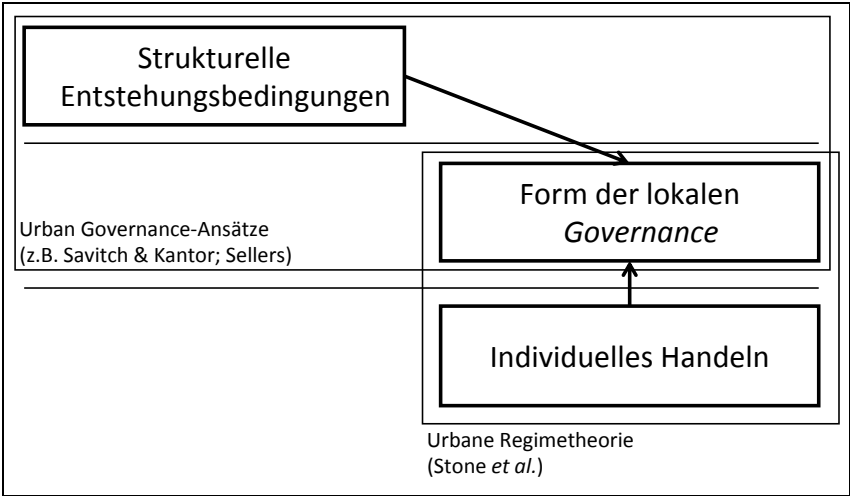
Was hinsichtlich struktureller Einflussfaktoren ebenfalls Schwierigkeiten bereitet, ist die theoretische Konzeptualisierung der Mechanismen zwischen den proklamierten Strukturvariablen und dem lokalem Verhalten sowie umgekehrt zwischen lokalem Verhalten und strukturellen Bedingungen. DiGaetano und Strom (2003) erklären zwar mit ihren drei Einflussebenen überzeugend die beobachteten Unterschiede in der lokalen *Governance*, jedoch werden die drei Analyselevels nicht in einem synthetischen Modell als mögliche, sich gegenseitig bedingende Ursachen und Wirkungen miteinander verknüpft. Das Gleiche gilt teilweise auch für die Arbeiten von Sellers (2002a, 2005) sowie Savitch und Kantor (2002), die in ihren Analysen und Erklärungen des strukturell beeinflussten lokalen Verhaltens – zumindest was die theoretische Konzeptualisierung angeht – zu abstrakt bleiben.

Ich sehe dabei ein Grundproblem: Obwohl viele Autorinnen und Autoren von grundsätzlich ähnlichen, neo-institutionalistischen Annahmen ausgehen, fehlen einheitliche Definitionen dazu, was nun genau *Struktur* und was *Agency* ist und wie diese beiden Ebenen genau aufeinander wirken. Zudem wird, wenn das Verhalten lokaler Akteurinnen und Akteure theoretisch beschrieben wird, meistens von *rational handelnden Individuen* ausgegangen, die aufgrund ihrer Interessen und Kosten-Nutzen-Rechnungen Koalitionen bilden, die wiederum beobachtet, analysiert und beschrieben werden können. In einer solchen Konzeption fehlen deswegen logischerweise plausible Annahmen und Beobachtungen dazu, was *individuelles* Verhalten – auch im Gegensatz zu *lokal-kollektivem* Koalitionsverhalten – ist und woher *individuelle Handlungsmotive* und *-interessen* stammen, wenn diese nicht zwingend den rationalen Kosten-Nutzen-Entscheidungen der Akteurinnen und Akteure entstammen.

Agency wird demnach häufig als die lokale Möglichkeit einer Stadt (Kollektiv der wichtigsten Akteurinnen und Akteure) bezeichnet, die strukturell auftretenden

Faktoren lokal zu verhandeln und sie in einem bestimmten Sinn auszunutzen (z.B. Savitch und Kantor 2002). Agency wird dabei streng genommen nicht als *individuelles*, sondern als *kollektives* Handeln auf lokaler Ebene beschrieben, das sich aufgrund der lokalen politischen Kräfteverhältnisse, Verhandlungsroutinen oder demokratischen Mitsprachemöglichkeiten von Stadt zu Stadt unterscheidet (vgl. Abbildung 5). Diese Definition lokaler Agency beschreibt aus meiner Sicht jedoch wiederum ein System von Normen und Werten sowie politischen Institutionen, die man im Pierre’schen Sinn (2011) als eine zwar lokale, aber dennoch strukturierende Bedingung für individuelles Handeln bezeichnen kann – oder schlicht als die beobachtbare Form der lokalen *Governance*.

Abbildung 5: Verschiedene Erklärungsansätze für lokale Governance: Eher strukturell argumentierende Urban-Governance-Ansätze und die auf individuellem Level anzusiedelnde urbane Regimetheorie im Vergleich



Quelle: eigene Darstellung.

Geht man – wie ich – nicht von einem streng rationalen Menschenbild aus, ist ohne methodische Erfassung und analytische Darstellung der individuellen Handlungsmotive nicht nachvollziehbar, wie solches Handeln auf strukturell-institutionelle Bedingungen zurückgeführt werden kann. Denn die Frage, wie Individuen auf Strukturen mittels Eigeninitiative reagieren – indem sie beispielsweise den wahrgenommenen Handlungsspielraum ausnutzen oder eben auch ganz bewusst darauf verzichten –, kann mit dem alleinigen Fokus auf strukturell-institutionell bedingtes *Governance*-Handeln nicht schlüssig beantwortet werden. Dass individuelle Handlungen jedoch genauso zentral für die Entstehung diverser Formen von lokaler *Go-*

vernance sein können, zeigen die theoretischen Abhandlungen und Fallstudien der Debatte um die urbanen Regime (vgl. Abbildung 5) – wobei jedoch wiederum eine theoretische Einbettung dieses Handelns in strukturell-institutionelle Kontexte fehlt. Aus regimetheoretischer Sicht – und für die hier untersuchten kleineren und mittelgroßen Gemeinden – spielen Einzelpersonen aufgrund ihrer individuellen Fähigkeiten und Ressourcen eine entscheidende Rolle, wenn es um den Aufbau von persönlichen Netzwerken, um das Verhandeln von notwendigen (privaten) Ressourcen oder generell um wichtige Entscheide in der städtischen Politik geht (vgl. z.B. Stone 1989, 2001; Orr und Stoker 1994; sowie zur Schweiz Gennaio 2008; Van Wezemaal und Loepfe 2009; Devecchi 2012; Hersperger *et al.* 2013; Van Wezemaal *et al.* 2014; Loepfe 2014; Schmidt i.E.).

Rückbesinnung auf einfachere Governance-Modelle notwendig

Was diese Uneinig- und Ungenauigkeiten schließlich mit sich bringen, ist eine breite Palette an möglichen Definitionen idealtypischer Formen urbaner *Governance*. Den Ansätzen fehlt eine universelle Definition von *Governance*, was ihren Vergleich nicht vereinfacht. Notwendig ist daher die Rückbesinnung auf ein einfacheres Modell für die Erklärung von (urbaner beziehungsweise lokaler) *Governance*, das Möglichkeiten für Vergleiche über verschiedene Länder und verschiedene Arten von Gemeinden oder städtischen Räumen ermöglicht (vgl. hierzu z.B. Mossberger und Stoker 2001; Deters und Mossberger 2006; Pierre 2011; Sapotichne *et al.* 2007). Richtungsweisend ist die theoretische Konzeptualisierung solcher Beziehungen durch Pierre (2011). Pierre schafft mit seiner einfachen Definition von *Governance* und ihrer Verbindung mit der Wichtigkeit von Institutionen die Grundlage, lokale *Governance* vergleichend zu analysieren. Versteht man *Governance* als die mannigfaltigen Beziehungen zwischen staatlichen Behörden und privaten Akteurinnen und Akteuren, die durch staatliche Institutionen sowie durch Vorstellungen von verschiedenen Normen und Werten – die situativ unterschiedlich sein können – entstehen, so lassen sich die Definition und die Entstehungsbedingungen lokaler *Governance* in Kombination mit den eben gemachten Aussagen über die Wichtigkeit institutionell-struktureller Bedingungen folgendermaßen zusammenfassen (vgl. Abbildung 6).

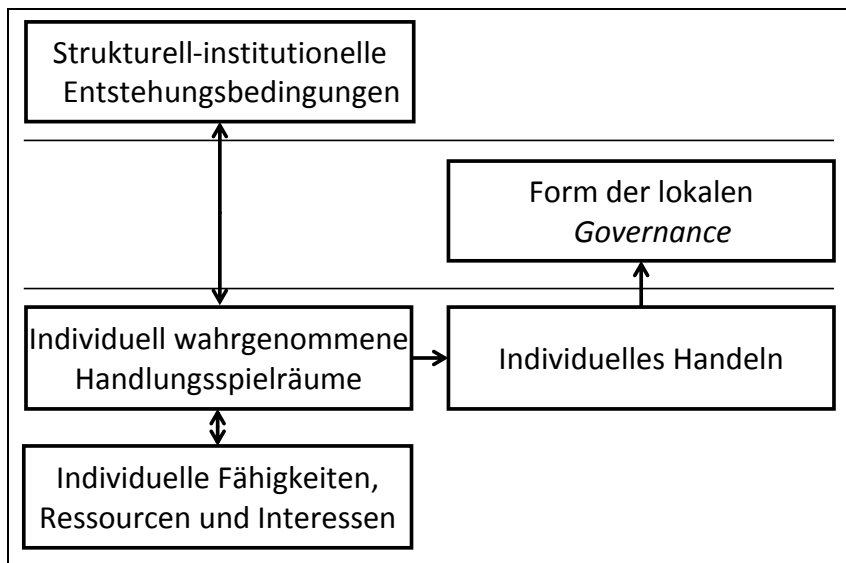
- Lokale *Governance* ist – in Anlehnung an Pierre (2011) und wie bereits im Kapitel 2.4 erwähnt –, der zu beobachtende, routinehafte Modus der politischen Zusammenarbeit zwischen allen relevanten – politischen wie privaten – Akteurinnen und Akteuren eines Politikfeldes (im vorliegenden Fall das der Raumordnung und der Ortsentwicklung) in einer Gemeinde. Die verschiedenen lokalen *Governance*-Formen unterscheiden sich durch die verschiedenen Praktiken von formellen und informellen Kooperationsformen und Verhandlungsarten zwischen öffentlichen und privaten Stakeholdern. Emergent und demnach beobachtbar werden sie durch

- die gewählten und in bestimmter Art genutzten Policy-Instrumente. Es kann davon ausgegangen werden, dass die lokal vorgefundene, gebaute Realität der *Outcome* der jeweiligen Form der lokalen *Governance* ist.
- Individuelles Handeln wird durch institutionell-strukturelle Entstehungsbedingungen geprägt, indem diese Bedingungen einerseits bestimmte staatliche Regeln vorgeben, die lokalem Handeln mehr oder weniger Ressourcen und Kapazitäten erlauben. Andererseits beeinflussen diese Bedingungen individuelles Handeln auch auf einer abstrakteren institutionellen Ebene, da sie Normen- und Wertvorstellungen bereitstellen, die von den lokalen Akteurinnen und Akteuren ebenfalls als handlungsleitende Institutionen begriffen werden (der reziprok gestaltete Pfeil in der Abbildung 6 verweist auf ein dialektisches Verhältnis zwischen Struktur und individuellem Handeln).
 - Unterschiede in den Formen lokaler *Governance* entstehen demnach durch verschiedene institutionell-strukturelle Entstehungsbedingungen (Struktur). Zudem kann auch die individuelle Wahrnehmung und Nutzung objektiv ähnlicher Institutionen durch lokale Akteurinnen und Akteure zu Unterschieden in der lokalen *Governance* führen, was zusätzlich von den individuellen Fähigkeiten und Ressourcen der einzelnen Akteurinnen und Akteure abhängen kann (Agency).

Diese breite und institutionenzentrierte Definition von *Governance* macht den systematischen Vergleich verschiedener *Governance*-Typen möglich – man verbleibt jedoch noch auf einer eher abstrakten Analyseebene. Zumindest ein analytischer Fokus entweder auf vordefinierte *Governance*-Typen oder bestimmte institutionelle Entstehungsbedingungen drängt sich auf.

Aus zwei Gründen ist jedoch die einfache Übernahme der Konzeptualisierung von Pierre (2011) für die hier vorliegende Untersuchung nicht zielführend: Erstens beschreibt er nur implizit die wichtigsten strukturell-institutionellen Entstehungsbedingungen für die unterschiedlichen Typen urbaner *Governance* – der explizite Einbezug weiterer Einflussfaktoren analog zu den Arbeiten von Savitch und Kantor (2002) oder Sellers (2002a) ist notwendig. Zweitens folgt die Unterscheidung respektive die Definition der vier Pierre'schen *Governance*-Typen einerseits der Policy-Agenda (bei *Pro-growth* und *Welfare Governance*), oder aber andererseits den konkreten Formen der öffentlich-privaten Austauschbeziehungen (*Managerial* und *Corporatist Governance*), was die gegenseitige Abgrenzung der Typen verunmöglicht. Dies möchte ich mit dem alleinigen Fokus auf die öffentlich-privaten Beziehungen – dargestellt an der Art und Weise, wie die Policy-Instrumente genutzt werden – sicherstellen.

Abbildung 6: Strukturelle Entstehungsbedingungen und deren individuell wahrgenommene und ausgenutzte Handlungsspielräume als Erklärung für verschiedene Formen lokaler Governance



Quelle: eigene Darstellung.

3.2 STRUKTURELL-INSTITUTIONELLE BEDINGUNGEN ZUR ERKLÄRUNG VON GOVERNANCE IN UMLANDGEMEINDEN

Da sich Umlandgemeinden relativ stark von Kernstädten unterscheiden (vgl. Kapitel 2.2), bedarf es einer Zuspitzung der genannten Ansätze auf strukturell-institutionelle Bedingungen, die in Umlandgemeinden vorherrschen. Die theoretischen Aussagen sollen im Sinne eines iterativ-explorativen Vorgehens relativ breit gehalten sein, gleichzeitig aber die Fallauswahl und die analytische Auswertung der Fallstudien erleichtern. Der Fokus dieses Kapitels liegt hauptsächlich auf theoretischen Ausführungen bezüglich der als wichtig erachteten strukturell-institutionellen Bedingungen der *ökonomischen Situation einer Gemeinde* sowie des *Professionalisierungsgrads ihrer politisch-administrativen Behörden*. Anhand dieser strukturell-institutionellen Bedingungen werden die in der *Urban-Governance*-Literatur genannten Handlungsspielräume, die sie für lokales Handeln schaffen, ausgelotet (Kapitel 3.2.1, 3.2.2 und 3.2.3). Das Teilkapitel 3.2.4 bietet ein Zwischenfazit zu den gemachten theoretischen Ausführungen und schließt mit der Formulierung von

analytischen Leitfragen, welche die empirische Untersuchung der lokalen *Governance* in den neun Untersuchungsgemeinden strukturieren. Schließlich beschreibe ich im Teilkapitel 3.3 die iterativ erarbeiteten Analysekriterien, anhand derer die verschiedenen Formen lokaler *Governance* systematisiert werden.

3.2.1 Verschiedene ökonomische Situationen in Agglomerationsgemeinden

Schweizer Gemeinden haben – wie in Kapitel 2.1 beschrieben – das Recht zur Erhebung von Steuern für relevante kommunale Aufgaben. Daraus kann aus der häufig vorgefundenen *Public-Choice*-Argumentationslogik (vgl. Ostrom *et al.* 1961; Tiebout 1956) abgeleitet werden, dass zwischen Gemeinden in Ländern, in denen Steuern auf kommunaler Ebene mit einer gewissen Autonomie erhoben werden, ein Wettbewerb entsteht. Dieser Wettbewerb dreht sich vor allem darum, als Gemeinde genügend öffentliches Einkommen zu generieren, um die anfallenden öffentlichen Aufgaben (wie zum Beispiel das Schulwesen, die öffentliche Sicherheit oder die Entsorgung von Abfällen) zur Zufriedenheit aller Einwohnerinnen und Einwohner zu verrichten. In diesem Wettbewerb sind die ansässigen, noch erwünschten Einwohnerinnen und Einwohner einer Gemeinde »Kunden«, die durch ein attraktives öffentliches Angebot bei Laune gehalten beziehungsweise angezogen werden sollen (wie gute Schulen, niedrige Steuern, gutes Nahverkehrsangebot oder öffentliche Grünflächen).

Die Höhe der öffentlichen Einnahmen in Ländern mit dezentral-föderalen Steuersystemen mit kommunalen Möglichkeiten zum Erheben von Steuern hängt vereinfacht dargestellt von zwei maßgeblichen Faktoren ab: (1) von der Einkommensverteilung der natürlichen und juristischen Personen, die sich in einer Gemeinde niedergelassen haben, und (2) von der Höhe des Steuersatzes, mit dem die Steuersummen dieser Personen berechnet werden. Die Höhe der kommunalen Ausgaben auf der anderen Seite hängt schließlich von der sozioökonomischen Situation der Einwohnerinnen und Einwohner ab. Einige einfache Beispiele: Leben weniger Kinder in einer Gemeinde, sind die Ausgaben für das Schulwesen niedriger. Ist der Anteil an einkommensschwächeren oder älteren Menschen höher, so steigen die Sozialausgaben. Wohnen viele reiche Leute in einer Gemeinde, können bei entsprechendem Steuerlevel die anfallenden Ausgaben besser gedeckt werden. Schwanken solche Parameter, ist die kommunale finanzielle Planungssicherheit gefährdet.

Nun gibt es Kritik an genau diesen Wettbewerbsannahmen. Der Steuerwettbewerb basiert nicht auf gleichen Grundbedingungen für alle, denn die Gemeinden können sich nicht frei im Raum bewegen. Befindet sich eine Gemeinde an einem durch Verkehrsinfrastruktur schlecht erschlossenen Ort oder weit weg von wichtigen Dienstleistungs- oder Industriestandorten, so hat sie einen nur schwer aufholba-

ren strukturellen Nachteil (vgl. Lefèvre 1998; Kübler 2003). Dies kann sich auf ein steigendes kommunales Steuerlevel sowie auf eine zunehmende sozioökonomische Segregation niederschlagen, die trotz kantonaler Finanzausgleichssysteme nicht zwingend aus der Welt geschafft werden können (Schmidheiny 2006; Schaltegger *et al.* 2011). Gemeinden, die zentraler Teil einer ökonomisch prosperierenden Metropolregion sind, weisen einen strukturellen Vorteil gegenüber Gemeinden auf, die Teil einer schwächeren Metropolregion sind oder sich am Rand einer Metropolregion befinden. Hier spielt zusätzlich der sich entwickelnde ökonomische Wettbewerb zwischen großen Stadtregionen eine gewichtige Rolle, der die lokale Ungleichmäßigkeit der globalen Entwicklung verstärkt und beobachtbar macht (DiGaetano und Strom 2003; Brenner 2003, 2004). Schließlich sind Gemeinden darauf angewiesen, dass lokal wichtige Firmen ansässig bleiben beziehungsweise keine allzu großen Abwanderungsbewegungen ihrer Einwohnerinnen und Einwohner stattfinden, sodass bezüglich des Steuerniveaus einigermaßen Planungssicherheit besteht (für ein eindrückliches Beispiel zu schrumpfenden Städten in Ostdeutschland siehe Bernt 2009).

Auf einer abstrakteren (Stadt-)Ebene kommen DiGaetano und Strom (2003) sowie Brenner (2004) oder Savitch und Kantor (2002) zu einem ähnlichen Schluss: Die Globalisierung, die transnationale oder gar globale Mobilität privaten Kapitals und die Möglichkeit der Verlagerung von Produktionsstandorten durch die immer niedrigeren Transportkosten schaffen eine Abhängigkeit der Städte und Stadtregionen von privatem Investmentwillen. Die sich gleichzeitig verstärkenden regionalen »Unebenheiten der ökonomischen Entwicklung« führen zwischen räumlich unbeweglichen städtischen Räumen zu einem Wettbewerb um Kapital und Arbeitskräfte. Vor allem in Gebieten, die durch Abwanderung von Industriebetrieben oder durch Abkoppelung von internationalen Handlungssträngen betroffen sind, stehen die Chancen schlecht, in diesem Wettbewerb gut abzuschneiden (vgl. die Studien zu schrumpfenden Städten in England und den Vereinigten Staaten von Orr und Stoker 1994 sowie DiGaetano und Lawless 1999). Umgekehrt sind ökonomisch gut gestellte Städte und Metropolräume privilegiert, was die Standortattraktivität und daher auch die öffentlich verfügbaren Ressourcen für die Ankurbelung der lokalen Wirtschaft, die Finanzierung von Entwicklungsprojekten oder den Aus- und Neubau wichtiger Infrastruktur angeht (Savitch und Kantor 2002; Sellers 2002, 2005).

Durch den Steuerwettbewerb gilt diese Wettbewerbsannahme meiner Meinung nach in der Schweiz nicht nur auf der Ebene der Metropolräume, sondern auch für die ihnen zugehörigen Agglomerationsgemeinden, die gemäß Definition (siehe Kapitel 2.2) immer Teil eines Metropolraumes sind. Auch Agglomerationsgemeinden besitzen aufgrund ihrer geografischen Lage oder ihrer sozioökonomischen Situation nicht die gleichen Möglichkeiten im Wettbewerb mit anderen (teilweise gar Nachbar-)Kommunen.

Diese Argumentation zeigt auf der einen Seite die Abhängigkeit einer Gemeinde von ihrer sozioökonomischen Situation. Auf der anderen Seite deutet sie aber auch auf gewisse Steuerungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten sowie Handlungsoptionen für kommunale Akteurinnen und Akteure hin – die in der von mir vorgeschlagenen Lesart als Ursache für Unterschiede in den Formen der lokalen *Governance* verantwortlich gemacht werden können (Savitch und Kantor 2002; Sellers 2002a, 2002b). Ich gehe demnach – analog zu den beschriebenen Annahmen zu Struktur und Agency – davon aus, dass die kommunalen Ressourcen in unterschiedlichen ökonomischen Situationen und deren individuelle Wahrnehmung die *Handlungsoptionen* und -*rationale* der lokalen Akteurinnen und Akteure beeinflussen.

In der *Urban-Governance*-Literatur herrscht keine Einigkeit darüber, wie genau individuelles Handeln durch unterschiedliche ökonomische Bedingungen beeinflusst wird. Es gibt grundsätzlich zwei Thesen, die im Folgenden kurz ausgeführt werden – ich nenne sie »Ressourcen-« respektive »Anspornungsthese«. In der Ressourcenthese wird die Rolle der ökonomischen Situation betont. Sie ist in der Literatur zu *Urban Governance* deutlich stärker ausgeprägt.

Die »Ressourcenthese«: Ökonomisch vorteilhafte Situation und das erfolgreiche Verhandeln mit privaten Akteurinnen und Akteuren

Gemäß Kantor *et al.* (1997) und Savitch und Kantor (2002) sowie in Teilen auch Sellers (2002) ist die Investitionsattraktivität einer Gemeinde ein wichtiger Faktor, wenn es darum geht, als öffentliche Behörde mit privaten Akteurinnen und Akteuren konkrete Verhandlungen zu führen.

»Local governments that hold powerful economic positions [...] will be in a better position to deal with private investment markets. Accordingly, they ought to be able to use a greater proportion of their resources to achieve ambitious social agendas. As a corollary, poorer cities with weak market position [...] are less able to resist business demands in favor of public-sector priorities. With fewer resources and limited political support from higher level governments, they should be more inclined to let markets drive their development strategies.« (Savitch und Kantor 2002: 150)

Geht es einer Gemeinde finanziell gut, stimmen die kommunalen Ressourcen, kann also davon ausgegangen werden, dass öffentliche Akteurinnen und Akteure stärker im Sinne der Gemeinde für raumrelevante Projekte und Ziele agieren, werben und entscheiden, als wenn sie unmittelbare private Investitionen dringend nötig haben würde.

Umgemünzt auf konkrete Raumordnungspolitik kann das zum Beispiel heißen, dass sich die kommunale Exekutive und die Verwaltung für öffentlich nutzbare Räume auf privatem Boden (finanziert durch private Projekte) oder für Sozialwoh-

nungen mit geringerer privater Profitmarge einsetzen können. Steht man als Gemeinde hingegen finanziell nicht so gut da, muss stärker darauf geachtet werden, dass private Ziele realisiert werden können, um die Investorinnen und Investoren nicht mit zu hohen öffentlichen Forderungen zu verärgern oder sie gar vom Investitionsentscheid abzubringen, was mit Blick auf das Steuerniveau und die Standortattraktivität fatal sein kann.

Die »Anspornungsthese«: Ökonomisch schwierige Situation und die unbedingte Notwendigkeit öffentlichen Handelns

Von einer anderen Annahme des Einflusses einer nicht vorteilhaften ökonomischen Lage auf individuelles lokales Verhalten gehen DiGaetano und Strom (2003) aus. Sie argumentieren, dass öffentliche Akteurinnen und Akteure in Städten – oder in meinem Fall in Agglomerationsgemeinden –, die sich in einer schwachen wirtschaftlichen Lage befinden, zum aktiven Handeln gezwungen sind. Lokale Akteurinnen und Akteure nehmen somit die Notwendigkeit für aktives Handeln zugunsten ihrer Gemeinde wahr und sind gewillt, sich vermehrt und trotz der wenigen Ressourcen für öffentliche Anliegen einzusetzen. Meine Fallstudie zum Regimewandel in der Stadtentwicklung Zürichs zeigt dieses Phänomen empirisch auf (vgl. Devecchi 2010, 2012). Ein ähnliches Argument ist aus der internationalen Regimetheorie sowie aus netzwerktheoretischer Sicht bekannt, wo Problemdruck trotz nicht vorhandener institutioneller Zwänge zu freiwilliger, meist nicht hierarchisch organisierter Kooperation führt (Breitmeier *et al.* 2007; Weiher 2011). Der Umkehrschluss dieser Annahme würde bedeuten, dass öffentliche Akteurinnen und Akteure in besseren ökonomischen Situationen den möglicherweise doch vorhandenen öffentlichen Handlungsbedarf nicht erkennen respektive ihn nicht als wichtig einschätzen.

3.2.2 »Profis« versus Laien: Die Professionalisierung der kommunalen politisch-administrativen Behörden

Eine zweite wichtige Bedingung, die für die kommunale Zusammenarbeit und somit für die lokale *Governance* entscheidend sein kann, ist der unterschiedliche Grad an Professionalisierung der kommunalen Verwaltungseinheiten sowie des politischen Systems. Wie bereits im Kapitel 2.1.1 erläutert, gilt die Gemeindeautonomie auch hinsichtlich der Wahl des politisch-administrativen Aufbaus einer Kommune.

Der Einfluss unterschiedlicher politisch-administrativer Professionalisierungsgrade und Organisationsformen wird in der *Urban-Governance*-Literatur unter dem Überbegriff der »lokalen oder administrativen Ressourcen« besprochen. Die (nicht) vorhandenen Ressourcen werden als wichtige Grundlagen beschrieben, um öffentliche Ziele direkt zu erreichen oder in Verhandlungen entweder mit der höheren

Staatsebene oder mit privatwirtschaftlichen Akteurinnen und Akteuren erfolgreich zu sein (Savitch und Kantor 2002; Sellers 2002a). So sind zum Beispiel gemäß Savitch und Kantor (2002) die Beziehungen zu höheren Staatsebenen und die Möglichkeit für finanzielle Zuschüsse zu städtischen Projekten nur dann erreichbar, wenn auf lokaler Ebene weitere Finanzierungsmöglichkeiten überhaupt erst einmal erkannt und dann in einem weiteren Schritt auch eingeworben werden können – alles lokale Prozesse, die mittels professionalisierter Strukturen eher möglich sind.

Sager (2005, 2006) zeigt in seiner Arbeit, dass die Art der politischen Koordination auf Metropolraum-Ebene ebenfalls vom Professionalisierungsgrad (und der Zentralisierung) der jeweiligen Verwaltungseinheiten beeinflusst wird. Im Fall der Raumordnungs- und Transportpolitik weist er auf die Wichtigkeit der Verwaltungen im Schweizer (Miliz-)System mit relativ schwachen politischen Machtpositionen hin, die bei zusätzlichem Professionalisierungsgrad noch stärker werden.

Für Keating (1993) steht hinsichtlich der professionellen Verwaltung auf kommunaler Ebene vor allem die Unterstützung der städtischen Exekutive im Zentrum, die in schwierigen politischen und ökonomischen Situationen von der fachlich-technischen Expertise aus der Verwaltung unterstützt werden kann, um so anstehende Herausforderungen besser angehen zu können. Gleiches gilt für die Etablierung einer umfassenden politischen Agenda. Eine solche kann nach Keating nur dann formuliert werden, wenn einerseits genug Ressourcen in Politik und Verwaltung vorhanden sind, die sich neben dem operativen Tagesgeschäft überhaupt für strategische Fragen einsetzen lassen. Andererseits müssen die öffentlichen Akteurinnen und Akteure auch Ressourcen, Know-how und Kompetenzen haben, um mit privaten Akteurinnen und Akteuren, die in entwicklungspolitischen Fragen aufgrund des Investitionskapitals immer eine Rolle spielen, eine gemeinsame politische Agenda zu diskutieren und aufzubauen (Stone 1989, 1993). Gleiches gilt dann natürlich auch bei der konkreten Implementierung und Durchsetzung der öffentlichen Ziele – auch bei privaten Bauprojekten: »Cities with greater steering resources should have a greater disposition and ability to pursue social-centered policy directions.« (Savitch und Kantor 2002: 150)

Was heißt das nun für die Schweizer Agglomerationsgemeinden und ihre Raumordnungspolitik? Wichtig scheint – und darum ziehe ich die politisch-administrative Professionalisierung auch zur Fallauswahl hinzu –, dass an dieser Stelle nicht große Städte untersucht werden, die sowieso meist hoch professionalisierte Administrationen und Exekutiven aufweisen. Der Professionalisierungsgrad ist für kleinere und mittelgroße Gemeinden, in denen bereits *eine* zusätzliche Verwaltungsstelle oder ein etwas größeres Pensum in der Exekutive einen großen Unterschied im Verhältnis zur Gesamtstellenzahl macht, wahrscheinlich hinsichtlich der Erklärung von Unterschieden in der lokalen *Governance* und des raumrelevanten *Outcomes* noch entscheidender. Und da in der Schweiz das Vollzeitamt für die Gemeindepräsidentin oder den Gemeindepräsidenten sowie die Anstellungsgrade der

weiteren Mitglieder der Exekutive meistens nicht *Top-down* durch die Kantone vorgeschrieben sind, spielt neben der administrativen Professionalisierung auch die Professionalisierung der Exekutive eine Rolle.

Für Oliver (2012a) ist hinsichtlich kleiner und mittelgroßer Gemeinden ein weiterer Punkt wichtig, nämlich der politische *Scope*, den eine Gemeinde in bestimmten Politikfeldern überhaupt bespielen kann. Je größer und professioneller eine Verwaltung aufgebaut ist, desto breiter sind die kommunalen Betätigungsfelder. Hinsichtlich der Raumordnungspolitik stehen dann möglicherweise nicht nur technisch-raumplanerische Fragen im Zentrum, sondern auch Stadtentwicklungspolitik in einem breiteren Sinn: Es geht um eine breite Analyse der aktuellen Situation und die strategische Erarbeitung von Zukunftsvisionen, die teilweise nicht einfach per Zonennutzungsplan und Baureglement vorangetrieben werden können. Dies hieße dann auch, dass sich der Kreis der involvierten (privaten) Akteurinnen und Akteure vergrößert, was wiederum die *Governance* verändern würde.

Die hier beschriebenen Bedingungen, die einen höheren Grad an administrativ-politischer Professionalisierung mit sich bringen, zeigen vor allem die *Handlungsmöglichkeiten* und *-ressourcen* auf, die professioneller organisierte kommunale Behörden gewinnen. Wie diese Möglichkeiten von den staatlichen Akteurinnen und Akteuren konkret wahrgenommen und ausgenutzt werden, sind in der *Urban-Governance*-Literatur wenige Hinweise zu finden. Man geht grundsätzlich – analog zur geschilderten ersten Variante des Einflusses der ökonomischen Situation – davon aus, dass diese Spielräume auf lokaler Ebene zumeist in einer Kosten-Nutzen-Manier ausgenutzt werden. Geht man – wie ich – nicht von komplett informierten Kosten-Nutzen-Maximiererinnen und -Maximierern aus, so muss die individuelle Entscheidungssituation als komplexere soziale Situation ebenfalls einbezogen werden, um die Formen lokaler *Governance* zu erklären. Es kann nach einer solchen Logik nicht einfach von den strukturell und institutionell gegebenen Spielräumen (ökonomische Situation und Professionalisierungsgrad) auf kollektives *Governance*-Handeln geschlossen werden. Auf die hier angesprochenen Agency-Handlungen gehe ich in Kapitel 3.2.4 genauer ein.

3.2.3 Weitere mögliche Entstehungsbedingungen

Die ökonomische Situation einer Gemeinde sowie ihr administrativ-politischer Professionalisierungsgrad spielen in der hier vorliegenden Analyse der lokalen *Governance* eine zentrale Rolle. In der *Urban-Governance*-Literatur nennen die Autorinnen und Autoren jedoch noch weitere mögliche Bedingungen, die Unterschiede zwischen der lokalen *Governance* erklären könnten. Warum fokussiere ich mich in meinem Forschungsdesign nicht stärker auf eine dieser Bedingungen? Das vorlie-

gende Teilkapitel soll Antworten auf diese Frage liefern, indem ich diese weiteren Bedingungen im Kontext der Schweizer Agglomerationsgemeinden diskutiere.

Die *Beziehungen zur höheren Staatsebene* und die *Wichtigkeit nationaler Regelungen und Gesetze* – die für einige der besprochenen *Urban-Governance*-Ansätze wichtige Bedingungen für lokale *Governance* sind – spielen in der föderal organisierten Schweizer Gemeindelandschaft bezüglich der kommunalen Raumplanung und der lokalen Entwicklungsbestrebungen eine wichtige Rolle. Denn obwohl die Gemeinden über eine relativ hohe Autonomie verfügen (vgl. auch Kapitel 2.1), sind gesetzliche Grundlagen, die kantonalem oder nationalem Recht entstammen, auf lokaler Ebene relevant. Die höheren staatlichen Ebenen geben diese Handlungsspielräume entweder über klar definierte lokale Spielräume vor oder überlassen den Gemeinden explizit gewisse Aufgabenbereiche, indem sie ihnen keine oder nur spärlich definierte gesetzliche Grundlagen liefern.

Erstens bestimmen die Kantone auf Basis der nationalen Vorgabe die verschiedenen Policy-Instrumente, die für kommunale Raumplanung zur Verfügung stehen. Obwohl gewisse kantonale Spielräume gegeben sind, ähneln sich die Instrumente gemäß Muggli (2011) zwischen den Kantonen bezüglich ihrer Nutzungsmöglichkeiten und Funktionen weitgehend. Mit wenigen Ausnahmen (etwa im Kanton Basel Stadt) verfügen alle Gemeinden über das letzte Wort, wenn es um genaue Zonierungen und das Erteilen von Baubewilligungen geht. Zudem bestimmen sie über Wahl und Nutzung weiterer möglicher Policy-Instrumente.

Obwohl die für die Gemeinden maßgebenden *Richtpläne* auf kantonaler Ebene entschieden werden – es also durchaus Unterschiede zwischen den Kantonen geben kann –, sind auch diese als Quelle für Differenzen zwischen den Formen lokaler *Governance* eher vernachlässigbar. Denn die Entwicklungen der letzten Jahre lassen auf eine zunehmende Kongruenz der wichtigsten kantonalen raumplanerischen Ziele schließen: Beschränkung der zukünftigen baulichen Entwicklung auf die bereits eingezonten Areale für neue Bauten und Einschränkung praktisch aller Gemeinden in ihrer Freiheit, neue Gebiete als Bauland einzuzonen (ARE 2005, 2009).⁷

Wenn es zweitens um nationale Gesetzgebungen geht, kann der neuen Agglomerationspolitik des Bundes ein gewisser Stellenwert für lokales Handeln einge-

7 Das am 1. Mai 2014 in Kraft gesetzte, revidierte Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) zielt in die gleiche Richtung. Dies wird sichtbar anhand des Artikels 15, der nur noch Einzonungen erlaubt, wenn die Nutzung von Reserven in Bauzonen innerhalb der nächsten 15 Jahren geltend gemacht werden kann. Diese Bestimmung kommt in vielen Gemeinden einem faktischen Einzonungsstopp gleich, sind doch die heutigen Baulandreserven häufig so groß, dass sie bereits nach heutigem Ermessen in den nächsten 15 Jahren nicht benötigt werden.

räumt werden. Vor allem beim Einreichen von Projektanträgen für *Agglomerationsprogramme*, *Projets urbains* und *Modellvorhaben* ist die Beteiligung von Gemeinden unentbehrlich – sie haben also einen gewissen Handlungsspielraum für kommunale Entwicklungen, wenn sie gemeinsam mit anderen Gemeinden und den jeweiligen Kantonen Anträge zur Finanzierung urbaner Projekte einreichen. Auch hier haben jedoch alle Gemeinden grundsätzlich die gleichen Voraussetzungen. Nationale Beschlüsse, die zum Ausbau von Infrastruktur aller Art führen, sind für viele Gemeinden relevant. Solche Entschlüsse sind vor allem darum wichtig, weil sie lokale Ungleichheiten schaffen können, indem zum Beispiel die Linienführung für Eisenbahn- oder Straßenprojekte im Extremfall über wirtschaftliche Prosperität oder Niedergang entscheiden kann. Solche Aspekte werden in Betracht gezogen, wenn sie Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation einer Gemeinde haben und gehören daher zur bereits erwähnten *ökonomischen Situation einer Gemeinde*.

Eine letzte Bemerkung zu den von höheren staatlichen Ebenen vorgegebenen juristischen Bedingungen schulde ich an dieser Stelle dem Steuerwettbewerb sowohl zwischen den Kantonen als auch zwischen den Gemeinden. Die kommunale Entscheidungsfreiheit, auf lokaler Ebene das Steuerniveau selbst bestimmten zu können, führt neben den unterschiedlichen kantonalen Steuersystemen zu einem relativ starken Wettbewerb zwischen den Schweizer Gemeinden (Feld und Kirchgässner 2001). Dieser Wettbewerb spielt für die Entstehung lokaler *Governance* eine wichtige Rolle. Ich beziehe ihn in die Analyse ein, indem ich die verschiedenen ökonomischen Situationen der untersuchten Gemeinden berücksichtige.

Die Möglichkeiten der *demokratischen Mitsprache auf kommunaler Ebene*, die von Kantor *et al.* (1997) als wichtige Bedingung für das Entstehen unterschiedlicher Formen lokaler *Governance* erwähnt werden, sind in allen Schweizer Gemeinden respektive Kantonen hinsichtlich der Instrumente der direkten Demokratie grundsätzlich ähnlich ausgebaut. Die Art der Mitsprache verändert sich auf kommunaler Ebene vor allem dann, wenn Gemeindeversammlungen zugunsten von lokalen Parlamenten abgeschafft oder das reine Milizsystem der Exekutive aufgegeben werden. Diese Aspekte werden jedoch bereits mittels des *Professionalisierungsgrads einer Gemeinde* analytisch abgedeckt. Was jedoch in Bezug auf räumlich relevante Entwicklungsprojekte immer wieder eine gewisse Relevanz aufweist, sind *Oppositions- oder Protestbewegungen* lokaler Parteien, Interessengruppen oder der Bevölkerung gegen eine räumliche Veränderung (vgl. für Beispiele aus der Schweiz Wolff 2012; Devecchi 2012).

Wie sieht es (neben der Gemeindegröße) mit den Unterschieden zwischen Agglomerationsgemeinden als Ursachen für Divergenzen in der lokalen *Governance* aus? Oliver (2012a, 2012b) spricht vor allem den US-amerikanischen Kontext an, wenn er ethnisch und religiös extrem segregierte suburbane Gemeinden beschreibt – Faktoren, die in der Schweiz sehr viel weniger relevant sind. Hier unterscheiden sich die Agglomerationsgemeinden vor allem hinsichtlich ihrer sozioökonomischen

Zusammensetzung und der politischen Einstellung ihrer Bürgerinnen und Bürger (Kübler *et al.* 2013). Ersteres beziehe ich über eine Betrachtung *der ökonomischen Situation einer Gemeinde* mit ein. Denn Gemeinden mit einem strukturell schwierigen Stand im Wettbewerb um bessere Steuerzahlerinnen und Steuerzahler ziehen häufig auch sozial schwächere Einwohnerinnen und Einwohner an. (Schaltegger *et al.* 2011). Die Unterschiede in der politischen Einstellung der Bürgerinnen und Bürger schlagen sich logischerweise nicht nur in den kantonalen und nationalen Abstimmungen und Wahlen nieder, sondern auch in den kommunalen (Exekutiv-)Wahlen. Unterschiedliche parteipolitische Zusammensetzungen der Exekutive können selbstverständlich eine Rolle spielen, wenn es um die Form der lokalen *Governance* geht. Möglicherweise wird dieser Faktor jedoch durch die Tatsache überprägt, dass es linke Politikerinnen und Politiker nur in Ausnahmefällen schaffen, in kleinen, aber auch in mittleren Gemeinden überhaupt gewählt zu werden oder in einer solchen Zahl präsent zu sein, um die politische Strategie einer Gemeinde maßgeblich zu verändern (Ladner 1994, 2005; Geser 2002).⁸ Trotzdem wird den politischen Einstellungen der Exekutivpolitikerinnen und -politiker in der Analyse eine gewisse Relevanz zugestanden.

3.2.4 Zwischenfazit: Erklärungsbedingungen für lokale Governance

Ich möchte an dieser Stelle die grundlegenden Aussagen des Theoriekapitels zusammenfassen, die untersuchungsleitenden Forschungsfragen anhand der theoretischen Debatte in anwendbaren Analyseleitlinien konkretisieren und so eine Überleitung in die nächsten Kapitel formulieren, in denen es um die iterative Erarbeitung von Arbeitstypologien, die Darstellung meines Forschungsdesigns sowie sowohl um die Art und Weise der Datenerhebung als auch um die Datenstrukturierung und -analyse gehen wird.

Der Überblick über die Entwicklung der Forschung zu urbanen Räumen zeigt, dass nicht nur strukturelle *oder* individuelle Faktoren und Bedingungen die unterschiedlichen Formen der metropolitanen respektive lokalen städtischen *Governance* erklären können, sondern dass strukturelle und individuelle Faktoren einander gegenseitig bedingen. Diese Ausgangslage nehme ich ernst, indem ich die Entstehung von lokaler *Governance* als Zusammenspiel von strukturellen und individuel-

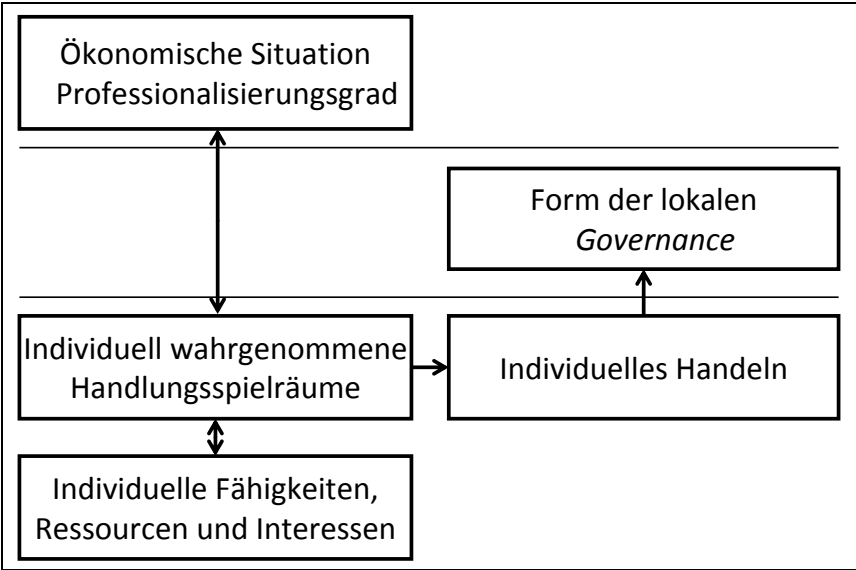
8 So stellen gemäß Ladner (1994, 2005) die bürgerlichen Parteien FDP, CVP und SVP über 60 Prozent der Kommunalpolitikerinnen und -politiker in kleineren und mittelgroßen Gemeinden. Die SP stellt nur 10 Prozent der Exekutivmitglieder, wobei diese Zahl in größeren Gemeinden deutlich zunimmt.

len Entstehungsbedingungen betrachte, das lokale *Governance* in der Raumordnungspolitik in Schweizer Agglomerationsgemeinden erklärt.

Ich argumentiere im vorliegenden Kapitel demnach, dass strukturell-institutionelle Bedingungen Handlungsspielräume schaffen, die von lokalen Akteurinnen und Akteuren wahrgenommen und durch individuelles Akteurshandeln ausgenutzt werden – oder möglicherweise auch nicht. Um Fallgemeinden auszuwählen sowie die empirischen Daten und die daraus gewonnenen Erkenntnisse später zu strukturieren, fokussiere ich mich erstens auf die *ökonomische Situation*, in der sich eine Gemeinde befindet, weil die ökonomische Situation für die Gemeinden im Steuerwettbewerb als relevant erscheint. Zweitens ziehe ich den *kommunalen Professionalisierungsgrad* von (Bau-)Verwaltung und Exekutive bei der Fallauswahl in Betracht, da die kommunalen Ressourcen eine wichtige Rolle hinsichtlich der Entscheidungs- und Steuerungskapazität spielen. Zudem können durch diesen Fokus die Größenunterschiede von Umlandgemeinden und die Vielfalt an *Governance*-Formen in Agglomerationsgürteln besser abgebildet werden.

Die definitive Systematik, auf deren Grundlage ich geeignete Untersuchungsgemeinden auswählen, die Formen ihrer lokalen *Governance* beschreiben sowie Ähnlichkeiten und Unterschiede der Formen analysieren und erklären möchte, findet sich in Abbildung 7.

Abbildung 7: Systematik zur Erklärung verschiedener Formen der lokalen *Governance*



Quelle: eigene Darstellung.

Um diese Aussagen analytisch nutzbar zu machen, ist an dieser Stelle die Konkretisierung der untersuchungsleitenden Forschungsfragen sinnvoll. Zur Erinnerung: Ich fragte erstens nach den Gemeinsamkeiten und Unterschieden verschiedener beobachtbarer Formen von lokaler *Governance* in Schweizer Agglomerationsgemeinden. Zweitens fragte ich nach den Entstehungsbedingungen für diese Formen von *Governance* und drittens nach deren *Outcome*, also nach dem Einfluss verschiedener Formen von *Governance* auf die konkret gebauten suburbanen Siedungslandschaften.

Die in Tabelle 3 zusammengestellten – und durch die eben geführte Theoriediskussion zugespitzten – Leitfragen geben demnach den Analyseraster vor, auf dem die Interviewfragen in den halbstrukturierten Befragungen (vgl. genauer Kapitel 4.2.3), die Darstellung der neun Fallstudien (vgl. Kapitel 4.2 und ab Kapitel 5) sowie schließlich die analytische Aufarbeitung der Entstehungsbedingungen für verschiedene Formen lokaler *Governance* und deren Einfluss auf die gebaute Umwelt in den neun Untersuchungsgemeinden (ab Kapitel 8) basieren.

Tabelle 3: Die konkretisierten analytischen Leitfragen zur Beantwortung der drei Forschungsfragen sowie zur Strukturierung der Datenerhebung und -analyse, die erwähnten theoretischen Fundamente

	THEORETISCHES FUNDAMENT	KONKRETISIERTE ANALYTISCHE LEIT-FRAGEN
(1) Unterschiede und Gemeinsamkeiten verschiedener Formen lokaler Governance	Lokale <i>Governance</i> definiert als Form der öffentlich-privaten Zusammenarbeit, beobachtbar an der routinehaften Nutzung der Policy-Instrumente (vgl. Pierre 2011)	Welche Policy-Instrumente werden in einer Gemeinde routinehaft genutzt? Welche Policy-Instrumente werden in einer Gemeinde zusätzlich genutzt?
	Wahl und Nutzung von Policy-Instrumenten als soziale Momente, welche die Beziehung zwischen dem Staat und seinen Bürgerinnen und Bürgern beschreibbar machen (vgl. Lascoumes & Le Galès 2004, 2007; Hood 1983, 2007)	Wie und wofür werden die raumwirksamen Policy-Instrumente genutzt? Was sind die Handlungsrationale, die hinter dieser Nutzung der Policy-Instrumente stehen?
	Policy-Agenda als Erkennungsmerkmal verschiedener Formen von <i>Governance</i> (vgl. Pierre 2011; Stone 1989, 1993)	Was sind die zentralen Agendaziele einer Gemeinde?
(2) Entstehungsbedingungen für lokale Governance	Ökonomische Situation, politisch-administrative Professionalisierung und individuelle Fähigkeiten und Ressourcen als Entstehungsbedingungen für unterschiedliche lokale Handlungsspielräume/Scopes (vgl. u.a. Pierre 2011; Sellers 2002a; Savitch & Kantor 2002; Sager 2005, 2006; Oliver 2012a, Stone 1989, 1993)	Wie nehmen lokale Akteurinnen und Akteure die ökonomische Situation und den Professionalisierungsgrad ihrer Gemeinde wahr? Welche individuellen Ressourcen und Möglichkeiten werden auf lokaler Ebene wahrgenommen?
	Lokale Handlungsrationale als Resultat der individuellen Situationswahrnehmung von strukturell-institutionellen und individuellen Bedingungen	Welche lokalen Handlungsspielräume und mögliche Handlungsrationale leiten die Akteurinnen und Akteure aus strukturell-institutionellen Bedingungen und individuellen Ressourcen ab?
	Individuell geäußerte Handlungsrationale als Erklärungsgrundlage für verschiedene Formen lokaler <i>Governance</i> (vgl. Giddens 1984; Savitch & Kantor 2002)	Wie werden die wahrgenommenen Handlungsspielräume, entstehend aus strukturell-institutionellen Bedingungen und individuellen Ressourcen, lokal genutzt?
(3) Governance und ihr Outcome	Wie wirken sich die verschiedenen Formen lokaler <i>Governance</i> auf die Siedlungslandschaft aus?	(vgl. genauer im Kapitel 9)

Quelle: eigene Darstellung.

3.3 VON THEORIE ZU EMPIRIE UND ZURÜCK: DIE ITERATIV ERARBEITETEN ARBEISTYPOLOGIEN

Wie bereits im Kapitel 2.4 angedeutet, ermöglicht die Beobachtung der Wahl bestimmter Policy-Instrumente und ihrer Nutzung in einer spezifischen Art und Weise Rückschlüsse auf die soziale und politische Situation respektive die Art der öffentlich-privaten Zusammenarbeit, die zu genau dieser Wahl und Nutzung geführt hat. Es ist darum naheliegend, die kommunal gewählten und genutzten Policy-Instrumente als Basis für die empirische Beschreibung der neun Fallstudien und somit als Grundlage für die Analyse und Erklärung verschiedener Formen lokaler *Governance* heranzuziehen.

Um die erste Forschungsfrage nach den Unterschieden und Gemeinsamkeiten verschiedener Formen lokaler *Governance* systematisch zu beantworten, formulierte ich Ende des letzten Teilkapitels fünf analytische Leitfragen, die auf die raumwirksamen Policy-Instrumente abzielen, die in den untersuchten Gemeinden zur Anwendung kommen. Die ersten beiden Fragen sind deskriptiver Natur und fragen nach den benutzten Policy-Instrumenten. Die drei letztgenannten Fragen hingegen zielen auf die analytische Erfassung der Gründe, die hinter der Wahl und Nutzung dieser Instrumente stehen.

Um keinen analytischen Wildwuchs zu generieren, ist trotz des explorativen Vorgehens eine gewisse Systematisierung der genutzten Policy-Instrumente und der beobachteten Handlungsrationale sinnvoll. Dieses Teilkapitel widmet sich diesen Systematisierungen, anhand derer ein Fallprotokoll zur Beschreibung der lokalen raumwirksamen Prozesse in den neun Untersuchungsgemeinden abgeleitet wird (siehe Tabelle 5 auf Seite 87).

Wie einleitend erwähnt, folge ich einem iterativ-explorativen Forschungsdesign (vgl. detaillierter Kapitel 4). Die nun folgenden Ausführungen zu den zwei Arbeitstypologien, die einerseits drei Arten raumwirksamer Policy-Instrumente (*reguläre*, *optionale* und *weitere* Instrumente) und andererseits drei unterschiedliche Handlungsrationale (*passiv*, *reaktiv* und *proaktiv*) analytisch nutzbar machen, sind somit nicht das Resultat reiner Deduktion. Sie entstanden vielmehr in einem iterativen Prozess (auch anhand der Interviewaussagen) während der ersten Datenerhebungs- und Analysephase. Beide iterativ gewonnenen Arbeitstypologien werden benutzt, um – gemäß den im letzten Teilkapitel konkretisierten analytischen Leitfragen – die in der ersten Forschungsfrage aufgeworfenen Ähnlichkeiten und Unterschieden verschiedener Formen lokaler *Governance* in den neun Fallstudien zu erfassen und aufzuzeigen.

In einer iterativ-explorativen Forschungslogik wird – grundsätzlich ausgedrückt – die strikte Trennung zwischen einer theoretisch-deduktiven Phase sowie der Datenerhebungs- und Analysephase aufgegeben (Yom 2015; Laitin 2013). Man be-

gibt sich vielmehr mit einigen Forschungsfragen und bestimmten theoretischen Grundlagen ins empirische Feld und entwickelt Analysekategorien, Forschungsinteresse und -erkenntnisse im Laufe des Forschungsprozesses weiter.

Ein wichtiger Teil dieses Kapitels ist es, Transparenz darüber zu schaffen, welche Teile der Forschungsarbeit deduktiv hergeleitet wurden respektive welche Teile das Resultat der empirischen Forschung sind. Dieses Teilkapitel basiert deswegen auf theoretischen Ausführungen, nimmt aber auch gewisse empirische Resultate vorweg und somit eine Scharnierfunktion zwischen Theorie und Empirie ein.

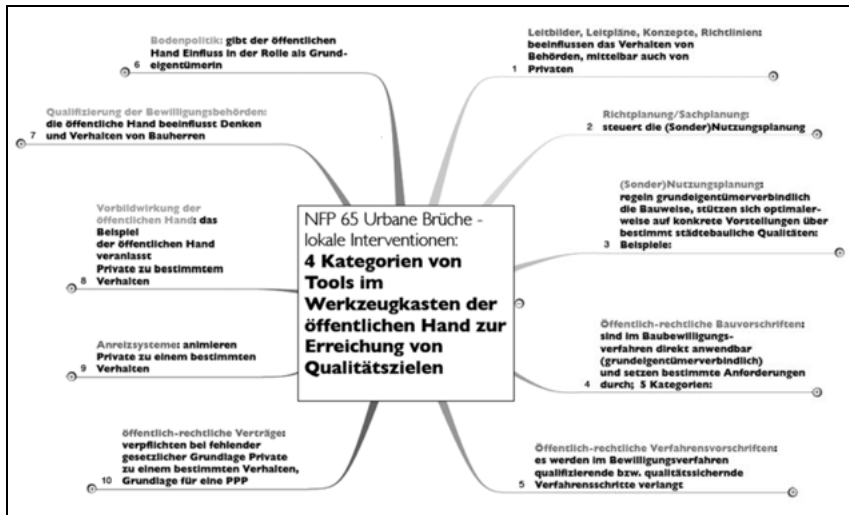
Reguläre, optionale und weitere raumwirksame Policy-Instrumente

Welche Policy-Instrumente werden also lokal genutzt, um raumwirksam zu handeln? Und wie lassen sich diese sinnvoll systematisieren? Aus zwei Gründen macht auf der Suche nach Antworten auf diese zwei Fragen ein iterativ-exploratives Vorgehen Sinn. Erstens sind systematische Arbeiten über die tatsächliche Nutzung von Policy-Instrumenten in der schweizerischen kommunalen Raumordnungspolitik selten (vgl. Knoepfel *et al.* 2012). Zweitens können raumwirksame Policy-Instrumente in unterschiedlicher Art und Weise systematisiert werden.

Grundlage für die empirische Feldforschung ist die Übersicht über raumwirksame Instrumente, die Muggli (2011; vgl. auch Van Wezemael *et al.* 2014) im Rahmen unseres Forschungsprojektes mittels seines Werkzeugkastens der öffentlichen Verwaltung zur Schaffung von Raum und Qualität erarbeitete (vgl. Abbildung 8). Muggli (2011) konkretisiert anhand juristischer Unterscheidungen die kommunal verfügbaren raumwirksamen Instrumente in vier Kategorien: (1) Leitbilder und Konzepte, (2) öffentlich-rechtliche Planungsinstrumente, (3) Verträge und Anreizsysteme und (4) Vorbildwirkung der öffentlichen Hand sowie ihr qualifizierendes Eingreifen in private Planungsvorhaben.

Für die Datenerhebung zeigte sich diese Systematik als geeignet, ermöglicht sie doch eine umfassende Erfassung kommunal genutzter raumwirksamer Policy-Instrumente. Um eine fruchtbare Analyse der Nutzungsart dieser Instrumente zu leisten, drängte sich jedoch bald eine geeignetere Systematisierung auf. Unter anderem zeigt sich zum Beispiel, dass die Vielzahl öffentlich-rechtlicher Planungsinstrumente in den Gemeinden auf unterschiedlichste Art und Weisen benutzt werden: Alle Gemeinden nutzen die durch höheres Recht vorgeschriebenen *Nutzungspläne*, jedoch nicht alle Gemeinden *Sondernutzungspläne* – beides Instrumente, die in Mugglis Systematik derselben Unterkategorie angehören. Weiter nutzen bestimmte Gemeinden ihre *Nutzungspläne*, um entweder Anreize zur Animation privater Investitionen zu schaffen oder um private Akteurinnen und Akteure in ihrem Denken zu beeinflussen. Die Zuschreibung und Abgrenzung der benutzten Instrumente zu bestimmten Kategorien erwies sich durch diese Beobachtungen als ungeeignet.

Abbildung 8: Der Werkzeugkasten der öffentlichen Hand



Quelle: Muggli (2011).

Im Laufe der Datenerhebung zeigte sich, dass eine zwar ebenfalls juristisch geprägte, aber anders organisierte Einteilung der raumwirksamen Policy-Instrumente sinnvoller ist. Die kommunal genutzten Policy-Instrumente teile ich demzufolge den im Kapitel 2.1.2 bereits erwähnten, folgenden drei Kategorien zu (vgl. Tabelle 4 für Beispiele):

1. Reguläre Policy-Instrumente sind durch höhere Staatsebenen juristisch im Rahmen der Raumplanungsgesetzgebung vorgeschriebene Instrumente: Die Instrumente dieser ersten Kategorie sind in ihrer Nutzung durch höhere politische Instanzen – in diesem Fall durch die Kantone – vorgeschrieben.
2. Optionale Policy-Instrumente im Rahmen der Raumplanungsgesetzgebung: Mit dem zweiten Instrumententyp beschreibe ich Policy-Instrumente, die grundsätzlich dem Raumplanungsrecht entstammen, jedoch optional nutzbar, also nicht durch höhere Instanzen in ihrer Nutzung vorgeschrieben sind.
3. Übrige Policy-Instrumente wie Bodenpolitik, informelle Netzwerke und weitere genutzte Instrumente: Die dritte Kategorie umfasst letztendlich alle kommunal genutzten Policy-Instrumente, die nicht Teil des kantonalen oder kommunalen Raumplanungsrechts sind.

Diesen drei Kategorien begegnen wir in den Fallbeschreibungen wieder, in denen die routinemäßige Wahl und Nutzung raumwirksamer Policy-Instrumente der jeweili-

gen Gemeinden anhand des Fallprotokolls dargestellt werden (vgl. dazu das Fallprotokoll in Tabelle 5 auf Seite 87).

Tabelle 4: Auswahl an benutzten Policy-Instrumenten in der kommunalen Raumordnungspolitik der neun Fallgemeinden, geordnet nach den drei definierten Typen von Instrumenten

REGULÄRE POLICY-INSTRUMENTE	OPTIONALE POLICY-INSTRUMENTE	WEITERE INSTRUMENTE
Öffentlich-rechtliche Bauvorschriften wie kommunale Bau- und Zonenordnung sowie Zonenplan Kommunale Richtpläne (wenn vorgeschrieben)	Verfahrensvorschriften für die Planung (in der BZO verankert wie Gestaltungsplanpflicht, Begutachtungspflicht/Ortsbildkommission) Sondernutzungsplan (Arealüberbauung/Bebauungsplan, öffentlicher/privater Gestaltungsplan, Quartierplan) Öffentliche/private Konkurrenzverfahren (Architekturwettbewerb, Investorenwettbewerbe) Teilrichtplan Planungszone	Kommunale Bodenpolitik (öffentlicher Land-/Immobilienkauf, Landabgabe im Baurecht, öffentliche Projektentwicklung) Nutzung von kommunalen Finanzierungsquellen oder Finanzquellen höherer staatlicher Ebenen, die nicht per se raumplanerischen Ursprungs sind (Infrastrukturprojekte, Hochwasserschutzmaßnahmen, Agglomerationsprogramme, <i>Projets urbains</i> , Modellvorhaben) Erarbeitung von Leitbildern/Entwicklungszielen Aufbau formeller und informeller Netzwerke Heben und Senken des kommunalen Steuerlevels

Quelle: eigene Darstellung.

Passive, reaktive oder proaktive Handlungsrationale

Wie können nun – nach der Systematisierung der benutzten Policy-Instrumente – die sich dahinter verbergenden kollektiven Handlungsrationale systematisiert werden? Lascoumes und Le Galès (2004, 2007), Howlett (1991) oder auch Hood (1983; vgl. auch Hood und Margetts 2007) argumentieren, dass die Wahl eines bestimmten Policy-Instrumentes und somit die dieser Wahl zugrunde liegenden *kollektiven* und *individuellen* Handlungsrationale immer die grundsätzliche Haltung eines (lokalen) Staates gegenüber seinen Bürgerinnen und Bürgern ausdrückt.

Drei Beispiele: Verurteilt eine Richterin die Angeklagte in einem Mordfall zu einer bestimmten Strafe, so kann in einer vergleichbaren Situation ein anderer Richter einen anderen Angeklagten zu einer niedrigeren beziehungsweise höheren Strafe verurteilen. Die juristischen Spielräume lassen solches Verhalten bisweilen zu (vgl.

hierzu die Literatur zur *Street-level Bureaucracy*, Lipsky 2010; Durose 2011; Lipsky 1980). Auch in Gesetzgebungsprozessen zeigen sich solche Unterschiede. Während bestimmte Kantone eine Pauschalbesteuerung zulassen, ist dieses Instrument in anderen Kantonen nicht vorgesehen – ermöglicht durch föderal vorgegebene Kompetenzen und Spielräume. Ähnliches gilt in der kommunalen Raumplanung: In einer Gemeinde endet die regelkonforme Eingabe eines Einfamilienhauses – wie sich in den ersten empirischen Beobachtungen zeigte – in der unkomplizierten Aussprache einer Baubewilligung. In einer anderen Gemeinde verweigern hingegen die kommunalen Behörden die Bewilligung trotz Regelkonformität, weil das sich Gebäude aufgrund der geplanten Gestaltung nicht in die bereits bestehende Quartiersstruktur einfügt.

Es zeigen sich somit in den beiden Situationen – trotz einer vergleichbaren Delikt-, Politik- respektive Baugesuchslage – unterschiedliche »Staatsverständnisse«, verschiedene »politische respektive juristische Kulturen« oder eben unterschiedliche individuelle respektive kollektive »Handlungsrationale« der öffentlichen Behörde oder des Gesetzgebers, welche die Beziehungen zwischen dem Staat und seinen Bürgerinnen und Bürgern prägen. Beobachtete Handlungsrationale in Situationen, die sich durch bestimmte Spielräume auszeichnen, zeigen somit das Rollenverständnis auf, das eine Einzelperson oder ein Kollektiv der öffentlichen Behörden dem Staat zuschreibt – respektive das Rollenbild, welches staatliche Institutionen ihren Behörden einprägen.

Um das individuelle oder kollektive Staatsverständnis respektive die Grundwerte politischer Kultur systematisch erfassen zu können, können unterschiedliche Konzeptionen herangezogen werden. Die geläufigste ist die Abbildung der politischen Haltung beziehungsweise der Parteienzugehörigkeit in einer Typologie, mit der Personen auf einer links-rechts sowie liberal-konservativen Achse eingeordnet werden (Hermann und Leuthold 2003, 2001; Seitz 1997; Kriesi *et al.* 1996). Gegen eine solche Typologie spricht im hier vorliegenden Fall die einerseits empirisch beobachtete und andererseits wissenschaftlich beschriebene Feststellung, dass politische Entscheidungen auf lokaler Ebene in kleineren und mittelgroßen Gemeinden oft nicht parteipolitisch gefärbt sind, Parteien im Vergleich zu großen Städten weniger Einfluss haben oder oft Parteilose in lokale Exekutivämter gewählt werden (Geser 2002; Ladner und Steiner 2003; Ladner 1994, 2008; Oliver 2001, 2012a).

Zusätzlich können die politischen Ziele kommunaler Raumordnungspolitik häufig nur schlecht auf einer Links-Rechts-Achse verortet werden. Zum Beispiel decken sich links-grüne Anliegen (wie Umweltschutz und innere Verdichtung) auf den ersten Blick häufig mit rechts-bürgerlichen Ideen (wie landwirtschaftliche Bewirtschaftung): Wirtschaftsfreundliche Kreise sind einer inneren Verdichtung ebenso wenig abgeneigt wie linke Politikerinnen und Politiker – wenn auch aus jeweils unterschiedlichen Gründen. Die politische Debatte um das im Mai 2014 in Kraft getretene, neue nationale Raumplanungsgesetz zeigt: Politische Konflikte in der

Raumordnungspolitik entzündeten sich momentan eher anhand von Fragen hinsichtlich der Notwendigkeit von stärkeren oder schwächeren staatlichen Regulierungen und Interventionen sowie der (Nicht-)Notwendigkeit des zunehmenden Einflusses des Bundes auf kantonale und kommunale Fragen der Raumplanung.

Zielführender ist es darum – auch vor dem Hintergrund eines *Governance*-Ansatzes mit dem Fokus auf die öffentlich-privaten Austauschbeziehungen –, eine Systematisierung heranzuziehen, die auf die Art und Weise abzielt, wie und ob der (lokale) Staat aus individueller und kollektiver Sicht in raumrelevante Prozesse intervenieren soll – oder eben nicht. Hilfreich ist hierfür die konzeptionelle Verbindung von Staatsverständnis und Steuerungsinstrumenten aus Sicht eines *Governance*-Ansatzes, die Braun und Giraud (2009) konzeptionell erarbeiten (ähnlich argumentiert hinsichtlich städtischer *Governance* auch Kjaer 2009).

Braun und Giraud (2009) entwickeln drei unterschiedliche Typen staatlicher Intervention. Der erste Typ ist der traditionelle *Government-Staat*. Ein solcher Staat reguliert die sozialen, politischen und wirtschaftlichen Beziehungen als starker und interventionistischer Staat, der in bestimmten Bereichen des öffentlichen Lebens Monopolstellungen innehat (z.B. Wohlfahrtsstaat, *Service Public*).

Der im Zuge des Abbaus staatlicher Leistungen in der Thatcher-Ära geschaffene (*neo*-)liberale *Nachtwächterstaat* entspricht einem zweiten Staatsverständnis, in dem lediglich die grundlegende staatliche Kontrolle der von der Politik aufgestellten Regeln im Zentrum steht. Staatliches Handeln beschränkt sich lediglich auf die Kontrolle der privaten Leistungserbringer.

Den *aktiven Interventionsstaat* begreifen Braun und Giraud (2009) drittens als einen Staat, der versucht, seinen Steuerungswillen in verschiedensten Politikbereichen mittels öffentlich-privater Netzwerke und Partnerschaften durchzusetzen. Staatliche Interventionen – sprich der Versuch der Netzbildung und der öffentlichen Beeinflussung – kommen immer dort zum Einsatz, wo rein privat oder staatlich organisierte Märkte zu versagen scheinen. Braun und Giraud bezeichnen diesen Staatstyp dann auch als *Governance-Staat*.

Diesen drei Staatstypen liegen drei unterschiedliche Handlungsrationale zugrunde, die sich durch verschiedene Auffassungen über die staatlich-private Aufgabenteilung, die jeweils zugeschriebenen Kompetenzen und Ressourcen sowie die Marktlogiken voneinander abgrenzen. Angepasst an das Politikfeld der kommunalen Raumordnung ergeben sich folgende drei Arten von zuschreibbaren Handlungsrationen:

Passive Handlungsrationale

Passives Handeln des lokalen Staates zeichnet sich in der lokalen Raumordnungspolitik dadurch aus, dass durch (auf kommunaler Ebene getroffene) Entscheidungen ein individuelles oder kollektives Verständnis von einem lokalen Staat geprägt wird, das sich im Grundsatz dadurch definiert, dass es der Tradition eines Nacht-

wächterstaates folgt. Konkret bedeutet das zum Beispiel, dass die lokale Exekutive gemeinsam mit der Stimmbevölkerung ein kommunales Baureglement sowie einen Zonennutzungsplan vorlegt, deren Regeln und Zonierungen bis zur Wiederüberarbeitung lediglich auf privates Einhalten kontrolliert werden. Lokalstaatliche Interventionen sind dadurch bei Einhaltung der Regeln selten. Die Detailgestaltung und -nutzung neuer Bauten wird in liberal geprägten passiven Handlungsrationalen grundsätzlich den privaten Investorinnen und Investoren sowie der Marktlogik – oder aber auf erzwungen passive Art den Privaten – überlassen, weil die fehlenden kommunalen Ressourcen aktivere Handlungen unmöglich machen.

Reaktive Handlungsrationale

Reaktive Handlungsrationale zeigen sich immer dann, wenn von einer passiven Rolle Abstand genommen wird: Lokale Akteurinnen und Akteure fällen individuelle oder kollektive Entscheidungen und überlassen damit die Nutzung und Gestaltung von raumordnungsrelevanten Projekten nicht vollständig den privaten Akteurinnen und Akteuren. Beispiel für ein solches Verhalten sind unter anderem reaktive Interventionen in laufende private Projekte, die grundsätzlich den aufgestellten Regeln, aber nicht zwingend anderen öffentlichen Interessen entsprechen (etwa freiwillige, »beratende« bilaterale Gespräche oder die Anwendung einer Ästhetikklausel im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens). Anreizsysteme, die aus privater Sicht nur dann genutzt werden können, wenn bei der Projektplanung zumindest in bestimmten Momenten mit der Bauverwaltung oder der kommunalen Exekutive zusammengearbeitet wird, lassen ebenfalls auf eine reaktive Haltung schließen (zum Beispiel bei Bauzonen, die eine Gestaltungsplanpflicht mit dem Anreiz vorsehen, höher oder dichter zu bauen).

Proaktive Handlungsrationale

Eine proaktive Form der lokalen *Governance* unterscheidet sich grundlegend von den beiden anderen Handlungsrationalen, da sich dabei die Rolle des Staates weg von einem *Kontrollorgan* hin zu einem *selbsttätigen, aktiven Player* in der lokalen Raumordnungspolitik verschiebt. Konkret heißt das: Die individuellen und kollektiven Entscheide interpretieren die Rolle des lokalen Staates dahingehend, dass die öffentliche Hand raumordnungsrelevante Projekte selbst plant, aus eigener Tasche finanziert und als Bauherr realisiert, die *nicht* wie Schulhaus-, Werkhof- oder Gemeindehausbauten der genuinen und notwendigen Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur dienen, sondern weitere Zwecke erfüllen. Das betrifft beispielsweise den Erwerb von Boden respektive Liegenschaften, die entweder selbst als Immobilienprojekte durch die Gemeinde gebaut beziehungsweise mittels konkreter Nutzungsverträge wieder an private Investorinnen und Investoren zur Realisierung weiterverkauft werden (z.B. Wohnbauten, Dienstleistungs- und Geschäftsliegenschaften, umfangreiche Grünanlagen).

Fallprotokoll zur systematischen Analyse der Untersuchungsgemeinden

Um die untersuchten Gemeinden systematisch zu analysieren, sie jeweils in ähnlicher Manier darzustellen und um die erste Forschungsfrage zu beantworten, sind die beiden eben erläuterten Systematiken Teil des Fallstudienprotokolls (vgl. Tabelle 5 auf der folgenden Seite). Die empirischen Resultate werden dabei zusammenfassend folgendermaßen wiedergegeben: Ein erster Fokus liegt auf den kommunalen raumrelevanten Strategiezielen. Der zweite Teil gibt die Interviewaussagen zu den routinemäßig genutzten Policy-Instrumenten wieder, immer anhand der Unterscheidung zwischen *regulären*, *optionalen* und *weiteren* Instrumenten. Im gleichen Schritt beschreibe ich die von den Interviewpartnerinnen und -partnern geäußerten Handlungsrationale, die der Wahl und Nutzung der Instrumente zugrunde liegen, und interpretiere, ob sie *passiv*, *reaktiv* oder *proaktiv* einzuschätzen sind. Alle Fallbeschreibungen enden schließlich mit einem kurzen Überblick und einer gesamthafter Einordnung der kollektiven Handlungsrationale in ebendiese drei Kategorien – was das Verständnis des darauf folgenden fallvergleichenden Kapitels vereinfacht.

Tabelle 5: Fallstudienprotokoll zur systematischen Strukturierung der Fallstudien und zur Beantwortung der ersten Forschungsfrage

KONKRETISIERTE ANALYTISCHE LEITFRAGEN	STRUKTUR ZUM AUFBAU DER FALLSTUDIEN ANHAND DER AGENDAZIELE (I), NUTZUNG DER POLICY-INSTRUMENTE (II) UND HANDLUNGSRATIONALE (III)
Was sind die zentralen Agendaziele einer Gemeinde?	(I) Agendaziele Kommunale Strategiepapiere Art der Erarbeitung der politischen Agendaziele
Welche Policy-Instrumente werden in einer Gemeinde routinehaft genutzt?	(II) Nutzung raumwirksamer Policy-Instrumente Reguläre Policy-Instrumente
Welche Policy-Instrumente werden in einer Gemeinde zusätzlich genutzt?	Optionale raumplanerische Policy-Instrumente Weitere Policy-Instrumente
Wie werden die raumwirk-samen Policy-Instrumente genutzt?	(III) Routinehafte, kollektive Handlungsrationale hinter den ge-nutzten Policy-Instrumenten <i>Passive Governance</i> Nachtwächterstaat: - Öffentliche Kontrolle über private Einhaltung der raumplaneri-schen Regeln - Detailplanung wird den Privaten überlassen
Wofür werden genau diese Policy-Instrumente genutzt?	<i>Reaktive Governance</i> - Eingriff in die privaten Gestaltungsfreiheiten durch weiche Steue-rungsformen - Ausnutzen juristischer Spielräume durch kommunale Behörde (falls Projekte grundsätzlich den raumplanerischen Regeln entspre-chen, aber nicht den öffentlichen Zielen) - Öffentlich gesetzte Anreize und Bestimmungen setzen eine Zu-sammenarbeit der Privaten mit den Behörden voraus (falls Private schnell und erfolgreich, dichter respektive mit anderer Nutzung bauen wollen)
Was sind die Handlungsra-tionale, die hinter ebendieser Nutzung der Policy-Instrumente stehen?	<i>Proaktive Governance</i> - Kommunale Behörde ist nicht mehr nur Kontrollorgan, sondern selbsttätige Akteurin in der lokalen Ortsentwicklung - Öffentliche Planung, Durchführung und Finanzierung raumrele-vanter Projekte

Quelle: eigene Darstellung.

