

## Im Inneren der Bauverwaltung

Eigenlogik und Wirkmacht administrativer Praktiken bei Bauprojekten

Bearbeitet von  
Michaela Schmidt

1. Auflage 2016. Taschenbuch. 338 S. Paperback

ISBN 978 3 8376 3333 7

Format (B x L): 14,8 x 22,5 cm

Gewicht: 543 g

Weitere Fachgebiete > Geologie, Geographie, Klima, Umwelt > Geodäsie und  
Geoplanung > Stadtplanung, Kommunale Planung

schnell und portofrei erhältlich bei

  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](http://beck-shop.de) ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

Michaela Schmidt

# IM INNEREN DER BAUVERWALTUNG

Eigenlogik und Wirkmacht  
administrativer Praktiken  
bei Bauprojekten

**Aus:**

*Michaela Schmidt*

## **Im Inneren der Bauverwaltung**

### **Eigenlogik und Wirkmacht administrativer Praktiken bei Bauprojekten**

November 2016, 338 Seiten, kart., zahlr. z.T. farb. Abb.,  
39,99 €, ISBN 978-3-8376-3333-7

Wer macht eigentlich unsere Siedlungslandschaft? Diese Frage wird von Städtebauer\_innen sowie Planer\_innen meist beantwortet, indem sie sich selbst ins Zentrum stellen. Jedoch zeigen nicht nur umstrittene Großprojekte wie die Hamburger Elbphilharmonie oder der Berliner Flughafen, dass hierbei auch die Bauverwaltung eine in ihrer Wirkmacht oft unterschätzte Rolle spielt – sie ist es, die im Modus des Erteilens von Baugenehmigungen aktiv in das Leben und in die gebaute Umwelt eingreift. Abseits allfälliger Klischees wendet sich Michaela Schmidts Studie Bauprojekten in Schweizer Gemeinden und Kleinstädten zu, um dem Einfluss von Verwaltungen im Alltäglichen auf den Grund zu gehen und die realen Zusammenhänge und Wirkungen von städtebaulichen, politischen und administrativen Prozessen sichtbar zu machen.

**Michaela Schmidt** (Dr. sc. ETH), geb. 1983, ist seit 2010 Nachwuchswissenschaftlerin am ETH Wohnforum – ETH CASE der ETH Zürich, Departement Architektur.

Weitere Informationen und Bestellung unter:  
[www.transcript-verlag.de/978-3-8376-3333-7](http://www.transcript-verlag.de/978-3-8376-3333-7)

# Inhalt

---

**Vorwort** | 9

**Zusammenfassung** | 11

**Danksagung** | 13

**Einleitung** | 15

## **I. Konzeption der Studie** | 25

- 1.1 Forschungsziele und Forschungsfragen | 25
  - 1.1.1 Forschungsziele | 25
  - 1.1.2 Forschungsfragen | 27
- 1.2 Forschungsdesign | 30
  - 1.2.1 Feldzugang und Fallauswahl | 30
  - 1.2.2 Erhebungsmethoden und Datenmaterial | 35
  - 1.2.3 Auswertung des Datenmaterials | 40
- 1.3 Einsatz von Video in der empirischen Forschung | 42
  - 1.3.1 Methodische Implikationen | 44
  - 1.3.2 Videoeinsatz in der vorliegenden Arbeit | 49
  - 1.3.3 Fazit: Videoeinsatz zur Erfassung des Materiellen und Non-Verbalen | 53
- 1.4 Fazit: Leitlinien und Methode der Studie | 55

## **II. Gegenstand und Stand der Forschung** | 59

- 2.1 Forschungsgegenstand Gemeinde | 61
  - 2.1.1 Wissenschaftliche Arbeiten zur Erforschung der Gemeinden in der Schweiz | 61
  - 2.1.2 Variationen des Gemeindebegriffs | 64
  - 2.1.3 Wandel des Gemeindebegriffs in den Wissenschaften | 74
  - 2.1.4 Fazit: Erweiterung des Gemeindebegriffs | 76
- 2.2 Städtebaulicher Diskurs in der Schweiz | 78
  - 2.2.1 Alpenmythos vs. Aggloschweiz | 79
  - 2.2.2 Städtebauliche Leitbilder der Schweiz I | 81
  - 2.2.3 Historischer Abriss des Urbanisierungsprozesses in der Schweiz | 84
  - 2.2.4 Städtebauliche Leitbilder der Schweiz II | 86
  - 2.2.5 Aktueller städtebaulicher Diskurs | 87

- 2.2.6 Schweizer Gemeinde im städtebaulichen Diskurs | 90
- 2.2.7 Fazit: Re-Positionierung der Gemeinde | 93
- 2.3 Verwaltung – Von Max Weber zu New Public Management | 95
  - 2.3.1 Formale Organisationen und Bükratien in den Klassikern und in der neueren Organisationstheorie | 97
  - 2.3.2 Explizite Beschäftigung der Organisationssoziologie mit Bürokratie und Verwaltung | 106
  - 2.3.3 Verwaltungen als Paradegegenstand der Verwaltungswissenschaften | 111
  - 2.3.4 Fazit: Erweiterung etablierter Forschungskonzepte | 115
- 2.4 Fazit: Trans-sequentielle Analyse (TSA) als theoretischer Fokus | 116

### **III. Drei Bauverwaltungen im Kontext | 121**

- 3.1 Visp | 122
  - 3.1.1 Planungskultur | 123
  - 3.1.2 Bauverwaltung | 123
- 3.2 Wetzikon | 126
  - 3.2.1 Planungskultur | 126
  - 3.2.2 Bauverwaltung | 127
- 3.3 St. Margrethen | 129
  - 3.3.1 Planungskultur | 129
  - 3.3.2 Bauverwaltung | 130
- 3.4 Fazit: Kontext der drei Bauverwaltungen | 131

### **IV. Annäherungen | 135**

- 4.1 Bauverwaltung: Wege und Bewegungen im Inneren | 137
  - 4.1.1 (Bau-)Ämter als steingewordene Herrschaft | 138
  - 4.1.2 Einschluss- und Ausschlussmechanismen von Bauämtern am Beispiel von (Amts-)Türen | 141
  - 4.1.3 Fazit: Strukturelle Ordnung von Bauämtern | 152
- 4.2 Das Baubewilligungsverfahren als ordnendes Element | 155
  - 4.2.1 Annäherungen an das Baubewilligungsverfahren | 158
  - 4.2.2 Ablauf des Baubewilligungsverfahrens | 165
  - 4.2.3 Fazit: Alternative Betrachtungsweise der administrativen Prozesse | 172

## **V. Case-Making | 175**

- 5.1 Die administrative Maschinerie wird angeworfen | 177
  - 5.1.1 Wie aus einem Bauprojekt ein administrativer Fall wird | 177
  - 5.1.2 Vorprüfungen und Pläne – Erste Verdichtung der Praxis des administrativen *Case-Making* | 180
  - 5.1.3 Fazit: Ereignis-Prozess-Relationen der Baueingabe | 190
- 5.2 Die Sprechstunde: Eine Arbeitssession als Intermezzo der administrativen Praxis? | 192
  - 5.2.1 Sprechstunde I: Positionierung im Sitzungszimmer | 194
  - 5.2.2 Phänomen der Stellvertretung | 198
  - 5.2.3 Sprechstunde II: Tastbewegungen zwischen Hochbauleiter und Architektin | 199
  - 5.2.4 Fazit: Sprechstunde als Effekt und Zwischenspiel des Verfahrens | 203

## **VI. Vorbereitung und Aufbewahrung | 207**

- 6.1 Das Bauprojekt im Büro der Bauverwalterin | 209
  - 6.1.1 Administrative Praktiken – Vom scheinbar endlosen Prüfen | 210
  - 6.1.2 Ordnung halten: Akten als administrative Informationssegmente und Aktenschränke als multiple Handlungsträger | 216
- 6.2 Fazit: Prozessorientierte Arbeit am Bauprojekt | 224

## **VII. Beurteilung | 227**

- 7.1 Stadtbildkommission: Externe Expertisen und Diskussionen am Objekt | 230
  - 7.1.1 Stadtbildkommission in Aktion | 230
  - 7.1.2 Diskussionen am Bauprojekt | 236
- 7.2 Fazit: Öffnen eines Möglichkeitsraums | 251

## **VIII. Entscheidung | 255**

- 8.1 Der Entscheid wird formuliert | 258
  - 8.1.1 Baukommission in Aktion | 258
  - 8.1.2 Fixierung des Bewilligungsentscheids | 263
  - 8.1.3 Baukommission und Stadtbildkommission im Vergleich | 276
- 8.2 Fazit: Qualifizierung der fragmentierten Siedlungslandschaft | 278

## **IX. Schlussbetrachtung | 281**

- 9.1 Beziehungsordnungen von administrativen Ereignissen und Prozessen | 283
- 9.2 Geographie und Materialität von Ämtern und Arbeitsprozessen | 289

- 9.3 Zeit als relevantes Medium administrativer Praxis | 298
- 9.4 Transformationen des Bauprojektes im Modus der Kooperation | 302
- 9.5 Fazit: 12 Thesen zur administrativen Eigenlogik  
und Wirkmacht der Bauverwaltung auf die gebaute Umwelt | 312

**Referenzen** | 315

- Literaturverzeichnis | 315
- Vignettenverzeichnis | 333
- Videostillverzeichnis | 334
- Abbildungsverzeichnis | 335
- Tabellenverzeichnis | 336

## Zusammenfassung

---

Die Siedlungslandschaft der Schweiz präsentiert sich heutzutage als dicht be- und zersiedelter polyzentrischer Raum, manifestiert durch die vielfältig durchflochtenen Agglomerationsräume des Mittellandes, des Tessins und des Wallis. Städtebauerinnen und Städtebauer sowie Planerinnen und Planer streben eine Re-Qualifizierung dieser fragmentierten Siedlungslandschaft an. Sie vernachlässigen aber eine wichtige Ebene im Diskurs und im Prozess des Städtebaus: die Gemeinde und mit ihr die Bauverwaltung. Die Wirkmacht der Gemeinde war bisher kaum Thema im städtebaulichen Diskurs, obwohl jedes Bauprojekt die administrative Maschinerie durchlaufen muss und die schweizer Gemeinde im europäischen Vergleich über eine ausgeprägte autonome Selbstverwaltung verfügt.

Die vorliegende Studie füllt diese Forschungslücke und gibt erstmals tiefgründige Einblicke in die Arena der Bauverwaltung. Sie untersucht die zentrale und unangetastete Position der Gemeinde und die Eigenlogik der administrativen Praktiken in ihrer Wirkmacht auf Bauprojekte und in deren Summe auf die gebaute Umwelt. In den drei Gemeinden Visp, Wetzikon und St. Margrethen, die gleichsam einen Querschnitt durch die deutschsprachige Schweiz liefern, wurden über einen Zeitraum von zweieinhalb Jahren die administrativen Prozesse beobachtet und zentrale Sitzungen mit der Videokamera aufgenommen. Durch den ethnographischen Zugang gelang es, anstelle einer Gemeindeforschung, die aufzeigt, was eine Gemeinde *ist*, zu verstehen, wie eine Gemeinde *wirkt*. Ermöglicht hat dieser Perspektivwechsel die trans-sequentielle Analyse, die ihrerseits die Fokussierung auf die administrative Praxis und das Objekt in Arbeit (Bauprojekt) in den Mittelpunkt stellt.

Die Studie zeigt dreierlei Hauptkenntnisse: Erstens, in den Alltagsroutinen wird die Bauverwaltung als Prüfungsapparat zunächst reproduziert. Die administrative *Qualifizierung des Bestandes* setzt sich danach in der *Qualifizierung der Fragmentierung* und *Zersiedelung* der gebauten Umwelt fort, auch weil in den



Entscheidungsprozessen häufig nicht die Siedlungslandschaft als Ganzes im Fokus steht, sondern deren vielfältige Teilstücke. Zweitens, der Bewilligungsprozess darf nicht als lineare Abfolge der gesetzlich vorgegebenen Meilensteine gelesen werden, sondern als *fallspezifischer relationaler Prozess*, in dem sich das Verhältnis der einzelnen Arbeitsepisoden und Prozesse jeweils neu konfiguriert. Drittens schafft die Bauverwaltung in der alltäglichen Praxis Möglichkeitsräume, um die geschlossenen Foren und routinierten Bewilligungsabläufe zu durchbrechen. Die Eigenlogik der administrativen Praxis dient in solchen Fällen der *Justierung ihrer Wirkung*, um die Qualifizierung der Siedlungslandschaft jenseits technischer Prüfungskriterien voranzutreiben.

Will man die Fragmentierung der Siedlungslandschaft zukünftig besser kanalisieren, gilt es, die Gemeinde und mit ihr die Bauverwaltung im städtebaulichen Diskurs und Prozess zu re-positionieren. Dabei empfiehlt diese Studie eine Abkehr von der administrativen Logik der Regularien und eine Neufokussierung auf eine möglichst fallspezifische, relationale administrative Praxis, die auf gesetzlich legitimierten Möglichkeitsräumen basiert.

# Einleitung

---

*Abb. 1: Stadtbildkommission, Sitzungstisch, eigenes Foto.*



Die gesellschaftlichen Entwicklungen im 21. Jahrhundert sind stark von Globalisierungsprozessen auf ökonomischer wie auch auf gesellschaftlicher Ebene geprägt, die sich durch steigende Komplexität, Mobilität und Arbeitsteilung der Gesellschaft äußern. In der Geographie kursieren Denkmodelle wie das der *Glokalisierung*, in denen sich globale Phänomene im Lokalen niederschlagen und die Bedeutung zwischen Globalem und Lokalem verhandelt werden (Robertson 1998). Vermehrt ist neben einer Fokussierung auf das Städtische eine zunehmende Wiederentdeckung des Lokalen, der Gemeinde als Lebensraum zu beobachten. Städtische und ländliche Lebensmodelle durchdringen sich beispielsweise in suburbanen und periurbanen Situationen. Die Analysen der Siedungslandschaft der Schweiz verdeutlichen, dass die historischen Pole und Ord-

nungskategorien von Stadt und Land oftmals nicht mehr greifen (Flückiger & Frey 2001, Eisinger 2003, Diener et al. 2005). Die gebaute Umwelt präsentiert sich vielmehr als dicht be- und zersiedelter polyzentrischer Raum; manifestiert durch vielfältig verflochtene Agglomerationsräume des Mittellandes, des Wallis und des Tessins sowie einer zunehmenden Verknappung des Bodens. Laut Bundesamt für Statistik (2014) wohnen aktuell 73 % der Bevölkerung in der Schweiz in diesen städtisch geprägten Gebieten. Volksinitiativen wie die 2012 verabschiedete Zweitwohnungsinitiative, die Revision des neuen Raumplanungsgesetzes oder das lancierte nationale Forschungsprogramm NFP 65 *Neue urbane Qualität* (2011-2014) haben das Ziel, dieser Siedlungsentwicklung entgegenzusteuern, sie einzudämmen oder zu kanalisieren, um, wie es in der Bundesvorlage zum Raumplanungsgesetz heisst: »Die Attraktivität der Schweiz als Wohn- und Arbeitsort zu gewährleisten.«

Im städtebaulichen Diskurs standen bis zur Jahrtausendwende besonders Akteursgruppen aus Politik, Planung und Wirtschaft als entscheidende Einflussgrößen im Zentrum der Debatten (Eisinger 2003, Herzog et al. 2006). Doch jüngst rückt die Gemeinde (und mit ihr die Bauverwaltung) als aktive Siedlungsgestalterin in den Blick der Expertinnen und Experten<sup>1</sup> auf dem Gebiet des Städtebaus (Oswald & Schüller 2003, Schmid 2006, Herzog et al. 2006, Lampugnani 2007). Da die Gemeinde im Zuge der helvetischen Eigenart der ausgeprägten Gemeindeautonomie erstens, über die Steuerhoheit verfügt, zweitens, mit der Bau- und Zonenordnung die bauliche Entwicklung des Territoriums steuert und drittens, an der Durchsetzung ihrer Partikularinteressen interessiert ist (Schmid 2012).

Althergebrachte Gouvernance-Strukturen, Planungskulturen und administrative Praktiken werden im Zuge der Siedlungsentwicklung herausgefordert und führen zu: »Vollzugsprobleme(n) außerhalb jeglicher Routine« (Geser 2002:456). Nicht nur die Bedeutung der kommunalen Ebene – sei es auf Grund der ausgeprägten Gemeindeautonomie oder der großen Anzahl der Bevölkerung, die in Gemeinden lebt – auch der Druck und das Aufgabenspektrum, mit denen Gemeinden konfrontiert werden, wächst. Dies schlägt sich besonders im Alltag des Verwaltungsapparates nieder, der in immer schnellerer Folge neue Regeln, Weisungen und Richtlinien umzusetzen hat, sich den höheren Ansprüchen der Bürgerinnen und Bürger mit wachsendem Bildungs- und Wohlstandsniveau stellen muss und in diesem Zusammenhang bereits bei erstinstanzlichen Entscheidungen größere

---

1 In der Dissertation berücksichtige ich den Leitfaden zur Geschlechtergerechten Sprache der Bundeskanzlei, welche ebenfalls von der ETH Zürich angeraten wird: [www.equal.ethz.ch/rules](http://www.equal.ethz.ch/rules).

Sorgfalt und Transparenz walten lässt – dies, um formelle Beschwerden zu umgehen (ebd.). Zudem ist bei vielen Vollzugsaufgaben, wie sie dem Bau- und Planungswesen eigen sind, der Einbezug von wissenschaftlichem und technischem Expertenwissen nötig, der die Zusammenarbeit mit externen Akteurinnen und Akteuren erfordert. Der Soziologe Hans Geser weist dementsprechend auf den notwendigen Strategiewechsel von Gemeinden hin:

»Ihre Chancen der Selbstbehauptung bemessen sich heute weniger an ihrem Vermögen sich rein defensiv gegen Interventionen überlokaler Akteure zur Wehr zu setzen, sondern immer mehr an ihrer Kapazität, sich offensiv [...] zu behaupten.« (Geser 2002:433)

Neben der Forderung einiger Städtebauerinnen und Städtebauer, die aktive Rolle der Gemeinde resp. der Verwaltung und deren Einfluss auf die Siedlungsentwicklung zu thematisieren (Eisinger 2003, Diener et al. 2006, Schmid 2012), findet sich die Forderung, die Wirkmacht von Organisationen auf ihre (gebaute) Umwelt zu erforschen, ebenfalls in der theoretischen Diskussion der Organisationssoziologie (Allmendinger & Hinz 2002). Hier wird großer Forschungsbedarf gesehen. Denn bisher stand die umgekehrte Richtung des Einflusses der (gebauten) Umwelt auf Organisationen resp. Organisationseinheiten im Zentrum (organisations-)soziologischen Forschens (siehe oben, Kap. 2.2).

Die vorliegende Dissertation wird jene Forschungslücken der Organisationssoziologie und des Städtebaus füllen, wenn ich erstens die administrativen Praktiken zur Begleitung, Beurteilung und Bewilligung von Bauprojekten untersuche und zweitens aufzeige, wie bzw. inwiefern Bauprojekte im Zuge der administrativen Arbeit formuliert resp. re-formuliert werden. Drittens wird analysiert, wie administrative Praktiken auf Bauprojekte und somit auf die gebaute Umwelt wirken. Wichtig dabei ist, dass nicht die Veränderungen eines Bauprojektes im Sinne einer Analyse der *Vorher-Nachher-Situation*, wie sie den Analysen der Disziplin der Architektur eigen ist, im Fokus steht, sondern die administrativen Praktiken und deren fortwährende Arbeit an Bauprojekten. Die Vielfalt der administrativen Praktiken interessiert in einer praxeologischen Perspektive, die die administrative Arbeit in situ und somit *in the making* untersucht, um die *Wirkmacht und Eigenlogik* der Bauverwaltung auf die gebaute Umwelt aufzuzeigen.

Dieses Forschungsziel wird erreicht, indem ich mich dem vielfältig verflochtenen Netz administrativer Praktiken von Bauämtern zuwende und das Innere der bisher unerforschten Arena der administrativen *Blackbox* offenlege. Dabei interessiert ebenso das große Arsenal bestehend aus materieller Infrastruktur (Büromöbel und Büroartefakte) unterschiedlichster Territorien (Eingangsbe-

reich, Gänge, Büros, Sitzungszimmer, Kaffeeraum etc.) wie der komplexe Apparat von Verfahrensweisen und Regeln, die die Durchführungen administrativer Praktiken rahmen und voraussetzen. Im Lichte dessen werden die administrativen Praktiken en détail entlang der einzelnen administrativen Fertigungsschritte zur Beförderung des Bauprojektes durch den administrativen Apparat erforscht. Am Ende wird geklärt sein, welche Wirkung die administrativen Praktiken im Modus ihrer Eigenlogik auf die gebaute Umwelt ausüben und ob im Zuge dessen eine Re-Positionierung der Gemeinde, im Sinne einer qualitativ hochstehenden Siedlungsentwicklung, angebracht ist.

Dieserart leistet die Studie Grundlagenforschung auf mindestens zwei Gebieten: Erstens auf einer theoretischen und methodischen Ebene der Soziologie, da bestehende Konzepte und Methoden hinterfragt und erweitert werden, um den Untersuchungsgegenstand der Bauverwaltung angemessen zu untersuchen. Zweitens auf dem Gebiet des Städtebaus, da mit der Bauverwaltung eine bisher vernachlässigte aber gleichsam wesensimmanente Komponente im Bereich der Siedlungsentwicklung in ihrem administrativen Handeln und Wirken erforscht wird und deren Wirkmacht auf die gebaute Umwelt analysiert wird.

Im ersten Kapitel wird die Konzeption der Studie erläutert. Zunächst erfolgt die Darlegung der Forschungsziele und das Explizieren der Fragestellungen der Dissertation (Kap. 1.1). Daran schließt sich die Erläuterung des Forschungsdesigns (Kap. 1.2) an. Unter dem Stichpunkt *Feldzugang und Fallauswahl* wird vor dem Hintergrund der spezifischen Anforderungen institutioneller Settings, die sich durch eine Logik der Regularien auszeichnen, der Zugang zum Feld und die systematische Auswahl der Fallstudien erläutert. Im Unterkapitel *Erhebungsmethoden* wird deutlich, dass die Ethnographie das geeignete Instrument zur Erreichung der Forschungsziele und somit zur Untersuchung der Praxis der Bauverwaltung ist. Sie ermöglicht den Forschungsgegenstand insbesondere aus zweierlei Gründen in seiner Tiefe zu untersuchen, da die ethnographische Forschungshaltung erstens, die Methoden konsequent am Untersuchungsgegenstand und im Speziellen an der Praxis der Akteurinnen und Akteure ausrichtet. Zweitens, nicht nur, wie es beispielsweise bei Interviews möglich ist, rückblickend eine Reflektion und Analyse der Arbeitsprozesse oder vorausschauend einen Plan der Arbeitsprozesse abzurufen, sondern die Praxis, die administrative Arbeit am Bauprojekt *in the making* zu beobachten.

Die zentrale Methode ist deshalb die teilnehmende Beobachtung. Dabei konzentrierte ich mich insbesondere auf die Begleitung der Mitarbeitenden der Bauverwaltung in ihrem Arbeitsalltag, Ortsbegehungen und den Einbezug von Dokumenten (visuelle Werkzeuge, Notizen, Formulare etc.), die den Arbeitsalltag

der Akteurinnen und Akteure mitbestimmen sowie ergänzende Interviews. Die Auswertung des Datenmaterials orientiert sich dezidiert an der Praxis der Akteurinnen und Akteure und wird hauptsächlich in Form von Vignetten als verdichtete Situationsbeschriebe verfügbar gemacht (Kap. 1.2). Eine Besonderheit liegt in der Verwendung der Videokamera, mit der ich zentrale Sitzungen der Bauverwaltung aufzeichnete. Dieser, im vorliegenden Forschungskontext bisher selten verwendeten Methode, wird deshalb ein eigenes Teilkapitel gewidmet, in dem der Einsatz, die Anwendung und der Nutzen diskutiert wird (Kap. 1.3).

Das zweite Kapitel der Dissertation dient der Klärung des Forschungsgegenstands sowie des Stands der Forschung im Themenfeld der Gemeinde resp. der Verwaltung und macht gleichsam den Unterbau der Studie verfügbar (Kap. 2). Hier zeige ich die Relevanz der vorliegenden Forschungsarbeit sowie Forschungsdesiderate in Städtebau und Verwaltung auf. Zunächst gilt es, den Forschungsgegenstand der Gemeinde an sich zu klären, um im Speziellen die Bauverwaltung im Dickicht der Gemeindebegriffe zu verorten (Kap. 2.1). Diese ist als Teil der politischen Gemeinde im administrativen Gefüge als prüfende, ausführende, bewilligende und mitunter planende Akteurin für sämtliche städtebauliche Belange der (politischen) Gemeinde zuständig. Im Zuge dessen plädiere ich für ein ontologisches Verständnis, welches die Gemeinde als eine aktive Akteurin begreift, um jenseits des passiven Rollenverständnisses (Gemeinde als Verwaltungseinheit, Gemeinde als Laboratorium) mit einer relationalen prozessbasierten Perspektive die Eigenlogik der Bauverwaltungen und deren Wirkmacht auf die Bauprojekte sowie in ihrer Summe die gebaute Umwelt aufzuzeigen.

Jene Wirkmacht auf die Siedlungsentwicklung thematisiere ich im darauffolgenden Unterkapitel: *Der städtebauliche Diskurs in der Schweiz* (Kap. 2.2). Die Übersicht des aktuellen städtebaulichen Diskurses, der zwischen einem verblasenden Alpenmythos und der sogenannten Agglo Schweiz, einer stark zersiedelten Agglomerationslandschaft, changiert und Fragen der zukünftigen (qualitativen) Siedlungsentwicklung aufwirft, befördert die aktuellen Herausforderungen des Städtebaus in der Schweiz zu Tage. Im Lichte dessen rückt die Gemeinde und mit ihr die Bauverwaltung stärker ins Zentrum der Aufmerksamkeit. In Kapitel 2.3 mache ich den Forschungsstand zu institutionellen Settings verfügbar und spanne einen Bogen von den historischen Forschungsarbeiten Max Webers, über die französische Schule der Organisationssoziologie um Michael Crozier, bis hin zu den Ansätzen des New Public Managements. Zugleich wird der Gegenstand der (Bau-)Verwaltung im Dialog mit den Verwaltungswissenschaften schärfer gefasst. Am Ende steht die Feststellung, dass die etablierten For-

schungskonzepte zur Erreichung der Forschungsziele der Dissertation erweitert werden müssen.

Ich schließe meine Ausführungen des gesamten Kapitels mit einem Fazit, dass die Erweiterung der etablierten Konzepte aufnimmt und verdeutlicht, dass die Studie theoretisch im Umfeld der institutionellen Ethnographie verankert wird (Kap. 2.4). Im Zuge dessen werden mit der institutionellen Ethnographie die administrativen Arbeitsvollzüge und Fertigungsschritte an Bauprojekten in den Mittelpunkt gestellt. Durch den analytischen Fokus der Trans-Sequentialität (trans-sequentielle Analyse, TSA) von institutionellen Prozessen, sprich der Verschränkung von Prozess (Baubewilligungsverfahren) und Ereignis (Baueingabe, Sprechstunde, Sitzungen) bekomme ich das relationale Verhältnis von Ereignis und Prozess in den Griff (Scheffer 2010). Im Verlauf der Studie wird der trans-sequentielle Fokus der TSA unter Einbezug der materiellen Infrastruktur (Architektur, Büromobiliar und Büroartefakte) im Zusammenspiel mit den alltäglichen Handlungsvollzügen der Akteurinnen und Akteure in einer praxeologischen Orientierung erweitert.

Kapitel 3 der Studie nimmt die drei Untersuchungsgemeinden Visp, Wetzikon und St. Margrethen und deren Bauverwaltungen in den Blick. Das Kapitel fungiert als Bindeglied zwischen dem Forschungsstand (Kap. 1), dem theoretischen und methodologischen Hintergrund (Kap. 2) und dem empirischen Teil (Kap. 4-8). Nach der Einordnung der Fallstudien in die jeweilige Region und einer Übersicht zur sozio-ökonomischen Entwicklung, widme ich mich der Planungskultur der jeweiligen Gemeinden. Sodann verenge ich die Beschreibung auf die Bauverwaltung, deren organisatorischen Aufbau sowie die Architektur und strukturelle Gliederung. Spätestens an dieser Stelle verflüssigen sich Beschreibung und Analyse der Fallstudien. Das Kapitel liefert einen wichtigen Baustein zur nachfolgenden Analyse der Eigenlogik und Wirkmacht der administrativen Praktiken auf die gebaute Umwelt, da es den ökonomischen, gesellschaftlichen und materiellen Kontext der drei untersuchten Bauverwaltungen verfügbar macht.

In den Kapiteln 4-8 steht das empirische Datenmaterial im Zentrum der Arbeit. In fünf analytischen Schritten wird die vermeintliche administrative *Blackbox* Bauverwaltung geöffnet (Kap. 4-8). Unter dem Stichwort *Annäherung* nähere ich mich dem Untersuchungsgegenstand und gleichsam dem Inneren der Bauverwaltung an. Den Einstieg bildet die Reflektion über das architektonische Gehäuse, auch um den symbolischen Gehalt von Amtsgebäuden aufzuzeigen. Sodann folge ich in einer ersten Vignette einer bauwilligen Architektin auf dem

Weg zur Bauabteilung. Dieserart schlage ich erstens, eine Brücke zu den Bauverwaltungen der Untersuchungsgemeinden (Kap. 3), zweitens, diskutiere ich Machtfragen, die sich beispielsweise an den verschiedenen (Amts-)Türen von Verwaltungsgebäuden konkretisieren und öffne drittens, in einem ersten Schritt die *Blackbox* der Bauverwaltung.

Im zweiten Teil des Kapitels findet eine Vertiefung der Annäherung statt – dies im Sinne der viel zitierten Fragen des Ethnologen Clifford Geertz: »*What the hell is going on here*«<sup>2</sup>, die mich zum Baubewilligungsverfahren als ordnendes Element im administrativen Arbeitsfluss führte (Kap. 4.2). Hier findet eine Beschreibung dessen statt, was eine Bauverwaltung ausmacht. Dieser Schritt ist essentiell, um in den nachfolgenden Schritten deren Eigenlogik und Wirkmacht herauszuarbeiten, sprich, wie die Bauverwaltung wirkt, was sie produziert, was sie macht. Im Zuge dessen entwickle ich im Dialog mit der Zielsetzung der Arbeit (Offenlegung der Wirkmacht und Eigenlogik), den empirischen Daten und der Theorie fünf funktionelle Episoden des administrativen Fertigungsprozess: *Eingaben/Anfragen, Arbeitssessionen, Prüfungen des Objekts, Vorformulierungen, Passagepunkte*. Auf diese Weise wird eine alternative Betrachtungsweise jenseits der gesetzlichen Meilensteine gesetzt, ohne das komplexe Akteursnetz wie auch die unterschiedlichen Zeitlichkeiten zu determinieren. Diese analytische Setzung dient als wichtige Rahmung für die nachfolgenden Analysen, sodass auch die vielen Zwischentöne der administrativen Praxis herausgearbeitet werden können.

Das darauffolgende fünfte Kapitel ist mit *Case-Making* überschrieben (Kap. 5). In diesem zweigeteilten Kapitel findet eine erste empirische Tiefenbohrung statt. Im Mittelpunkt steht das administrative *Case-Making*, sprich die Praxis der Bauverwaltung, Bauprojekte in administrative Fälle zu transformieren. Spätestens mit der Baueingabe findet ein Bauprojekt den Weg in die administrative Maschinerie, sodass ein neuer Fertigungsprozess angestoßen wird (Kap. 5.1). Bauprojekte werden von der (materiellen) Sprache der Architektur (von Plänen, Modellen) in die der Administration übersetzt (in administrative Informationssegmente). Die Vignette einer Baueingabe dient zur Analyse der empirischen Daten. Im Lichte dessen können gleich einem Brennglas die Methoden und Prozesse der Mitarbeitenden zur Beförderung von Bauprojekten in den administrativen Apparat herausgearbeitet werden.

Im zweiten Teil des Kapitels nehme ich das Ereignis der Sprechstunde in den Blick, in dem Bauprojekte zwischen Bauverwaltung und Städtebau diskutiert

---

2 Clifford Geertz 1983: Dichte Beschreibung. Beiträge zum Verstehen kultureller Systeme. Frankfurt a.M.



werden (Kap. 5.2). Diese Arbeitssession muss als Verlängerung des administrativen *Case-Makings* gelesen werden. Fragen des Verhältnisses zwischen Ereignis und Prozess im Bezug auf das Endprodukt der Baubewilligung werden hier ebenso diskutiert, wie die Arbeitsvollzüge zwischen Bauverwaltung und Projektverfasserinnen und -verfassern, die sich als *Tastbewegungen* charakterisieren lassen. Das fünfte Kapitel verdeutlicht insgesamt erste wichtige Qualifizierungsschwellen des Bauprojekts im Zuge der (prüfenden) Praxis der Bauverwaltung.

Die Büros der Bauverwaltung, insbesondere das der Bauverwalterin bzw. des Bauverwalters, nehmen eine wichtige räumliche wie arbeitspraktische Scharnierfunktion im Baubewilligungsprozess ein (Kap. 6). Im sechsten Kapitel fokussiere ich denn auch auf diese gleichsam verbindenden wie individualisierten und stillen Arbeitspraktiken des Ordners, Prüfens und Verwaltens, die alle auf das entscheidende Ereignis der Baukommissionssitzung ausgerichtet sind. Im Zuge dessen werden die administrativen Informationssegmente eines Bauprojektes mit vergangenen Ereignissen verknüpft (wie Baueingabe, Sprechstunde) und im Bezug auf Zukünftiges (Baufreigabe) bearbeitet; dies im Wechselspiel mit der materiellen Infrastruktur. Die Eigenlogik und Wirkmacht der Bauverwaltung als Prüfungsapparat tritt hier am stärksten zu Tage.

In den letzten beiden empirischen Kapiteln beziehe ich die Daten aus den Videoaufnahmen der Stadtbildkommissionssitzungen und Sondersitzungen sowie die der Baukommissionssitzungen mit ein. In der empirisch fundierten Tiefenbohrung von Kapitel 7 stehen die Arbeitspraktiken der Stadtbildkommission im Zentrum. Der Fokus liegt auf den praktischen, symbolischen und materiellen Handlungsvollzügen, die nötig sind, um Bauprojekte durch die Arbeitssession der Kommission zu befördern. Im Vergleich zum achten und letzten empirischen Kapitel (Kap. 8) zeigt sich, dass in der Arbeitssession der Stadtbild- resp. Sondersitzung das administrative Korsett zuweilen abgestreift wird.

In Kapitel 8 wird der maßgebliche Passagepunkt des Bewilligungsprozesses greifbar: Die Baukommissionssitzung und mit ihr die Festsetzung des Entscheids. Ist dieser Passagepunkt für die Projektverfassenden ein wichtiges Ereignis, so relativiert sich der ereignishafte Charakter im Zuge des Bewilligungsprozesses für die Mitarbeitenden der Bauverwaltung, denn vorausgegangene administrative Arbeitsprozesse nehmen ihm die Brisanz. Zugleich wird aber der Entscheid endgültig am Bauprojekt befestigt, sodass sich der administrative Fertigstellungsprozess im Falle der Baufreigabe dem Ende entgegen neigt. In diesem Kapitel treten die Wirkungen der administrativen Praxis auf die gebaute Umwelt nicht nur explizit, sondern auch symbolisch in der Praxis des *Häkchenssetzens* zu Tage.

Im Schlussteil der Studie reflektiere ich die analytischen Ausführungen und fasse die Ergebnisse zusammen (Kap. 9). Ich werde zunächst die Eigenlogik der Bauverwaltung und das relationale Verhältnis der einzelnen Arbeitsepisoden zum Bauprozess diskutieren und aufzeigen, dass mit der Untersuchung der administrativen Praktiken von Bauverwaltungen ein wichtiger Beitrag zur institutionellen Ethnographie und gleichsam zur trans-sequentiellen Analyse geleistet wurde (Kap. 9.1); auch weil diese explizit methodisch durch den Einsatz der Videokamera und die Analyse der materiellen Dimension (Architektur, Büromobiliar, Büroartefakten, Arbeitsmittel) erweitert wurde.

Die Materialität wird im nachfolgenden Teilkapitel schärfer gefasst, indem die Geographie der Bauverwaltung sowie die Arbeitsprozesse in den jeweiligen Räumen in einer Zusammenschau offengelegt werden. Am Ende steht die Skizzierung der Wege eines Bauprojektes im Inneren der *Blackbox* Bauverwaltung (Kap. 9.2), sodass die (räumliche) Zirkulation eines Bauprojektes im Zuge eines Bewilligungsprozesses nachvollzogen werden kann.

Die Zeit als relevantes Medium administrativer Praxis steht nachfolgend zur Diskussion, da sie als ein wichtiges Arbeitsinstrument der Bauverwaltung während der Analyse des empirischen Datenmaterials wiederholt zu Tage trat. Abermals zeigt sich hier deutlich die Eigenlogik der administrativen Praxis und die Auswirkungen, die diese Praxis auf die Bauprojekte hat (Kap. 9.4). Im Lichte dessen werden Bewilligungsprozesse aktiv verlangsamt oder beschleunigt, sodass das Bewilligungsverfahren (politisch) als weicher Standortfaktor der Gemeinde gesetzt wird.

Die Kooperation der Bauverwaltung mit anderen Akteurinnen und Akteuren sowie die (materiellen) Übersetzungsleistungen eines Bauprojektes im Zuge des Bewilligungsprozesses, werden in Kapitel 9.4 in ihrer Materialität sowie ihren Wirkungen auf die Bauwilligen und die gebaute Umwelt zusammengefasst. Besonders zweierlei wird deutlich: Erstens, dass die Wahl der materiellen Übersetzungen in den Aushandlungen der Baubewilligung entscheidenden Einfluss auf den Entscheid haben. Zweitens, dass die administrativen Prozesse bereits im Vorfeld der Baueingabe wirken und Bauprojekte oftmals mit einer Praxis des *Scaling Downs* konfrontiert werden; dies um Bauprojekte aus Sicht der Bauwilligen einfacher durch den Bewilligungsprozess zu bekommen. Die Bauverwaltung allerdings weiß dieser Praxis entgegenzusteuern. Die Kooperation zwischen Bauverwaltung und *externen* Akteurinnen und Akteuren äußert sich im Lichte dessen oftmals als Tastbewegungen.

Am Ende der Dissertation stehen zwölf Thesen (Kap. 9.5). Diese nehmen den Automatismus der Bauverwaltung auf, der sich dezidiert in der administrativen Praxis des *Häkchensetzens* in der Baukommissionssitzung äußert. Auf diese

Weise fördert die Bauverwaltung in ihrer Praxis des Festsetzens des Bewilligungsentscheids nicht nur eine Qualifizierung des Bestandes, sondern sie qualifiziert gleichsam die Fragmentierung und Zersiedelung der Siedlungslandschaft. Die Thesen stellen die Destillate der Studie dar und geben zugleich Empfehlungen ab. Im Zuge dessen ist eine Re-Positionierung der Gemeinde angebracht, um die weitere Fragmentierung der gebauten Umwelt zu kanalisieren.