

Die Bedeutung sozialer Bewegungen für die Umstrukturierung der Beziehungen zwischen Staat und gesellschaftlichen Interessen

Von Margit Mayer*)

Gliederung

1. Staat und Bewegungen

2. Städtische Bewegungen in den USA

- 2.1 *Die defensiven Arbeiter*
- 2.2 *Stadtteilinitiativen von Randgruppen und Minderheiten*
- 2.3 *Die neuen Mittelklassen*
- 2.4 *Kulturelle und ethnische Autonomie*

3. Verschiebungen im Verhältnis zwischen Bewegungen und Staat

- 3.1 *Strategien unter demokratischen Administrationen*
- 3.2 *Strategien unter der Reagan-Administration*
- 3.3 *Die staatlich-private Partnerschaft*

1. Staat und Bewegungen

Beim Umbau des Sozialstaates spielen inzwischen auch in der Bundesrepublik die Vorstellungen der Alternativen, Grünen und sonstigen sozialen Bewegungen eine einflußreiche Rolle: sämtliche politische Parteien entdeckten verschiedene innovatorische Potentiale von Alternativ- und vor allem Selbsthilfe-Bewegungen, die der Krise des Wohlfahrtsstaates abhelfen könnten¹⁾. Zu-

*) Dr. phil, Politologin, z. Z. Gastprofessorin an der Universität Kalifornien, Santa Cruz.

¹⁾ Vgl. z. B. *Landesregierung von Baden-Württemberg*, (Hrsg.), *Zukunftsperspektiven gesellschaftlicher Entwicklungen*, Stuttgart 1983, S. 29, 137. – *Fink, U.*, *Keine Angst vor Alternativen*, Freiburg 1983. – *Wein-*

letzt plädierte der nordrhein-westfälische CDU-Vorsitzende *Biedenkopf* vor den Delegierten der Kommunalpolitischen Vereinigung der NRW-CDU dafür, die Widerstände gegen die „alternative Basiskultur“ aufzugeben und diese Kultur staatlicherseits finanziell zu fördern: er fände es großartig, wenn „bunte Völkchen“ ausrangierte Bahnhöfe, stillgelegte Zechen oder aufgegebene Fabrikhallen für ihre kulturellen Aktivitäten in Besitz nähmen, es könnte gar nicht genug solcher Gruppen geben²⁾.

Die Vorbehalte, gegen die *Biedenkopf* hier (und viele andere vorausschauende Politiker in anderen Parteien) argumentiert, existieren im gesellschaftlichen und politischen Milieu der USA in weit weniger ausgeprägter Form; ein Vergleich mit den Entwicklungen der sozialen Bewegungen der 60er und 70er Jahre und ihrer Aufnahme in *Reagans* „New Volunteerism“ („Neue Freiwilligkeit“) dürfte deswegen aufschlußreich für eine Einschätzung des Stellenwerts spezifischer sozialer Bewegungen und ihrer Rolle bei der Umstrukturierung des Wohlfahrtsstaates sein. Diese dieses Beitrags ist, daß sich sowohl in der amerikanischen Gesellschaft als auch in der bundesrepublikanischen – ausgelöst durch weltmarktbedingte ökonomische Umstrukturierungsprozesse und vermittelt über staatliche Reaktionen auf neue Konfliktzonen und neue (Heraus-)Forderungen – die Trennungslinie zwischen gesellschaftlichen Interessen und Staat verschoben hat. Zunehmend gewöhnt man sich beiderorts an nicht-institutionelle Repräsentationsformen, werden bislang ausgeschlossene Gruppen nicht nur symbolisch an sie betreffenden politischen Entscheidungen und deren Ausfüllung beteiligt. Dadurch weitet sich einerseits staatliches Politik- und Verwaltungshandeln aus, während gleichzeitig die Möglichkeit entsteht, daß neue soziale Bedürfnisse, Wohnbedürfnisse und Arbeitsformen in staatliche Programmstrukturen Eingang finden. Es geht also um das neu sich formierende Spannungsverhältnis zwischen „ausfransender“ staatlicher Kompetenz einerseits und Selbstbestimmung suchenden gesellschaftlichen Gruppen andererseits.

Das Beispiel, an dem diese Veränderungsprozesse hier dargestellt werden, sind die städtischen Bewegungen amerikanischer Metropolen und ihre Veränderungen während der letzten 20 Jahre. Trotz einer Reihe sehr besonderer institutioneller und kultureller Bedingungen, trotz unterschiedlicher politischer Systeme und trotz unterschiedlicher Merkmale der sozialen Bewegungen in den USA, gibt es eine Reihe gleichsinniger Tendenzen und Strömungen, die diese Entwicklung für die gegenwärtig in der BRD stattfindende Diskussion sehr interessant machen. In beiden Gesellschaften finden vergleichbare räumliche und regionale Umstrukturierungen statt, in beiden wird der Wohlfahrtsstaat

„umgebaut“, in beiden wird eine neue Herrschaftsstrategie erprobt, die eine Flexibilisierung des administrativen Systems und eine Mobilisierung gesellschaftlicher Ressourcen im Zusammenhang mit der Verschärfung des ökonomischen Prinzips (mehr Markt) und entsprechender (individualistischer) Normen verknüpfen soll. In beiden Gesellschaften beuten die konservativen Administrationen die Potentiale gesellschaftlicher Selbstorganisation aus, indem Selbsthilfe-Philosophie und Subsidiarität propagiert, während staatliche Zuwendungen gekürzt werden.

Städtische Umstrukturierungsprozesse und städtische Bewegungen sind Teil und Ausdruck gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen: sie stehen hier beispielhaft für den neuen Typus neuer sozialer Bewegungen, die veränderte ökonomische Reproduktionsbedingungen und neue soziale Konfliktlagen zum Ausdruck bringen. In der Bundesrepublik genauso wie in den USA forderten sie die etablierten institutionellen Integrationsmechanismen der parlamentarischen Demokratie heraus und trugen zur Suche nach neuen Formen der Konfliktregelung bei. Diese Such- und Selektionsprozesse finden besonders intensiv auf lokaler Ebene statt: in beiden Staaten kommt sogenannten „außerstaatlichen“ Interessendurchsetzungsformen eine neuartige Bedeutung zu, und kam es zu einer Neudefinition der Bestimmungsfaktoren des Verhältnisses von kommunaler und zentraler Stadtpolitik. Die stärker *dezentralen* Strukturen und die *Staatsferne*, die die amerikanische Politik charakterisieren, erleichtern dort die Einführung von Privatisierung, Laisierung oder Einbeziehung von Selbsthilfe (co-production) auf der lokalen Ebene und in Bereichen, die in den vorangegangenen „Bewegungsphasen“ von den Akteuren der städtischen Bewegungen erschlossen worden waren.

2. Städtische Bewegungen in den USA

Die Krise der alten und das schnelle Wachstum der neuen (Elektronik-, Kommunikations- und Rüstungs-) Industrien führte in den USA, weil sich ihre regionalen Standorte unterscheiden, zu einer zunehmenden Wachstumsdifferenzierung zwischen (nördlichem) Snowbelt und (südlichem) Sunbelt: die neuen industriell-urbanen Zentren des Südens gründen auf eine andere Technologie und fordern ein anderes Arbeitskräftepotential. Ressourcenreichtum und moderne Versorgungseinrichtungen verbinden sich hier mit billigen, kaum organisierten Arbeitskräften und hoher politischer Stabilität. Auch die „alten“ Städte des Snowbelt

berger, M.-L., Konservative, Sozialdemokraten und die Selbsthilfe, in: Neue Gesellschaft, Heft 30/0, September 1983. – WSI-Mitteilungen, Heft 7/1985.

²⁾ *Frankfurter Rundschau* vom 14. April 1986, S. 1.

mußten versuchen, von den neuen Wachstumstrends zu profitieren: städtische Politik dort verlegte sich zunehmend auf die Unterstützung dynamischer Dienstleistungs- und High-Tech-Betriebe, und darauf, dem Zustrom ihrer Angestellten, die entsprechend konsumfähig und an Lebensqualität interessiert sind, über den privaten Wohnungsmarkt angemessene Lebensmöglichkeiten zu verschaffen. So verschwand die Stadtkrise in Form von Verfall und Ghettoisierung – zumindest aus einem intakten Teil der Innenstädte, der für Investitionen und als Lebensraum für konsumfähige Einkommenschichten wieder attraktiv wurde, und eine neue „Invasion der Städte“ brachte völlig neue Krisenerscheinungen und Konflikte in die innerstädtischen Bereiche.

In der ersten Phase der Verdrängung innerstädtischer Bevölkerungsgruppen durch Bürobauten und Luxusmodernisierung entstanden die städtischen Bewegungen („Neighborhood Movements“) der 60er und frühen 70er Jahre. Deren Interessen und Forderungen wurden zunehmend überlagert von ganz unterschiedlichen Stoßrichtungen weiterer innerstädtischer Bevölkerungsgruppen, die im Lauf der ökonomisch-räumlichen und klassenmäßigen Umstrukturierungen zu „Betroffenen“ wurden³).

Die Wachstumstrends, die aufgrund der Internationalisierung des Kapitals, des Bedeutungsverlustes bestimmter Produktionsbranchen und der Ausrichtung der Städte auf Wirtschaftsinteressen Fuß fassen konnten, polarisieren zunehmend die städtische Beschäftigungs- und Einkommenstruktur. Einerseits wächst der Bedarf an hochbezahlten technischen und Managerpositionen: diese Berufsgruppen tragen die „Back-to-the-City“-Bewegung und innerstädtische Aufwertungsprozesse. Für traditionelle „Blue-Collar“ und „White-Collar“ Jobs in der mittleren Einkommensklasse besteht kein Bedarf mehr. Aber der Bedarf an schlecht bezahlten Jobs sowohl im Dienstleistungs- als auch im abgewerteten Produktionsbereich wächst und löst eine Welle neuer Immigration aus.

Eine dergestalt polarisierte und segmentierte innerstädtische Bevölkerung, die obendrein noch rassenmäßig und ethnisch gespalten ist, überlagert und verändert inzwischen das Profil der städtischen Bewegungen der 60er Jahre⁴).

2.1 Die defensiven Arbeiter

Eine Richtung innerhalb der amerikanischen städtischen Bewegungen ist als defensive Reaktion historisch gewachsener Arbeiter-Quartiere auf einen „Angriff von außen“, auf den drohenden Verlust bestimmter Privilegien zu verstehen. Dieser Angriff kann sowohl die Form von Aufwertung („Gentrifizierung“) als auch die von Verfall des Viertels annehmen: typisch ist das stabi-

le (ethnisch-)weiße Arbeiterviertel, mittlere Einkommenschichten, die sich in den alten industriellen Städten von Umstrukturierungsprozessen oder Veränderungen in der rassistischen Zusammensetzung beeinträchtigt sehen. Ihre Forderungen nach mehr Kontrolle kommunaler Planung oder nach besserer Versorgung mit städtischen Dienst- und Infrastrukturleistungen entfalten sich auf territorialer Basis. Das Ziel, ihr Quartier zu verteidigen und eigenständig zu kontrollieren, beinhaltet einerseits Opposition gegen staatliche Eingriffe (die gewachsene Zusammenhänge zerstören) und gegen Banken und Privatfirmen (die für Deindustrialisierung und den Abzug von Kapital verantwortlich sind), andererseits richtet es sich häufig gegen die vermeintlichen „Eindringlinge“, wobei oft rassistische Untertöne des Populismus zum tragen kommen.

2.2 Stadtteilinitiativen von Randgruppen und Minderheiten

Auch die zweite Gruppe von städtischen Bewegungen ist inzwischen in das System der Kommunalregierungen, technisch und administrativ, eingebunden. Selbstorganisierte Initiativen in Stadtteilen, bei denen zur Debatte stand, ob sie ausgegrenzt werden oder nicht, von unorganisierten und an den Rand gedrängten Bevölkerungsgruppen, die durch die Umstrukturierung des Arbeitskräftepotentials hervorgebracht wurden, haben damit begonnen, die Stadtteilinteressen, die von Planern und Investoren benachteiligt oder von traditionellen politischen Institutionen nicht wahrgenommen werden, zu vertreten. Wo Verfall und Leerstand um sich griffen, wo Sozialprogramme schrumpften, versuch(t)en diese Gruppen, entweder durch Verbindungen oder Druckstellen zur Stadtverwaltung oder anderen Trägern ihres Überlebens, das Fortbestehen des Stadtteils zu sichern, oder sich mit verschiedenen Formen von Selbsthilfe und Stadtentwicklungsstrategien selbst weiterzuhelfen.

Im Lauf der Zeit wurde die Führung dieser Gruppen (die einen mobilisierten, meist schwarzen Stadtteil repräsentieren) häufig in die unteren Ränge des politischen Systems eingebunden, wo sie in die Verwaltung der Programme, die sie hatten kontrollieren wollen, aufgesaugt wurden. Gekoppelt mit der Suche nach Interessen auf dem freien Markt, die bei ihren Überlebensanstrengungen behilflich sein könnten, setzte sich diese Methode als der gangbarste Weg durch: die Stadtteilgruppen wurden zu gemeinnützigen stadtteilbezogenen (Wohnungsbau- oder Entwicklungs-)Gesellschaften und Dienstleistungsorganisationen. Ihre Eignung zur

³) Mollenkopf, J.H., *The Contested City*, Princeton 1983. – Fainstein, S., Fainstein, N., *Economic Restructuring and the Rise of Urban Social Movements*, in: *Urban Affairs Quarterly*, Heft 12/1985.

⁴) Die folgende Typologie ist Ergebnis eines von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Forschungsprojekts.

teilweisen Durchsetzung „sanfter“, auf Feinsteuerung beruhender Strategien zur Revitalisierung city-naher Wohngebiete wurde allorts schnell erkannt.

2.3 Die neuen Mittelklassen

In einem anderen Teil der amerikanischen städtischen Bewegungen waren und sind die neuen Mittelklassen treibende gesellschaftliche Kraft und bedeutender politischer Akteur. Als Produkt und Träger der Ausdehnung des tertiären Sektors ist ihre Interessenlage von hohen Ansprüchen an die Lebensqualität und von kommunalen Werten bestimmt, was ihre Organisationen meist zu „multi-issue“-Organisationen hat werden lassen: sie entzündeten sich an Umwelt- genauso wie an städtischen Problemen. Ihre Haltung zum Staat umfaßt die Bandbreite von „Mehr Einfluß auf die Kommunalregierung“-Forderungen bis hin zu radikaldemokratischen Vorstellungen zur Verwaltung der Stadt. Häufig finden bei dem Versuch, eine gebrauchswertorientierte Haltung zur Stadt und zur städtischen Kultur durchzusetzen, Politisierungsprozesse statt. Genauso oft allerdings setzt die Entfaltung des angestrebten Lebensstils und die Aufwertung des Quartiers die Verdrängung und Diskriminierung armer und rassischer Minderheiten-Gruppen voraus.

2.4 Kulturelle und ethnische Autonomie

In der letzten Kategorie der amerikanischen „Neighborhood“-Bewegung sind diejenigen Gruppen vertreten, in denen das treibende Element von der Gefährdung der lokalen Kultur bzw. ihres Gebiets ausgeht. Sowohl Gruppen, deren Anliegen die Herstellung einer autonomen ethnischen Norm ist, als auch solche, die um eine autonome kulturelle Norm kämpfen, sind hier gemeint. Beispiel für erstere wäre die „Latino Community“ in vielen Großstädten oder auch Harlem in New York; Beispiel für letztere die „Gay Community“ (Homosexuelle) in San Francisco. Es handelt sich also um bestimmte Minderheiten, die ihre kulturelle Identität zu verteidigen suchen, und sich dabei in ihrem Wohngebiet organisieren, um ein relatives Maß an Sicherheit zu gewährleisten. Auch dieses Potential entwickelt sich in durchaus unterschiedliche Richtungen: sowohl zu subkulturellen „Stämmen“ oder zu Herausforderungen für die städtische Administration.

Dieses (hier sehr schematisch dargestellte) Profil der amerikanischen städtischen Bewegungen, deren unterschiedliche Strömungen sich natürlich häufig, und lokal in durchaus sehr unterschiedlicher Weise überlappten, hat sich im Verlauf der letzten Jahre unter der Verschärfung ökonomischen Drucks und unter dem Einfluß diverser (lokal)staatlicher Strategien gewandelt. Während die städtischen Bewegungen der 60er Jahre, egal welche räumliche Abtrennung sie verteidigten, sich in der Auseinandersetzung mit staatlichen Angriffen und privaten

Investitionsinteressen häufig wie automatisch politisierten, und ihre Organisationen vor allem auf Konfrontation, Protest und Mobilisierung setzten, wird das (gleiche) Ziel der Verbesserung der jeweiligen Situation (sei es der städtischen Armutsbevölkerung, ausgegrenzter Minderheiten oder anderer von der Kommunalverwaltung nicht hinlänglich berücksichtigter Interessengruppen) heute vor allem durch eigene Entwicklungsaktivitäten verfolgt. Die Selbstorganisation von Projekten, Dienstleistungen oder die Wiederbelebung nachbarschaftlicher Strukturen mittels Stadtteil- und Wohnungsbauentwicklungsgesellschaften ist zwar „basisnah“ und „stadtteilorientiert“, funktioniert aber doch nach einer anderen (markt- und professionalitätsorientierten) Logik.

3. Verschiebungen im Verhältnis zwischen Bewegungen und Staat

Die Entwicklung seit den 60er Jahren, als mit massiver staatlicher Förderung auf die ausgegrenzte städtische Bevölkerung eingewirkt wurde, bis heute, wo Streichung staatlicher Programme mit Entstaatlichung und Privatisierung gleichgesetzt wird (und zwar nicht nur umgangssprachlich, sondern auch in breiten Kreisen der wissenschaftlichen und politischen Diskussion), kann weder allein aus der internen Bewegungsdynamik erklärt werden, noch mit Verweis auf die konkrete Erfahrung (daß niemand sonst die von Ausgrenzung bedrohten Stadtteile revitalisiert hätte). Für das Zustandekommen der neuen intermediären Organisationen in diesem Gebiet und für die Erklärung der spezifischen Eigenschaften und möglichen Rolle dieser Akteure müssen die Bedingungskonstellationen der nationalen politischen Ebene hinzugezogen werden, denn die Abfolge verschiedener staatlicher Maßnahmen strukturierte dieses Feld lokaler Politik in ganz bestimmter Weise.

Die Mittel und Programme der 60er Jahre bewirkten einerseits eine Anerkennung und Legitimierung der stadtteilbezogenen Interessenvertretung (und dabei auch die Herausbildung gemeinsamer Handlungsinteressen zwischen schwarzen Gruppen und eher mittelständischen „Citizens Organizations“), sie führten andererseits auch zu einer Abhängigkeit der Gruppen von staatlichen Zuwendungen. Intensiviert wurde diese Abhängigkeit durch die (unter der Carter-Administration) vom „Office of Neighborhood Development“ verteilten Gelder, mit denen Programmentwicklung, Verwaltung und Gehälter der Stadtteilorganisationen subventioniert wurden. All dies hinterließ ein Institutionengeflecht auf der lokalpolitischen Ebene, in dem noch ein Zusammenhang zwischen politischen Mobilisierungspotential und Programmaktivität existierte. Die mit der Reagan-Administration vollzogene Umdefinition des

Wohlfahrtsstaates (auch sogenannte „Devolution“ im föderalen System und Betonung von privater Nächstenliebe bzw. Investitionstätigkeit einerseits, Kürzungen staatlicher Zuwendung andererseits) reorganisierte und entpolitisierte dieses lokale Institutionengeflecht. Die Gruppen entwickelten sich zunehmend zu Produzenten und/oder Verwaltern öffentlicher Güter und Dienstleistungen, es entstand ein „non-profit sector“, der paradoxerweise auf „entrepreneurship“ („Unternehmerinitiative“) beruht.

3.1 Staatliche Strategien unter Demokratischen Administrationen

In den 60er Jahren hatte die Bundesregierung unter Präsident *Johnson* mit einem „Krieg gegen die Armut“ auf lokale Bewegungsgruppen reagiert und sogar (angeleitet durch die Ford Foundation) die Schaffung neuer „community-based voluntary organizations“ eingeleitet. Unter *Carter* wurden (erstmalig seit dem „Model Cities Act“ von 1966) die Probleme der Stadtteile wieder zum Objekt nationalstaatlicher Politik gemacht. Die lokale Gemeinde und ihre Stadtteil-Organisationen wurden zum „3. Partner“ in den städtischen Wiederbelebungsmaßnahmen, neben Privatwirtschaft und Regierung, erklärt. Mit der Gründung der „National Neighborhood Commission“ konnte sich die Stadtteilbewegung mit personellen Verflechtungen sogar einen Stützpunkt innerhalb der Staatsbürokratie (im Ministerium für Wohnungswesen und Stadtentwicklung: HUD) errichten. Diese systematischen Zugeständnisse an die Stadtteilbevölkerung, wenn auch bescheiden im Vergleich zu den Milliarden, die unter den „Model Cities and Community Action“-Programmen der 60er Jahre bewilligt waren, verfolgten u. a. den Zweck, *private Investitionen* zu veranlassen („leveraging“), Privatisierungsprozesse mit Hilfe staatlicher Instrumentarien zu effektivieren und den privaten Sektor systematisch an der städtischen Wiederbelebung zu beteiligen.

Die Stadtteilorganisationen, die dabei als Vehikel dienten, entwickelten sich zusehends zu stabilen Klientenvertretungen und Adressaten für den Staat, die informell und formell an Verhandlungsstrukturen und legislativen Prozessen beteiligt wurden, die zum unentbehrlichen 3. Partner in „Public-Private Partnerships“ wurden, und die an der Ausfüllung bestimmter städtischer Programme und Dienstleistungen beteiligt wurden (sog. Alternativen zur staatlichen Bereitstellung und Finanzierung kollektiver Güter).

Nachdem diese Entwicklung in die Wege geleitet war, bedeutete die Kürzung bzw. völlige Streichung von Förderprogrammen für Stadtteil- und an den Rand gedrängte Interessen, wie sie mit der *Reagan-Administration* einsetzte, nicht das Ende dieser Formen eingespielter Repräsentation, aber sie verwandelte deren Funktion!

3.2 Strategien der Reagan-Administration

Wie unter früheren Republikanischen Administrationen auch, wird bundesstaatliche Einmischung in lokale Marktprozesse nun wieder abgelehnt. „Städtische Politik“ setzt sich also weniger aus ausdrücklich auf Städte bezogenen Programmen zusammen, als vielmehr aus der Summe der Wirkungen von Steuerkürzungen, Erhöhungen der Militärausgaben und Streichung der Sozialausgaben⁵⁾. Damit, und mit dem „New Federalism“ (also der Verlagerung von Entscheidungsbefugnis und -zuständigkeit nach unten) und einer Reihe weiterer Änderungen, mischt sich die Administration aber sehr wohl, und auf sehr determinierende Weise, ein⁶⁾:

Der Neue Föderalismus, der auf gesteigerte Flexibilität der Lokalregierungen zielt, machte die Einzelstaaten für die Erbringung bestimmter Dienstleistungen verantwortlich, senkte die Bundesausgaben für Reformprogramme und ersetzte zweckgebundene durch globale Zuwendungen („Block Grants“), deren Verteilung nun ins „Ermessen“ der Lokalregierung gestellt wurde (folglich sich der Anteil für Stadtteile stark verringerte).

Dafür werden mit den „Community Development Partnerships“ Auszeichnungen an Stadtteilgruppen verliehen, wenn der lokale Einsatz von CDBG-Mitteln (Globalzuweisung für Stadtteilentwicklung) mit besonders hohem Anteil von Privatinvestitionen verknüpft wird (wenn also beispielsweise 1 CDBG-\$ 13 private \$ locker macht). Neu unter *Reagan* ist ein „Partnership in Neighborhood Service Delivery Program“: Resultat eines Wettbewerbs, dessen Gewinner (4 Kommunen) Prämien erhielten, um mit Stadtteil-Gruppen Verträge über die Erbringung von Dienstleistungen zu schließen. Eine der wenigen Stadtteil-Einrichtungen, die von der *Reagan-Regierung* finanziell unterstützt werden, ist das „National Center for Neighborhood Enterprise“, das die Fähigkeit von Stadtteilgruppen, unternehmerisch tätig zu werden, erforscht, erprobt und propagiert. Hier werden die „Mediating Structures“-Konzepte des American Enterprise Institute angewandt, um die Rolle von Stadtteilorganisationen bei der Lösung städtischer ökonomischer und sozialer Probleme zu testen. Die Lösung, die sich abzeichnet: („how to help the poor help themselves“) „ineffektive und veraltete soziale Wohlfahrtprogramme“ sind durch neue Formen marginalisierter Industrien zu ersetzen⁷⁾. Beibehalten wurden sol-

⁵⁾ Vgl. *Glickman, N.J.*, The Reagan Administration's Urban Policies, in: Journal of the American Planning Association, Heft 50/4, Herbst 1984.

⁶⁾ Vgl. insgesamt zu den Kürzungen und Umschichtungen unter *Reagan*: *Palmer, J.L., Sawhill, I.V.*, The Reagan Record – An Assessment of America's Changing Domestic Priorities, Cambridge 1984.

⁷⁾ Vgl. *Berger, P., Neuhaus, R.J.*, To Empower People – The Role of Mediating Structures in Public Policy, Washington 1981. – *Woodson, R.L.*, Helping the Poor Help Themselves, in: Policy Review: The New Quarterly Journal of the Heritage Foundation, Sommer 1982. – *Ders.*, Turning Problems into Opportunities: Utilizing Neighborhood Mediating Structures, in: Policy Dispatch, Heft 3/April 1983.

che Programme, die Kooperationen zwischen Privatfirmen, Banken, Stadtteil-Organisationen und der Kommune bei der Reinvestition in verfallenden Stadtteilen fördern.

Neben Kürzungen und Umgewichtungen hat auch die Art, in der die verbleibenden Zuwendungen an die Organisationen gelangen, Auswirkungen auf Handlungsspielraum und Handlungsweise der lokalen Gruppen. So stieg der Anteil der durch Steuerbefreiung und Aufhebung von Regulierungen zustande kommende Teil der Unterstützung. Die Hinorientierung von Stadtteilgruppen zu Aktivitäten, die mit Steuereinsparungen und Kreditgarantien „belohnt“ werden, ist damit vorstrukturiert⁸⁾. Je effizienter die Gruppen in der Auswahl der Projekte und in der Verhandlung ihrer Geschäfte sind, um so größer ihre Chance, eigenes Einkommen zu erzeugen. Die Anwendung komplizierter, technischer steuerlicher Prozeduren (in der Stadtteil-Wiederbelebung) hat allerdings eine Veränderung der Politikform zur Folge: öffentliche Auseinandersetzungen (über die Verteilung direkter Zuschüsse) entfallen, „unsichtbare“ Vergünstigungen eignen sich nicht gut für Mobilisierungsprozesse.

Die Formierung von Stadtteilinteressen wird nicht nur durch (wechselnde) staatliche Strategien beeinflusst, sondern findet auch im Zusammenhang mit einer breiten ideologischen Mobilisierung statt, die allem Anschein nach mit Erfolg private Firmen von den Vorteilen einer sozialen Definition des Profits, und davon, Nächstenliebe als Investition zu betreiben, überzeugt hat.

Große Kapitalkonzerne und deren Stiftungen (Ford, Carnegie, Rockefeller, 20th Century Fund) spielen in USA eine *unvermittelte* Rolle bei der Beeinflussung staatlicher Strategien und sozialer Reformen als in der BRD. Dies schlägt sich u. a. auch in der von *Reagan* ernannten „Presidential Task Force on Private Sector Initiatives“ nieder. Aber obendrein haben sich einzelne Konzerne (wie Control Data oder Xerox Co.) bereits deren Vorschläge zu eigen gemacht und beteiligen sich – finanziell und personell – an tripartistischen Arrangements innerhalb der lokalen Gemeinde. Daneben haben sich verschiedene Vermittler- und Anlageberatungsorganisationen herausgebildet, um die von Privatkapital zur Verfügung gestellten Mittel zu koordinieren und ihren Einsatz zu effektivieren. Parallel zu dieser vermittelten Vergabe von Darlehen und Zuschüssen an die „fortgeschrittensten“ gemeindebezogenen Selbsthilfe-Organisationen wird „begleitend erforscht“ (z. B. von LISC, der von der Ford-Stiftung gegründeten Local Initiatives Support Corporation), wie eine bundesweite intermediäre Organisation Konzerne dazu bewegen könnte, bereitwilliger in gemeindebezogene wirtschaftliche Entwicklung zu investieren.

LISC-subventionierte Projekte vervollständigen die aktuelle staatliche Strategie, indem sie auf die „urban underclass“ zielen, die aus der „National Urban Policy“ schlicht ausgegrenzt wurde: staatlich verordnete „Trickle-down Austerity“, so wird hier argumentiert, könne die Problemkonstellation einer South Bronx (ein berühmtes Slum-Viertel in New York) nicht lösen, „self-help community development“ sei die einzige effektive Mikrostrategie zur Behebung der dort sichtbar gewordenen Strukturprobleme.

Zusammengefaßt läßt sich also festhalten: alle Bundesprogramme, genauso wie eine Reihe von Einzelstaatsprogrammen setzen voraus, fördern, oder belohnen die Beteiligung privater Konzerne und Dienstleistungsunternehmen an der Produktion öffentlicher Güter. Neben den staatlichen Anreizen haben einige Konzerne auch eigene Gründe, sich in solchen Partnerschaften zu engagieren: große Arbeitgeber innerhalb einer bestimmten Region bspw. müssen angesichts gegenwärtiger Veränderungen von Städten und Arbeitsmarkt sicherstellen, daß angemessene Lebensmöglichkeiten für ihre Angestellten existieren, denn eine umfassende Bau- und Raumplanung wird weder zentral gesteuert noch unterstützt.

3.3 Die staatlich-private Partnerschaft

Es bilden sich also, lokal und regional, Koalitionen von großen Firmen und Konzernen mit

- gemeinnützigen Bauunternehmen, die aus ihrem Status Steuervorteile geltend machen können,
- lokalen, regionalen und bundesstaatlichen (Wohnungs-, Wirtschaftsförderungs- und sozialen) Behörden,
- und der jeweiligen Form von Stadtteilrepräsentanz.

Die Kommune als Partner in diesem Arrangement, obwohl weder gleichberechtigt noch gleich mächtig mit dem überlokalen Kapital, profitiert von der Partnerschaft, weil sie ihr erhöhte Flexibilität und Innovationskapazität bei der Bewältigung von Stadtteilentwicklungsproblemen ermöglicht.

Unentbehrlich ist der dritte Partner, eine Form von Stadtteil-Repräsentanz, weil sie in der besten Position ist, lokale Projekte durchzuziehen.

Angesichts von Mittelkürzungen einerseits und wachsenden Ausgrenzungstendenzen in den Städten andererseits begrüßen viele Stadtteil-Organisationen solche Public-Private Partnerships und ihre eigene Rolle

⁸⁾ Vgl. *Clarke, S.*, Neighborhood Policy Options: The Reagan Agenda, in: Journal of the American Planning Association, Heft 50/4, Herbst 1984.

darin, weil sie Arbeitsplätze (z. B. für „aufstrebende Mitglieder der Underclass“⁹⁾) erschließen.

Natürlich unterstützen nicht alle Stadtteil-Gruppen und deren Zusammenschlüsse bzw. Lobby-Organisationen so gradlinig die Ziele der Public-Private Partnerships, aber sie können – während sie in Washington ihre „demokratischeren“ Gegenvorschläge unterbreiten – den Sog nicht aufhalten, in den ihre Basis vor Ort gerät: die organisatorische, politische und finanzielle Infrastruktur, die sich inzwischen, durch nationale Politik angestoßen, in jeder größeren Stadt festgesetzt hat. Ihre Präsenz führte zur Marktanbindung der Gruppen entweder in der Form, daß private Kreditgeber und Investoren die Führung übernehmen, oder in der Form, daß noch brachliegende Eigenressourcen (an Arbeitskraft, Muskelhypothek, Ersparnissen oder Solidargemeinschaft) „kapitalisiert“ werden.

Die Suche nach gangbaren tripartistischen Arrangements findet aber nicht nur vor Ort, vereinzelt und chaotisch statt: die Bundesregierung beteiligt sich, sowohl durch beratende und koordinierende als auch experimentierende Aktion. Eine „Governmental Capacity Sharing Division“ wurde bei HUD eingerichtet, die mit einer breit angelegten Kampagne Kommunalpolitiker beim Auffinden alternativer Methoden der Dienstleistungserbringung unterstützt. Mit dieser sog. „Privatisierung des Kommunalstaates“ (daß Stadtteilgruppen Straßen reparieren, Wohnungen renovieren, Sozialprogramme ausführen etc.) steigt der Staat keineswegs aus, sondern bleibt – wie die HUD-Publikationen betonen – „service provider and overseer“ (Dienstleistungserbringer und Kontrolleur): lediglich die Methoden der Dienstleistungserbringung ändern sich.

In dem Zusammenhang sind auch von HUD finanzierte Demonstrations-Projekte interessant, weil sie Public-Private Partnerships in verschiedensten Ausführungen testen, um herauszufinden, mit welcher Form die größtmöglichen Anteile von Eigenarbeit und lokalen Ressourcen einbezogen werden können. Ergebnis ist, daß aktive, gemeindebezogene Interessenvertretung sowohl gefördert und in Verhandlungszusammenhängen vorausgesetzt – *als auch* kanalisiert wird in der Weise, daß sie sich der *ökonomischen Norm* der Public-Private Partnership anpassen muß.

Der Trend weg von sozialstaatlicher Unterstützung hin zur Unternehmensgründungs-Beihilfe wird auch von Gesetzesentwürfen unterstrichen (die gegenwärtig in beiden Staaten auf dem Tisch liegen), die die Verwandlung von Arbeitslosen in Unternehmer erlauben würden. Nach dem amerikanischen Gesetzentwurf (Self-Employment Act of 1985) dürften existierende Transferzahlungen (Arbeitslosenversicherung, Aid for Families with Dependent Children, General Assistance) zu Betriebsneugründungen verwendet werden. Wie bei

den erwähnten Demonstrations-Projekten geht es also auch hier um die Mobilisierung von Eigenaktivität und die Schaffung flexibler Arbeitsplätze in Bereichen randständiger Produktion.

Neu an der aktuellen staatlichen Strategie ist, daß die Wiederbelebung von Marktkräften via Staat in bisher ausgesparten bzw. vernachlässigten Bereichen den Markt als gesellschaftliches Steuerungsmittel, zur Steuerung von privatem Verhalten und als Ordnungsinstrument einsetzt. Die ideologische Flankierung mit dem „Kult des Unternehmers“ ist nicht nur dem gegenwärtig stattfindenden Restrukturierungsprozeß förderlich (in dem ganze gesellschaftliche Gruppen überflüssig gemacht – zur „urban underclass“ gemacht werden), sondern sie scheint auch ein wichtiges Element im sich herausbildenden neuen Steuerungsmodus zu werden.

Eine Reihe von ehemaligen Bewegungs-Gruppen spielen dabei eine aktive Rolle, vervollständigen sie doch die potentielle staatliche Erschließung des informellen Sektors auf merkwürdige Weise:

- nicht nur sind sie bemüht, durch eigene unternehmerische Aktivität zur (qualitativ undefinierten) Arbeitsplatzbeschaffung beizutragen,
- einige sind auch damit beschäftigt, die Widerstände in der ausgegrenzten Bevölkerung, sich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stellen, kleinzuarbeiten – so wie das, wenn überhaupt, nur eine klientennahe, basisnahe Organisation kann,
- einige Beratungs- und Trägerorganisationen favorisieren sogar das Genossenschaftsmodell (für Unternehmen), weil hier (teures) Kapital durch (billige) Arbeitskraft ersetzt werden kann, und niedrige Löhne im „Tausch für Beteiligung am Wachstum und Wert der Firma“ hingenommen würden¹⁰⁾. Von der gleichen Beratungsorganisation wird den Gruppen die Ausweitung der „informal and home business“ vorgeschlagen: Schattenwirtschaft also für die riesige Nachfrage nach arbeitsintensiven Dienstleistungen, die durch die Stadterneuerung zugunsten wohlhabender Gruppen und Wirtschaftsinteressen (Gentrifizierung) produziert wurde: Mit der „Yuppification“ einerseits, explodiert andererseits die Nachfrage nach „vergesellschafteten Dienerinnen und Dienern“ wie *Horz* die schlecht bezahlten Nicht-Arbeitsplatz-Besitzer nennt¹¹⁾.

⁹⁾ *Cunningham, J.V., Kotler, M.*, Building Neighborhood Organisations – A Guidebook Sponsored by the National Association of Neighborhoods, Notre Dame, 1983.

¹⁰⁾ *McNeely, J.*, Capital Control and Consultants: CDC Strategies for the Future, in: Citizen Participation, Heft 6/2, 1985, S. 8-19.

¹¹⁾ *Horz, A.*, Die Zukunft der Arbeit. – *Thomas Jahn* und *Thomas Kluge* sprechen mit *Andre Horz*, in: Hamman, W., Kluge, Th. (Hrsg.), In Zukunft – Über den Wandel des Fortschritts, Hamburg 1985.

Solche Vereinnahmungen von Stadtteil-Organisationen für die anstehenden kapitalistischen Restrukturierungsprozesse bedeuten jedoch weder, daß die Bewegungsgruppen völlig von der staatlichen Norm reguliert sind, noch daß die Marktanbindung die Entfaltung autonomer und demokratisierender Interessen *verunmöglichlicht*. Die Beispiele zeigen allerdings auf, daß *naturnützlich* aus der Dezentralität, Gemeindepriorität und Anti-Staatlichkeit solche autonomen Interessen sicher nicht hervorgehen. Im Gegenteil zeigen sie, daß mit der

Umstrukturierung des Wohlfahrtsstaates, die in USA im Gewand von „local empowerment“, in der BRD als ökolibertäre Wiederentdeckung der „bunten Völkchen“ daherkommt, eine neue Strategie zur Herrschaftssicherung gemeint ist, mit der man sich aufs intensivste wird auseinandersetzen müssen. Die Bedingungen, unter denen Institutionen lokaler Autonomie und städtischer Selbstorganisation tatsächlich als solche auftreten, sind mehr denn je zu erkämpfen.