



Institut für Staatswissenschaft und  
vergleichende Gesellschaftswissenschaft  
Abteilung für Staatswissenschaft und Europastudien

**Marcel Fink**

**Internationale Erfahrungen der dezentralen Arbeitsmarkt-  
und Sozialpolitik:  
Potentiale, Probleme und die Rolle des Dritten Sektors**

**Im Auftrag der EQUAL-Entwicklungspartnerschaft „Der Dritte Sektor in Wien“**

**September 2004**



Gefördert aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds  
und aus Mitteln des Bundesministeriums für Wirtschaft  
und Arbeit



---

Institut für Staatswissenschaft  
Universität Wien  
Hohenstaufengasse 9/7  
A-1010 Wien  
Tel. ++43-1-4277-38303  
E-mail: marcel.fink@univie.ac.at

## Inhalt

<b>1. Einleitung</b>	<b>2</b>
<b>2. Die aktuelle Diskussion um die Potentiale dezentraler Politik betreffend Beschäftigung und sozialen Ausgleich</b>	<b>4</b>
<b>3. Zielkategorien dezentraler Politik im Bereich Beschäftigung und Soziales</b>	<b>7</b>
<b>4. Befunde zur vertikalen und horizontalen Neustrukturierung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik: eine neue Rolle für die lokale Ebene und den intermediären Sektor?</b>	<b>10</b>
4.1. VERTIKALE UND HORIZONTALE UMSTRUKTURIERUNG ÖFFENTLICHER POLITIK	10
4.2. POLITIKWISSENSCHAFTLICH-THEORETISCHE VERORTUNG EINER „NEUEN ROLLE“ LOKALER POLITIK UND DES LOKALEN DRITTEN SEKTORS	12
<b>5. Differenzierungen in der vertikalen und horizontalen Restrukturierung lokaler Politik: Befunde und Erklärungen</b>	<b>17</b>
5.1. EMPIRISCHE BEFUNDE ZUR VERTIKALEN UND HORIZONTALEN RESTRUKTURIERUNG LOKALER POLITIK	17
5.2. ERKLÄRUNGEN UNTERSCHIEDLICHER FORMEN DER VERTIKALEN UND HORIZONTALEN RESTRUKTURIERUNG	22
<b>6. Fazit</b>	<b>41</b>
<b>Literatur</b>	<b>43</b>

## 1. Einleitung

Der gegenständliche Beitrag beschäftigt sich mit einem Themengebiet, das in der letzten Dekade vermehrt internationale Aufmerksamkeit erlangt hat: mit der Rolle der lokalstaatlichen Ebene in den Politikfeldern der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sowie betreffend Fragen des sozialen Ausgleichs. Insgesamt wird von unterschiedlicher Seite – im Gegenzug zu einem angeblichen strukturellen Bedeutungsverlust nationalstaatlicher Politik – eine Aufwertung subnationaler politischer Steuerung in diesen Bereichen behauptet und zum Teil politisch-programmatisch gefordert. Allerdings deutet die Mehrzahl der gängigen wissenschaftlichen Befunde zum Thema in die Richtung, dass sich die lokalstaatliche Ebene im Zuge der Umstrukturierung traditioneller Formen des *Government* zunehmend mehr einer Strategie verschreibt, die primär auf das Ziel mit angebotsorientierten Instrumenten herzustellenden regionalen wirtschaftlichen Wachstums fokussiert. Im Extremfall führt diese Strategie – so der Befund – zu einem ausgeprägten interregionalen Standortwettbewerb, in welchem versucht wird, mobiles Kapital auf Kosten anderer, über bloße wirtschaftliche Prosperität hinausgehende, Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung zu binden. Materielle und andere Ressourcen des lokalen Staates werden damit primär nach den Interessen der lokalen Wirtschaftseliten eingesetzt, die Bereitstellung unterschiedlicher Güter der Daseinsvorsorge vernachlässigt oder nach marktlichen Kriterien restrukturiert.

Stellt man vor diesem Hintergrund die Frage nach der Zukunft traditioneller und neuer Formen genuin dezentraler Maßnahmen zur Arbeitsmarkt- und Sozialintegration, so liegt eine – entgegen dem noch in den 1980er Jahren diesbezüglich vorherrschenden Optimismus (vgl. krit. z. B. Häussermann 1991a; Roth 1999: 16; 1999a) – ernüchternde Prognose nahe. Ähnliches gilt für die Rolle, welche dem Dritten Sektor unter diesen Bedingungen sowohl als innovativer und nicht primär marktlichen Gesetzen gehorchender Dienstleistungserbringer wie auch als „Beschäftigungsmotor“ zukommen kann. Dezentralisierung und Entstaatlichung erhöhen auf der einen Seite potentiell die Nachfrage nach von Dritten Sektor angebotenen (Dienst)Leistungen und eröffnen so neue Aktionsfelder. Auf der anderen öffnen sich die dezentralen politischen Regime nach vielen Befunden gegenüber unterschiedlichen Akteuren der lokalen Politikarena in sehr selektiver Art und Weise: in der Regel werden demnach örtliche Wirtschaftsinteressen verstärkt strukturell in Entscheidungsfindungs- und Implementierungsprozesse eingebunden und inhaltlich berücksichtigt. Der Dritte Sektor – welcher definitionsgemäß zwischen Markt und Staat angesiedelt ist – besitzt im Vergleich dazu eine weit geringere Anbindungsfähigkeit an den konstatierten neuen angebots- und wirtschaftsdominierten „Lokalismus“ und ist einem beträchtlichen Druck in Richtung „Vermarktlichung“ ausgesetzt (vgl. z.B. Kramer 2004: 218ff.).

Allerdings sollten diese grundsätzlich kritischen Befunde nicht als funktional-logische und unausweichliche durch „die Umstände“ verursachte „Notwendigkeiten“ verstanden werden. Die Restrukturierung dezentraler Politik folgt in unterschiedlichen Nationalstaaten unterschiedlichen Mustern. Tatsächlich zeigen sich im internationalen Vergleich Beispiele, wo auf dezentraler Ebene Ziele der Arbeitsmarkt- und Sozialintegration eben nicht unter solche der Wirtschaftsförderung subordiniert werden und der lokale Staat bei der Aufgabenbewältigung in den ersten beiden Bereichen tatsächlich an Bedeutung gewinnt (so z.B. in Dänemark, Schweden oder den Niederlanden; vgl. Beiträge in Geddes/Benington 2001). Zugleich zeigt der Dritte Sektor in vielen Ländern – trotz zum Teil erheblicher struktureller Probleme – eine ungebrochene Wachstumstendenz (vgl. Beiträge in: Evers/Laville 2004; Brock/Banting 2003; Salamon/Sokolowski 1999; 2004).

Der vorliegende Beitrag skizziert bzw. analysiert vor diesem Hintergrund

- (a) die „neue Rolle“, die dem lokalen Staat (inkl. des örtlichen Dritten Sektors) von Seiten unterschiedlicher Akteure und Beobachter in den Bereichen Arbeitsmarkt- und Sozialintegration zugeschrieben wird (Abschnitt 2)
  - (b) die wesentlichen Zielkategorien lokalstaatlicher Politik in diesen Politikfeldern (Abschnitt 3),
  - (c) einschlägige abstrahierende politikwissenschaftliche Befunde zur vertikalen und horizontalen Umstrukturierung lokaler Politik (Abschnitt 4)
- und gibt einen Überblick zu
- (d) den aus international vergleichender Perspektive tatsächlich empirisch feststellbaren Modifikationen lokaler Politik sowie zu einschlägigen Erklärungen betreffend der hier feststellbaren Differenzierungen (Abschnitt 5).

Es zeigt sich dabei, dass das jeweilige nationalstaatliche Institutionengefüge (inklusive spezifischer Kompetenz- und Ressourcenverteilungsmuster) und der auf gesamtstaatlicher Ebene dominant verfolgte inhaltliche politische Kurs auch in Zeiten einer angeblichen „Aushöhlung des Nationalstaates“ für den Inhalt und die akteursspezifische Konfiguration dezentraler Politik prägend sind. Die Rolle, welcher dem intermediären Sektor auf dezentraler Ebene zukommt ist mit letzterem – so die hier vertretene These – zwar nicht abschließend determiniert, allerdings in erheblichem Ausmaß vorstrukturiert.

## **2. Die aktuelle Diskussion um die Potentiale dezentraler Politik betreffend Beschäftigung und sozialen Ausgleich**

Dezentrale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ist ein seit den 80er Jahren auch im deutschsprachigen Raum verstärkt diskutiertes und analysiertes Thema (vgl. z. B. Freidinger/Schulze-Böing 1995; Henckel et al. 1999; Henckel 1999; Empter/Frick 1999; Benzler/Heinelt 1991; Evers/Schulze-Böing 1999). Die einschlägigen Arbeiten beschäftigen sich mit neuen Herausforderungen an die lokale Ebene und untersuchen das Zustandekommen, den Implementierungsprozess und die Zielerreichungsbedingungen einer großen Bandbreite an Maßnahmen und Initiativen. Dabei wird die konstatierte Stärkung der lokalen und regionalen Ebene „zunehmend als wichtige Perspektive bei der Bewältigung der aktuellen Beschäftigungskrise diskutiert“ (Evers/Schulze-Böing 1999: 941). Diverse Beobachter nehmen die dezentrale (lokale und regionale) Ebene vermehrt als den Ort wahr, an dem öffentliche Politik in besonders hohem Ausmaß mit Effizienz-, Effektivitäts- und demokratiepolitischen Kriterien in Einklang gebracht werden kann. Es zeigt sich eine „Neugewichtung lokaler und regionaler Problemlösungsmöglichkeiten (...), die in vieler Hinsicht den Charakter einer breiten Bewegung der Dezentralisierung hat“ (a.a.O.: 941). In einschlägigen Befunden wird zum einen die besondere Problemnähe dezentraler Institutionen und die dort vorhandene Chance zur Bündelung von Teilpolitiken für beschäftigungs- und sozialpolitische Ziele hervorgehoben (vgl. z. B. Schönig 2001). Zum anderen setzt sich offensichtlich zunehmend die Ansicht durch, dass es eine wachsende Wechselwirkung zwischen regionalen Interaktionsstrukturen (etwa zwischen diversen Akteuren, Institutionen etc.) und der regionalen Wirtschaftsentwicklung gibt. Dabei werden Abstimmungsprozesse auf lokaler bzw. regionaler Ebene vermehrt als für wirtschaftliche Wachstums- und Entwicklungsstrategien entscheidend angesehen. Einschlägige Stichworte sind die Förderung „regionaler Cluster“ oder die Pflege von regionalem „sozialem Kapital“. Zudem wird darauf hingewiesen, dass auf dezentraler Ebene öffentliche und private Interessen effizienter aufeinander abgestimmt werden könnten als auf nationaler Ebene.

Das Ausmaß der ‚programmatischen Hinwendung‘ auch der öffentlichen Politik zu dezentraler Politik wird unter anderem daran deutlich, dass auf Ebene einer ganzen Reihe von internationalen Organisationen davon ausgegangen wird, dass dezentrale Politik im Bereich der Förderung von Beschäftigung und wirtschaftlicher Prosperität besondere Steuerungskapazitäten aufweise.

Ein Proponent einschlägiger Ansätze ist die *Weltbank*. Zentralstaatliche Institutionen seien zu weit von der täglichen Realität der Menschen und zunehmend differierenden örtlichen Problemlagen entfernt. Dezentralisierte Institutionen könnten hingegen besser auf die Bedürfnisse der Bevölkerung vor Ort und örtlich spezifische Schwierigkeiten reagieren. Außerdem seien in einer solchen Konstruktion unmittelbare politische Verantwortlichkeiten

leichter zurechenbar und die Partizipation der Bevölkerung sei eher gesichert. Dabei wird neben Akteuren der örtlichen Wirtschaft auch lokalen zivilgesellschaftlichen Akteuren zentrale Bedeutung zugemessen. Letzteres insbesondere in der Verwaltung und Erbringung unterschiedlicher Dienstleistungen, die in vielen hochentwickelten westlichen Ländern traditionell durch den Staat organisiert wurden.<sup>1</sup>

Ähnlich wie die Weltbank misst auch die *OECD* der dezentralen Ebene seit dem Ende der 1980er Jahre gesteigerte Bedeutung zu (vgl. z. B. *OECD* 2000; 2003; 2004). Dies gilt für Fragen wirtschaftlicher Entwicklung im Generellen wie auch betreffend Fragen der Arbeitsmarktsteuerung im Besonderen. Im Rahmen des LEED-Programms (Local Economic and Employment Development) wird in diesem Zusammenhang ein sogenannter „local development approach“ propagiert und befunden, dass lokale Politik wesentlich zur Lösung von Problemen wie „unemployment and exclusion“ (*OECD* 2000: 8) beitragen könne. Die *OECD* identifiziert dabei ein

„strong potential of the local development approach to help regenerate the economies and societies of less development regions and to bring greater local participation in the decision-making and actions that underpin restructuring“ (a.a.O.: 6).

Mit einer solchen Strategie sollen also mehrere Ziele auf einmal verfolgt werden (vgl. a.a.O.: 108). Es sind dies erstens die Stimulation der ökonomischen Entwicklung und die örtliche Steuerung ökonomischer Restrukturierung, womit ein Wachstum an Arbeitsplätzen einhergehen soll. Zweitens können, so der Befund, auf diesem Weg Ziele der sozialen Integration und der generellen Steigerung der Lebensqualität der ansässigen Bevölkerung verfolgt werden (vgl. *OECD* 2003; 2004). Zugleich soll die Umwelt geschützt bzw. ihr Zustand noch verbessert werden (Stichwort „nachhaltige Entwicklung“). Nicht zuletzt wird eine Stärkung der „Regierungsfähigkeit“ anvisiert, wobei diverse vor Ort ansässige Gruppen und Akteure verstärkt in die Lösung örtlicher Probleme mit einzubeziehen seien (wörtlich: „improving governance: strengthening institutions and mobilising community involvement“; *OECD* 2000: 108). Der Dritte Sektor bzw. NGOs werden in diesem Zusammenhang explizit als zentrale Akteure örtlicher Entwicklung genannt (vgl. *OECD* 2003; 2004).

Auf Ebene der *Europäischen Union* wurde lokalen Strategien gegen Arbeitslosigkeit seit dem Jahr 2000 regelmäßig in den beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen

---

<sup>1</sup> Vgl. betreffend der Rolle selbstverwalteter örtlicher Dienstleistungsorganisation z.B. den Weltentwicklungsbericht 2004 „Making services work for poor people“, Internet: <http://web.worldbank.org/external/default/main?menuPK=477704&pagePK=64167702&piPK=64167676&theSitePK=477688>; zu Fragen lokaler wirtschaftlicher Entwicklung das aktuelle LED (Local Economic Development)-Programm: Local Economic Development: A Primer (October 2004); Internet: <http://siteresources.worldbank.org/INTLED/423069-1099670772921/20342546/led-primer-october-2004.pdf>

Beschäftigungsstrategie eine wichtige Rolle zugeschrieben. Insbesondere in den Beschäftigungspolitischen Leitlinien für das Jahr 2002 wurde die Rolle der lokalen Ebene (inkl. der örtlichen „Zivilgesellschaft“) hervorgehoben.<sup>2</sup> Und auch im sogenannten „EU-Koordinierungsprozess im Bereich Soziale Eingliederung“ bleibt die lokale Ebene mit ihren unterschiedlichen Akteuren nicht unerwähnt. In den sogenannten „Gemeinsamen Zielen“ des Koordinierungsprozesses (überarbeitete Fassung vom Dezember 2002) ist die Aufgabenzuordnung wie folgt definiert:

„Die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung fällt weitgehend in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten und ihrer nationalen, regionalen und lokalen Behörden in Verbindung mit allen Akteuren, insbesondere den Sozialpartnern und den Nichtregierungsorganisationen“ (S. 7).<sup>3</sup>

Anders als im Rahmen der Weltbank und der OECD existiert im Rahmen der einschlägigen Gemeinschaftsinitiativen der Europäischen Union inzwischen ein vergleichsweise breites Bewusstsein dafür, dass die lokale Ebene in den einzelnen Mitgliedsländern unter höchst unterschiedlichen institutionellen und inhaltlichen Voraussetzungen tätig wird. Die offizielle Sprachregelung im Bereich der Europäischen Beschäftigungsstrategie lautet:

„Die Kommission unterstützt die Rolle, die lokale und regionale Akteure bei der Entwicklung neuer Formen des Regierens in der Union spielen können. Inwieweit die regionalen und lokalen Akteure in die europäische Beschäftigungsstrategie einbezogen werden, hängt jedoch von den politischen und verfassungsrechtlichen Strukturen des jeweiligen Mitgliedstaates ab und ist in Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip festzulegen.“<sup>4</sup>

Betreffend die gesamt-EU-europäische Ebene ist so etwas wie ein „europäischer Dritter Sektor“ heute nicht existent (vgl. Delors 2004). Die wesentlichen Rahmenbedingungen einschlägiger Organisationen und Initiativen sind nach wie vor primär nationalstaatlich – und zum Teil direkt damit verbundenen – örtlich determiniert. Zugleich sind spezifische Programme zur Unterstützung der Herausbildung und den Bestand von Organisationen des intermediären Sektors auf gesamteuropäischer Ebene nach wie vor spärlich gesät. Vor dem Hintergrund der inhaltlichen und organisatorischen Fragmentierung der einschlägigen Organisationenlandschaft ist es bisher auch nicht gelungen, die spezifischen Interessen und Anliegen des Dritten Sektors auf gesamteuropäischer Ebene auf breiterer Basis zu platzieren. Delors (2004: 211) spricht hier explizit von einer „poor recognition of the Third Sector at community level“.

---

<sup>2</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union, 2002/177/EG.

<sup>3</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union, 14164/1/02 REV 1.

<sup>4</sup> Vgl. [http://www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/local\\_de.htm](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/local_de.htm)

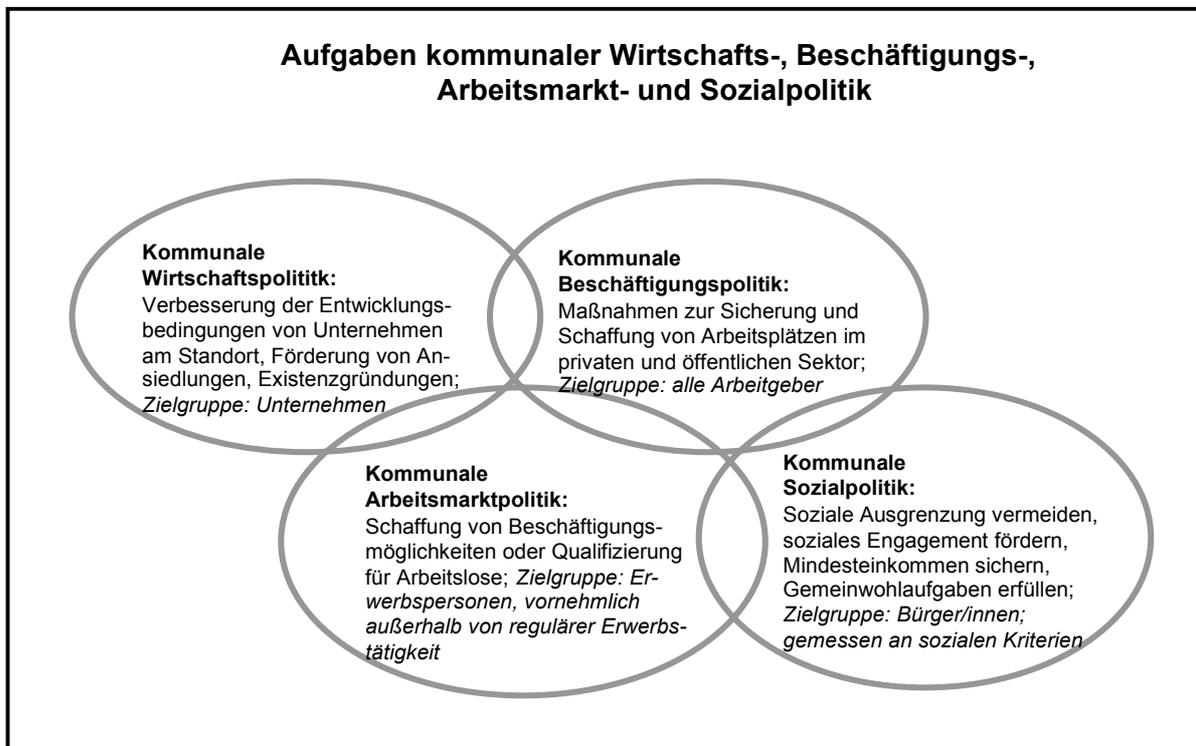
### **3. Zielkategorien dezentraler Politik im Bereich Beschäftigung und Soziales**

Es wurde von unterschiedlicher Seite versucht, dezentrale Politik mit einem Fokus auf Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zu systematisieren und zu angrenzenden Politikfeldern in Beziehung zu setzen. Die Differenzierungen von Henckel et al. (1999) und Schulze-Böing (1994) weisen darauf hin, dass dezentrale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik starke Berührungspunkte zur generellen Wirtschaftspolitik einerseits und zu sozialpolitischen Zielen andererseits aufweist. In der anwendungsorientierten Literatur wird diesbezüglich wiederholt eine „integrierte Arbeitsmarkt-, Struktur- und Beschäftigungspolitik“ (vgl. z. B. Puhmann 1999: 292ff) als Zielvorgabe definiert.

In diesem Sinn haben Henckel et al. (1999) kommunale Wirtschaftspolitik, kommunale Beschäftigungspolitik, kommunale Arbeitsmarktpolitik sowie kommunale Sozialpolitik als die auf lokaler Ebene betreffend den Themenkomplex „Arbeit“ relevanten Politikfelder benannt und versucht, diese Konstellation in der untenstehenden Grafik (Abbildung 1) (verbildlicht) zusammenzufassen. Es lässt sich daraus in groben Zügen ablesen, dass sich einschlägige Politikfelder vor dem Hintergrund einer im Kern unterschiedlichen *Zieldefinition* nur zum Teil überschneiden, und dass es durchaus denkbar ist, dass sich die Zielkategorien der jeweiligen Felder zueinander nicht komplementär – sondern eben konkurrierend – verhalten (können).

Dies gilt insbesondere für die Felder kommunaler Sozialpolitik und kommunaler Wirtschaftspolitik (vgl. Henckel et al. 1999: 264; Dangschat 1999: 35ff). Wie oben bereits ausgeführt kann eine primäre Konzentration auf wirtschaftspolitische Zielsetzungen zu einer Vernachlässigung sozialpolitischer Programme führen. Desgleichen besteht nicht immer eine Kongruenz zwischen wirtschaftspolitischen und beschäftigungs- bzw. arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen (vgl. z. B. Dangschat 1999: 35ff; Goodwin/Painter 1996: 643ff; LeGales/Harding 1998: 130). Dies hat seine Ursache z. B. darin, dass dezentrale Wirtschaftsförderung – etwa auf dem Weg von Substitutions-, Verdrängungs- und Rationalisierungseffekten – nicht immer zugleich Beschäftigungsförderung und/oder die Arbeitsmarktintegration benachteiligter Gruppen bedeutet.

Abbildung 1: Kommunale Politikfelder im Problemfeld ‚Arbeit‘



Quelle: Henckel et al. 1999: 262.

Dieser Versuch der Strukturierung von Henckel et al. (1999) lehnt sich an die Systematisierung von Schulze-Böing (1994: 19ff) an. Dort wird betont, dass man von einer Mehrfachbindung dezentraler Beschäftigungsförderung auszugehen hat, die jeweils an unterschiedlichen inhaltlichen Ebenen ansetzt. Diese Systematisierung wurde ursprünglich betreffend individueller Maßnahmen der Beschäftigungsförderungen (einzelne Beschäftigungsprogramme des zweiten Arbeitsmarktes etc.) konzipiert. In Anlehnung an Henckel et al. (1999: 261ff) lässt sich diese Differenzierung jedoch auch als allgemeine Schablone unterschiedlicher Zielkategorien im Umfeld von dezentraler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik begreifen.

Übersicht 1: Mehrfachbindung dezentraler Beschäftigungsförderung

	Interventionsziele	
Gesellschaftliche Referenz	Personenbezogen	Strukturbezogen
Wirtschaft	Arbeitsmarktintegration	Wirtschaftsintegration und allg. Beschäftigungsförderung
Gemeinwesen	Sozialintegration	Politikintegration

Quelle: Schulze-Böing 1994: 19.

Einerseits existieren die strukturbezogenen Ziele der Wirtschaftsintegration und der allgemeinen Beschäftigungsförderung. Bei *Wirtschaftsintegration* geht es in erster Linie um die Stärkung der lokalen oder regionalen Wirtschaft, um die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des Standorts oder die Förderung einer diversifizierten Wirtschaftsstruktur. Entsprechend der Ziele der allgemeinen *Beschäftigungsförderung* sollen brachliegende Potentiale an Arbeitskraft und Wissen für die Verbesserung der Standortfaktoren genutzt und insbesondere Qualifizierung als Investition in Humankapital für Schlüsselbranchen gemäß den Zielen der Regionalentwicklung ausgebaut werden (vgl. Puhmann 1999: 293). Das Ziel liegt dabei einerseits in der Erhaltung und Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten (auf dem ersten Arbeitsmarkt) entsprechend der örtlichen Nachfrage nach Arbeitsplätzen. Andererseits wird – im Rahmen genereller wirtschaftspolitischer Überlegungen – z. B. eine Qualifikationsstruktur angestrebt, welche die differenzierte Nachfrage der Unternehmen befriedigt und die örtliche Wettbewerbsfähigkeit fördert.

*Arbeitsmarktintegration* meint die Organisation des Überganges von Nichterwerbstätigkeit in den (primär ersten) Arbeitsmarkt. Dabei sollen Anpassungs- und Qualifizierungsprozesse durch unterschiedliche Instrumente unterstützt werden, um so einer Verfestigung von Langzeit- und Strukturarbeitslosigkeit entgegenzuwirken. Die Zielgruppe solcher Maßnahmen sind primär (potentielle) Erwerbspersonen außerhalb regulärer Erwerbstätigkeit. Das Ziel der *Sozialintegration* hat auf einer allgemeinen Ebene zum Inhalt, dass dauerhafte „soziale Polarisierungen und Ausgrenzungen (...) verhindert“ werden sollen (Henckel et al. 1999: 262). Dies – in einer möglichen Interpretation – schon deshalb, „weil Ausgrenzungen auf Dauer die Stabilität einer Stadt in einer Weise bedrohen, dass letztlich auch die Attraktivität als Wirtschaftsstandort in Frage gestellt ist“ (a.a.O.: 262). Da Erwerbsarbeit nach wie vor den wesentlichen Zugangskanal zu materiellen und gesellschaftlichen Teilhabechancen darstellt, ergeben sich hier zu einem gewissen Teil Überschneidungen zu den Zielen der Arbeitsmarktintegration und Beschäftigungsförderung. Dies insbesondere dann, wenn diese auch an sozialen Kriterien orientiert sind, und nicht primär nur quantitative und wettbewerbspolitische Zielsetzungen verfolgen.

*Politikintegration* meint in der ursprünglichen Konzeptionalisierung von Schulze-Böing (1994: 20), dass Maßnahmen der Beschäftigungsförderung einen Entlastungsbeitrag im Hinblick auf fiskalische und andere Steuerungsprobleme, etwa einer Gemeinde, haben sollte. Dieser *Gemeinweseneffekt* ist nach Schulze-Böing (1994: 16) nicht nur ein wichtiger Aspekt der Sicherung politischer Akzeptanz, sondern auch ein „wichtiger Bestandteil einer gesellschaftspolitisch begründungsfähigen Beschäftigungsförderung“. Auf eine allgemeinere Ebene umgelegt bedeutet Politikintegration, dass einschlägige Maßnahmen und Instrumente

wenigstens mittelfristig „Erfolge“ nach sich ziehen müssen, welche die Legitimation der verfolgten Strategie sichern.

Der Dritte Sektor könnte grundsätzlich mehrere der genannten Zielkategorien gleichzeitig abdecken. Einerseits kann er durch das Angebot örtlich maßgeschneiderter (Dienst)Leistungen einen Beitrag zur Sozialintegration leisten. Zweitens sind Organisationen des Dritten Sektors heute in vielen Ländern wesentliche Träger arbeitsmarktpolitischer Wiedereingliederungsprogramme. Drittens haben die hier geschaffenen Arbeitsplätze – im Sinne der Konzeptionalisierung von Henckel et al. (vgl. oben Abbildung 1) – beschäftigungspolitische Relevanz, und etwa im Bereich der Pflege kann hier vor dem Hintergrund der prognostizierten demographischen Verschiebungen von einem beträchtlichen Wachstumspotential ausgegangen werden. Ob jedoch dauerhafte Beschäftigung im Dritten Sektor für jene Personen in umfassenderer Form eine realistische Option darstellt, welche ansonsten wegen persönlicher Vermittlungshindernisse am ersten Arbeitsmarkt keine Beschäftigung finden, ist höchst umstritten: die weit überwiegende Mehrzahl der Jobs im Dritten Sektor verlangt spezifische Fähigkeiten und Kenntnisse sowie psychische und/oder physische Belastbarkeit. Eher gering ist auf den ersten Blick die Kompatibilität mit der Zielkategorie Wirtschaftsintegration: der intermediäre Sektor zeichnet sich ja gerade dadurch aus, dass er zwischen Markt und Staat angesiedelt ist. Auf der anderen Seite kann theoretisch auch ein breit ausdifferenziertes Angebot an von intermediären Organisationen etablierten (Dienst)Leistungen inklusive z.B. auch von Freizeitangeboten selbst zum positiven Standortfaktor werden. Allerdings existieren bisher keine eingehenden empirischen Untersuchungen, die diesen potentiellen Zusammenhang näher hin analysieren.<sup>5</sup>

## **4. Befunde zur vertikalen und horizontalen Neustrukturierung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik: eine neue Rolle für die lokale Ebene und den intermediären Sektor?**

### ***4.1. Vertikale und horizontale Umstrukturierung öffentlicher Politik***

Es wurde oben am Beispiel diverser internationaler Organisationen und der EU exemplarisch skizziert, dass dezentrale Politik zunehmend als wichtige Kategorie wirtschafts- und beschäftigungspolitischer „Steuerung“ wahrgenommen wird.

Es sind aber nicht nur diese Entwicklungen, welche die Frage der Potentiale und Bestimmungsgründe dezentraler Politik im Problemfeld Erwerbsarbeit zu einem

---

<sup>5</sup> Vgl. jedoch zu den – allerdings sehr abstrakt bleibenden – Befunden zu „institutional thickness“ und „regionalen Produktionsmilieus“ z.B. Aydalot/Keble 1988; Maillat 1991; Maillat 1996; Amin/Thrift 1996.

interessanten Untersuchungsfeld machen. Es zeigen sich nämlich parallel dazu realpolitische Tendenzen einer Dezentralisierung einschlägiger Politikfelder, die zum Teil mit Anzeichen einer inhaltlichen und organisatorischen Restrukturierung dezentraler politischer Intervention einhergehen (vgl. z. B. Finn 2000; LeGales/Harding 1998; Clark 1997). Allgemein gesprochen handelt sich bei den angesprochenen Veränderungen, die im internationalen Vergleich jedoch eine unterschiedliche Reichweite und eine inhaltlich abweichende Ausformung zeigen, um eine vertikale und eine horizontale Restrukturierung (vgl. Goetz 1993; Clark 1997).

Im Rahmen einer vertikalen Restrukturierung wird dabei das Verhältnis zwischen Zentralstaat und dezentraler Ebene modifiziert. Solche Veränderungen können sich in der Kompetenzverteilung zwischen zentralstaatlichen und regionalen politischen Institutionen, den Kommunen sowie auch privaten Trägerorganisationen etc., in der Ausgestaltung von einschlägigen Finanzierungsstrukturen und diversen anderen organisatorischen Belangen zeigen. Auch diverse EU-Förderinstrumente spielen in diesen Bereich hinein. Einschlägige Modifikationen finden sich in wesentlichen Rahmenbedingungen dezentraler Politik im Generellen (Finanzausstattung dezentraler politischer Ebenen, Kompetenzverteilungen, staatliche Regionalpolitik) sowie auch hinsichtlich der Organisation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen im Besonderen. In diesem Bereich wird generell eine häufige Dezentralisierung und Lokalisierung unterschiedlicher Politikfelder konstatiert (z.B. in der wirtschaftspolitischen Steuerung/Strukturpolitik und insbesondere auch in der aktiven Arbeitsmarktpolitik).

Unabhängig von vertikaler Restrukturierung wurde nach einschlägigen Befunden dezentrale Politik der Tendenz nach auch *horizontal* neu strukturiert. Damit ist die inhaltliche und örtlich-organisatorische Komponente dezentraler Politik angesprochen. In der allgemeinsten Form kann man dabei danach fragen, in welchem Verhältnis öffentliche Politik zum Markt und zur Sphäre des Privaten steht. Dabei sind stärker etatistische von weniger etatistischen Formen politischer Intervention zu unterscheiden. Dezentrale Politik kann stärker oder weniger stark regulativ eingreifen und eher hierarchisch-bürokratisch oder eher vernetzend-partnerschaftlich agieren. Dabei können örtliche Akteursgruppen inklusive des Dritten Sektors auf breiter Basis oder eher selektiv eingebunden werden. Einschlägige Befunde (vgl. z. B. Harvey 1989; Mayer 1994; Dietz 1999; Dangschat 1999) konstatieren betreffend dezentraler Politik,

- dass hier ein Trend zu weniger etatistischen Formen politischer Intervention gegeben ist,
- dass bürokratische Hierarchien der Tendenz nach abgebaut werden,
- dass traditionell nicht zum Kern des lokalen politischen Systems gehörende Akteure (insb. die örtlichen Wirtschaftsvertreter; wesentlich seltener Akteure des intermediären Sektors) vermehrt zu wichtigen Spielern „städtischer Regime“ werden

- und inhaltlich die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen und direkt umverteilende Sozialpolitik zu Gunsten einer Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Region vermehrt von der dezentralen politischen Agenda verdrängt werden.

Das heißt, dass sich auf dezentraler Ebene Inhalte und Ausrichtung von Politik verändert haben, dass neue Akteure hinzugetreten sind bzw. dass sich die Beziehungen zwischen Akteuren auf dieser Ebene gewandelt haben. Allerdings ist auch hier, wie bei der Frage der vertikalen Neustrukturierung, vor vorschnellen Verallgemeinerungen und funktionalistischen Interpretationen zu warnen. Der internationale Vergleich zeigt auch in diesem Punkt beträchtliche Differenzierungen (vgl. LeGales Harding 1998; Goetz 1993; Heeg 1996; unten Abschnitt 4).

#### **4.2. Politikwissenschaftlich-theoretische Verortung einer „neuen Rolle“ lokaler Politik und des lokalen dritten Sektors**

Aus politikwissenschaftlich-theoretischer Perspektive wurden die angesprochenen Veränderungen (also eine vertikale und horizontale Restrukturierung von Staatstätigkeit) in den letzten Jahren insbesondere aus dem Blickwinkel regulationstheoretisch inspirierter Arbeiten analysiert. Die Regulationstheorie hat sich ursprünglich zentral mit Fragen der wirtschaftlichen Entwicklung kapitalistischer Gesellschaften beschäftigt und eine eher ökonomische Theorie dargestellt. Fragen von politischer Steuerung und Staatstätigkeit blieben im Vergleich dazu in der einschlägigen Debatte traditionell eher unterbelichtet (vgl. Jessop 1990: 312; Demirovic 1992: 5). Allerdings hat sich die Beschäftigung mit Fragen dezentraler Politik, wenigstens was den Umfang an einschlägigen Publikationen betrifft, inzwischen zu einem der produktivsten Zweige der Weiterentwicklung des Ansatzes entwickelt.

Die einschlägige Debatte weist einerseits Berührungspunkte mit der oben angesprochenen „programmatischen Hinwendung“ zu dezentraler Politik und zur einschlägigen eher anwendungsorientierten Diskussion auf. Die anwendungsorientierte Diskussion hat jedoch primär z. B. Fragen nach „Defiziten und Chancen lokaler Beschäftigungspolitik“ (vgl. Evers/Schulze-Böing 1999) im Blick und nimmt häufig ein Naheverhältnis zur Politikberatung ein (vgl. z. B. a.a.O.; Henckel et al. 1999). Theoriegeleitete Arbeiten aus dem Umfeld der Regulationsschule unternehmen darüber hinaus den Versuch, die angesprochene vertikale und horizontale Restrukturierung dezentraler Politik als Ausdruck eines grundsätzlichen Wandels der *Akkumulations-* und *Regulationsweise* in westlichen kapitalistischen Ländern, in anderen Worten als Ausdruck der sogenannten „Krise des Fordismus“, zu beschreiben und zu erklären.

Der Befund lautet stark verkürzt dahingehend, dass im Zuge einer „Aushöhlung des Nationalstaates“ (vgl. z. B. Jessop 1994: 262ff; Jessop 1999a) die transnationale aber auch die subnationale Ebene politischer Steuerung an Bedeutung gewinnen. In unterschiedlichen Politikfeldern sei demnach neben einer Verschiebung politischer Steuerung in Richtung der transnationalen Ebene auch eine Dezentralisierung hin zur regionalen und lokalen Ebene zu beobachten. Dies gehe mit der Herausbildung auch in organisatorischer Hinsicht neuer Strukturen sowie einer inhaltlich zunehmend angebotsorientierten und primär an wirtschaftspolitischen Zielen orientierten „Governance“<sup>6</sup> auf lokalstaatlicher Ebene einher (vgl. z. B. Brenner/Heeg 1999; Goodwin/Painter 1996; Mayer 1994, 1995, 1995a; Jessop 1999a). Insgesamt werde dabei der „keynesianistische Wohlfahrtsstaat“ der Tendenz nach durch ein Modell, das Jessop (1993; 1999a) mit dem Begriff des „Schumpeterianischen Leistungs- (workfare-) Regimes“ betitelt, abgelöst. Im Zuge dieses Wandels wird ökonomische Globalsteuerung vermehrt durch (auch dezentralisierte) Strukturpolitik „ersetzt“. Die zuvor zentrale Zielkategorie „welfare“ werde vermehrt durch „workfare“ verdrängt. Diese Entwicklung, welche im Feld der sogenannten „Regulationsweise“ angesiedelt ist, ist aus Sicht der Regulationstheorie vor dem Hintergrund veränderter wesentlicher Merkmale des Produktions- und Arbeitsprozesses („Akkumulationsregime“) zu verstehen. Der Zusammenhang zwischen national und international veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und einer veränderten Form staatlicher Politik wird dabei je nach Blickwinkel in unterschiedlichem Ausmaß funktionalistisch erklärt.

Es wurde versucht, zentrale im Zuge der „Krise des Fordismus“ erfolgte Veränderungen zu systematisieren und wesentlichen Merkmalen der fordistischen Ära gegenüberzustellen. Darin finden sich interessante Befunde zur Veränderung von Staatstätigkeit im Generellen, sowie auch hinsichtlich einer – wie konstatiert wird – modifizierten Rolle dezentraler Politik im Besonderen.

Der folgende tabellarische Vergleich folgt im wesentlichen Harvey (1989) bzw. der darauf aufbauenden adaptierten Darstellung in Maier/Tödting (1996). In einzelnen Punkten wurde sie in Anlehnung an Jessop (1992, 1994) ergänzt. Dabei ist hervorzuheben, dass die angeführten Merkmale des „Post-Fordismus“ wie auch jene des fordistischen Entwicklungsmodells idealtypischen Charakter haben. Zwar stammen diese Merkmale aus der empirischen Forschung. Dennoch sollten sie nicht als abgeschlossene oder für alle Orte gültige Forschungsergebnisse angesehen werden, sondern als heuristische Hilfe für weiterführende Untersuchungen (vgl. Goodwin/Painter 1996: 642). Zugleich ist hervorzuheben, dass mit der angesprochenen Entwicklung kein unmittelbares, quasi

---

<sup>6</sup> Es wird ein Wechsel vom ‘Government’ zur ‘Governance’ beschrieben. Damit ist gemeint, dass anstelle von hierarchischer bürokratischer politischer Steuerung ‘weichere’ Formen der Politikgestaltung und -implementierung treten, an welchen vermehrt auch private und/oder parastaatliche Akteure inklusive des Dritten Sektors beteiligt werden.

automatisiertes, „Umschalten“ von einem auf den anderen Entwicklungsmodus unterstellt werden kann (vgl. z. B. Lovering 1995: 113).

## Übersicht 2: Der Wandel vom Fordismus zum Post-Fordismus

Fordismus	Post-Fordismus
<b>Produktionsprozess</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- standardisierte Güter</li> <li>- Massenfertigung</li> <li>- Spezialmaschinen</li> <li>- Economies of Scale</li> <li>- hohe Produktionsausfälle durch Umrüstung, Maschinenversagen, fehlende Inputs</li> <li>- große Lager von Vormaterialien und Produkten</li> <li>- Qualitätskontrolle ex post</li> <li>- vertikale Integration von Unternehmen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Produktvielfalt</li> <li>- Kleinserienfertigung</li> <li>- flexible Technologie</li> <li>- Economies of Scope</li> <li>- weniger Produktionsausfälle durch Flexibilität</li> <li>- geringe Lagerhaltung, just in time Produktion</li> <li>- Qualitätskontrolle in der Produktion</li> <li>- Outsourcing</li> </ul>
<b>Arbeit</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Normalarbeitsverhältnis</li> <li>- geringer Verantwortungsbereich der Arbeitskräfte</li> <li>- hierarchische Arbeitsorganisation</li> <li>- wenig Arbeitsplatzsicherheit</li> <li>- kollektive Lohnverhandlungen</li> <li>- Koppelung von Lohn- und Produktivitätsentwicklung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- vermehrt atypische Beschäftigung</li> <li>- größerer Verantwortungsbereich der Arbeitskräfte</li> <li>- vermehrt horizontale Organisation</li> <li>- hohe Arbeitsplatzsicherheit für Kernbelegschaft, geringe für Randbelegschaft</li> <li>- Individualisierung, betriebsbezogene Verhandlungen</li> <li>- Entkoppelung von Lohn- und Produktivitätsentwicklung</li> </ul>
<b>Raum</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- funktionale räumliche Arbeitsteilung</li> <li>- Homogenisierung von regionalen Arbeitsmärkten</li> <li>- Segmentierung zwischen Regionen</li> <li>- globale Lieferbeziehungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agglomeration von Unternehmen</li> <li>- Diversifizierung</li> <li>- Segmentierung vermehrt auch innerhalb von Regionen</li> <li>- regionale Produktionscluster</li> </ul>
<b>Staat</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Keynesianischer Wohlfahrtsstaat</li> <li>- hohe nationalstaatliche Gestaltungsrelevanz</li> <li>- keynesianische Nachfragesteuerung</li> <li>- staatliche Wohlfahrtsicherung</li> <li>- nationale Struktur- und Regionalpolitik</li> <li>- hoheitlicher Staat (Government)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Schumpeterianischer Leistungsstaat</li> <li>- geringere nationalstaatliche Gestaltungsrelevanz: supra- und subnationale Ebene gewinnt an Bedeutung</li> <li>- angebotsorientierte Politik</li> <li>- individuelle Vorsorge</li> <li>- Workfare/Activation/Employability</li> <li>- dezentrale Struktur- und Regionalpolitik</li> <li>- unternehmerischer Staat: neue Formen von Governance; vermehrte Konkurrenz zwischen Staaten, Städten und Regionen</li> </ul>

Quellen: Harvey (1989); Maier/Tödting (1996); Jessop (1994, 1999a)

Diese (idealtypische) generelle Modifikation von Staatstätigkeit geht mit inhaltlichen und organisatorischen Veränderungen *dezentraler Politik* einher. Die Krise des Fordismus bzw. die angesprochene politische Neuorientierung zeitigt demnach auf dieser Ebene einschneidende Neuerungen. Den Hintergrund dafür bildet die bereits angesprochene „Denationalisierung“ des Staates. Jessop spricht in diesem Zusammenhang explizit von

einem „shift in functions downwards“ (1994: 272). Diese Verlagerung wird zentral wie folgt begründet:

„In more general economic terms the supply side is increasingly seen as the key to national competitiveness. But this leads to mounting pressure for the needed improvements in infrastructure, human resources, innovation systems, and so forth, to be identified at the appropriate level and implemented regionally, sectorally, or locally rather than through a uniform national policy. And, in political terms, as national states lose effective powers internationally and prove less capable of delivering jobs and growth nationally, pressures mount for more effective local or regional government that might be able to satisfy economic demands“ (Jessop 1999: 6).

Die mit der Krise des Fordismus betreffend den lokalen Staat einhergehenden Veränderungen umfassen laut einschlägigen Befunden somit zentral eine inhaltliche und eine organisatorische Ebene. In Übereinstimmung mit Jessop nennt Mayer (1994) im wesentlichen folgende Modifikationen lokalstaatlicher Politik:

- a. Eine Umorientierung lokaler Politik in Richtung ökonomischer Zielsetzungen,
- b. damit verbunden ein Bedeutungsverlust sozialer Ziele und redistributiver Politik; ein Umbau des lokalen Wohlfahrtsstaates und die zunehmende Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen sowie
- c. auf Akteursebene eine Umgestaltung in der Richtung, dass traditionelle Formen des „Government“ durch neue, weichere und gegenüber „neuen“ Akteuren der Lokalpolitik offenere Formen des „Governance“ ersetzt werden.

Der lokale Staat fungiere, so der Befund in Anlehnung an die US-amerikanische „Growth-Machine-Thesis“, nunmehr primär als „Wachstumskoalition“ (vgl. dazu weiterführend Logan/Molotch 1986; 1996), in welche eine zunehmend breite Palette von Akteuren eingebunden ist. Damit sind Fragen *der organisatorisch-institutionellen* Ausgestaltung dezentraler Politik angesprochen. Es werden demnach lokale Akteure (unterschiedlicher Art) an der Implementation und zum Teil auch Formulierung ehemals weitestgehend nationalstaatlich und hierarchisch organisierter Politik verstärkt beteiligt. Insgesamt sei eine Situation gegeben, in welcher sich die Akteurskonstellationen und Organisationsmodi betreffend der Wirtschafts- und der Sozialpolitik verändert: Der jeweils relevante Akteursradius verbreitete sich hier wie dort. Im Bereich der *Wirtschaftspolitik* etablieren sich neue Formen der Interessenakkordierung außerhalb der Grenzen der traditionellen Verwaltungsorgane bzw. der gewählten lokalen Regierungen (z.B. Technologie- und Wirtschaftsbeiräte etc.). Dabei gewinnen *nicht gewählte* Institutionen betreffend der Formulierung und Implementierung lokaler Politik in den Feldern der Struktur-, Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik an Bedeutung. Dabei finden insbesondere die lokalen wirtschaftlichen Eliten vermehrt Zugang zu einschlägigen Gremien. Auch im Bereich der *Sozialpolitik* fand

nach den gegenständlichen Befunden „eine Umstrukturierung statt, die zunehmend nicht-staatliche (private, gemeinnützige, intermediäre, Anm. M. F.) Organisationen in die Erbringung der diversen Dienstleistungen involvierte, wobei diese von der Kommunalregierung allerdings kontrolliert und reguliert werden“ (Mayer 1995: 128). Es existiere hier also eine Tendenz der (wenn auch nur partiellen) Entstaatlichung und Privatisierung, verbunden mit einer wachsenden Aufgabendomäne für den Dritten Sektor. Entwicklungen der dargestellten Form werden in vielen einschlägigen Arbeit nicht als eine im jeweils unterschiedlichen nationalstaatlichen Rahmen unterschiedlich starke Tendenz gedeutet, sondern bereits als allorts und umfassend zutreffende Situation gedeutet. Es ist aus dieser Perspektive ausschließlich die lokale Ebene, auf die der Blick gerichtet wird. Ihr kommt die Verantwortung zu, für ein entsprechend wirtschaftsfreundliches Klima zu sorgen. Zugleich wird lokale Politik mit dahingehenden appellativen Forderungen bedacht, dass soziale Polarisierungstendenzen unter den „neuen Bedingungen“ am probatesten auf dieser Ebene zu bekämpfen seien. Gesellschaftspolitische Fragen sind demnach überspitzt formuliert, wenn überhaupt, nur mehr auf lokaler Ebene wirklich zu bearbeiten und es hänge von den lokalen politischen und gesellschaftlichen Akteuren (inklusive des Dritten Sektors) ab, ob das jeweilige Projekt eher sozial-integrativen oder einen primär wirtschaftsinteressendominierten Charakter habe (vgl. z. B. Heinelt/Mayer 1992a: 15; Mayer 1995; Magnusson 1996: 279ff; Hitz et al. 1995; Ronneberger/Schmid 1995). „Die eigentlich interessante Frage“ (Heinelt/Mayer 1992a: 15) sei im Zeitalter des „ausgehöhlten Nationalstaates“ demnach, „wie lokale Akteure sich in einem solchen Handlungskorridor bewegen – wie sie etwa die lokalen Entwicklungsmöglichkeiten in der neuen europäischen Konkurrenz deuten und sich entsprechend spezialisieren“. Es komme darauf an „wie lokale Akteure die spezifisch lokalen Ressourcen der Kommunikation und Koordination nutzen und damit (...) Autonomie lokaler Politik herstellen“ (a.a.O.: 15). Vor diesem Hintergrund gäbe es unterschiedliche Typen der „lokal entwickelten unternehmerischen Politik“ (Mayer 1995: 133): „Die Bandbreite an Möglichkeiten reicht hier von marktliberalen wirtschaftsfördernden Maßnahmen (...) am einen Ende, zu radikaleren, sozial orientierten, umwelt-, frauen-, oder minoritäten-freundlichen Wirtschaftspolitiken am (...) anderen Ende“ (a.a.O.: 130). Eine solche Interpretation, welche der dezentralen Ebene den überwiegenden Teil wirtschafts-, sozial- und beschäftigungspolitischer Steuerungskompetenzen zuschreibt und die zudem davon ausgeht, dass eine gleichgewichtige Umsetzung dieses Zielbündels auf genuin lokale Ebene möglich ist, hat Lovering als „neuen Lokalismus“ bzw. als „new localist myth“ betitelt (vgl. Lovering 1995). Was hier propagiert wird ist demnach eine Quadratur des Kreises. Bei zugleich rückgängigen gesamtstaatlichen Markteingriffen und Umverteilungsmaßnahmen sowie zunehmenden interlokaler Standortkonkurrenz soll auf dezentraler Ebene unter Beteiligung möglichst vieler Akteursgruppen ein neues Modell

gesellschaftlicher Solidarität implementiert werden, das zugleich höhere Grade demokratischer Mitbestimmung ermöglicht als das traditionelle Modell nationaler wohlfahrtsstaatlicher Politik. Dabei zeigt der internationale Vergleich, dass längerfristig angelegte sozial-integrative Politik auf dezentraler Ebene weitestgehend nicht genuin lokalstaatlich herstellbar ist, sondern an spezifische gesamtstaatliche Bedingungen geknüpft ist (vgl. Fink 2002). Diese Zusammenhänge werden im nächsten Abschnitt näher skizziert.

## **5. Differenzierungen in der vertikalen und horizontalen Restrukturierung lokaler Politik: Befunde und Erklärungen**

### **5.1. Empirische Befunde zur vertikalen und horizontalen Restrukturierung lokaler Politik**

Empirische Beobachtungen sprechen dafür, dass die oben beschriebenen idealtypische Entwicklung vom „Fordismus“ zum „Postfordismus“ nur sehr bedingt einem weitgehend uniformen Muster folgt, wie es in der regulationstheoretischen Debatte unterstellt wird (vgl. Z.B. Heeg 1996; Brenner/Heeg 1999). LeGales/Harding<sup>7</sup> untersuchten einschlägige Fälle aus international vergleichender Perspektive und stellten sie den von Mayer (vgl. Mayer 1994, 1995) als wesentlich genannten drei generellen Veränderungstendenzen (vgl. oben Abschnitt 3.2.) gegenüber.

*ad a.:* Umorientierung lokaler Politik in Richtung ökonomischer Zielsetzungen und Wettbewerb

LeGales/Harding kommen zu dem Schluss, dass eine Orientierung an ökonomischen Zielsetzungen und Wettbewerb in *europäischen* Städten in den letzten 20 Jahren zwar an Bedeutung gewonnen hat. Zugleich bestehen jedoch weitergehende Differenzierung insbesondere zwischen und zum Teil auch innerhalb von Staaten. Desgleichen haben nach ihren Befunden im Zuge dieser Verstärkung des Interesses an wirtschaftlichen Zielen andere Inhalte nicht gezwungenermaßen an Bedeutung verloren:

„This mobilisation in favour of economic development does indeed come within the framework of competition between cities to attract companies, investment, executive populations, in short factors of wealth, production and consumption. Even if this logic of competition has apparently become inevitable in the majority of European cities, however, it could hardly be said the single, overriding priority of those cities. There is a strong contrast, here, with the American

---

<sup>7</sup> Einschlägige international vergleichende Untersuchungen finden sich daneben bei bzw. in Pickvance/Preteceille (1991; 1991a) und Goetz/Clarke (1993). Die Ergebnisse entsprechen im Wesentlichen jenen von LeGales/Harding.

Situation, with the European system being characterised by a stronger role of the state and lesser reliance by city governments upon the market“ (LeGales/Harding 1998: 131f).

Die angesprochene lokale Mobilisierung für wirtschaftliche Ziele kann nach LeGales/Harding mit unterschiedlichen Instrumenten erfolgen. Sie nennen diverse Förderungen, Unterstützungen für Unternehmen oder strategische Planung etc. Solche Strategien sind, wie sie meinen, jedoch mit anderen Politiken nicht gezwungener Massen inkompatibel. LeGales/Harding beschreiben die empirische Situation wie folgt:

„Mobilisation (im Sinne wirtschaftlicher Interessen; M. F.) (...) does not generally exclude, replace or dominate other types of policy“ (a.a.O.: 132).

*ad b.*: Bedeutungsverlust sozialer Ziele und redistributiver Politik

LeGales/Harding stellen zur Frage der Subordinierung sozialpolitischer Zielsetzungen unter wirtschaftspolitische fest, dass es nicht primär die lokalen Staaten sind, die eine solche, wenn sie auf dieser Ebene überhaupt zu beobachten ist, von sich aus vorantreiben. Tatsächlich lässt sich eine solche Umorientierung auf nationalstaatlicher Ebene in vielen Ländern (in unterschiedlichem Ausmaß) feststellen. Dies ist jedoch nicht genuin Ausdruck einer neuartigen *lokal*staatlichen Strategie:

„In most cases (...) urban governments have done all in their power to retain or increase social spending and protect themselves from budget cuts that affect the welfare state“ (LeGales/Harding 1998: 132).

Der lokale Staat schraubt nach diesem Befund (wenn überhaupt) also primär dann seine Ausgaben für sozialpolitische Zwecke zurück, wenn er vom Zentralstaat quasi dazu gezwungen wird<sup>8</sup>, restriktive Maßnahmen zu ergreifen:

„(...) it appears to us that the majority of European city leaders are anxious to protect their populations (and therefore their electors) from the hardships of economic reorganisations and the effects of the transformation of the labour markets“ (LeGales/Harding 1998: 132).

Ein dezidiertes Abbau redistributiver Maßnahmen findet im internationalen Vergleich, wenn überhaupt, in unterschiedlichem Ausmaß statt. Erfolgen solche Maßnahmen jedoch tatsächlich, dann wird dem so auf die lokale Ebene ausgeübten Druck schließlich mehr oder minder gezwungener Massen Folge geleistet. Dies trifft nach LeGales/Harding auf

---

<sup>8</sup> On welchem Ausmaß dies möglich ist, hängt von den grundsätzlichen Durchgriffsrechten des Zentralstaates gegenüber den lokalen Einheiten, von den Finanzierungsmodalitäten der lokalen

Stadtregierungen mit politisch eher links abgesiedelter Mehrheit ebenso zu wie auf solche, in welchen die andere Seite am Ruder ist (a.a.O.: 133). Dies widerspricht der von Mayer vertretenen These, dass es primär die örtlichen Akteure seien, welche dezentraler Politik ihre spezifische inhaltliche Ausgestaltung geben.

Wenn es – mit nationalen Differenzierungen – so erscheint, als ob lokale Politik nunmehr (zumindest rhetorisch) verstärkt mit Fragen der ökonomischen Integration beschäftigt ist, hat dies aus dieser Sichtweise seine Ursache darin, dass der Handlungsspielraum betreffend Fragen sozialer Gestaltung durch zentralstaatliche Maßnahmen stark beschnitten wurde. Auf der einen Seite wird, so der Befund, durch den Abbau nationalstaatlicher redistributiver Politik der Problemdruck auf dezentraler Ebene erhöht, auf der anderen Seite werden dem lokalen Staat nicht die Mittel in die Hand gegeben, mit diesen Problemen umzugehen (vgl. z. B. Dangschat 1999: 35ff). Vielmehr orientiert sich diese Ebene vor dem Hintergrund leerer Kassen und eines steigenden Wettbewerbes zwischen Orten um private Investitionen verstärkt an wirtschaftlichen Imperativen.

#### *ad c.* Neue Formen dezentraler Governance

Regulationstheoretisch inspirierte Arbeiten betonen, dass sich auf lokaler Ebene vermehrt neuartige (strukturell „offenere“) Formen von Governance herausbilden. LeGales/Harding kommen zu dem Schluss, dass dies nicht in allen Staaten gleicher Massen der Fall ist. Während sich solche Formen der Politikabstimmung, Entscheidungsfindung und Politikimplementierung oder auch nur der wechselseitigen „Akteursvernetzung“ etwa in Großbritannien, Deutschland oder den Niederlanden in der einen oder anderen Form tatsächlich vermehrt zeigen, sind beispielsweise in Portugal, Irland, Schweden, Norwegen oder Belgien traditionelle Formen bürokratischer hierarchischer lokaler Apparate nach wie vor die Norm (vgl. LeGales/Harding 1998: 133). Dort wo Formen des „public-private partnership“ etc. zunehmend an Bedeutung gewinnen, erfolgt dies nicht unabhängig von nationalstaatlicher Politik. Vielmehr sind solche Arrangements durch nationalstaatliche Politik wenigstens auf indirektem Weg mitdeterminiert:

„These public-private partnerships are encouraged by the ideology of the state at least, by competition between cities, financial constraints, the politics of the central state and technological development“ (LeGales/Harding 1998: 134).

Wenn in vielen Ländern (wie etwa in den skandinavischen Staaten, Italien oder Spanien) traditionelle öffentliche Aufgaben nach wie vor zum größten Teil in der Verantwortlichkeit öffentlicher Institutionen liegen, so bedeutet dies jedoch nicht, dass es hier keinen Druck in

---

öffentlichen Haushalte etc. ab (vgl. unten Kapitel 4.2.).

Richtung Privatisierung einschlägiger Tätigkeitsfelder bzw. in Richtung einer Quasi-Vermarktlichung gibt (vgl. a.a.O.: 134). Dadurch verwischen sich zum Teil die Grenzen zwischen der öffentlichen (hoheitlichen) und der privaten (marktvermittelten) Sphäre, was nicht ohne Abstimmungsprobleme bleibt. Dies umso mehr, als diese Entwicklungen eine weitergehende Fragmentierung zwischen Institutionen und eine Vervielfältigung einschlägiger Organe bzw. Einrichtungen nach sich ziehen kann.

Trotz eines tendenziellen Bedeutungsgewinnes der örtlichen Wirtschaftseliten spielen diese in vielen europäischen Ländern insgesamt in den politischen Entscheidungsprozessen auf lokaler Ebene noch nicht *die* dominante Rolle, die ihnen manche einschlägige Arbeiten zuschreiben. Eine Ausnahme stellt hier zu einem gewissen Grad Großbritannien dar, wo vermittelt durch *nationalstaatliche* Politik auf lokaler Ebene diverse Gremien geschaffen wurden, in welchen die örtliche Wirtschaft weitgehend das Sagen hat (vgl. Goodwin/Painter 1996). Ähnliche Befunde liegen für die USA vor. Auch dort spielt die örtliche Wirtschaft in der Planung und Formulierung dezentraler Politik eine wesentliche Rolle (vgl. Logan/Molotch 1996; Molotch 1999). In der Mehrzahl der Länder bilden traditionelle öffentliche Institutionen – auch im Rahmen neuartiger Formen der Zusammenarbeit und Interessenabstimmung – nach wie vor den Kern des lokalen Staates:

„It must be stressed that many of the partnerships which are developing in countries such as France, Sweden, Denmark, Belgium or even Germany are partnerships between various public players“ (LeGales/Harding 1998: 134).

Regulationstheoretische Arbeiten konstatieren, dass im Zuge der zunehmenden „Lokalisierung“ ehemals nationalstaatlicher Politik neben örtlichen Wirtschaftseliten auch andere Akteure wie soziale Bewegungen, Wohlfahrtsverbände und kirchliche Einrichtungen (vgl. Mayer 1995a: 127, 131) an Gewicht gewinnen können. Es zeigten sich vermehrt „alternative Kollektive und Selbsthilfe-Gruppen“, die „teils erfolgreiche Modelle praktizieren, die von den Kommunen im Rahmen innovativer Programme aufgegriffen“ (a.a.O.: 131) würden. Zwar werde „die Stadtlandschaft (...) auf vielfältige und neue Weise polarisiert“ (a.a.O.: 132). Dennoch seien in der „post-fordistischen Stadt“ neue Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung und somit auch verstärkt demokratischer Abstimmungsmodi gegeben: „Im lokalen politischen System sind (...) Öffnungen für ‚externe Gruppen‘ entstanden, deren Einflussmöglichkeiten von den lokalen Kräfteverhältnissen abhängen“ (a.a.O.: 132).

LeGales/Harding kommen aus einem kritischen Blickwinkel zu dem Schluss, dass eine *derartige* „Öffnung“ politischer Systeme auf lokalstaatlicher Ebene bisher weitestgehend die Ausnahme von der Regel darstellt:

„If the transformations identified by Mayer as characteristic of post-fordist urban politics are occurring, they remain merely a possibility which has only rarely materialised. On the contrary, we can see, in some urban regions, urban technocracies forming, which would tend to be moving away from any renewal of democratic life“ (LeGales/Harding 1998: 135).

Letzterer Befund deutet in die Richtung, dass eine „Öffnung“ des lokalen politischen Systems, wenn überhaupt, weniger in Richtung zivilgesellschaftlicher Akteure oder des Dritten Sektors erfolgt, sondern in Richtung des Marktsektors und einschlägiger „professioneller Berater“. Überspitzt formuliert: Lokale Wirtschaftseliten gewinnen der Tendenz nach auf Kosten demokratisch legitimierter Entscheidungsgremien an Einfluss, nicht jedoch jene Organisationen, die *zwischen* Staat und Markt angesiedelt sind.

Dieser Befund ruft in Erinnerung, dass die Etablierung und dauerhafte Installierung einschlägiger örtlicher Initiativen von wesentlich umfassenderen Faktoren abhängt als dem „guten Willen“ der befassten dezentralen Akteure und Entscheidungsträger. Es besteht demnach kein Automatismus zwischen einem sich unter Umständen tatsächlich vollziehenden Rückbau gesamtstaatlicher Steuerungsinstrumente<sup>9</sup> und der Rolle, die örtliche Initiativen des intermediären Sektorstatsächlich zu spielen im Stande sind. Der von der Interdependenztheorie der Dritt-Sektor-Forschung unterstellte einfache Zusammenhang von „weniger (gesamt)staatliche Steuerung = stärkere Etablierung des intermediären Sektors“ (vgl. zusammenfassend Salamon 1987) trifft demnach in dieser Einfachheit nicht zu. Dies ist darin begründet, dass nicht nur „Staatsversagen“ und „Marktversagen“ empirisch zu beobachtende Phänomene sind: auch der Dritte Sektor kann – etwa vor dem Hintergrund einer unzulänglichen Ressourcenausstattung oder generell geringer öffentlicher Unterstützung - „versagen“ bzw., was empirisch häufig zu beobachten ist, sich dahingehend wandeln, dass sich die Grenzen zum Marktsektor zunehmend verwischen (vgl. zus. Kramer 2004).

---

<sup>9</sup> Eine Reihe von Befunden und Analysen deuten in die Richtung, dass aus international vergleichender Perspektive so etwas wie ein generelles Phänomen der „Entstaatlichung“ nicht existiert (vgl. dazu zentral Stephens et al. 1999; Huber/Stephens 2001; Garrett 1998; Hall/Soskice 2001). Vielmehr etablieren sich demnach zwei unterschiedliche im ökonomischen Sinn erfolgversprechende Entwicklungsmodelle, die mit jeweils unterschiedlichen Produktionsregimen und damit verbunden einer jeweils unterschiedlichen Eingriffstiefe gesamtstaatlicher Steuerung einhergehen (vgl. a.a.O.).

## **5.2. Erklärungen unterschiedlicher Formen der vertikalen und horizontalen Restrukturierung**

### **5.2.1. Die institutionalisierte Einbindung der lokalen Ebene im Gesamtstaat**

Erklärungen zur inhaltlichen und akteurspezifischen Ausgestaltung dezentraler Politik folgen traditionell unterschiedlichen Zugängen. Es lassen sich dabei im Wesentlichen drei Modelle der Verortung lokaler Politik unterscheiden (vgl. z.B. Stoker 1991; Beiträge in Judge et al. 1995):

- Eine erste Gruppe (mikro-akteurszentrierter) theoretischer Ansätzen betont die „relative Autonomie“ lokalstaatlicher Politik und eine innerstaatliche Differenzierung lokaler Problemlösungsstrategien. Diese wird durch strukturelle örtliche Voraussetzungen sowie variierende Akteurs- und Interessenskonstellationen erklärt. Überörtliche und strukturelle Rahmenbedingungen werden hier vor dem Hintergrund eines stark akteurszentrierten Blickwinkel in der Regel nicht mehr näher analysiert.
- Eine zweite Deutung konstatiert auf Grund unterschiedlicher Argumente, dass der lokale Staat andere Funktionen wahrnehme, als der Zentralstaat. Die dezentrale Ebene sei primär mit Fragen ‚des Sozialen‘, bzw. ‚der Reproduktion‘ befasst. Die zentrale Ebene orientiere sich dagegen verstärkt an ökonomischen Prioritäten. Die These einer so gearteten „Funktionsteilung“ von Staatstätigkeit ist jedoch mit erheblichen theoretischen und empirischen Unsicherheiten behaftet und in den letzten Jahren vermehrt mit Befunden konfrontiert, der gerade das Gegenteil behauptet (eine primäre Wirtschaftsorientierung dezentraler Politik).
- Drittens wird die lokale Ebene der Politikgestaltung in einer Reihe von Arbeiten primär als „verlängerter Arm“ bzw. Implementierungs- und/oder Legitimitätsbeschaffungsinstanz des Zentralstaates angesehen.

Diese drei zentralen Erklärungsstränge lokaler Politik erweisen sich jedoch für den internationalen Vergleich und die Analyse offensichtlich existierenden nationalstaatenspezifischer Unterschiede als wenig fruchtbar. Sie beinhalten keine Ansatzpunkte, die erklären könnten, warum lokale Politik in inhaltlicher wie organisatorischer Hinsicht im internationalen Vergleich stark variiert.

Einen interessanten Ansatzpunkt bieten hier neuere Überlegungen institutionalistischer Prägung. In der zugehörigen Diskussion um unterschiedliche „Typen“ des lokalen Staates geht es zentral um die institutionalisierten Beziehungen zwischen den lokalen Staaten und dem Zentralstaat. Diese Beziehungen sind im internationalen Vergleich höchst

unterschiedlich ausgestaltet. Für die Analyse der Handlungsfähigkeit der lokalen Ebene wie auch zur Einschätzung der Determinierung lokaler Politik durch nationale Politik erscheint eine Berücksichtigung solcher Ansätze besonders sinnvoll, weil sie sich zentral mit der Frage beschäftigen, inwiefern diese Beziehungen die „Autonomie“ der lokalen Politik bestimmen und/oder die grundsätzliche Handlungsfähigkeit der lokalen Ebene limitieren bzw. aber auch erst ermöglichen (vgl. Goldsmith 1995).

Einen wichtigen Beitrag zur einschlägigen Diskussion lieferte Rhodes (1981; 1988). Er versucht „Autonomie“ und damit die Bedeutung dezentraler politischer Steuerungsfähigkeit mit Hilfe eines Ressourcenansatzes zu erfassen. Dabei werden Ressourcen der folgenden Art unterschieden:

- rechtlich-konstitutionelle Ressourcen (rechtliche Über- bzw. Unterordnung von Staatsebenen)
- regulatorische Ressourcen (Steuerungsmöglichkeiten durch Rechtssetzung und Implementierung),
- politischen Ressourcen (politische Mobilisierungsfähigkeit, Nutzung informeller Kontakte etc.),
- sachlich-persönliche Ressourcen (qualifikatorische, Know-how),
- und finanzielle Ressourcen.<sup>10</sup>

Zentrale Analysekategorie ist dabei die institutionalisierte Ressourcenverteilung zwischen Zentralstaat und lokalem Staat. Die Analysen von Rhodes bleiben wesentlich auf den empirischen Bezugspunkt des Falles Großbritannien verhaftet und unterscheiden nicht nach unterschiedlichen Möglichkeiten einschlägiger Beziehungen.

Ein interessantes Modell hat diesbezüglich in der ersten Hälfte der 80er Jahre Gordon Clark formuliert. Dieses Modell erlaubt es, vier unterschiedliche Ausgestaltungsmuster lokaler Autonomie bzw. genuin lokaler politischer Handlungspotentiale zu identifizieren. Dabei benennt Clark zwei wesentliche Bestandteile lokaler Autonomie:

- die Fähigkeit der Initiierung
- und jene der Immunität.

Die Ausgestaltung der ersten Kategorie (Initiierung) hängt nach dem Konzept von Clark wesentlich von der innerstaatlichen Kompetenzverteilung ab. Immunität meint auf der jeweils tiefer liegenden staatlichen Ebene in dem gegebenen Kompetenzspielraum ohne Einmischung der jeweils übergeordneten Ebene tätig werden zu können: Immunität ist

---

<sup>10</sup> Vgl. zu finanziellen Ressourcen Annex1.

„the power of localities to act without fear of the oversight authority of higher tiers of state. In this sense immunity allows local governments to act however they wish within the limits imposed by their initiative powers (1984: 198).

Daraus lässt sich ein Vier-Felder-Schema ableiten, in welchem lokale Politik verortet werden kann.

Übersicht 3: Typologie lokaler Autonomie/Gestaltungsrelevanz nach Clark (1984)

	Initiierung	Keine Initiierung
Immunität	Typ 1: hohe Gestaltungsrelevanz	Typ. 2: mittlere Gestaltungsrelevanz
Keine Immunität	Typ 3: mittlere Gestaltungsrelevanz	Typ 4: geringe Gestaltungsrelevanz

Clark kam zum Zeitpunkt seiner Untersuchungen zum Ergebnis, dass die meisten US-amerikanischen und kanadischen Städte dem ‚Typ 4‘ zuzuordnen sind, dass also in diesen Ländern lokale Politik eine geringe Gestaltungsrelevanz innehatte. Hier sind die Mittel der Initiierung und das Maß der Immunität gegenüber zentralstaatlichen Vorgaben gering. Clarks Typologie bleibt dahingehend unbefriedigend, als sie sich primär mit Fragen der Autonomie der lokalen Ebene gegenüber übergeordneten Staatsebenen und institutionellen Handlungsbeschränkungen beschäftigt. Was nicht in den Blick kommt, sind Handlungsbeschränkungen, welche durch ökonomische Rahmenbedingungen bzw. die „Logik“ der kapitalistischen Produktionsweise gesetzt werden. Doch gerade diese waren und sind es, welche in der kritischen Wissenschaft lokaler Politik einen wesentlichen Stellenwert einnahmen bzw. noch immer einnehmen. Gurr und King (1987) haben versucht, diese Kategorie in ihre Überlegungen zu lokalpolitischer Handlungsfähigkeit zu integrieren. Sie beschreiben demgemäß zwei Formen der Handlungsbeschränkungen lokaler Politik.

Zur ersten Gruppe (Typ-1) gehören Beschränkungen, welche auf einen Mix aus ökonomischen und sozialen Faktoren zurückgehen. Die zweite Kategorie besteht aus den von Clark beschriebenen Beschränkungen, welche durch überörtliche politische und rechtliche Institutionalisierung gesetzt werden (Typ-2).

Im Unterschied zu klassischen marxistischen Interpretationen, welche sich primär mit Fragen der Strukturierung durch die Bedingungen kapitalistischer Produktionsweise und Vergesellschaftung auseinander setzten, ergab sich mit der Arbeit von Gurr und King eine erhebliche Perspektivenerweiterung. Im Hinblick auf Typ-1-Beschränkungen (also betreffend Beschränkungen durch ökonomische und soziale Imperative) machen Gurr und King im wesentlichen die folgenden drei aus:

- Limitierungen betreffend Einnahmenerhöhungen auf lokaler Ebene und somit eine strukturelle Begrenzung finanzieller Ressourcen,
- die Existenz einer mächtigen lokalen Wirtschaftselite, welche lokale Politik zu einem gewissen Grad kontrollieren kann,
- die Existenz starker lokaler sozialer Bewegungen, welche dazu fähig sind, gegenüber lokalstaatlicher Politik Widerstand zu leisten oder ihre Implementation nach ihren Interessen zu beeinflussen.

Zur Frage der Abhängigkeit lokaler Regierungen von der wirtschaftlichen Entwicklung vor Ort hat insbesondere Peterson (1981) schon früh darauf hingewiesen, dass lokale Regierungen selbständig nur begrenzt sozial umverteilende Politik durchführen können: Der Grund dafür liege in der fiskalisch und ökonomisch streng limitierten Kapazität von Stadtregierungen und insbesondere darin, dass sowohl das Kapital als auch die Bevölkerung geographisch mobil sind und – bei Unzufriedenheit mit diversen Maßnahmen – mit Abwanderung drohen (können). Dieser Befund bezieht sich jedoch primär auf die Situation in den USA, wo lokale Steuern (und deren lokale Festsetzung) von wesentlich größerer Bedeutung sind, als in den meisten westeuropäischen Ländern. Und schon ein kurzer Blick nach Skandinavien zeigt, dass den Kommunen unter anderen Voraussetzungen im Bereich sozialpolitischer Programme durchaus wesentliche Bedeutung zukommen kann. Diese Situation ist jedoch, wie später gezeigt werden wird, Ausdruck einer starken nationalen Rahmengesetzgebung, die ihre Umsetzung zwar in Form einer „Partnerschaft“ zwischen Nationalstaat und Kommunen findet. Zugleich sind in dieser Partnerschaft die Kommunen vor dem Hintergrund starker Durchgriffsrechte des Zentralstaates primär „Juniorpartner“. Diese Konstellation zeigt, dass die jeweiligen institutionalisierten Beziehungen zwischen Zentralstaat und Lokalstaat nicht nur von ‚Beschränkungen‘ im Sinn von Gurr/King gekennzeichnet sind. Im Hinblick auf eine sozialpolitische „Aktivierung“ der Kommunen können diese auch „befähigend“ wirken, indem sie die lokale Ebene erst mit den Ressourcen (und zum Teil der Pflicht) versehen, einschlägige Programme umzusetzen.

Diese Überlegungen zur sozialpolitischen Gestaltungsrelevanz des lokalen Staates führen zu einer Definition von lokaler Autonomie, welche die Frage der Fähigkeit zur Gestaltung der Lebensbedingungen der ansässigen Bevölkerung in den Mittelpunkt rückt. Eine solche Definition haben Wolman und Goldsmith (1992) gewählt, als sie untersuchten, inwiefern lokale Politik die Lebensqualität der Bevölkerung (deren „well being“) beeinflussen kann. Für sie ist „lokale Autonomie“

„the ability of local governments to have an independent impact on the well-being of their citizens“ (1992: 45)

Unter „well-being“ wird dabei folgendes verstanden:

„(...) the satisfaction an individual derives from the life circumstances he/she experiences. Community well-being relates to both the aggregate well-being of individual community residents (efficiency) and the distribution of the well-being among community residents (equity) (...). Well-being consists of the income which permits individuals to purchase goods and services, to satisfy their desires, but it also consists of non-monetary attributes from which individuals derive satisfaction such as their personal relationships, health, self-esteem etc.“ (1992: 45).

Wolman und Goldsmith kommen zu dem Schluss, dass – jedenfalls wiederum mit Blick auf die USA und Großbritannien – die Lebensqualität der Bevölkerung wesentlich stärker von Erwerbseinkommen am Arbeitsmarkt und gesamtstaatlichen Maßnahmen abhängt, als von lokalstaatlicher Politik. Die Gestaltungsrelevanz lokaler Politik sei in diesem Bereich – wenn überhaupt – nur sehr gering. Dies insbesondere im Hinblick auf das „eigenständige“ („independent“) Potential lokaler Politik. Allerdings wird konstatiert, dass die „Autonomie“ lokaler Politik im Sinne der obigen Definition im internationalen Vergleich durchaus differieren kann. Dafür werden folgende Ursachen ausgemacht:

„Thus the potential for local autonomy is likely to vary from country to country, for reasons relating to differences in either national economic, political or social, systems or processes or to local governmental institutional characteristics“ (Wolman/Goldsmith 1992: 235).

Die hier zuletzt angesprochenen institutionellen Charakteristika lokaler Politik haben Page/Goldsmith (1987) bzw. Page (1991) näher untersucht. Für Page hängt „lokale Autonomie“ stark von einem Zusammenspiel von rechtlichen und politischen Faktoren ab, und es ist genau dieses Zusammenspiel, das es so schwer macht, die Handlungsrelevanz oder den Inhalt lokaler Politik grundsätzlich a priori theoretisch zu bestimmen.

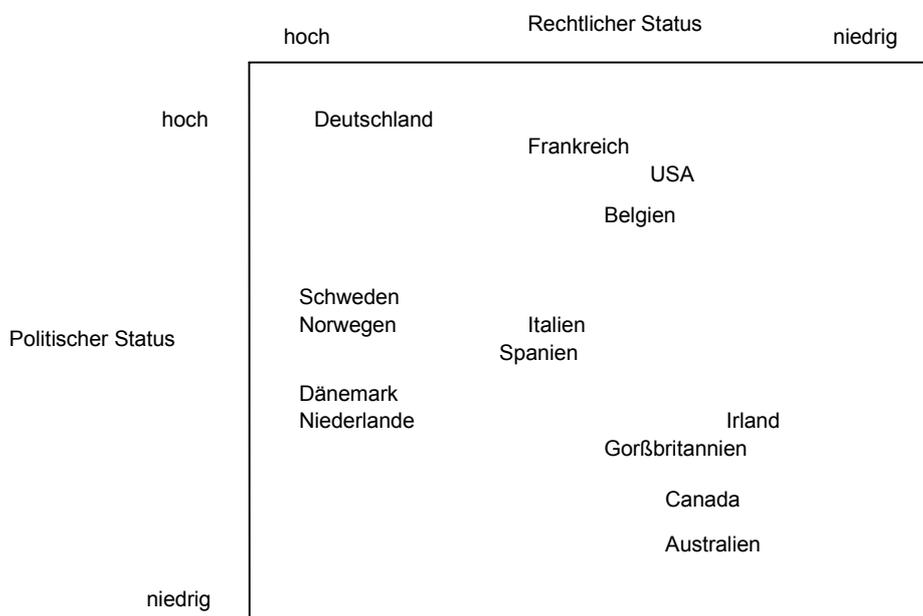
Der rechtliche Status lokaler Politik ist dann hoch, wenn sich dieses Faktum aus gesetzlichen (verfassungsmäßigen) Kodifizierungen ableitet, die Kontrolle der tatsächlichen Politik auf lokaler Ebene durch den Nationalstaat gering ist und das finanzielle Regime relativ „locker“ gestaltet ist<sup>11</sup>. Der politische Status lokaler Politik wiederum ist dann hoch, wenn Lokalpolitiker mit gewichtigem politischem Einfluss ausgestattet sind. Damit ist gemeint, dass die lokalpolitische Ebene auf höheren Ebenen politischen Einfluss geltend machen kann, zum Beispiel durch ein extensives System dualer Mandate.

Es wurde versucht, diverse Staaten entlang dieser beiden Kategorien einzuordnen (siehe Abbildung 2)

---

<sup>11</sup> Gemeint ist damit etwa, dass von Seiten des Zentralstaates generelle Zuweisungen erfolgen oder das lokale Steuersystem und die jeweiligen Ausgaben in geringem Ausmaß durch zentralstaatliche

Abbildung 2: Differenzierung der lokalpolitischen Ebene im internationalen Vergleich



Quelle: Goldsmith 1995

Es existiert demnach eine beträchtliche Differenzierung so definierter „lokaler Autonomie“. Besonders niedrig ist sie nach dieser Typisierung in Australien, Kanada, Großbritannien und Irland. Einen hohen rechtlichen Status hat lokale Politik in Deutschland, den skandinavischen Staaten und den Niederlanden, während der politische Status hier nach der Einschätzung von Page relativ stark variiert. Im Mittelfeld liegen bei beiden Kategorien die südeuropäische Staaten wie Italien und Spanien. Frankreich nimmt nach dieser Typisierung zusammen mit Belgien, Frankreich und den USA einen Platz ein, in welchem der politische Status der lokalen Ebene eher hoch, der rechtliche jedoch vergleichsweise gering (vgl. weiterführend Goldsmith 1995: 241ff).

Vergleicht man diese Typisierung mit jener, die Hesse/Sharpe (1991) vorgelegt haben, so ergeben sich einige Übereinstimmungen. Hesse/Sharpe unterscheiden im wesentlichen drei Ausprägungsgruppen der Beziehungen zwischen lokalem und zentralem Staat.

Zur sogenannten *Anglo-Group* werden das Vereinigte Königreich, Kanada, Australien, Neuseeland und – wenn auch nur bedingt – die USA gezählt. Dieser Typ zeichnet sich dadurch aus, dass der „lokale Staat“ und seine rechtlichen und gesetzlichen Kompetenzen zwar gesetzlich festgeschrieben und geregelt, zugleich inhaltlich jedoch stark eingeeignet sind. Nichts desto trotz hat die lokale Ebene in jenen Tätigkeitsfeldern, die eindeutig

---

Deckelungen bzw. Sparerlässe beeinflusst werden etc.

lokalpolitischer Natur sind, was also das „Tagesgeschäft“ betrifft, einen erheblichen Ermessensspielraum.

Die *Franco-Group* ist dadurch charakterisiert, dass sich die Beziehungen dort im wesentlichen am sogenannten „Napoleonischen Modell“ orientieren:

„In the purest form, local government enjoys constitutional status, but, for service delivery, it is usually dependent on the assistance and direction of de-concentrated central field agencies. The *raison d'etre* of local government is accordingly essentially rather political than functional – local government is primarily about community identity rather than self-government. Constitutionally, all local government units of equal status are in a relationship of tutelage to a ‚common general superior‘ (...) who exercises control in the name of central government“ (Hesse/Sharpe 1991: 606).

Lokale Politik hat in diesen Ländern grundsätzlich relativ wenig inhaltliche Kompetenzen. Der politische Status ist jedoch, insbesondere auch durch informelle Kontakte zwischen den unterschiedlichen staatlichen Ebenen, beträchtlich. Zudem treten sehr häufig Ämterkumulierungen auf, welche sich über unterschiedliche Ebenen des Staatsaufbaues erstrecken (vgl. weiterführend Goldsmith 1996). Zu dieser Gruppe werden idR Frankreich, Italien, Belgien, Spanien, Portugal und auch Griechenland gezählt. Hier findet sich – um auf die Diktion von Page und Goldsmith zurückzukommen – eine vergleichsweise hohe politische „Autonomie“ und eine relativ geringe rechtliche.

Davon zu unterscheiden ist wiederum die *nord- und mitteleuropäische* Variante, wozu die skandinavischen Länder, Deutschland, die Niederlande, die Schweiz und Österreich gezählt werden. Diese Gruppe ist in formaler Hinsicht von allen dreien am meisten dezentralisiert, weist jedoch wesentliche Merkmale der preußischen Tradition des 19. Jahrhunderts auf, die sich darin ausdrückt, dass an diese Dezentralisierung strenge Regeln betreffend der Beziehungen zwischen Regierungen unterschiedlicher Ebenen gekoppelt sind. Dennoch ist die lokale Ebene dieses Typs im Vergleich zu den beiden anderen mit den weitesten Handlungsvollmachten ausgestattet:

„(...) this group sees local government enjoying high constitutional status, and a relatively high degree of local autonomy and financial independence as well as being responsible for many of the personal welfare state functions – more so that in the case of the other two groups“ (Goldsmith 1995: 175).

Allerdings sind diverse Differenzierungen innerhalb dieser Gruppe unübersehbar. Was es insbesondere hervorzuheben gilt, ist das beträchtliche Ausmaß administrativer (und über einschlägige Rahmengesetze zum Teil auch inhaltlicher) Kontrolle, welche in skandinavischen Staaten Zentralregierungen gegenüber lokalen Regierungen ausüben.

Was sagen nun diese Ansätze im Hinblick auf lokale Politik betreffend Arbeitsmarkt-, Wirtschafts- und Sozialintegration sowie die gegebenenfalls veränderte Rolle des Dritten Sektors aus? Erstens ist festzuhalten, dass diese Typisierungen selbstverständlich auf diese Politikfelder nicht in jenem Masse zutreffen müssen, wie dies generell im Querschnitt konstatiert wird. Es handelt sich also nicht um eine Typisierung der Bedeutung und Ausgestaltung lokaler Politik in den angesprochenen Bereichen, sondern um generelle Systematisierungsversuche. Dennoch weisen diese Differenzierungen darauf hin, dass die lokale politische Ebene im internationalen Vergleich betreffend ihrer gesamtstaatlichen Einbindung höchst unterschiedlichen Bedingungen unterliegt. Zugleich strukturieren diese grundsätzlichen Differenzierungen lokale Politik in mehrerer Hinsicht. Es differieren die grundsätzlichen Kompetenzen, Verantwortlichkeiten, materiellen, regulatorischen und politischen Ressourcen auf lokaler Ebene sowie die Durchgriffsmöglichkeiten des Zentralstaates im internationalen Vergleich erheblich. Aus diesem Grund sind Ansätze, welche sich ausschließlich auf lokale Politik im engeren Sinne konzentrieren, ohne deren weitere politische Rahmenbedingungen zu analysieren, für den international vergleichenden Gebrauch ebenso untauglich wie solche, welche lokale Politik auf Basis einer uniformen „Aufgabenteilung“ zwischen lokaler und zentraler Ebene erklären möchten. Dies gilt genauso für Interpretationen, welche auf Basis abstrakt-theoretischer Überlegungen einen Wandel vom Fordismus zum Post-Fordismus konstatieren und daraus wiederum auf eine international uniforme inhaltliche und organisatorische Neuausrichtung lokaler Politik folgern. Demgemäß bedarf es einer Ergänzung dieser Erklärungsansätze um institutionelle Faktoren einerseits sowie einer Berücksichtigung grundsätzlicher Differenzierungen in Reichweite und Inhalt gesamtstaatlicher Politik andererseits (vgl. Lehto 2000). Es wird in der Folge versucht, solche Überlegungen in ein weitergehendes Analyseschema zu integrieren.

### ***5.2.2. Unterschiedliche inhaltliche Gestaltungsformen gesamtstaatlicher Politik und ihre Bedeutung für die lokale Ebene***

Pluralistische und auch diverse elitentheoretische Ansätze gehen davon aus, dass die Problem- und Zieldefinition lokaler Politik primär durch unterschiedliche Formen der politischen Beteiligung „vor Ort“ erfolge. Von entscheidender Bedeutung ist demnach die örtliche Akteurskonstellation und Akteurgewichtung sowie – in einer weiteren Erklärungsvariante – unter Umständen der spezifisch örtliche Problemdruck, der zu politischer Mobilisierung Betroffener führt und damit Legitimationsprobleme auslöst. Bei solchen Erklärungsansätzen handelt es sich im Kern um funktionalistische Erklärungsversuche: Politisches Handeln entwickelt sich nach dieser Deutung entsprechend den jeweiligen Systemanforderungen (vgl. z. B. von Prittwitz 1993: 334ff). Allerdings sind,

wie oben beschrieben, die rechtlichen, politischen und materiellen Ressourcen der dezentralen Ebene im internationalen Vergleich höchst unterschiedlich ausgestaltet und wirken diesbezüglich als intervenierende Variable.

Ein interessanter über funktionalistische Überlegungen hinausgehender Gedanke existiert diesbezüglich im Rahmen der sogenannten „Urban Regime Theory“ (URT). Nach den Überlegungen von Stone (1993) bilden sich inhaltlich spezifisch gelagerte städtische Regime (längerfristig) immer dann, wenn unterschiedliche Partner Ressourcen mitbringen, die dem jeweils anderen erlauben, einen Teil seiner eigenen Probleme einer (wenigstens partiellen) Lösung zuzuführen. Besonders schwer seien dabei auf Grund spezifischer Ressourcen-Voraussetzungen (jedenfalls im US-amerikanischen Kontext) dezentrale Regime zu etablieren, die Fragen der sozialen Umverteilung zentral in ihre politische Agenda einschreiben. Ein Thema wird demnach grundsätzlich nur dann in den Zielkatalog eines urbanen Regimes aufgenommen, wenn Ressourcen zur Verfügung stehen, die eine (wenigstens partielle) Lösung einschlägiger Probleme (inklusive der mit ihnen einhergehenden Legitimationsprobleme) erwarten lassen. Ist dies nicht der Fall, bildet sich in der Regel gar nicht erst ein Regime heraus, in welches solche Interessen bzw. eine solche Zieldefinition integriert sind. Diese Deutung, dass also Probleme nur dann politisch wahrgenommen und als politische Probleme definiert werden, wenn zu deren unmittelbarer Bearbeitung Mittel zur Verfügung stehen, wurde allgemein in der sogenannten „Kapazitätstheorie“ formuliert (vgl. von Prittwitz 1994: 131ff; 1993: 328ff). Auf den Punkt gebracht: „Das System erkennt nur die Probleme, die es bewältigen kann“ (von Prittwitz 1994: 132). Zur Kapazität in diesem Sinne können alle Sachverhalte oder Potentiale werden, welche die Fähigkeit, öffentliche Aufgaben bzw. Probleme zu bewältigen, positiv beeinflussen. Dazu zählen ökonomische und technische, soziokulturelle und institutionelle Voraussetzungen.

Im gegenständlichen Zusammenhang, also betreffend lokaler Politik im Problemfeld Arbeitslosigkeit (inklusive der Fragen aktiver Arbeitsmarktpolitik und sozialer Verteilungsgerechtigkeit) ließe sich demnach argumentieren, dass Arbeitslosigkeit und Verteilungsgerechtigkeit nur dann zentral auf die tagespolitische Agenda des lokalen Staates gestellt werden, wenn grundsätzlich die Kapazitäten vorhanden sind, mit diesen Problemen umzugehen. Ob dies der Fall ist oder nicht hängt – so die hier vertretene Hypothese – wesentlich von der Problem- und Zieldefinition auf zentralstaatlicher Ebene (nur dort existieren grundsätzlich entsprechende Steuerungs- und Umverteilungskapazitäten) und in weiterer Folge von der Kompetenzverteilung zwischen lokalem und zentralem Staat und der Ausgestaltung der Finanzierungsflüsse zwischen diesen ab. Was hier also von Bedeutung ist, sind die oben bereits angesprochenen institutionellen und finanziellen Ressourcen und

damit die grundsätzliche nationale Ausrichtung im einschlägigen Politikfeld sowie die spezifische Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen lokalem und zentralem Staat.

Eine weitere Erklärungsvariable, welche häufig für die inhaltliche und organisatorische Struktur dezentraler Politik herangezogen wird, ist jene des örtlichen „sozio-strukturellen Kontextes und der politische Kultur“ (vgl. z. B. Benzler/Heinelt 1991). Wenn bereits in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung von Erklärungen, welche auf die „politische Kultur“ abstellen, dann Gebrauch gemacht wird, „wenn Erklärungslücken ad-hoc aufgefüllt werden sollen“ (Feick/Jann 1988), stellt sich die Frage, ob im Zeitalter der Internationalisierung von Kommunikation und Informationsflüssen tatsächlich von örtlich spezifischen Formen politischer Kultur gesprochen werden kann. Die Kategorie und „Kapazitätsressource“ politischer Kultur und jene des „soziostrukturellen Kontextes“ verweist in diesem Sinne wohl eher auf die nationale Ebene als auf jene des lokalen Staates (vgl. weiterführend Lundquist 1980; Kelman 1981; Dyson 1983). Im gegenständlichen Zusammenhang können hier einerseits insbesondere im internationalen Vergleich differierende Formen industrieller Beziehungen und Arbeitsorganisationsmuster sowie damit verbundene Werthaltungen als relevant erachtet werden. Daneben konstatieren diverse Beobachter im internationalen Vergleich unterschiedliche Einstellungsmuster im Hinblick darauf, was überhaupt Gegenstand staatlicher Politik sein soll, „was der Staat ‚darf‘, ja was er ‚ist‘ und wie man sich ihm gegenüber verhalten ‚sollte‘“ (Feick/Jann 1988: 211). Es können demnach Ideologien eines eher „starken“ oder eben eines „schwachen“ Staates vorherrschen. Damit korrespondieren unterschiedliche Erwartungshaltungen an öffentliche Politik und damit auch differierende Legitimationserfordernisse. Dies wiederum spiegelt sich – so die These – in einem differierenden Aktionsradius und einer unterschiedlichen Interventionsintensität staatlicher Politik (vgl. a.a.O.: 211ff; Swank 2002; Huber/Stephens 2001). Diese Differenzierungen bestehen nicht nur im nationalstaatlichen Kontext – vielmehr wirken sie auf den lokalen Staat zurück. Hier tritt allerdings wiederum die intervenierende Variable der im internationalen Vergleich differierenden Anschauungen und Regelungen darüber, welche Funktionen im Rahmen einer gesamtstaatlichen Aufgabenverteilung dem ‚lokalen Staat‘ zukommen (sollen), hinzu (vgl. Goldsmith 1995). Wenn in der Tradition der Urban Regime Theory sowie ihrer Argumentation, welche auf den Ressourcenansatz zurückgeht, das rationale Kalkül einschlägiger Akteure hervorgehoben wird, dann werden hier im Unterschied dazu Fragen genereller Werthaltungen und sich inhaltlich unterscheidende Prozesse diskursiver Praktiken und damit des Verständnisses, wie Wirtschaft und Gesellschaft „funktioniert“ oder „funktionieren soll“, in den Mittelpunkt gerückt. Der internationale Vergleich zeigt dabei, dass es nicht nur einen Unterschied macht, ob in einem politischen Regime ein Problem – im Sinn von URT und Ressourcenansatz –

„erkannt“ wird oder nicht. Probleme der Arbeitslosigkeit und der sozialen Ausgrenzung werden sowohl aus neo-liberaler wie auch aus kritischer Sichtweise diskutiert. Von entscheidender Bedeutung dürfte sein, wie diese *interpretiert* werden (vgl. Lehto 2000). Aus dem ersten Blickwinkel haben solche Probleme ihre Ursachen in persönlichen Eigenschaften der jeweils Betroffenen sowie in einer generellen mangelnden Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft. Letzteres auf Grund zu starker staatlicher Eingriffe in die Marktverhältnisse, wegen Qualifikationsproblemen auf dem Arbeitsmarkt und – bezogen auf die regionale und lokale Ebene – eines dort zu wenig „innovativen Klimas“ etc. Die Verantwortlichkeit wird hier der Tendenz nach personalisiert und lokalisiert. Die kritische Variante betont hingegen stärker generelle Verteilungsprobleme zwischen gesellschaftlichen Gruppen und Regionen, welche es durch staatliche Intervention zu bearbeiten gilt. Aktiver staatlicher Intervention kommt hier eine höhere Bedeutung zu, wie aus der Sichtweise neo-liberaler oder neo-konservativer Gesellschaftsinterpretationen. Wenn in einem solchen Zusammenhang die lokale Ebene als wichtiger Ort politischer Steuerung angesehen wird, dann schlägt sich dies vor dem Hintergrund der hier gegebenen generellen Einstellung zu Staatstätigkeit auch in der Ressourcenausstattung dezentraler Politik nieder, welche eine aktiv-interventionistische Problembearbeitung erst möglich macht. Hier treffen sich die Argumente der URT und des Ressourcenansatzes mit solchen, welche auf die Bedeutung der „politischen Kultur“ bzw. auf die Einfluss genereller gesellschaftlicher Einstellung zu Staatstätigkeit etc. hinweisen.

Die jeweilige institutionelle Einbindung des lokalen Staates in den Gesamtstaat wie auch die inhaltliche Grundausrichtung gesamtstaatlicher Politik strukturieren nach solchen Überlegungen die inhaltliche und organisatorische Ausgestaltung lokaler Politik und geben Handlungspfade für die dortigen Akteure vor. Wie in Übersicht 4 dargestellt, lässt sich eine solche Strukturierung – bei allen Problemen, die mit solchen Verallgemeinerungen einhergehen - auch empirisch nachzeichnen. Die letzten drei Zeilen dieser Übersicht gehen im Wesentlichen auf die Forschungsergebnisse von LeGales/Harding (1998) zurück. Hier zeigt sich, dass die für den lokalen Staat „im Post-Fordismus“ entsprechend einschlägiger regulationstheoretischer Befunde angeblich „typischen“ Eigenschaften in dieser Form nicht in allen Ländern anzutreffen sind.

Vielmehr zeigen sich hier Differenzierungen, die offensichtlich mit der

- generellen inhaltlichen Ausrichtung gesamtstaatlicher Politik (neoliberal versus neo-korporatistisch bzw. neo-etatistisch; vgl. Jessop 1994),
- mit der jeweils vorherrschenden Form der Arbeitsorganisation (neo-tayloristisch=individualisiert versus kalmarisch=betrieblich/überbetrieblich organisiert; vgl. Leborgne/Lipietz 1994, Lipietz 1995)

- und der Ausgestaltung der jeweiligen wohlfahrtsstaatlichen Sicherungsinstanzen (liberal=wenig ausgebaut; konservativ und sozialdemokratisch = nach unterschiedlichen Gesichtspunkten stärker ausgebaut; vgl. Esping-Andersen 1990; Swank 2002; Huber/Stephens 2001) korrespondieren.

Zugleich scheint die generelle Stellung der lokalen Politik in gesamtstaatlichen System nicht ohne Einfluss zu sein.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Dabei bezieht sich diese Differenzierung, welche von Page/Goldsmith (1987) bzw. Page (1991) und Hesse/Sharpe (1991) übernommen wurde, nicht ausschließlich auf Politikfelder, welche mit dem Zielbündel von Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialintegration zu tun haben, sondern auf die rechtlichen bzw. regulativen und politischen Handlungsressourcen der lokalen Ebene im Allgemeinen.

## Übersicht 5.5.: Lokale Politik im internationalen Vergleich

	USA	UK	Frankreich	BRD	Österreich	Schweden	Dänemark
Nationalstaatliche Politik							
Grundausrichtung (nach Jessop)	Neoliberal	Neoliberal	Hybrid: neoliberal/schwach neoetatistisch; seit 1993 verstärkt neoetatistisch	Hybrid: Neoliberal/neo-etatistisch	Traditionell: Neokorporatistisch aktuell: hybrid mit Trend zum Neoliberalismus	neokorporatistisch + neoetatistisch	neokorporatistisch + neoetatistisch
Lohnverhältnisse (nach Lipietz)	Neotaylorismus	Nähe zum Neotaylorismus	Hybrid (eher Neotaylorismus)	Hybrid (eher Kalmarismus)	hybrid (eher Kalmarismus)	Kalmarismus	Nähe zum Kalmarismus
Wohlfahrtsstaatstyp (Esping-Andersen)	Liberal	Liberal	Konservativ-korporatistisch (abgeschwächt)	Konservativ-korporatistisch	Konservativ-korporatistisch	sozialdemokratisch	sozialdemokratisch
Typ lokaler Politik bzw. Verhältnis des Zentralstaates zur lokalen Ebene							
Grundausrichtung nach Hesse/Sharpe	Anglo-Group	Anglo-Group	Napoleonisch	Nord-/Mitteluropäisch	Nord-/Mitteluropäisch	Nord-/Mitteluropäisch	Nord-/Mitteluropäisch
Lokale Politik							
Neuausrichtung lokaler Politik in Richtung wirtschaftspolitischer Ziele	Stark (traditionell)	Stark	relativ stark	zum Teil	zum Teil (Latecomer)	rel. schwach	rel. schwach
Rückbau und Umstrukturierung des lokalen Sozialstaates	Ja	Ja (gegen den Widerstand der Städte)	zum Teil	zum Teil	zum Teil	schwach	schwach
Neue des Formen des Urban Governance (unter primärer Einbindung der lokalen Wirtschaftseliten)	Ja (traditionell stark)	Ja	zum Teil	zum Teil	zum Teil/schwach	Nein/schwach	Nein/schwach

Quellen: Jessop 1994; Leborgne/Lipietz 1994, Lipietz 1995; OECD 1999, 1999a; 2000a; LeGales/Harding 1998; Hesse/Sharpe (1991)

In den USA und dem Vereinigten Königreich treffen dabei die Merkmale lokaler Politik, welche in den meisten regulationstheoretischen Arbeiten im Zuge eines (neoliberal orientierten) Wechsels vom KWS zum SWR hervorgehoben werden, vergleichsweise am stärksten zu. Hier existieren neue Formen der Urban Governance und einschlägige Verschiebungen in der Akteursgewichtung (Bedeutungsgewinn lokaler Wirtschaftseliten), es kommt zu einem Rückbau traditioneller „umverteilender“ Sozialpolitik durch den lokalen Staat (gegebenenfalls in seiner Funktion als Ausführungsorgan des Zentralstaates) und explizit wirtschaftspolitische Zielsetzungen treten in den Vordergrund (vgl. z.B. Beiträge in Jonas/Wilson 1999). Dies korrespondiert mit einer grundsätzlichen neo-liberalen Politikausrichtung auf zentralstaatlicher Ebene, mit einer eher neo-tayloristischen Ausgestaltung der Lohnverhältnisse, einer Betonung von Eigenverantwortlichkeit, mit relativ geringen Umverteilungskapazitäten in den Systemen sozialstaatlicher Sicherung und last *but not least* einer in politisch und rechtlich bzw. im Bezug auf Regulierungskompetenzen insgesamt relativ schwachen lokalpolitischen Ebene (vgl. z. B. Lauria 1999; Leitner/Sheppard 1999). Vor dem Hintergrund einer solchen Konstellation ist der lokale Staat weder mit den Ressourcen ausgestattet, Probleme der Arbeitsmarkt- und Sozialintegration längerfristig aktiv zu bearbeiten, noch hat er das politische Gewicht (die Artikulation insbesondere „reproduktionsorientierter Interessen“ auf lokaler Ebene vorausgesetzt), auf zentralstaatlicher Ebene eine grundsätzliche Änderung politischer Inhalte und Prioritäten voranzutreiben. Insgesamt ist dezentrale Politik unter den gegebenen Rahmenbedingungen primär von Projekten „defensiver Flexibilisierung“ und zunehmender interregionaler Standortkonkurrenz geprägt. Im unmittelbaren Feld der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik überwiegen Elemente einer repressiven Politik des „workfare“ gegenüber solchen aktiver strukturpolitischer staatlicher Intervention (aktiver Arbeitsmarktpolitik, Bildungspolitik). Auf der Ebene materieller sozialstaatlicher Sicherung zeigen sich Tendenzen des Rückbaus einschlägiger Leistungen bzw. ein Verharren auf ohnehin sehr niedrigem Niveau. Angebotsorientierte städtische Wachstumspolitik, die primär darin besteht, auf einer rhetorischen Ebene die Notwendigkeit der Wettbewerbsfähigkeit der Region zu betonen und zugleich den „Kräften des Marktes“ möglichst freien Lauf zu lassen, korrespondieren hier mit einer Individualisierung und Lokalisierung der Erklärung sozialer Ausgrenzung. Organisationen zwischen Staat und Markt, also der Dritte Sektor, ist unter solchen Bedingungen mit erheblichen und zunehmenden Problemen konfrontiert, sich längerfristig im lokalen Staat in einer Rolle zu positionieren, die über eine besonders kostengünstige Dienstleistungsbereitstellung (mit öffentlicher Kofinanzierung) hinausgeht (vgl. für das Vereinigte Königreich z. B. Geddes 2001). Tatsächlich geht der zahlenmäßige Anstieg des Gesamtbudgets des Dritten Sektors im Vereinigten Königreich während der 1980er und der ersten Hälfte der 1990er Jahre primär darauf zurück, dass der Dritten Sektor

unter der damaligen konservativen Regierung auf gesamtstaatlicher Basis als kostengünstiges Substitut ehemals staatlicher Aufgabenwahrnehmung instrumentalisiert wurde (vgl. Taylor 2004). Zugleich wurden Ansätze des örtlichen Experimentierens mit neuen Instrumenten der Umverteilung und Bürgerbeteiligung im Zuge der Entmachtung der Kommunen weitestgehend beendet (vgl. a.a.O.: 132f.). In Folge zeigte der Dritte Sektor zunehmende Tendenzen der Konzentration auf große Anbieter, Dritt-Sektor-Organisationen traten zunehmend als marktnahe Akteure auf und kleine und mittlere eher Basisnahe Organisationen kamen vermehrt unter wirtschaftlichen Druck (vgl. für das Vereinigte Königreich: Taylor 2004; für die USA: Gunn 2004). Eine gewisse Modifikation der Situation brachte hier die Regierungsübernahme durch „New“ Labour im Jahr 1997. Dem Dritten Sektor soll nach einschlägigen Konzepten eine umfassendere Rolle (z.B. in der Problem- und Politikformulierung) zugestanden werden als die des kostengünstigen Dienstleistungserbringers. Die tatsächlichen Effekte dieses gewandelten Politikverständnisses sind jedoch erst abzuwarten (vgl. Taylor 2004). Z.B. Geddes (2001: 194) kommt zu einer eher kritischen Einschätzung:

„The communitarian impulse of New Labour to ‚empower‘ local communities may hand the greater responsibility for their own futures, but without real power, either over the market or indeed over the more crucial decisions of government.“

Diese Entwicklung einer tendenziellen programmatischen Hinwendung zu den Problemlösungskompetenzen lokaler Initiativen des Dritten Sektors vollzieht sich primär im Rahmen einschlägiger gesamtstaatlicher Programme und nicht auf Basis genuin lokaler/regionaler Maßnahmen (vgl. Taylor 2004). Der lokale Staat besitzt im Vereinigten Königreich heute nach seiner weitgehenden Entmachtung in den 1980er Jahren nicht die inhaltlich-rechtlichen Kompetenzen und materiellen Ressourcen zur Sicherstellung der *nachhaltigen* Entwicklung des örtlichen Dritten Sektors.<sup>13</sup> Ähnlich wie die USA besitzt das Vereinigte Königreich heute einen im internationalen Vergleich relativ großen Dritten Sektor, der zudem in den letzten 15 Jahren sowohl was die dort gemachten Umsätze betrifft wie auch betreffend der dort beschäftigten Personen weiter gewachsen ist (vgl. Taylor 2004; Gunn 2004). Nicht zu übersehen ist jedoch zugleich das Faktum, dass in diesen Ländern die Grenzen zwischen dem Dritten und dem marktvermittelten Sektor zusehends verwischt werden und damit die Spezifika der Sphäre zwischen Staat und Markt zusehends verloren gehen (vgl. a.a.O.).

---

<sup>13</sup> Vgl. zu finanziellen Ressourcen im internationalen Vergleich Annex1.

Strukturell anders gelagert ist die Situation in den hier analysierten skandinavischen Ländern Schweden und Dänemark (vgl. insg. Committee of Regions 1996, 2000; Lehto 2000; LeGalès/Harding 1998; Geddes/LeGalés 2001; Geddes/Bennington 2001; Kautto/Heikkilä 2001). Die Merkmale, die gemeinhin als für den „lokalen Staat im Post-Fordismus“ als typisch angesehen werden, sind hier vergleichsweise am schwächsten ausgeprägt. Unter den Vorzeichen einer grundsätzlich eher interventionistischen staatlichen Politik, eher kalmarisch organisierter Lohnverhältnissen sowie relativ egalitärer und stark umverteilender sozialen Sicherungssystemen unterscheidet sich lokale Politik hier ein in vielen Punkten von der Situation in den USA oder dem Vereinigten Königreich. Insgesamt lassen sich in den skandinavischen Ländern – aber auch in den Niederlanden – um die Worte von Jessop zu verwenden, Tendenzen in Richtung eines „neo-staatsinterventionistischen“ SWR erkennen. Letzteres obwohl auch hier, ähnlich wie in den USA, eine hohe Abhängigkeit der Kommunen von örtlichen Steuern existiert. Dass es dabei dennoch nicht zu einem mit Steuerwettbewerb (nach unten) operierenden interregionalen Standortwettbewerb kommt, wie er etwa für die USA im Rahmen der Befunde des „Growth Machine Ansatzes“ konstatiert wurde (vgl. z.B. Leitner/Sheppard 1999), hängt auch damit zusammen, dass in Schweden und Dänemark relativ umfassende Ausgleichsmechanismen bestehen, welche unterschiedliche Steueraufkommen und Kosten für diverse öffentliche Dienstleistungen weitestgehend ausgleichen. Des weiteren wird der lokale Staat hier, was soziale Dienstleistungen betrifft, vor dem Hintergrund gesamtstaatlicher Rahmengesetzgebungen tätig, was einen Rückbau in diesen Politikfeldern zu Gunsten wirtschaftlichen Zielsetzungen, wie er für die USA konstatiert wird, erschwert.

Was hier vor dem Hintergrund eines traditionell hohen rechtlichen und regulatorischen Status der Gemeinden beobachtet werden kann, ist erstens, dass die staatliche Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik unter Beteiligung der Gemeinden neu strukturiert wird. Wenn die Gemeinden hier (im Rahmen gesamtstaatlicher Programme und Ausgleichsmechanismen) traditionell zentrale Institutionen der Erbringung sozialer Dienstleistungen sind, so werden sie es nun vermehrt auch im Bereich arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Es kommt nicht zu einer grundsätzlichen „Subordinierung“ materiell umverteilender Maßnahmen und diverser von den Gemeinden erbrachter bzw. finanzierter sozialer Dienstleistungen. Einerseits operieren die Gemeinden in diesen Ländern nach wie vor eher im Rahmen traditioneller Formen bürokratischer Steuerung. Wenn hier andererseits neue Formen der inhaltlichen Politikabstimmung auftreten, dann primär zwischen etablierten staatlichen oder para-staatlichen Akteuren politischer Intervention (etwa zwischen den Kommunen und den Arbeitsämtern). Vor dem Hintergrund einer langen Tradition korporatistischer Politikvermittlungsmuster ist im Gegensatz zu Großbritannien auch kein Entstehen eines

örtlichen „Neokorporatismus“<sup>14</sup> (vgl. Goodwin/Painter 1996), an welchem primär nur mehr die ArbeitgeberInnenseite beteiligt wird, zu beobachten.

Der Dritte Sektor spielte in den skandinavischen Staaten bei der Erbringung sozialer Dienstleistungen wie auch bei der Durchführung beschäftigungspolitischer Programme lange Zeit eine vergleichsweise untergeordnete Rolle. Dritt-Sektor Organisationen waren traditionell primär politische Lobbying-Gruppen, die sich weitestgehend darauf beschränken, Forderungen von Konsumenteninteressen (z.B. für umfassender *staatliche* soziale Dienstleistungen) gegenüber der öffentlichen Hand zu vertreten (vgl. z.B. Pestoff 2004). Die Programmierung, Finanzierung und Implementierung einschlägiger Maßnahmen wurde weitestgehend durch die öffentlich Hand bzw. die Kommunen abgewickelt (Kautto/Heikkilä 2001). Seit den 1990er Jahren sind diesbezüglich Modifikationen zu beobachten, die mit einem verstärkten Outsourcing der Leistungserbringung (etwa bei der Kinderbetreuung, bei Pflegedienstleistungen etc.) einhergeht (vgl. z. B. Lehto 2000; Pestoff 2004). Zum Teil werden hier auf experimenteller Basis auch Modelle des „competitive public tendering“ umgesetzt. Dies setzte einen dahingehenden Wandel in Gang, dass der Dritte Sektor über seine traditionellen Tätigkeiten hinaus nunmehr vermehrt zum (primär lokalstaatlich öffentlich finanzierten) Leistungserbringer wird (vgl. z. B. Kautto/Heikkilä 2001; Pestoff 2004). Die Letztverantwortung – insbesondere für die Finanzierung einschlägiger Leistungen – verbleibt jedoch bei den Kommunen, welche zugleich durch gesamtstaatliche Rahmengesetzgebungen für die Aufrechterhaltung spezifischer Qualitätsstandards verantwortlich sind. Diese öffentlich-staatliche Letztverantwortung und die zugleich beträchtlichen inhaltlichen und materiellen Ressourcen der Kommunen machen es – so die hier vertretene These – wahrscheinlich, dass die zunehmende Einbindung des Dritten Sektors auf lokalstaatlicher Ebene in den Bereichen Beschäftigung und Soziales in den skandinavischen Staaten nachhaltiger ausfallen wird wie beispielsweise im Vereinigten Königreich oder den USA. Das heißt auch, dass der Druck zur Vermarktlichung hier vergleichsweise geringer ausfällt.

Frankreich, die BRD und auch Österreich stellen Mischformen dar. Österreich und Deutschland werden dabei wie Schweden und Dänemark betreffend der *grundsätzlichen* Handlungsressourcen der Gemeinden dem nord- bzw. mitteleuropäischen Typ zugeordnet. Damit geht ein *generell* vergleichsweise hoher politischer und rechtlich-regulatorischer Status der Gemeinden einher. Dennoch hat sich hier Sozial- und Arbeitsmarktpolitik in geringerem Ausmaß als lokalpolitisches Politikfeld etabliert, als dies in Schweden oder Dänemark der Fall ist. Für Deutschland wurde lokale Arbeitsmarktpolitik bis zuletzt

---

<sup>14</sup> Diese Form der Definition von Neokorporatismus entspricht freilich nicht der gängigen. Normalerweise werden unter ‚Neokorporatismus‘ ja gerade tripartistische Vermittlungsmuster verstanden. ‚Neo‘

wiederholt mit dem Terminus der „inkrementellen Anpassungspolitik“ (vgl. Trampusch 1999) belegt. In Österreich spielen die Gemeinden in diesem Politikfeld (mit Ausnahme von Wien, das gleichzeitig Bundesland ist) bisher eine noch geringere Rolle als in Deutschland. Diese Konstellation stützt aus komparativer Perspektive (in Vergleich zu den skandinavischen Staaten) die These, dass Inhalt und Form lokaler Politik nicht nur von der *grundsätzlichen* rechtlichen und politischen Stellung der Gemeinden abhängt. Die traditionell eher geringere Rolle arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Maßnahmen, die eher hybride Grundausrichtung staatlicher Politik (d. h. die stärkere Rolle neo-liberaler bzw. neo-konservativer Elemente) und die grundsätzlich im Vergleich zu den skandinavischen Staaten traditionell geringere Rolle der Gemeinden im Bereich (letztlich gesamtstaatlich angeleiteter) progressiver bzw. umverteilender Politik führen – so die These – dazu, dass lokale Politik hier eher Elemente eines „angebotsorientierten Lokalismus“ aufweist, als dies in Schweden oder Dänemark der Fall ist. Den Hintergrund für diese Entwicklung bildet demnach das Faktum, dass die Gemeinden in Österreich und Deutschland betreffend der Arbeitsmarkt- und Sozialintegration mit geringeren materiellen und kompetenzspezifischen Ressourcen ausgestattet sind (bzw. vom Zentralstaat mit geringeren Ressourcen ausgestattet wurden), als dies in Skandinavien der Fall ist. Demgemäß werden einschlägige Fragen zu Gunsten von Problemen der Wirtschaftsintegration von der lokalpolitischen Agenda verdrängt bzw. konnten sie sich hier erst gar nicht in dem Ausmaß etablieren, wie es etwa in Skandinavien der Fall ist. Die in Deutschland und Österreich grundsätzlich und traditionell geringere Einbindung der Gemeinden in sozialpolitische Belange (mit Ausnahme der Sozialhilfe) dürfte unter anderem damit zusammen hängen, dass der *politische* Status bzw. die sogenannte „Immunität“ derselben hier höher ist, als in den skandinavischen Ländern oder auch in den Niederlanden (vgl. Goldsmith 1995). Diese Differenzierung ist primär dadurch gekennzeichnet, dass die Kontroll- und Durchgriffsrechte des Zentralstaates auf die lokale Ebene in Schweden oder Dänemark wesentlich umfassender sind, als jene, welche sich etwa in Deutschland vor dem Hintergrund des Leitbildes der „Selbstverwaltung der Gemeinden“ entwickelt haben (vgl. Goldsmith 1995). Die Einbindung der Gemeinden in generelle Fragen sozialstaatlicher Politik etwa im Bereich der Pflege und Betreuung von Kindern, von älteren und behinderten Menschen sowie der medizinischen Versorgung (durch die Landkreise) und der Sozialhilfe in Schweden oder betreffend der gesamten Krankenversicherung (Geld- und Sachleistungen) sowie der Leistungen bei Mutterschaft in Dänemark erfolgte in diesen Ländern unter der Voraussetzung, dass der Zentralstaat in diesen Politikfeldern mit grundsätzlichen Kontrollrechten ausgestattet ist. Dezentrale Politik ist hier originärer Bestandteil des Wohlfahrtsstaates und nicht eine Ebene, der die Rolle der

---

steht dann für eine Differenzierung von ständestaatlichen Systemen.

„Ausfallshaftung“ für Probleme zukommt, welche auf gesamtstaatlicher nicht oder nicht mehr politisch behandelt werden.

Frankreich stellt einen besonderen Fall dar. Dort ist, entsprechend der Typisierung von Hesse/Sharpe (1991a) (napoleonischer Typ) sowie der Zuordnung von Page/Goldsmith (1987) bzw. Page (1991) der politische Status der Gemeinden relativ hoch. Die rechtlichen bzw. regulativen Befugnisse der lokalen Ebene sind jedoch vergleichsweise bescheiden. Von daher ist die Gemeindeebene in Frankreich – jedenfalls im 20. Jahrhundert – traditionell eher eine Ebene, die im Hinblick auf politische Beteiligung und weniger betreffend inhaltlicher örtlicher politischer Gestaltung von Bedeutung ist (vgl. Goldsmith 1995: 239f). Im Rahmen von Dezentralisierungsmaßnahmen im Verlauf der 80er und frühen 90er Jahre haben demnach in Frankreich auch nicht die (was ihre Einwohnerzahl betrifft sehr kleinen) Gemeinden an Bedeutung gewonnen, sondern primär die Departements und Regionen. Diese sind es auch, welche Zusammen mit den großen Städten vermehrt Strategien eines „angebotsorientierten Lokalismus“ verfolgen.

In Deutschland, Österreich und Frankreich hat sich der Dritte Sektor, anders als sich dies zuletzt für die skandinavischen Staaten abzeichnet, im Wesentlichen im Rahmen eines bottom-up-Prozesses entwickelt und etabliert. Wenn die zunehmende Leistungserbringung durch diesen Sektor in den skandinavischen Staaten Teil einer durch öffentliche Politik intendierten und mit entsprechenden finanziellen Mitteln ausgestatteten Strategie ist, so haben einschlägige Initiativen hier eher örtlich begrenzten experimentellen Charakter. Zugleich sind sozialpolitische Belange in Deutschland, Österreich und Frankreich ein weit weniger zentrales Politikfeld des lokalen Staates als in den skandinavischen Ländern. Die Etablierung einschlägiger nachhaltiger Initiativen und ihrer Unterstützung durch die lokale öffentliche Politik wird durch dieses Faktum, wie auch durch die im Vergleich zu den skandinavischen Staaten vergleichsweise geringere Mittelausstattung der Kommunen, erschwert. Insgesamt führt dies zu der paradox anmutenden Situation, dass örtliche Dritt-Sektor-Initiativen in den kontinentaleuropäischen Staaten zwar heute – in Einklang mit der oben kurz umrissenen Interdependenzthese - eine größere Rolle spielen als in den traditionell staatszentrierten skandinavischen Staaten (vgl. z. B. Geddes/Benington 2001). Auf der anderen Seite sind sie jedoch mit größeren Problemen konfrontiert, sich laufend die Unterstützung der öffentlichen Hand für ihre Initiativen zu sichern und somit eine nachhaltige Entwicklung des Sektors sicher zu stellen. Öffentliche Politik „bedient“ sich in einer solchen Situation des dritten Sektors dann, wenn es unter pragmatischen Gesichtspunkten opportun erscheint, unterstützt diesen jedoch nicht im Sinne eines Projektes nachhaltiger Entwicklung. In den Worten von Bode/Evers (2004, 118):

At the present, however, it seems that public policies in Germany use TSOs very pragmatically (simply because they are there), without giving them a particular place as a special part of the architecture of welfare and governance.“<sup>15</sup>

## 6. Fazit

Die gegenständliche Untersuchung legt die Interpretation nahe, dass Versuche der Etablierung von arbeitsmarkt- und sozialintegrativen Maßnahmen auf dezentraler politischer Ebene und eine Verkoppelung solcher Initiativen mit dem örtlichen Dritten Sektoren im internationalen Vergleich unterschiedlichen Pfaden folgt.

Erklärende Faktoren für diese unterschiedlichen Entwicklungspfade sind, so die hier vertretene These, wesentlich auf der überörtlichen (gesamtstaatlichen) Ebene angesiedelt, und entziehen sich häufig den Gestaltungsspielraum genuin dezentraler Akteure. Die Etablierung einschlägiger erfolgversprechender Maßnahmen hängt demnach nicht nur von der Kreativität lokaler Initiativen und dem „guten Willen“ lokalstaatlicher PolitikerInnen ab, sondern wesentlich auch von den überörtlich gesetzten zentralen Rahmenbedingungen.

Die nachhaltige Umsetzbarkeit einschlägiger dezentraler Entwicklungsprogramme hängt damit wesentlich

- von der grundsätzlichen inhaltlichen und regulatorischen Kompetenz des dezentralen Staates,
- und von seiner materiellen Mittelausstattung sowie von der Strukturierung seiner Finanzierungsquellen ab.

Daneben zeigt sich, dass „progressive“ Modelle dezentraler Entwicklung dann besonders wahrscheinlich sind, wenn sie durch eine damit kongruente Orientierung der gesamtstaatlichen Politik gestützt werden.

Insgesamt bedeutet dies,

- dass die Erwartungshaltungen gegenüber einschlägigen genuin dezentral initiierten Programmen je nach institutionalisierten überörtlichen Rahmenbedingungen nicht zu hoch angesetzt werden sollten,
- dass die Konzeptionalisierung einschlägiger Maßnahmen die zu einem bestimmten Zeitpunkt gegebenen Kompetenzen- und Ressourcenausstattung von vorn herein mit berücksichtigen muss,

---

<sup>15</sup> Dieser Befund lässt sich m.E. auch auf Österreich und Frankreich (vgl. Chaniel/Laville 2004) übertragen.

- sowie dass die umfassende und nachhaltige Entwicklung einschlägiger Programme günstiger überörtlicher Rahmenbedingungen (inkl. gesamtstaatlicher finanzieller Ausgleichsmechanismen, gesamtstaatlicher Rahmengesetzgebungen etc.) bedarf.

In letzterem Faktum liegt eine besondere Herausforderung für den Dritten Sektors begründet. Er muss seine strukturell sehr heterogenen Interessen zur Durchsetzung politischer Forderungen organisatorisch bündeln und sich nicht nur gegenüber dem lokalen politischen System, sondern auch gegenüber dem Nationalstaat und der EU-Gemeinschaftsebene Gehör verschaffen. Vor dem Hintergrund der inhaltlichen Bandbreite einschlägiger Initiativen, der unterschiedlichen Größe einschlägiger Organisationen und sehr unterschiedlicher Finanzierungsformen etc. ist letzteres jedoch ein sehr schwer zu bewerkstellendes Unterfangen.

## Literatur

- Amin, A./N. Thrift (1996): Holding Down the Global, in: dies. (eds.), Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe, Oxford et al., 257-260.
- Aydalot, Ph./D. Keeble (eds.) (1988): High Technology, Industry and Innovation Environments, London, New York.
- Bode, I./A. Evers (2004): From institutional fixation to entrepreneurial mobility? The German third sector and its contemporary challenges, in: Evers, A./J-L. Laville (Hg.): The third Sector in Europe, Celtenham et al., 101-121.
- Brenner, N./S. Heeg (1999): Lokale Politik und Stadtentwicklung nach dem Fordismus: Möglichkeiten und Beschränkungen, in: Kurswechsel 2/99, 103-119.
- Brock, K.L./K. G. Banting (2003) (Hg.): The Nonprofit Sector in Interesting Times; Case Studies in a Changing Sector, Montreal et al.
- Benzler, S./H. Heinelt (1991): Stadt und Arbeitslosigkeit, Örtliche Arbeitsmarktpolitik im Vergleich, Opladen.
- Dangschat, J. S. (1999): Überlebt die ‚soziale Stadt‘?, Stadtplanung und Stadtentwicklung vor neuen Herausforderungen, in: B. Dietz./D. Eißel/D. Naumann (Hg.): Handbuch der kommunalen Sozialpolitik, Opladen, S. 31-44.
- Chaniai, P./J.-L. Laville (2004): French civil society experiences: attempts to bridge the gap between political and economic dimensions, in: Evers, A./J-L. Laville (Hg.): The third Sector in Europe, Celtenham et al., 83-100.
- Clark, G. (1984): A theory of local autonomy, in: Annals of the Association of American Geographers Vol. 74, 195-200.
- Clark, D. (1997): Local Government in Europe: Retrenchment, Restructuring and British Exceptionalism, in: West European Politics, Vol. 20 No 3, 134-163.
- Committee of the Regions (1996): Regional and Local Government in the European Union, Responsibilities and Resources, Ms., Luxembourg.
- Committee of the Regions (2001): Regional and Local Government in the European Union, Responsibilities and Resources, Luxembourg.
- Delors, J. (2004): The European Union and the third sector, in: Evers, A./J-L. Laville (Hg.): The third Sector in Europe, Celtenham et al., 206-218.
- Demirovic, A. (1992): Regulation und Hegemonie, Intellektuelle, Wissenspraktiken und Regulation, in: ders./H.-P. Krebs/Th. Soblsowski (Hg.), Hegemonie und Staat, Münster, 128-157.
- Dyson, K. (1980): The State Tradition in Western Europe, Oxford.
- Dyson, K. (1983): The Cultural, Ideological and Structural Context, in: K. Dyson/S. Wilks (eds.), Industrial Crisis; A Comparative Study of the State and Industry, Oxford, 26-66.
- Dietz, B. (1999): Alte und neue Partner im Sozialmarkt – Kultur lokaler Sozialpolitik im Wandel, in: ders./D. Eißel/D. Naumann (Hg.), Handbuch der kommunalen Sozialpolitik, Opladen, 15-30.
- Empter, S./F. Frick (1999): Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik in Kommunen, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.
- Esping-Andersen, G. (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge.
- Evers, A./M. Schulze-Böing (1999): Öffnung und Eingrenzung; Wandel und Herausforderungen lokaler Beschäftigungspolitik, in: Zeitschrift für Sozialreform 11/12 1999, 940-959.
- Evers, A./J-L. Laville (Hg.) (2004): The third Sector in Europe, Celtenham et al.
- Feick, J./W. Jann (1988): ‚Nations matter‘ – Vom Elektizismus zur Integration in der vergleichenden Policy-Forschung?, in: M. G. Schmidt (Hg.), Staatstätigkeit; International und historisch vergleichende Analysen, PVS Sonderheft, 196-220.

- Fink, M. (2002): Dezentrale Politik im Problemfeld Arbeitslosigkeit, Dissertation, Wien.
- Finn, D. (2000): Welfare to Work: The Local Dimension, in: *Journal of European Social Policy* 2000 10 (1), 44-57).
- Freidinger, G./ M. Schulze-Böing (Hg.) (1995): *Handbuch der kommunalen Arbeitsmarktpolitik*, Marburg.
- Garrett, Geoffrey (1998): *Partisan politics in the global economy*, New York.
- Geddes, M. (2001): Local partnerships and social exclusion in the United Kingdom: a stake in the market?, in: ders./J. Bennington (eds.): *Local Partnership and Social Exclusion in the European Union; New forms of local social governance?*, London, New York, 170-198.
- Geddes, M./J. Bennington (2001) (Hg.): *Local Partnership and Social Exclusion in the European Union; New forms of local social governance?*, London, New York.
- Geddes M./P. Le Galès (2001): Local partnerships, welfare regimes and local governance: a process of regime restructuring?, in: Geddes/J. Bennington (eds.), *Local Partnership and Social Exclusion the European Union; New forms of local social governance?*, London, New York, 220-242.
- Goetz, E. G./S. E. Clarke (eds.) (1993): *The New Localism, Comparative Urban Politics in a Global Era*, London et al.
- Goetz, E. G. (1993): The New Localism From a Cross-National-Perspective, in: ders./S. E. Clarke (eds.), *The New Localism, Comparative Urban Politics in a Global Era*, London et al., 199-220.
- Goldsmith, M. (1995): Autonomy and City Limits, in: D. Judge/G. Stoker/H. Wolman (eds.), *Theories of Urban Politics*, London et al., 228-252.
- Goodwin, M./J. Painter (1996): Local governance, the crises of Fordism and the changing geographies of regulation, in *Trans. Inst. Br. Geogr. NS 21/1996*, 635-648.
- Gurr, T./T. King (1987): *The State and the City*, Chicago.
- Hall, Peter A./Soskice David (2001): An Introduction to Varieties of Capitalism, in: dies. (Hg.): *Varieties of Capitalism, The Institutional Foundation of Comparative Advantage*, Oxford, 1-70.
- Harvey, D. (1989): From managerialism to entrepreneurialism: The transformation of urban governance in late capitalism, in: *Geografiska Annaler* 71 B, 3-17.
- Häußermann, H. (1991a): Lokale Politik und Zentralstaat. Ist auf kommunaler Ebene „alternative Politik“ möglich?, in: H. Heinelt/H. Wollmann (Hg.), *Brennpunkt Stadt: Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren, Stadtforschung aktuell; Bd. 31*. Basel et al., 52-91.
- Heeg, S. (1996): Endogene Potentiale oder footloose capitalism? Einige Anmerkungen zur sozialen Regulation des Raums, in: M. Bruch/H.-P. Krebs (Hg.), *Unternehmen Globus, Facetten nachfordistischer Regulation*, Münster, 199-223.
- Heinelt, H./M. Mayer (Hg.) (1992): *Politik in europäischen Städten, Fallstudien zur Bedeutung lokaler Politik, Stadtforschung aktuell, Band 38*, Basel et al.
- Heinelt, H./M. Mayer (1992a): Europäische Städte im Umbruch - zur Bedeutung lokaler Politik, in: dies. (Hg.), *Politik in europäischen Städten, Fallstudien zur Bedeutung lokaler Politik, Stadtforschung aktuell, Band 38*, Basel et al., 7-28.
- Henckel, D. (1999) (Hg.): *Kommunale Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik im Vergleich, Fallstudien zum Projekt ‚Zukunft der Arbeit in der Stadt‘, DIFU Materialien 9/99*, Berlin.
- Henckel, D./M. Eberling/B. Grabow (1999): *Zukunft der Arbeit in der Stadt*, Stuttgart et al.
- Hesse, J./L. J. Sharpe (1991). *Local Government in International Perspective – Some Comparative Observations*, in: dies (eds.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden, 603-621.
- Hitz, H./R. Keil/U. Lehrer et al. (Hg.) (1995): *Capitales Fatales. Urbanisierung und Politik in den Finanzmetropolen Frankfurt und Zürich*, Zürich.

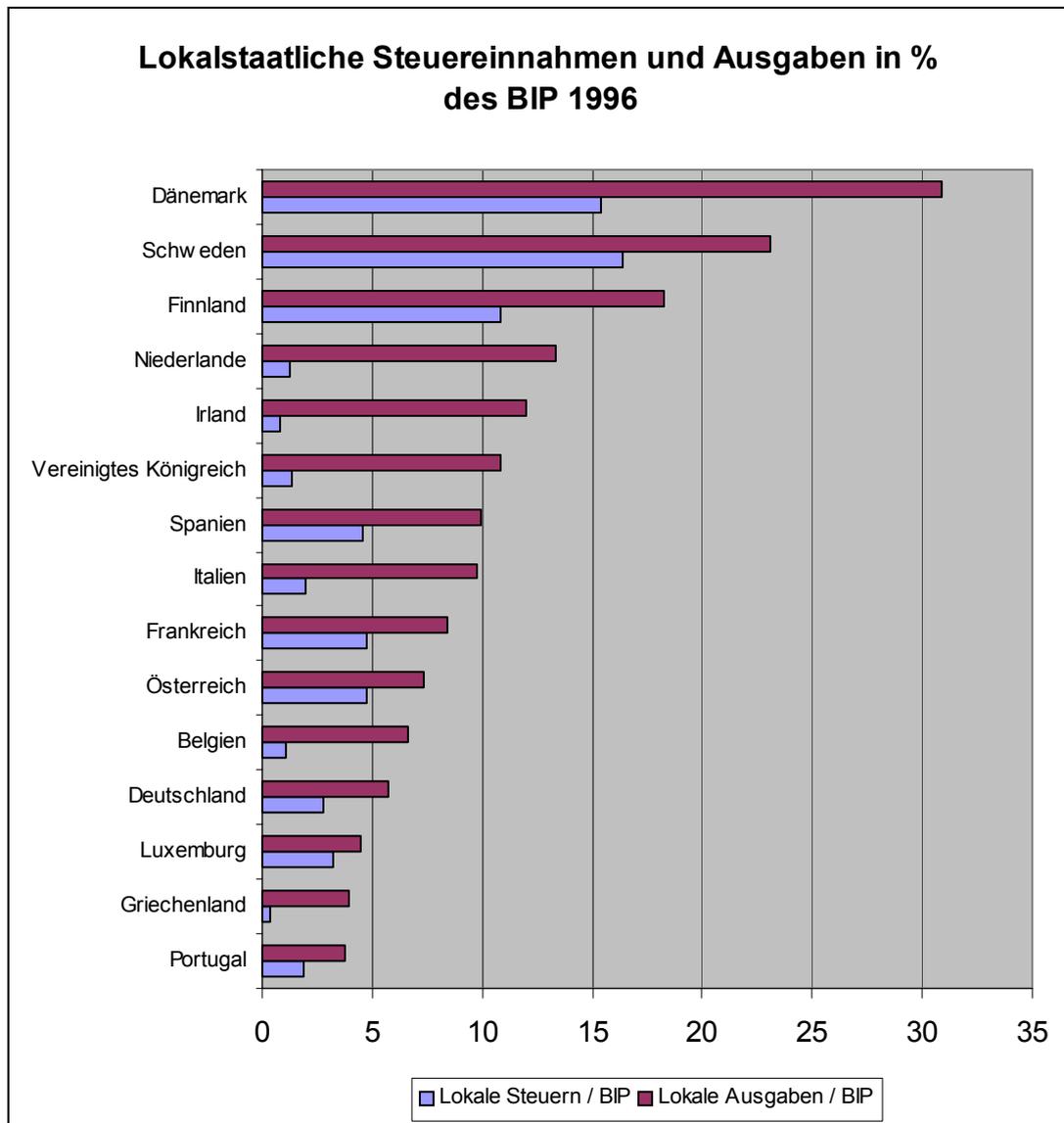
- Huber, Evelyne/John D. Stephens (2001). Welfare States and Production Regimes in the Era of Retrenchment, in: Paul Pierson (Hg.): *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, New York, 107-145.
- Jessop, B. (1990): *Putting the Capitalist State in its Place*, Cambridge.
- Jessop, B. (1992): Fordism and post-Fordism: a critical reformulation, in M. Storper/J. Scott (eds.), *Pathways to Industrialization and Regional Development*, London, 46-69.
- Jessop, B. (1993): Towards a Schumpeterian workfare state? Preliminary remarks on post-Fordist political economy, in: *Studies in Political Economy*, 40, 7-39.
- Jessop, B. (1994): Post-Fordism and the State, in: A. Amin (ed.), *Post-Fordism, A reader*, Oxford et al., 251-279.
- Jessop, B. (1999): *The Governance of Complexity and the Complexity of Governance: Preliminary Remarks on some Problems and Limits of Economic Guidance* (draft), published by the Department of Sociology, Lancaster University at: <http://www.comp.lancaster.ac.uk/sociology/soc024rj.html>.
- Jessop, B. (1999a): *Narrating the Future of the National Economy and the National State?* (draft) published by the Department of Sociology, Lancaster University at: <http://www.comp.lancaster.ac.uk/sociology/soc014rj.html>.
- Jonas A. E. G. /D. Wilson (eds.) (1999): *The Urban Growth Machine; Critical Perspectives Two Decades Later*, New York.
- Judge, D./G. Stoker/H. Wolman (eds.) (1995): *Theories of Urban Politics*, London et al.
- Kautto, M./M. Heikkilä (2001): Partnerships against exclusion in a Nordic welfare state: a difficult mix?, in: M. Geddes/J. Bennington (eds.): *Local Partnership and Social Exclusion in the European Union; New forms of local social governance?*, London, New York, 46-69.
- Kelman, St. (1981): Conclusions and Implications, in: ders., *Regulating America, Regulating Sweden: A Comparative Study of Occupational Safety and Health Policy*, Cambridge, MA: Chapter 7, 221-237.
- Kramer, R. M. (2004): Alternative paradigms for the mixed economy: will sector matter?, in: A. Evers/J-L. Laville (Hg.): *The third Sector in Europe*, Celsdenham et al., 219-236.
- Le Galès, P./A. Harding (1998): Cities and States in Europe, in: *West European Politics*, Vol. 21, No. 3, 120-145.
- Leborgne, D./A. Lipietz (1994): Nach dem Fordismus, in: P. Noller/W. Prigge/K. Ronneberger (Hg.), *Stadt-Welt, Über die Globalisierung städtischer Milieus*, Frankfurt/m., New York, 94-111.
- Lehto, J. (2000): Different cities in different welfare states, in: A. Bagnasco/P. LeGalès (eds.), *Cities in Contemporary Europe*, Cambridge, 112-130.
- Lauria, M. (1999): Reconstructing Urban Regime Theory: Regulation Theory and Institutional Arrangements, in A. E. G. Jonas/D. Wilson (eds.), *The Urban Growth Machine, Critical Perspectives Two Decades Later*, New York, 125-140.
- Leitner, S./E. Sheppard (1999): Conceptual Issues and Policy Alternatives in the European Union, in: A. E. G. Jonas/D. Wilson (eds.), *The Urban Growth Machine, Critical Perspectives Two Decades Later*, New York, 227-246.
- Logan, J. R./H. L. Molotch (1996): The City as a Growth Machine, in: S. Fainstein/S. Campbell (eds.), *Urban Theory*, Oxford et al., 291-337.
- Lipietz, A. (1995): Der Regulationsansatz, die Krise des Kapitalismus und ein alternativer Kompromiss der neunziger Jahre, in: H. Hitz, et al. (Hg.), *Capitales Fatales, Urbanisierung und Politik in den Finanzmetropolen Frankfurt und Zürich*, Zürich, 90-122.
- Lovering, J. (1995): Creating Discourses Rather Than Jobs: The Crisis in the Cities and the Transition Fantasies of Intellectuals and Policy Makers, in: P. Healey/S. Cameron/S. Davoudi et al. (eds.), *Managing Cities; The New Urban Context*, Chichester, New York et al., 109-126.
- Lundquist, L. J. (1980): *The Hare & the Tortoise; Clean Air Policies in the United States and Sweden*, Ann Arbor, Michigan.
- Magnusson, W. (1996): *The Search for Political Space*, Toronto et al.

- Maier, G./F. Tödting (1996): Regional- und Stadtkonomik 2; Regionalentwicklung und Regionalpolitik, Wien et al.
- Maillat, D. (1991): Milieus and territorial innovation dynamic, Ms., I.R.E.R., Neuchatel.
- Maillat, D. (1996): Regional Productive Systems and Innovative Milieux, in: OECD (ed.), Networks of Enterprises and Local Development, Paris, 67-80.
- Mayer, M. (1994): Post-Fordist City Politics, in: A. Amin (ed.), Post-Fordism. A Reader. Oxford, Cambridge/Mass., 316-337.
- Mayer, M. (1995): Urban Governance in the Post-Fordist City, in: P. Healey/S. Cameron/S. Davoudi et al. (eds.), Managing Cities; The New Urban Context, Chichester, New York et al., 231-250.
- Mayer, M. (1995a): Stadtpolitik im Umbruch, in: H. Hitz/R. Keil/U. Lehrer et al. (Hg.), Capitales Fatales; Urbanisierung und Politik in den Finanzmetropolen Frankfurt und Zürich, Zürich, 123-136.
- Molotch, H. (1999): Links: Up, Down, and Across, in: A. E. G. Jonas/D. Wilson (eds.), The Urban Growth Machine, Critical Perspectives Two Decades Later, New York, 247-266.
- OECD (2000): Best Practises in Local Development, Paris.
- OECD (2003): Managing Decentralisation: A New Role for Labour Market Policy, Paris.
- OECD (2004): New Forms of Governance for Economic Development, Paris.
- Page, E. C. (1991): Localism and Centralism in Europe; The Political and Legal Basis of Local Self-Government, Oxford.
- Page, E. C./M. J. Goldsmith (1987): Central and Local Government Relation; A Comparative Analysis of West European Unitary States, London.
- Pestoff, V. (2004): The development and future of social economy in Sweden, in: Evers, A./J-L. Laville (Hg.): The third Sector in Europe, Celtenham et al-, 63-82.
- Peterson, P. (1981): City Limits, Chicago.
- Pickvance, Ch./E. Preteceille (eds.) (1991): State Restructuring and Local Power, London.
- Pickvance, Ch./E. Preteceille (1991a): Conclusion, in: dies. (eds.), State Restructuring and Local Power, London, 197-223.
- Prittwitz, V. v. (1993): Katastrophenparadoxon und Handlungskapazität, theoretische Orientierungen der Politikanalyse, in: A. Héretier (Hg.), Policy-Analyse, PVS Sonderheft 24/1883, Opladen, 328-355.
- Prittwitz, V. v. (1994): Politikanalyse, Opladen.
- Puhlmann, M. (1999): Perspektiven, Chancen und Risiken kommunaler Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik, in: B. Dietz/D. Eißel/D. Naumann (Hg.): Handbuch der kommunalen Sozialpolitik, Opladen, S. 285-304.
- Rhodes, R. (1981): Control and Power in Central-Local Government Relations, Aldershot.
- Rhodes, R. (1988): Beyond Westminster and Whitehall: Sub-central Governments in Britain: Sub-Central Governments in Britain, London.
- Ronneberger K./Chr. Schmid (1995): Globalisierung und Metropolenpolitik: Überlegungen zum Urbanisierungsprozess der neunziger Jahre, in: H. Hitz/R. Keil/U. Lehrer et al. (Hg.) (1995): Capitales Fatales, Urbanisierung und Politik in den Finanzmetropolen Frankfurt und Zürich, Zürich, 354-378.
- Roth, R. (1999): Soziokultur – ein Ladenhüter?, Freiwilligenarbeit, Selbsthilfe, ‚Neues Ehrenamt‘ und anderer neueste und allerneuste Aufbrüche in die ‚Bürgergesellschaft‘, in: Informationsdienst Soziokultur Nr. 40/41; online unter <http://222.soziokultur.de/texte/ladenhut.htm>; 25.02.2001.
- Roth, R. (1999a): Lokale Demokratie ‚von unten‘. Bürgerinitiativen, städtischer Protest, Bürgerbewegungen und neue soziale Bewegungen in der Kommunalpolitik, in: , in: H. Wollmann/ders. (Hg.), Kommunalpolitik; Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen, 2-22.
- Salamon, L- M: (1987): partners in Public Service: he Scope and Theory of Government-Nonprofit relations, in: W. W. Powell (Hg.): The Nonprofit Sector, New Haven et al., 99-117.

- Salamon, L. M./S. W. Sokolowski (Hg.) (2004): Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector, Vol. II., Bloomfield.
- Schönig, W. (2001): Chancen und Probleme integrierter Regionalförderung, in: Zeitschrift für Sozialreform 2/2001, 136-158.
- Schulze-Böing, M (1994): Einleitung: Evaluation der kommunalen Arbeitsmarktpolitik - zur absehbaren Karriere eines Themas, in: ders./N. Johrendt (Hg.), Wirkungen kommunaler Beschäftigungsprogramme, Methoden, Instrumente und Ergebnisse der Evaluation kommunaler Arbeitsmarktpolitik, Stadtforschung aktuell Band 48, Basel et al., 11- 30.
- Stephens, John D./Evelyn Huber/Keonard Ray (1999): The Welfare State in Hard Times, in: Herbert Kitschelt et al. (Hg.): Continuity and Change In Contemporary Capitalism, Cambridge, 164-193.
- Stoker, G. (1995): Regime Theory and Urban Politics, in: D. Judge/G. Stoker/H. Wolman (eds.), Theories of Urban Politics, London et al., 54-71.
- Stone, C. (1993): Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach, in: Journal of Urban Affairs 15(1), 1-28
- Taylor, M. (2004): The welfare mix in the United Kingdom, in: Evers, A./J-L. Laville (Hg.): The third Sector in Europe, Celtenham et al., 122-143.
- Wolman, H./M. Goldsmith/P. Kousgaard (1991): Local Government Fiscal Condition: The Capacity for Action, in: J. Fox-Przeworski/J. Goddard/M. de Jong (eds.), Urban Regeneration in a Changing Economy, An International Perspective, Oxford, 96-115.
- Wolman, H./M. Goldsmith (1992): Urban Politics and Policy, Oxford.
- Worldbank (2004): World Development Report 2004. Making services work for poor people. Internet: <http://web.worldbank.org/external/default/main?menuPK=477704&pagePK=64167702&piPK=64167676&theSitePK=477688>
- Worldbank (2004a): Local Economic Development: A Primer (October 2004); Internet: <http://siteresources.worldbank.org/INTLED/423069-1099670772921/20342546/led-primer-october-2004.pdf>

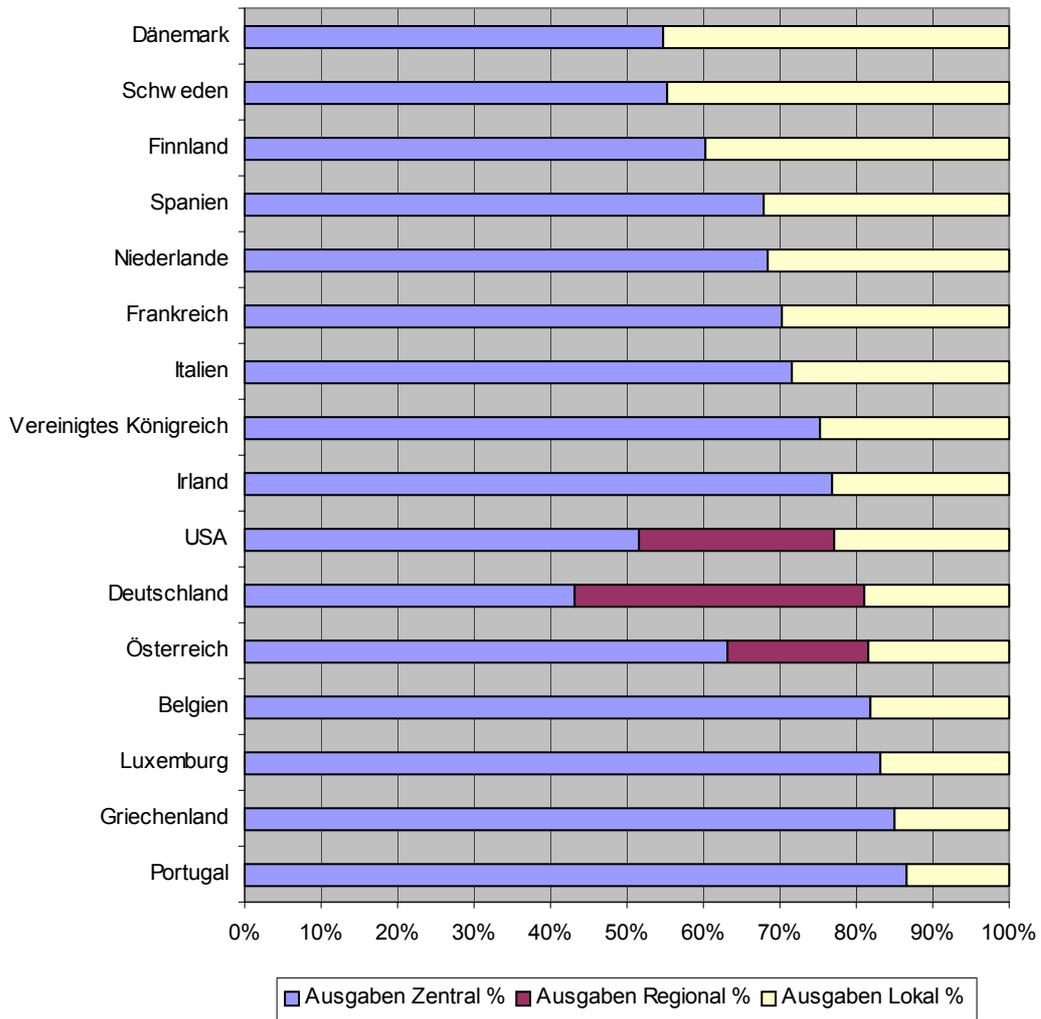
## Annex 1.

### Finanzielle Ressourcen der dezentralen Ebene im internationalen Vergleich.



Quelle: OECD Revenue Statistics 1998

**Verteilung öffentlicher Ausgaben nach staatlichen Ebenen in % (1996)**



Quelle: OECD Revenue Statistics 1998