

- Feichtinger, G. (1979): Demographische Analyse und populationsdynamische Modelle - Grundzüge der Bevölkerungsmathematik, Wien.
- Felderer, B. (1994): Can Immigration Policy Help to Stabilize Social Security Systems?, in: Economic Aspects of International Migration, H. Giersch (ed.), pp. 197-225, Berlin
- Gandolfo, G. (1996): Economic Dynamics, 3. Auflage, Berlin.
- Greiner, U. (1996): Erste Ergebnisse des Mikrozensus April 1995, in: Wirtschaft und Statistik, Nr. 5, S. 304-312.
- Institut der deutschen Wirtschaft (1997): Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Köln.
- Lange, M. A. (1996): Demographischer Wandel und Arbeitsmarkt - Eine makroökonomische Analyse der Interdependenzen und politischen Optionen und Implikationen, Egelsbach.
- Lilienbecker, T. (1991 a): Migrationswirkungen in gleichgewichtigen Modellen der Demographie und Ökonomie, Bochum.
- Lilienbecker T. (1991 b): Konstante Migrationsströme im Modell der stabilen Bevölkerung, in: Acta Demographica, S. 63-80.
- Maußner, A; Klump, R. (1996): Wachstumstheorie, Berlin.
- Mueller, U. (1993): Bevölkerungsstatistik und Bevölkerungsdynamik, Berlin.
- Olsen, R. J. (1994): Fertility and the Size of the U. S. Labor Force, in: Journal of Economic Literature, Vol. 32, No. 1, pp. 60-100.
- Pflaumer, P. (1988): Methoden der Bevölkerungsvorausschätzung unter besonderer Berücksichtigung der Unsicherheit, Berlin.
- Ramsey, F. (1928): A Mathematical Theory of Saving, in: The Economic Journal, Vol 38, pp 543 - 559.
- Schmidt, C.; Straubhaar T. (1996): Bevölkerungsentwicklung und Wirtschaftswachstum - Eine Simulationsanalyse für die Schweiz, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Jg. 132, Nr. 3, S. 395-414.
- Silberberg, E. (1990): The Structure of Economics: A Mathematical Analysis, 2. Auflage, New York.
- Sommer, B. (1994): Entwicklung der Bevölkerung bis 2040 - Ergebnis der achten koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, in: Wirtschaft und Statistik, Nr. 7, S. 497-503.
- Statistisches Bundesamt (1995 a): Wanderung über die Grenzen Deutschlands 1992, Zu- und Fortgezogene nach Beteiligung am Erwerbsleben, Deutschen/Ausländern, Altersjahren und Familienstand, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (1995 b): Mikrozensus, 1.2., Bevölkerung im April 1994 nach Alter, Beteiligung am Erwerbsleben sowie Erwerbstätige nach Stellung im Beruf, Wiesbaden.

DIE NEUE AUFGABENWAHRNEHMUNG DES LOKALSTAATES IN DER POSTFORDISTISCHEN EPOCHE:

ÖKONOMISIERUNG UND PARTNERSCHAFT, ODER DEMOKRATIEUNTERGRABUNG UND SOZIALE AUSGRENZUNG?

Hannah Tooze, Birmingham

Kurzfassung

Dieser Beitrag befaßt sich mit dem Wandel in der Aufgabenwahrnehmung der regionalen und lokalen Körperschaften im Zusammenhang des Strukturwandels und des Übergangs vom fordistischen zum postfordistischen Akkumulationsregime. Die Argumente beziehen sich auf die Regulationstheorie, *Urban Regime Theory* und die *New Localist* Debatte. Nach einer theoretischen Abhandlung werden die Ursprünge der *Public Private Partnerships* in den USA vorgestellt. Darauf folgt eine Analyse der institutionellen Rahmenbedingungen in Großbritannien und der BRD. Mit Bezug auf Fallbeispiele werden die neuen Beziehungen zwischen den öffentlichen und privaten Sektoren, die in den zwei Ländern aus den geänderten Rahmenbedingungen hervorgehen diskutiert. In den Schlußfolgerungen werden die Risiken und Potentiale solcher Ansätze vorgestellt.

Gliederung

1. Einleitung
2. Die Regulationstheorie als kritischer Ansatz
 - 2.1. Fordismus und seine Krise
 - 2.2. Der Postfordismus und der Staat
3. Ursprünge des *Public Private Partnerships* in den USA
 - 3.1 Das Fallbeispiel Pittsburgh
 - 3.2 Schlüsse und Folgerungen des Pittsburgher Beispiels
4. *Public Private Partnership* in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland
5. Schlußfolgerungen

Literatur

1. EINLEITUNG

Die gegenwärtigen Arbeitslosigkeitsraten und die Konzentration der Arbeitslosigkeit auf regionale Schwerpunkte bezeugen, daß sich die westlichen Industriestaaten in einer Übergangsphase befinden. Im Politikbereich ist auch ein Wandel zu beobachten, da die politischen Muster der Nachkriegszeit den gegenwärtigen Problemlagen nicht gewachsen zu sein scheinen. Auf der lokalen Ebene ist dieser Wandel besonders deutlich zu beobachten. Im folgenden Beitrag geht es darum, die Problematik des Wandels zu erläutern, eine neue Politikform des Lokalstaats in ihrem wirtschaftlichen und politischen Zusammenhang zu verstehen und auf die Gefahren und Möglichkeiten dieser Entwicklungen einzugehen. Mit Bezug auf den analytischen Rahmen der Regulationstheorie und *Urban Regime Theory* werden diese Vorgänge thematisiert. Durch den deutsch-britischen Vergleich wird verdeutlicht, wie systemimmanente Eigenschaften die Anpassung beeinflussen und prägen.

2. DIE REGULATIONSTHEORIE ALS KRITISCHER ANSATZ

Die Regulationstheorie wurde aus den Ansätzen Althusserischen Marxismus abgeleitet. Die Theorie geht auf seine unhaltbare Annahme, daß Strukturen sich quasi-eigenständig erhalten ein. Dahinter steht die weitere Frage, wie der Kapitalismus andauern kann, obwohl seine gesellschaftlichen Beziehungen unvermeidbare Konflikte und Krisen hervorrufen, die die Fortsetzung der Akkumulation beeinträchtigen.

Regulationstheorie beschreibt einen Regulationsmechanismus, der eine stabilisierende Funktion hat, die diese Konflikte überlebbar macht. Ein solcher Mechanismus wird folgendermaßen beschrieben:

institutional forms, societal norms and patterns of strategic conduct which successfully expressed and regulated these conflicts until the inevitable build-up of tensions and disparities among the various regulatory forms reached crisis point.¹

Oder konkret als

a. die jeweils vorherrschenden Produktions- und *Management*-Technologien, Investitions- und Verwertungsstrategien; b. Lohnverhältnisse, Klassenstruk-

¹ Jessop B., 1990, S.308

turen und "Konsummodelle" bzw. vorherrschende Formen der Reproduktion in Haushalten/Familien.²

Einer Krise des Akkumulationsregimes folgt eine experimentelle Periode und die Entwicklung eines neuen Regimes und die ihrige Form der Regulation. Das Akkumulationsregime ist

das makroökonomische Prinzip, das die über einen langen Zeitraum andauernde Kompatibilität zwischen der Transformation bei den Produktionsbedingungen und den Formen gesellschaftlicher Aneignung beschreibt.³

Die Regulation kann Entwicklung und Änderung daher nicht vermeidbar machen, aber durch die Regulation werden sie verzögert und modifiziert.

Die Schlüsselbegriffe der Regulationstheorie sind also:

Akkumulationsregime: wie oben zitiert, eine besondere Kombination von Produktion und Verbrauch, die trotz Tendenzen zum Konflikt zeitlich reproduzierbar ist, oder "ein makroökonomisches Muster"

Regulationsweise: wie oben zitiert, ein institutionelles Ensemble und Komplex von Normen, das trotz des antagonistischen Charakters der kapitalistischen gesellschaftlichen Beziehungen die kapitalistische Reproduktion sichert. Also "ein verbindliches institutionelles Regelwerk"

Industrielles Paradigma: "Organisationsform der Arbeit"⁴

Regulationstheorie unterscheidet sich vom herkömmlichen Marxismus, da sie mehr als wirtschaftliche Faktoren in Betracht nimmt und den sozialen Verhältnissen und Faktoren auch eine entscheidende Rolle zuteilt. In der Regulation werden Klassenkonflikte institutionalisiert und dadurch werden Tendenzen entwickelt, die Konfliktlagen stabilisieren. Daraus folgt, daß die kapitalistische Entwicklung nicht linear fortfährt und ihr keine objektive Logik zugeschrieben werden kann, sondern historische Gegebenheiten ihre spezifischen Formen und Entwicklung bestimmen. Sowohl das Akkumulationsregime als auch die Regulationsweise sind vorübergehend und provisorisch, da die Konflikte des Kapitalismus nicht dadurch für immer gelöst werden können.

² Kraetke S., 1991 S.16

³ Leborgne D., Lipietz A. in Borst R. et al ed., 1990 S.110

⁴ Alle hier zitierten Begriffsdefinitionen in Leborgne D., Lipietz A. ibid: S.109

2.1 Fordismus und seine Krise

Fordismus beschreibt das Akkumulationsregime und die Produktionsweise, die nach dem 2. Weltkrieg ihren Höhepunkt erreichten. Der Fordismus beruhte auf der Standardisierung und Taylorisierung (höchst mögliche Arbeitsteilung der Produktionsschritte) von Produktionsverfahren, die im frühen 20. Jahrhundert vor allem in den USA einsetzten. Rationalisierung der Produktion wurde durch Trennung erzielt, wobei eine strenge Trennung zwischen Organisations-, Planungs- und Forschungsaktivitäten einerseits und der eigentlichen Produktion andererseits erfolgte. Man nahm an, daß es "einen besten Weg" in der Produktion gab, der die Effizienz steigern würde und der so bald wie möglich in allen Produktionsbereichen zu erreichen war. Die klassische Form des Fordismus ist die höchst mechanisierte Fließbandproduktion, wobei jeder Arbeiter eine ganz bestimmte und beschränkte Aufgabe erfüllt, während in einer anderen Abteilung gehobene Angestellte Forschungs-, Entwicklungs- und Managementfunktionen erfüllen.

Die Folge dieser Organisationsform der Arbeit war eine schnelle, andauernde Steigerung der Produktivität. Generell wuchs das Investitionsniveau proportional mit der steigenden Produktivität so, daß die Komposition des Kapitals sich während des Fordismus aber nicht gravierend geändert hat. Die bedeutsamste Entwicklung der Nachkriegszeit war, daß der Verbrauch mit der Produktivität anstieg.

Zu den wichtigen Eigenschaften der fordistischen Regulationsweise/ des fordistischen Akkumulationsregime zählen:

- **Lohnverhältnisse:** Das Verhältnis zwischen steigender Produktivität und steigendem Verbrauch wurde institutionalisiert und die Masse der Arbeiter wurden darin eingeschlossen. Durch starke Gewerkschaften und feste Niedrigstlöhne, und in manchen Fällen Lohnzuschüssen der öffentlichen Hand wurden diese Lohnverhältnisse verfestigt und in der ganzen Arbeiterschaft auch unter Arbeitern, die nicht in der fordistischen Kernproduktion aktiv waren, verbreitet.
- **Herrschaft der Großunternehmen:** Oligopole bedeuteten, daß die steigende Produktivität nicht gefürchtet werden mußte, da sie nicht zu profitschadender Preiskonkurrenz führte.
- **Interventionsstaat:** Durch Keynesianische Ausgaben und einem ausgeprägten Wohlfahrtsstaat mit dem Ausbau von sozialen Einrichtungen und Sozialversicherung wurde der steigende Konsum gesichert. Diese Verteilungsaufgaben sicherten auch den sozialen Frieden und den Ausgleich zwischen Kapital und Arbeitern. Der Staat spielte auch in neuen Branchen wie Forschung und Entwick-

lungsfinanzierung, oder durch öffentliches Eigentum von bestimmten Industriezweigen eine sehr aktive Rolle. Von besonderer Bedeutung war aber die sozialstaatliche Funktion der öffentlichen Hand, die den fordistischen Klassenkompromiß sicherte und die staatlichen Eingriffe legitimierte.⁵

Das Thema der Umstrukturierung der 70er Jahre und die daraus hervorgehende Krise des Fordismus können hier nur sehr grob behandelt werden. Zu den wichtigsten Entwicklungen, die zu der Krise beitrugen, zählt die Internationalisierung der Weltwirtschaft, die durch die Deregulierung der monetären Märkte ermöglicht wurde. Dabei wurde es immer schwieriger, den Ausgleich zwischen dem Wachstum des Binnenmarktes und der Außenhandelsbilanz zu stabilisieren. Nach dem monetären Schock bevorzugten einige wichtige industriellen Länder die Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit über die Erhaltung der existierenden Lohnverhältnisse, was die Basis der fordistischen Ära untergrub.

Gesellschaftliche Verhältnisse hatten sich auch seit den 50er und 60er Jahren verändert. Die Massenproduktion selbst erreichte nicht mehr die selben Produktivitätssteigerungen. Die Märkte für die klassischen Waren der fordistischen Produktion z.B. das Auto oder verschiedene elektronische Haushaltswaren schienen zumindest vorübergehend gesättigt zu sein. Auch waren die Expansionsmöglichkeiten beschränkter, da wenige Gegenden blieben, die noch nicht durchkapitalisiert worden waren. Die internationale Arbeitsteilung änderte sich auch zu dieser Zeit. Die älteren Industrieländer kamen nun unter Konkurrenzdruck von den Billiglohnländern der dritten Welt, die auch in die industrielle Produktion einstiegen. Obwohl Globalisierung sich in den westlichen Industriestaaten mit verschiedener Ausprägung ausgewirkt hat und ein umstrittenes Thema bleibt, kann sie zumindest für die Kapitalmärkte als Tatsache dargestellt werden.

Nach Schumpeter/Kondratieff kann das Ende des fordistischen Industrialisierungsmodells auch als kreative Zerstörung betrachtet werden, die den Weg für einen auf

⁵ Kritik wird an dem Fordismuskonzept geübt u.A. von Sayer (1989): nur wenige Arbeiter waren direkt in der fordistischen Massenproduktion aktiv. Auch deutet er auf die starken nationalen Unterschiede, die die Nachkriegsentwicklung der nationalen Volkswirtschaften nach seiner Meinung stärker beeinflusst haben als das vague Fordismusparadigma. Doch können solche Kritiken wie von Jessop (1992) beantwortet werden. Fordismus ist als Idealtyp im Weberischen Sinn zu verstehen. Reduziert auf die Anpassung von Lohnniveau an Produktivitätssteigerungen, auf die aktive Rolle des Staates in der Bestimmung des Nachfrageniveaus und auf eine Erweiterung der Massenkonsumtion auf die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung war Fordismus in den Industrieländern weit verbreitet.

neuen Innovationen basierten, weiteren Zyklus frei räumt. Bei dieser Kondratieffischen Welle war der Übergang besonders bedeutsam, da die neuen Produkte den Produktionsprozeß selbst grundlegend verändert haben. So bedeuten neue Microtechnologien z.B., daß der Lebenszyklus eines Betriebes von einem einzelnen Produkt abgelöst worden ist. Auch kann zum erstenmal Flexibilität mit hoher Produktivität verbunden werden.

Bedingungen der fordistischen Stabilität waren auch das andauernde wirtschaftliche Wachstum und die steigende Produktivität. So deutet Hirsch die endgültige Krise dieser Akkumulationsweise folgendermaßen:

Der Akkumulationsprozeß des Kapitals stieß an die Schranke der gegebenen produktionstechnologischen, gesellschaftlichen und politischen Bedingungen.⁶

Fordismus war also in der Meinung Hirschs inhärent instabil.

Viele der Umstrukturierungsvorgänge der 70er Jahre haben sich in den 80er Jahren fortgesetzt, wobei die fortschreitende Internationalisierung der Wirtschaft von besonderer Bedeutung ist:

Various factors have encouraged globalisation: transaction and information costs have declined, capital markets have been liberalised and many business services have become tradable. The boom of foreign direct investment (FDI) is the clearest indication of globalisation. In 1982-92 worldwide FDI flows grew 33 times faster than international trade flows.⁷

Nach vielen Indikatoren zu urteilen, hat die EU in den 80er Jahren gegenüber ihren Konkurrenten an Vorrang verloren. In Japan und den USA stieg z.B. die Anzahl der Arbeitsplätze, während in Europa Arbeitslosigkeit anstieg und die Summe der Arbeitsplätze im Groben gleich blieb. Der Konkurrenzdruck steigt mit der zunehmenden Internationalisierung, die den Investoren auch die Möglichkeit der Billiglohnstandorte bietet. Im Zusammenhang der globalisierten Wirtschaft scheinen Nationalregierungen zunehmend machtlos, da die Entwicklungen, die den wirtschaftlichen Wohlstand der Nation bestimmen, oft von Faktoren beeinflusst werden, die außerhalb der Gewalt dieser Regierungen liegen. So auch die neueren Krisen in Japan und im süd-

⁶ Hirsch J., 1985 S.326

⁷ Gundlach e., Nunnenkamp P., 1994 S.205

ostasiatischen Gebiet. Da die traditionellen Mechanismen der wirtschaftlichen Steuerung an Wirksamkeit verlieren, scheinen Nation und Lokalstaat, in der pessimistischsten Auffassung nur Formen des Standortmarketings übrigzubleiben.

In der Produktion werden die gegenwärtigen Tendenzen zum Postfordismus, was auch immer seine endgültige Form sein wird, folgendermaßen beschrieben:

- "die *Flexibilisierung* von Produktion und Arbeitsmarkt,
- die *Internationalisierung* von Produktion und Kapitalverwertung,
- die Entkoppelung von "realer" Produktion und Kapitalverwertung im Zuge der Verselbständigung finanzkapitalistischer Verwertungsmechanismen,
- die *Deregulierung* überkommener politisch-institutioneller Steuerungsmechanismen,
- die *Durchkapitalisierung* immer weiterer gesellschaftlicher Bereiche einschließlich der staatlichen Aufgabenträger,
- die *Polarisierung* von Beschäftigungs- und Sozialstrukturen sowie,
- die *Hierarchisierung* von Konsummustern und Fragmentierung sozialer Zusammenhänge.⁸

Trotz dieser allgemeinen Tendenzen gibt es beträchtliche Variation in den Entwicklungsmustern der Produktion und in ihren Auswirkungen auf räumliche Strukturen und Siedlungsmuster. Auch werden fordistische Produktionsweisen in einigen Sektoren fortgeführt. Leborgne und Lipietz identifizieren drei Haupttendenzen⁹:

1. **Neotayloristische Entwicklung:** Die Teilung zwischen qualifizierter und unqualifizierter Arbeit wird sich auf einem noch extremeren Niveau fortsetzen. Arbeitsverhältnisse für die nicht qualifizierten Arbeitskräfte werden dabei weiter dereguliert und verschlechtert. Dabei werden sozial schwache Gruppen, die nicht Gewerkschaftsmitglieder sind wie Ausländer und Frauen, die traditionelle männliche, organisierte Arbeiterschaft ersetzen. Durch Subunternehmen, die um das Hauptunternehmen drängen, wird die Arbeiterschaft weiter durch Teilung geschwächt. Soziale Verhältnisse innerhalb solcher Betriebe sind jedoch meistens schlecht. Räumlich gibt es eine Verteilung und Teilung zwischen den höheren Planungs-, Forschungs- und Managementfunktionen in den zentralen,

⁸ Kraetke S., 1991 S.2

⁹ vergl. Leborgne D., Lipietz A. op. cit. S.123-5

städtischen Knotenpunkten und der Dezentralisierung der eigentliche Produktion in billigere, periphere Gegenden oder Billiglohnländer.

2. **Der kalifornische Weg:** Arbeiter werden durch Lohnstrukturen, berufliche Chancen und Drohung der Entlassung persönlich stark in der Firma engagiert. Die Beziehungen innerhalb der Firma und zwischen Betrieben werden von einer professionellen Einstellung und nicht nur durch den Markt bestimmt. Innerhalb eines Sektors gibt es zwischen den Betrieben einen hohen Grad der Spezialisierung. In den USA wurde das klassische Netzwerk von solchen Betrieben in Silicon Valley nicht durch den Markt, sondern durch den staatlichen Bewaffnungsbedarf hervorgerufen. In Süddeutschland gibt es ähnliche Verhältnisse, die auf traditionelle Strukturen beruhen.
3. **Der saturnische Weg:** Arbeiter werden durch Gewerkschaften, politische und fachliche Organisationen, engagiert und diese Organisationsformen werden von den Kapitalinteressen anerkannt. Die Anerkennung bedeutet auch für die Beziehungen zwischen Unternehmen, daß sie auf einer Partnerschaft zwischen Unternehmen, Gewerkschaften, Universitäten und Territorialbehörden gegründet sind. Intensive Beziehungen bestehen zur gesamten bürgerlichen Gesellschaft. Ein sozialer Konsens ist erreicht. Solche Verhältnisse bestehen in Teilen der schwedischen, deutschen und japanischen Industrie.

Die räumliche Auswirkungen sind offenbar folgende: Der "neotayloristische" Weg ist mit territorialer Desintegration verknüpft und führt zu einer Polarisierung zwischen finanziellen und auf hoher Ebene angesiedelten Konzentrationen der Dienstleistungen für Produzenten in den Innenstädten großer Städte einerseits, und einer Zerstreuung von Branchenbetrieben und spezialisierten Produktionsgebieten mit niedrigen Löhnen andererseits. Die "kalifornische" Art hängt mit höherer territorialer Integration zusammen und begünstigt lokale Produktionssysteme. Der "saturnische" Weg hat mit Partnerschaft bei vertikaler Beinahe-Integration zu tun und führt zur Bildung territorial integrierter "Systemgebiete".¹⁰

Diese Kategorien sollten als idealtypisch betrachtet werden. Sie treten in reiner Form selten auf. Auch gibt es viele alternative Prognosen außer der von Leborgne und Lipietz. Z.B. differenziert Kraetke zwischen Post- und Neofordismus. Im Postfordismus

¹⁰ Leborgne D., Lipietz A. *ibid.*, S.126-7

sind die Arbeitsverhältnisse zentral, mit einer größeren Beteiligung der Arbeiter am Produktionsprozeß und seinen Innovationen, und einer hohen Bewertung der handwerklichen Fachkenntnisse. Produktion ist nicht mehr Massenproduktion sondern flexible, *small series* und Sonderproduktion. Hingegen steigert der Neofordismus seine Effizienz durch die Flexibilisierung von Arbeitsverhältnissen. Massenproduktion setzt fort, aber mit gesteigerter sozialer und räumlicher Arbeitsteilung und unter verschlechterten Verhältnissen für Arbeiter. Die Auswirkung dieser beiden Tendenzen sieht Kraetke als Trendverstärker von Suburbanisierung einerseits, und der Konzentration von Führungsfunktionen in wenigen städtischen Zentren andererseits. Der einzige bedeutsame neue Trend für die räumliche Entwicklung ist nach seiner Meinung die territoriale Integration von flexiblen Produktionszentren, die mit neuer High-Techproduktion zusammenhängen. So bezweifelt er, ob jedes Akkumulationsregime eine eigene räumliche Struktur hat, da diese Strukturen langlebig sind und sich entsprechend neuen Akkumulationsregimen anpassen können, ohne in ihrer Grundform geändert zu werden.¹¹

Nach anderen Analysen (Esser/Hirsch 1987, Mayer 1987 u.a.) ist jedoch vor allem in den städtischen Strukturen ein Unterschied zwischen den fordistischen und postfordistischen Mustern zu beobachten. Fordismus wird mit großflächiger Zonierung von getrennten Nutzungen identifiziert, die auch durch die offizielle Sanierungspolitik gefördert wurde. Die postfordistische Stadt hat ein viel kleinteiligeres, durchmischteres Muster, mit einem Durcheinander der gentrifizierten Inseln inmitten heruntergekommener Arbeiterviertel, innerstädtischer Produktion in *Sweatshops*, und den Dienstleistungen der formellen und informellen Ökonomie, um das Finanzielle- und Verwaltungszentrum verbreitet.

Es scheint noch keine einzige klare Entwicklungstendenz zu geben. Genau diese Unklarheit mag als ein Merkmal des neuen Akkumulationsregimes der flexiblen Akkumulation und der heterogenen Lebensverhältnisse betrachtet werden¹². Doch ist es auch fraglich, ob das Postfordistische Akkumulationsregime erreicht worden ist, oder ob die Epoche des Übergangs noch andauert. Auf jeden Fall haben sich in den letzten 20 Jahren Produktions- und Sozialverhältnisse weiter differenziert und in vielen Fällen haben sich Spaltungen in Richtung Polarisierung entwickelt. In diesem Beitrag liegt der Schwerpunkt auf Veränderungen in den Aufgaben und der Aufgabenwahrnehmung des Lokalstaats und wie sie zu einer neuen Form der Regulation beitragen.

¹¹ vergl. Kraetke S., *op cit.*

¹² vergl. Storper M., Scott A.J., in Kraetke S. et al ed., 1990 S.133

2.2 Der Postfordismus und der Staat

Im postfordistischen Regulationsmechanismus ist die Rolle des Staates grundlegend geändert worden.

Dazu gehört ein Formwandel des Staatsinterventionismus, der Übergang zu flexiblen unternehmerischen Formen der Staatsaktivität in möglichst vielen staatlichen Aufgabenbereichen. Parallel zu dieser Durchkapitalisierung des öffentlichen Sektors kommt es zu einem anhaltenden Umbau des Sozialstaats und zur Einschränkung seiner Leistungen.¹³

Besonders in seinen Beziehungen zu dem privaten Sektor und seiner Angebotspolitik hat sich im staatlichen Handeln ein Wandel unterzogen. In *Public Private Partnership*-Ansätzen ist der Unterschied besonders verschwommen. In der kritischsten Interpretation solcher Ansätze wird beurteilt:

Ein guter Teil öffentlich-privater Partnerschaften, mit der heute so gerne geprahlt wird, läuft auf die Subventionierung reicher Verbraucher und Unternehmen und auf die Bemühung, mächtige Befehlsfunktionen in der Stadt zu halten hinaus; beides geht auf Kosten öffentlicher Ausgaben für die Armen und die Arbeiterklasse.¹⁴

Der Staat legitimiert diese Politik dadurch, daß er sich auf die Notwendigkeit für eine funktionierende Wirtschaft beruft, zu dessen Erfolg er beitragen muß. Extrem ausgedrückt hat der Staat im Fordismus eine Ausgleichsfunktion, die durch extensive Umverteilung die relative Stellung von Arbeitern und Arbeitgebern im Gleichgewicht hielt. Der Staat im Postfordismus wirkt aktiv bei der Zerstörung dieses Verhältnisses, das als veraltet und weltwirtschaftlichen Verhältnissen gegenüber als unzeitgemäß gesehen wird, zu Gunsten der privaten Wirtschaft mit. Die Befürchtung ist, daß es unmöglich ist für den Staat, zugleich das Ziel der Erhaltung und Erweiterung der Demokratie und der gerechteren Verteilung des Wohlstands und der Steigerung des privatwirtschaftlichen Profits und Effizienz zu folgen. Auch sind die Akteure ungleich, da Betriebe, die in einer Region der wirtschaftlichen Krise Arbeit bringen können, immer am einflußreichsten sein werden. Alle Versuche, alternative politische Bewegungen oder soziale Formen zu unterstützen, können mit dem Argument, daß

¹³ Kraetke, 1990 S.11

¹⁴ Harvey D., 1990 S.43

dadurch die Wettbewerbsfähigkeit und das Arbeitsplatzangebot der Stadt/Region beeinträchtigt werden, abgewertet werden.

Problematisch an der neuen Auffassung ist, daß Städte, Regionen und Nationen nur als Standorte der privaten Wirtschaft aufgefaßt werden, nicht als Gemeinschaften und demokratische Einheiten. Alle Eigenschaften der Stadt werden zu Standortfaktoren und jede andere mögliche Bewertung geht dadurch verloren. Private Produktion durch das demokratische Prinzip des Privateigentums wird zu dem grundlegenden organisatorischen Prinzip der Stadt. Auch die Regeln des demokratischen Staates und der öffentlichen Verwaltung müssen sich diesem Prinzip fügen. Andere Interessen werden verdrängt. Planungs- und Erneuerungsprojekte werden nicht nach ihrer Wirkung auf die Gesamtbevölkerung beurteilt, sondern nach ihrem Beitrag zum Image des Standortes und zu den Möglichkeiten für Kapitalakkumulation. Da Städte zu konkurrierenden Einheiten im kapitalistischen Wirtschaftsgefüge geworden sind, ist es unvermeidbar, daß sie sich auch selbst wie privatwirtschaftliche Unternehmen benehmen werden. Die Gefahr besteht in der Extremform dieser Tendenz, wo der Staat seine Hauptaufgabe darin sieht, Dienstleistungen für die private Wirtschaft zu erfüllen, während für das eine Drittel der möglich resultierenden Zweidrittel-Gesellschaft nur solche Mindestverhältnisse gesichert werden, die den sozialen Frieden erhalten.

Ein neuer beschränkterer Korporatismus ist also als Teil der postfordistischen Regulationsweise zu befürchten. Dabei sind die Beziehungen zwischen dem Staat und den zukunftssträchtigen *High-Tech* Industrien besonders eng. Im Gegensatz zu der Vertretung der arbeitenden Mehrheit im Fordismus, werden nur noch privilegierte Gruppen in den gesellschaftlichen Entscheidungsprozeß mit einbezogen. Die Mehrheit der flexibel Eingestellten und Arbeitslosen kann sich in diesem Zusammenhang nur schwer durchsetzen.

Regulationstheorie und die damit verwandte Debatte hat sich besonders auf den Lokalstaat bezogen. Der *New Localist/ Regionalist* Schule zur Folge hat sich die Rolle des Lokalstaates im Zusammenhang der heterogenen wirtschaftlichen Entwicklung des Postfordismus und in vielen Fällen der postindustriellen Entwicklung gestärkt. Auf der lokalen Ebene sind die detaillierten Kenntnisse der Problemlage vorhanden, die zu einer effektiveren Problemlösung führen können.¹⁵ Mit der verminderten Wirkungskraft der nationalstaatlichen Politiken zur Wirtschaftssteuerung ist die Funktion der lokalen Ebene zur Förderung der positiven Standortfaktoren um so wichtiger.

¹⁵ Mayer M., 1996 S.23

Hier sind Stichworte wie *Glocalisation* oder die Aushöhlung des Nationalstaates zu erwähnen. Auch im Zusammenhang der Globalisierung wird der Lokalstaat aktiv, indem er Politiken zum *holding down the global*¹⁶ betreibt.

Globalization thus redefines localities as territories living with different bits and pieces of the transnational division of labour as well as their own inherited industrial traditions.¹⁷

Für Mayer ist zu folgen:

Since the specific conditions of production and reproduction can be orchestrated only by local political systems, their skills and negotiating with super-regional and multinational capital, and the effectiveness with which they tailor the particular sets of local conditions of production, have become decisive factors in shaping a city's profile as well as its place in the international urban hierarchy.¹⁸

Dieser hohe Bedeutungsgrad der lokalen Politik wird jedoch auch bestritten: Lovering und Healey zu Folge beschränkt sich die Lokalpolitik oft auf die Formulierung abgestimmter *Storylines*.¹⁹ In der Substanz sind die Politiken nicht viel mehr als Vermarktungsstrategien, die oft undemokratisch durchgesetzt werden und die eigentlichen Widersprüche und Komplexitäten des Standortes verleugnen. Diese Einschätzung wird von Esser und Hirsch geteilt:

There can hardly be talk of an independent local government policy. Rather, towns in competition to establish industries adapt themselves passively to conditions set by the world market. Moreover, they increase the trend towards their internal heterogenization through these activities.²⁰

Ob der Wandel in den Aktivitäten des lokalen Staates als positiv oder negativ eingeschätzt wird, kann als paradigmatisch für den Übergang vom Fordismus zum Postfordismus gesehen werden. Stoker (1989, 1992) hat den Wandel in den Aufgaben,

¹⁶ Amin A, Thrift N., 1995 S.104

¹⁷ Graham S., 1995 S.97

¹⁸ Mayer M., 1995 S.232

¹⁹ Lovering J., 1995 S.115, Healey P., 1995 S.267

²⁰ Esser J., Hirsch J., 1989 S.433

Ausgaben und Strategien des britischen Lokalstaates eingehend betrachtet. In der fordistischen Epoche waren die Hauptaufgaben des Lokalstaates erst die Bereitstellung von versorgungswirtschaftlichen Einrichtungen, dann ab der Mitte 30er Jahre Ausgaben für schulische Einrichtungen, Wohnungsbau und Sozialleistungen. Der Lokalstaat hatte eine Schlüsselfunktion in der Umverteilung und sicherte, daß die Bevölkerung in der Lage war zu konsumieren und produzieren, daß sie gesund und gebildet war, und Unterkunft hatte. Somit wurde die Basis des Massenkonsums und der Produktivitätssteigerung eingerichtet.²¹ Stewart sieht auch in der internen Organisation des Lokalstaats fordistische Merkmale: ein starker Funktionalismus in der Aufgabenverteilung und den Dienstpflichten, eine Uniformität und Standardisierung in den Dienstleistungen und Ausgaben und eine pyramidenförmige Hierarchie der Zuständigkeiten und Autorität.²²

Die postfordistische Rolle des Lokalstaates wird viel diskutiert und ist in Großbritannien durch die Reformen des Thatcherismus auf besonders brutale Weise eingeleitet worden. Während die Umverteilungsfunktionen und Investitionen besonders auf lokaler Ebene zurückgeschraubt wurden und durch das Florieren von QUANGOs²³ viele ehemaligen kommunalen Aufgaben nun von unabhängigen Körperschaften erfüllt werden, hat der Beitrag des Lokalstaats zur strategischen Wirtschaftsförderung zugenommen. Diese Entwicklung wird häufig als die Ökonomisierung des Lokalstaates beschrieben. Obwohl Aufgaben in anderen Bereichen zu einem gewissen Grad weitergeführt werden, sind die meisten Politikbereiche ökonomischen Zielen untergeordnet. Sie sollen zu einem geeigneten Image und vermarktbareren Standortfaktoren beitragen.

Zusammenfassend mag der thematische Wandel der Rolle des Lokalstaats folgendermaßen zusammengefaßt werden:

²¹ Stoker G., 1989 S.149

²² Stewart, 1989 S.151

²³ Quasi-Autonomous Non-Governmental Organisations: Quasi-Unabhängige nichtöffentliche Organisationen

Changes in the regulatory behaviour of the Local State

Local State functioning under Fordism	Local State functioning under post-Fordism
Uniform approach to alleviate worst manifestations of uneven development.	Geographically specific political response to increasingly heterogeneous economic development.
Regulation of social reproduction through primary role in welfare provision.	Economisation of policy aims. Diverse policy areas including cultural, educational and environmental provision are reinterpreted as supply side promotion of factors for business location.
Less targeted promotion of growth.	Emphasis on endogenous potential and promotion of SMEs as globalisation reduces potential for local influence on investment decisions of larger firms.
Emphasis on redistribution and social engineering.	Emphasis on place marketing and image promotion.
High levels of public sector investment particularly on infrastructure and in support for declining industries (key industries: coal, steel, ship building).	Sectoral specific promotion of high tech and innovative industries and the tertiary sector as post restructuring growth sectors.
Large scale modernist land use planning solutions. High levels of public sector investment, new build and green field development.	Historicist, postmodernist, piecemeal project based approach to land use planning. Private property development as vehicle for local regeneration.
Prescriptive, interventionist public sector role in planning process.	Public sector role in planning process as moderator and co-ordinator.
Pluralist model clearly differentiates public and private interests and spheres of influence.	Innovative political forms including public private partnerships weaken former divisions but are biased towards organised, economically powerful interests.

Quelle: eigener Entwurf

Der Wandel in den Beziehungen zur Privatwirtschaft findet also auf zwei Ebenen statt: einerseits der obengenannte Trend der allgemeinen Ökonomisierung, andererseits die organisierte Kooperation in Form von partnerschaftlichen Ansätzen und Wachstumskoalitionen, das weitere Thema dieses Beitrags.

3. URSPRÜNGE DER PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS IN DEN USA

Mit *Public Private Partnership* werden institutionalisierte Ansätze der Kooperation zwischen Akteuren verschiedener gesellschaftlicher Systeme zur Lösung komplexer, lokaler, bestenfalls regionaler Probleme bezeichnet. Obwohl Kooperation zwischen der öffentlichen und privaten Hand natürlich eine lange Geschichte hat, ist mit dieser Institutionalisierung und der Steigerung der finanziellen Beteiligung Privater an ehemals ausschließlich öffentlichen Aufgabenbereichen dieser Kooperation eine neue Qualität zugekommen

Die ersten Ansätze zur *Public Private Partnership* wurden in den USA entwickelt. Im amerikanischen Zusammenhang der durch *Privatism* gekennzeichneten Gesellschaft stellen solche Partnerschaften eine natürliche Weiterentwicklung der gesellschaftlichen Ordnung dar. *Privatism* ist das Prinzip, dem zu Folge der private Sektor durch Selbstregulierung und dem Marktmechanismus spontan die Verhältnisse für persönlichen und sozialen Wohlstand herstellen soll. Praktisch wirkt sich dieses Prinzip in der besonderen Anerkennung der lokalen wirtschaftlichen Elite aus. In vielen Fällen wird dieser Gruppe ein privilegierter Einfluß auf die politische Zielsetzung und Führung ermöglicht.²⁴ 1976 hat Moloch mit Bezug auf die USA das Konzept der *Growth Coalitions* formuliert. Insbesondere die Eigentümer von Grund und Boden und Entwicklungsgesellschaften, sowie die Anwälte und Berater dieser Interessen und die lokalen Betriebe, die auf den lokalen oder regionalen Markt angewiesen sind, wurden als Interessenten definiert, die das lokale Wachstum aktiv zu fördern suchen. Die Folgerung ist für Molotch "*the city is for those who count, a growth machine.*"²⁵ Der Kommune werden ein gutes *Business Climate*, niedrige Steuern und bestimmte Vorleistungen zur Investition abverlangt. Die organisierten, privaten Interessen in Form der *Growth Coalition* legitimieren ihren Einfluß durch die Schaffung von Arbeitsplätzen als Auswirkung des Wachstums. Die besonderen Merkmale der *Growth Coalitions* sind ihr hoher Organisationsgrad und das Ausmaß des politischen Einflusses. Es ist die rechtliche und finanzielle Schwäche der amerikanischen lokalen Gebietskörperschaften, die ihre Abhängigkeit von privater Unterstützung durch *Regimes*

²⁴ vgl. Barnekov et al 1989

²⁵ Molotch, 1976 S.310

bestimmt. Um Entwicklungsziele zu erreichen, müssen sie sich mit privaten Interessen koalieren. Der Ansatz versucht, das Verständnis der Interessenartikulation der Pluralismus Theorie mit dem Verständnis von den Hemmnissen, die durch strukturelle und ökonomische Verhältnisse entstehen, die von Strukturalisten angedeutet werden, zu kombinieren.²⁶ Von Lloyd und Newlands wird das Konzept auf Großbritannien angewendet. Sie glauben, einen Zuwachs in solchen Gruppierungen während der 80er Jahre identifiziert zu haben:

The influence of business in local policy and decision making is clearly increasing. Whereas, in the past, central government has attempted to make local authorities more responsive to the needs of local business, it is now clear that a growth coalition can directly challenge the conventional ways of policy making and substitute a privatised strategy for local economic development. Growth coalitions therefore raise fundamental issues for local authorities in attempting to accommodate them into a local economic strategy.²⁷

Als zweites Merkmal der US Gesellschaft, das sie zum natürlichen Geburtsort von Partnerschaften machte, ist der beschränkte Sozialstaat zu erwähnen. Im Gegensatz zu der historischen Entwicklung sozialstaatlicher Apparate in vielen europäischen Staaten, sind Sozialhilfefunktionen in den USA traditionell von privaten Wohlfahrtsorganisationen und anderen nicht öffentlichen Gruppen erfüllt worden. Im *New Deal* der 30er Jahre wurden öffentliche Eingriffe gestärkt, aber der überwiegend private Charakter fuhr in Wohlfahrtsleistungen fort. Im gegenwärtigen politischen Zusammenhang der Republikanischen Vorherrschaft in den meisten Staaten und Kommunen, und der neoliberalen ökonomischen Stimmung hat der Rückzug der öffentlichen Hand aus sozialstaatlichen Aufgabenbereichen sich verschärft. Es ist also nicht überraschend, daß *Public Private Partnerships* in den USA naheliegend waren.

Positiver ausgedrückt identifizieren sich die privaten Unternehmen der USA oft viel stärker mit ihren Gegenden und akzeptieren eine Verantwortung für den Wohlstand ihrer Regionen. Vor allem erkennen sie, daß ihr eigener Erfolg mit der wirtschaftlichen Lage ihres Standortes eng verbunden ist. In den Partnerschaften wird dieses Interesse mit der Beteiligung der öffentlichen Körperschaften zusammengefügt. In der Stadterneuerung und Entwicklung war in den USA die kleinteilige Parzellierung von

²⁶ Stone 1987

²⁷ Lloyd M.G., Newlands D.A., 1990 S.39

innerstädtischen Arealen oft ein Hemmnis für Investitionen von einer adäquaten Größe, um effektive strategische Erneuerung zu betreiben. So war es der Fall, daß

The success of urban renewal depended upon a partnership between private enterprise and public authority. Government was to take the initiative using its powers and its resources to prepare the way for private redevelopment. The private sector was to follow-through on implementation, site acquisition, and financing new construction that was in accordance with public objectives. In practice, however the responsibilities for initiative and response were usually reversed. In most cities, it was the private sector that determined the direction and pace of development.²⁸

Partnerschaften werden nicht nur in der Stadtentwicklung, sondern auch in der Betreuung von Technologie- und Medienzentren, Ausbau der Infrastruktur und Betreuung von ÖPNV Systemen eingegangen. In ihrem erfolgreichen Idealtyp erreichen die Partnerschaften Synergieeffekte und durch kooperatives Zusammenarbeiten und das Teilen von Ressourcen und Wissen erfolgt eine Entwicklung, die den Erwartungen und Wünschen aller Beteiligten entspricht.

3.1 Das Fallbeispiel Pittsburgh

Als besonders bahnbrechend gilt die Stadt Pittsburgh. Wirtschaftlich waren die Stadt und die umliegende Region stark von der Montanbranche geprägt und wurden in Folge dessen von den Auswirkungen des wirtschaftlichen Strukturwandels besonders stark und früh betroffen. Charakteristische Erscheinungen dieses Wandels setzten ein: junge qualifizierte Arbeitskräfte wanderten ab, die wohlhabendere Bevölkerung zog in die Vororte, zurückgehende Steuereinnahmen gekoppelt mit reduzierter föderaler Förderung bedeuteten für die Gemeinden eine finanzielle Krise. Die Reaktion der öffentlichen Hand kann in chronologische Phasen eingeteilt werden und wies schon sehr früh die Wahl der Partnerschaftsinitiativen auf:

Schon 1943 wurde unter Führung des Bankiers R.K. Mellon die *Allegheny Conference on Community Development* (ACCD) gegründet. Durch 12 Arbeitsgruppen setzte sich die Organisation in mehreren Bereichen der städtischen Entwicklung ein. Es stellte sich bald heraus, daß die Organisation sich sowohl mit der Planung von Initiativen als auch mit ihrer Koordination und Durchführung befaßte. Mitglieder der ACCD waren die wichtigsten lokalen Geschäftsführer und Beamte der städtischen

²⁸ Barnekov T. et al, 1989 S.39-40

Verwaltung. Der weitreichende Einfluß Melons in der ACCD war auch typisch für viele Partnerschaften, die oft durch starke individuelle Persönlichkeiten initiiert und geprägt werden. Auch ihr Ziel "der Aufwertung der Stadt zum Investitionsstandort"²⁹ ist der Endzweck vieler solcher gemischtwirtschaftlichen Gesellschaften. Die ACCD hat bis in die Gegenwart fortgedauert und wird nun als ein Planungs-, Koordinierungs- und Mobilisierungsinstrument beschrieben³⁰, das vor allem im Zusammenhang mit der lückenhaften öffentlichen Planung auf lokaler und regionaler Ebene in den USA eine nötige Rolle erfüllt.

Die Epoche 1945- späte 60er Jahre, Pittsburghs Erste Renaissance, wurde auch durch den tatkräftigen Bürgermeister D.L. Lawrence gekennzeichnet, dessen aktive Sozialpolitik einen effektiven Ausgleich mit den eher rechtsdenkenden Unternehmern und privatwirtschaftlichen Organisationen erreichte. Zu dieser Zeit wurden mehrere umweltliche Verbesserungen geschaffen, die auch mit dem Rückgang der Stahlindustrie zusammenhingen. Vor allem die Luftqualität, einst die niedrigste in den USA, verbesserte sich nun deutlich. Solche Änderungen waren für die Aufwertung Pittsburghs Image als erster Schritt zur erneuten Investition von großer Bedeutung.

Die ersten Sonderinitiativen konzentrierten sich vorwiegend auf das Stadtzentrum. Ein Büro und Apartment Komplex, das Gateway Center im zentralen Golden Triangle Bereich, wurde errichtet. \$ 171 500 000 öffentlicher Gelder wurden zur Finanzierung dieses Projekts beigetragen. Das Gateway Centre wurde kritisiert, weil es wenig den sozialen Bedürfnissen großer Teile der Bevölkerung, vor allem der lokalen Bevölkerung im verslumten Zentrum entsprach. Diese Kritik ist typisch für Partnerschaftsprojekte, die oft das Ziel der erhöhten Investition erreichen, aber wenig Unternehmen, um dringende soziale Notlagen der lokalen Bevölkerung und Randgruppen zu verbessern. Doch vermied das Gateway Centre zumindest direkte Verdrängung, da das Areal ehemalige Gleisenfelder und Lagerhäuser bedeckte. Langfristig hat jedoch *Gentrification* eingesetzt.

1970-77 unter Bürgermeister P. Flaherty setzte teils in Reaktion auf die *Civil-Rights-Bewegung* und andere Bürgerinitiativen ein sozialbewußtere Zielsetzung in der Stadtverwaltung ein. Zu dieser Zeit wurden unter anderem die städtische U-Bahn und ein gemischtwirtschaftliches Konferenzzentrum gebaut. Bedeutend war auch die Entwicklung einer neuen Form der Partnerschaftsansätze: die *Neighborhood Housing*

²⁹ Broza J. et al, 1991 S.114

³⁰ Tank H., 1988 S.50

Services (NHS). Durch Ausschüsse von Banken in Partnerschaft mit Nachbarschaftsvertretern wurden die NHS Eigeninitiativen zur Verbesserung des Wohnbestands und Städtebaus unterstützt. Die NHS waren nicht profitorientiert und investierten auch bei ungewöhnlich hohem Risiko, so lange eine Möglichkeit bestand, daß die Darlehen langfristig zurückgezahlt werden würden. Dieses Beispiel beweist, daß *Public Private Partnership* ein flexibler Gesamtbegriff ist, der nicht nur bei privatwirtschaftlich dominierten, profitsuchenden Organisationen angewendet werden muß.

Seit 1977 hat Pittsburghs Zweite Renaissance unter Bürgermeister R.S. Caliguiri eingesetzt. Der Schwerpunkt fällt nun auf den Bau von Bürohochhäusern. Mehrere Industrie- und Büroparks, wie der Pittsburgh Industrie Park auf dem ehemaligen Jones und Loughlin Gelände sind errichtet worden. Diese Ansätze sind im *Strategy 21* enthalten. Aus einem Vorschlag des ACCD erarbeiteten 1985 die Stadt Pittsburgh, der Bezirk Allegheny und die beiden großen Universitäten der Stadt eine Strategie für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung der Region. Mit einem hohen Grad von öffentlichen Fördermitteln, gestärkt durch Beteiligung des Staates Pennsylvania werden infrastrukturelle Leistungen gebracht, die helfen sollen, Investition in der Region zu stärken. Die einzelnen Projekte weisen keinen offensichtlichen Querbezug auf, sondern sind lediglich auf dem Papier zusammen gebündelt worden, symptomatisch für die fehlende koordinierende Planung in den USA.

Im Gegensatz zur *Strategy 21* hat die *Mon Valley Commission* (MVC) eine Strategie entwickelt, die alle Lebensbereiche umfaßt. Mon Valley in der Pittsburgher Region war eine der vom Strukturwandel am schwersten betroffenen Gemeinden der Region, da ihre Wirtschaft ausschließlich auf der Stahlindustrie basiert war. Die MVC wurde von 16 Vertretern aus der Politik, Verwaltung, Privaten Wirtschaft und Dritten gegründet. Obwohl die Organisation nur über geringes Kapital verfügt, ist ihr Konzept ein komplexer Ansatz, der das positive Potential institutioneller Zusammenarbeit veranschaulicht. Reaktivierung von Brachflächen, ein neues Bildungs- und Weiterbildungskonzept, Gründerzentren, die vor allem den Aufbau kleinerer Firmen durch lokale Initiative unterstützen sollen, Verbesserung der Umwelt- und Lebensqualität und des Stadtimages gehören zu den Aufgaben, die sich die MVC gestellt hat. Auch wird durch *Neighborhood Development Organizations* auf die Verschiedenheiten einzelner Stadtteile eingegangen. Die MVC bietet also ein zweites Beispiel des fortschrittlichen Potentials von Partnerschaftsansätzen.

3.2 Schlüsse und Folgerungen des Pittsburgher Beispiels

Kritische Folgerungen aus dem Beispiel Pittsburgh sind:

- Vorhandene Polarisierungseffekte wurden durch die Ansätze der *Public Private Partnerships*, besonders im Fall der ACCD verschärft. Die Gemeinden, die vom Strukturwandel am schärfsten betroffen wurden, waren im Montal, außerhalb Zentralpittsburghs. Bis zu der Gründung der MVC wurde dieses Gebiet von den Initiativen der Stadt und der Partnerschaftsorganisationen vernachlässigt. Die ACCD und Stadtverwaltung setzten die Aufwertung des Pittsburgher *Down Towns* als Schwerpunkt der regionalen wirtschaftlichen Erneuerung durch. Die administrative Unabhängigkeit der Mon Valley Gemeinden bedeutete ihre vollkommene Vernachlässigung in den Plänen für Pittsburgh. Für die private Wirtschaft waren diese Gemeinden auch unattraktive Investitionsalternativen. Die spätere Gründung der MVC jedoch beweist, daß die Vernachlässigung sozialer Ziele nicht unbedingt am Einsatz von *Public Private Partnerships* liegt, sondern an den vorherrschenden politischen Strukturen und Zielsetzungen. Daß die Pittsburgher Partnerschaften es nicht erreicht haben, zufriedenstellende Lebensverhältnisse für die gesamte Bevölkerung zu schaffen, ist durch die Bevölkerungszahlen bewiesen: in Pittsburgh selbst fiel die Bevölkerung zwischen 1960 und 1986 von 604 000 auf 391 000. In den Mon Valley Gemeinden war der Verlust noch ausgeprägter³¹.
- Die Zielsetzung der ACCD beschränkt sich auf wirtschaftliche Ziele. Wo andere Ziele auch gesetzt wurden, z.B. der umweltlichen Verbesserung, wurde dieses Ziel nur als ein Mittel zur wirtschaftlichen Erneuerung durch folgende Steigerung der Investition interpretiert.
- Partnerschaften resultierten in kleinteilige Einzelprojekte, z.B. das Gateway Center. Solche Ansätze sollten eine breitere strategische Planung nicht ersetzen. Die MVC ist ein Beispiel einer weitsichtigeren Partnerschaft, doch ist es meistens der Fall, daß Private als Investoren ganz andere Prioritäten haben als die langfristige wirtschaftliche Erneuerung einer ganzen Stadt oder Region.
- Obwohl die Gewerkschaften in den USA im Vergleich zu Europa nie sehr einflußreich waren, gab es doch, vor allem in der Stahlindustrie, repräsentative Arbeiterorganisationen. In den Pittsburgher Partnerschaften wurden jedoch die Arbeiter höchstens in Nachbarschaftsorganisationen direkt vertreten. Pittsburgh ist also auch ein Beispiel des neuen Korporatismus, der in der postfordistischen Wirtschaft die gesellschaftliche Ordnung darstellt. In dieser Ordnung sind Gewerkschaften häufig geschwächt oder vollkommen ausgegrenzt.

³¹ Broza J., et al, 1991 S.114

Positive Beispiele und allgemeine Kommentare die Pittsburgh anregt:

- Der Schwerpunkt, der auf zukunftssträchtige Technologien und Mitarbeit der Universitäten gelegt wurde, ist beispielhaft und hat erfolgreich eine neue wirtschaftliche Basis für die Region geschaffen.
- Positiv ist in Pittsburgh auch die Vernetzung der Organisationen und Akteure zu bewerten. Die Vielfalt der Organisationen, die an der Stadtentwicklung teilnahmen, hat eine flexible Beantwortung auf komplexe Problemlagen ermöglicht. Das Negative an diesem Zustand ist das Wuchern vieler verschiedener Organisationen, die immer wieder neu gegründet werden aber nicht abgeschafft werden. Konflikte über Zuständigkeit und Unübersichtlichkeit erfolgten.
- Die klare Aufgabentrennung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor wird durch die organisatorische Vernetzung auch aufgehoben. Diese Mischung der Ziele und Motivationen ist häufig eine Eigenschaft von *Public Private Partnerships*.

4. PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS IN GROBBRITANNIEN UND DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Die institutionellen Zusammenhänge in Großbritannien und Deutschland bedeuten für *Public Private Partnerships* und Regimeformierung sehr unterschiedliche Basisbedingungen. Dabei soll die These vertreten werden, daß gerade die Existenz eines höheren Anerkennungsgrades für verschiedene lokale Akteure und Organisationen und die sozialen Partner in Deutschland der Entwicklung neuer Partnerschaften und Kooperationsformen im Wege stehen kann. Diese Formalität versichert zwar, daß verschiedene Interessen Vertretungsmöglichkeiten haben, aber in der Festlegung der Rollen und repräsentativen Aufgaben gibt es wenig Handlungsfreiheit, neue Initiativen zu erproben. Jedoch wird durch die Fortsetzung der rechtlich geprägten Rahmenbedingungen auch innerhalb neuer Partnerschaften erreicht, daß auch hier wie im übrigen deutschen System der Schwerpunkt mehr auf Konsensfindung als auf Interessenverdrängung liegt. Das *German Model* erscheint anpassungsfähiger als es oft dargestellt wird. Es ist auch zu betonen, daß vom Standpunkt einer Ablehnung der Tendenz zur gesellschaftlichen Polarisierung in bestimmenden Bereichen eine mangelnde Flexibilität erwünschenswert sein kann. Obwohl in Großbritannien sowohl die öffentlichen Körperschaften der lokalen Ebene als auch die Zusammenschlüsse der Privatwirtschaft in einer rechtlich weniger abgesicherten Lage sind, und vor allem mit Hinsicht auf Beziehungen zur Zentralregierung oft Konfliktlagen vorkommen, existiert ein höherer Flexibilitätsgrad. So wird die Entwicklung von mehr *Public Private Partnerschaften* und innovativer Ansätze ermöglicht.

In beiden Ländern werden *Public Private Partnerships* an beiden Enden des politischen Spektrums eingeführt. In der BRD werden solche Ansätze sowohl im SPD-Land Nordrhein-Westfalens als auch im CDU-regierten Sachsen angebahnt. Im folgenden wird die Entwicklung in NRW hin zu partnerschaftlichen Ansätzen beschrieben. In den 80er Jahren fand eine Abkehr von der Flächensanierung und Großwohnanlagenbau hin zu kleinteiligeren Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen statt.³² Zur gleichen Zeit wurden die Förderrichtlinien geändert. Eine neue Flexibilität sowohl in der Gestaltung als auch in den Beteiligungsverfahren wurde eingeführt. In der internen Organisation des 1980 gegründeten Ministeriums für Landes- und Stadtentwicklung wurden Projekte nun häufig ressortübergreifend durchgeführt. Die Gründung der Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen (LEG) als privatrechtliche GmbH aber unter direkter Kontrolle des Landes war ein weiterer innovativer Schritt in der Entwicklung der Stadtentwicklungs- und Strukturpolitik. Obwohl die in NRW weitverbreitete Nutzung von privatrechtlichen Trägern nicht unbedingt eine partnerschaftliche Form annimmt, beweist sie eine Akzeptanz der Stärken von privaten Organisationsformen und das Streben nach Unabhängigkeit, innovativen Ansätzen und Effizienz in der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung.

In der Zukunftsinitiative Montanregion und seit 1989 der Zukunftsinitiative für ganz Nordrhein-Westfalen wurden formalisierte Partnerschaften eingeführt. Die Regional Konferenzen, die durch diese Maßnahmen ins Leben gerufen wurden, sind Zusammenschlüsse privater und öffentlicher Akteure, die im Konsens Entwicklungskonzepte erreichen müssen. Die Dezentralisierung, die diese Politik darstellt, ist viel diskutiert worden, während sie allgemein als erfolgreich eingeschätzt wird bleibt die eigentliche Entscheidungskompetenz beim Land, da die Entwicklungskonzepte nur durch die Landespolitik verwirklicht werden können. Auch in der Internationalen Bauausstellung Emscher Park ist die Verfahrensweise kooperativ, aber wie beim ZIN steuert das Land die Ausführung.

Die Industrie NRWs und besonders die Ruhrindustrie hat auch in sich einen ungewöhnlich hohen Organisationsgrad. Die Großindustrien schlossen sich in dieser Region 1992 zum Initiativkreis Ruhrgebiet zusammen, eine Initiative, die in Kooperation mit dem 1981 gegründeten Ruhrgebiet e.V., einem Verein von Klein- und Mittelbetrieben, agiert. Beide Gruppierungen betreiben Planung, Investition und Lobbyaktivitäten zur Vertretung der Interessen der privaten Wirtschaft in der Strukturpolitik. Die langjährige SPD Landesregierung und die vorherrschenden Großindustrien und

³² Kruzewicz, 1993 S.13

Gewerkschaften waren auch vor den Initiativen der 80er Jahre stark vernetzt. Die Seilschaften und Abhängigkeiten, die dadurch entstanden, werden aber eher als Hemmnis zum positiv-vorangetriebenen Strukturwandel und zur neuen Initiative bewertet. Durch die Einführung neuer institutionalisierter Kooperationsformen wird eine Erneuerung der Dynamik in der Wirtschaftsentwicklung erzielt. Es ist jedoch von Bedeutung, daß eine solche Initiative der öffentlichen Hand zu dem Zeitpunkt kommt, wo die traditionellen Schwerindustrien Interesse an der Region verloren haben und daher wenig Konkurrenzdruck für verschiedene Entwicklungstendenzen und Bodennutzungen besteht. Die Diversifizierungsstrategie der Ruhrkohle z.B., die ihre Investition fast ausschließlich außerhalb des Ruhrgebiets betreibt, widerspricht der Behauptung eines stark regionalgebundenen Privatsektors mit hohem Verantwortlichkeitsgefühl für die Entwicklungstendenzen in der Heimatregion.

In Großbritannien müssen *Public Private Partnerships* im Zusammenhang der Beziehungen zwischen den Zentralregierungen und den lokalen Körperschaften betrachtet werden. Die Reformen des Thatcherismus in den 80er Jahren und die Fortsetzung der konservativen Regierung in den 90ern haben die *Public Private Partnershipsinitiativen* höchst politisiert. Ungewöhnlich ist vor allem die voranschreitende Zentralisierung in Großbritannien. International bekannte Initiativen, die einen Teil dieser Politik formten, waren die *Enterprise Zones* und *Urban Development Corporations (UDCs)*. UDCs wurden nach dem 1980 *Local Government, Planning and Land Act* Gesetz erstellt. Bis 1988 wurden 10 solcher Gesellschaften gegründet, die normal als Partnerschaften beschrieben werden. Die UDCs sollten vier Hauptziele verfolgen: Realisierung einer effektiven Nutzung von Grundstücken und Gebäuden; Förderung der Entwicklung bestehender sowie neuer Industrie- und Gewerbegebiete; Schaffung eines attraktiven Umfelds; Gewährleistung, daß Wohnungen und Einrichtungen der sozialen Infrastruktur zur Verfügung stehen, um damit das jeweilige Gebiet sowohl für Bewohner als auch für einpendelnde Arbeitskräfte attraktiv werden zu lassen.³³

Die Begründung des UDC-Ansatzes ist, daß die

regeneration should be physically led by a single purpose agency, free from the restraints of local democracy, which should establish at minimal public cost the condition for private investment which will generate wealth that will eventually flow back into the local community.³⁴

³³ Heinz 1993, S.213

³⁴ Parkinson 1988, zitiert Meyer 1991, S.392

In diesem Zusammenhang haben UDCs die Hoheit mit dem Boden zu handeln, Baugenehmigung zu erteilen und Fördermittel auszugeben. Als monofunktionale Gesellschaften sollen die UDCs schnell und effizient arbeiten können, um mit infrastrukturellen und umweltlichen Projekten vor allem ungenutzte Areale wieder in wirtschaftliche Nutzung zu bringen. Politisch bedeutsam ist die zentrale Kontrolle, die über die UDCs ausgeübt wurde. Die UDC-Gebiete und Beiratsmitglieder wurden von der zentralen Regierung ausgewählt. Obwohl normal Mitglieder des jeweiligen Stadtrats zu dem Beirat gehören, bestehen die Beiräte überwiegend aus Vertretern der lokalen Privatwirtschaft. Die Planungsfunktionen werden in *Urban Development Areas* (den UDC Gebieten) ganz der kommunalen Hoheit entzogen und von der UDC ausgeführt.

Die normale Verfügung der Gemeinden wird in den ausgewählten Räumen aufgehoben und die vollkommene Kontrolle, inklusive der Hoheit, Boden zu kaufen und Baugenehmigung zu erteilen, wird an die Corporationen gegeben.³⁵

So werden die UDCs oft als undemokratisch kritisiert und als eine Waffe der Zentralregierung gegen die Gemeinden bezeichnet.

UDCs demonstrieren ein Paradox in den Einstellungen zur Privatisierung und Deregulierungsaussagen. Durch das Überwiegen von Mitgliedern der privaten Wirtschaft in den Beiräten und das Ziel, Gebiete für die private Wirtschaft oft auf Kosten sozialer Ziele attraktiv zu machen, werden UDCs oft als eine Form der Privatisierung betrachtet. Jedoch vor allem im Bereich der Brachflächen beweisen sie, daß eine aktive, investitionswillige öffentliche Hand viel zu den Wiedernutzungschancen beitragen kann. Die UDCs waren vor allem im Ankauf und in der Aufbereitung von Brachflächen tätig, eine Voraussetzung für Wiedernutzung. Diese Spaltung zwischen Laissez-faire und öffentlichem Eingriff wird als "ein Grundproblem englischer Wirtschaftspolitik sichtbar, nämlich daß in einem betont liberalistischen Konzept eine Fülle staatlicher Interventionen stecken."³⁶

Jedoch ist es bemerkenswert, daß öffentlich-private Partnerschaften auch freiwillig von den Kommunen initiiert werden gerade als Gegengewicht gegenüber den zentralisierenden Tendenzen der Regierung. In Sheffield, einer Stadt mit einer 50-jährigen

³⁵ "Ordinary local government writ is removed from these designated spaces, and complete control, including powers to purchase land and grant planning permission, is vested in the Corporations." Wild & Jones 1991, S.35

³⁶ Maier in Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung Heft 97 1991, S.21

Geschichte von Labour Kommunalregierung, wurde die *Sheffield Economic Regeneration Committee* von lokalen Arbeitgebern, kommunalen und öffentlichen Institutionen und Bürgerinitiativen gegründet. *Sheffield 2000*, das Strategiedokument dieser Gruppe, vereinigte Ziele der Wirtschaftsentwicklung wie die Gründung eines Gewerbe- und Industriezentrums mit sozialen Zielen der Ausbildung und Verbesserung der Lebenszustände für die Bevölkerung. Das *Sheffield Economic Regeneration Committee* hat sich weiter mit der lokalen UDC, der Kommune, und der Handelskammer der Stadt verbunden. So unterscheidet Bailey (1994) zwischen den *top-down* und *bottom-up* Partnerschaften, die in Großbritannien in den 80er und 90er Jahren im ganzen Land beide entstanden sind. Einerseits gibt und gab es eine weite Auswahl von Zusammenschlüssen, die von der Regierung als Bedingung für Zuschüsse entstanden sind (UDCs, *City Challenge*, *Single Regeneration Budget* siehe unten usw.) Andererseits haben sich auf lokaler Ebene wie in Sheffield (siehe oben) oder von der Gemeinde geführt wie die Birmingham Heartlands auf lokaler Eigeninitiative Partnerschaften zusammengefunden.

Die Verteilung der Fördermittel erfolgt für Entwicklung und Stadterneuerung seit 1994 über den einheitlichen *Single Regeneration Budget*. Wie bei der Vorgängerpolitik *City Challenge* ist das Eingehen von Partnerschaften eine Voraussetzung, um Zuschüsse zu erhalten. Durch diesen Zwang entsteht in Großbritannien eine Thematik, die hinterfragt, auf welcher Basis die Initiative zu Partnerschaften beruht. Wo sie den Kommunen aufgedrängt wird, spiegelt sie nicht unbedingt lokale Vernetzungen und Zusammenhänge wider. Auch besteht die Gefahr, daß die Zentralregierung damit unbequeme Politikbereiche auf die lokale Ebene verschiebt, indem sie es damit begründet, daß nur eine lokale Partnerschaft gewisse Lösungen erreichen kann. Auch ist das Konzept des *Leverage* in der Verteilung von allen Fördermitteln zentral geblieben. Diese Idee aus den USA beschreibt das Ziel, mit öffentlichen Mitteln Geld aus dem privaten Sektor zu 'hebeln'. Dabei wird der Erfolg durch ein Verhältnis (Multiplikator) berechnet. Das Ziel der britischen Regierung in der Stadterneuerung ist 1:5, also daß jedes £ öffentlicher Gelder 5 £ der privaten Investition erzeugen soll.³⁷ Probleme dieser marktwirtschaftlichen Regenerationsstrategie sind vor allem, daß für viele Problemgruppen in der Bevölkerung nicht direkt, sondern nur durch den unbewiesenen Sickerungseffekt etwas getan wird. Kritik wird vor allem an dem Fortschreiten der Polarisierungs- und Ausgrenzungseffekte geübt.

³⁷ vgl. Law in Wild & Jones 1991

Unter der Labour Regierung seit 1997 hat sich der partnerschaftliche Ansatz fortgesetzt und in weitere Politikbereiche (z.B. das Finanzieren von Schulen, dem Gesundheitswesen und infrastrukturellen Einrichtungen) verbreitet und verstärkt. Während in Schottland und Wales gewählte Körperschaften entstehen, sind für England bisher nur *Regional Development Agencies* vorgesehen. Diese Organisationen entsprechen streng dem Partnerschaftsprinzip: sie werden *business-led* sein und nur eine Minderheit von Ausschussmitgliedern haben, die von den gewählten Gebietskörperschaften nominiert werden. Dagegen sollen lokalbedeutende Arbeitgeber die RDAs führen. Gewählte regionale Körperschaften sind nur für die fernere Zukunft, wenn überhaupt geplant.³⁸

5. SCHLUBFOLGERUNGEN

Public Private Partnerships stellen eine Politikentwicklung, die im Rahmen des Paradigmenwechsels vom Fordismus zum Postfordismus stattfindet, dar. Ihr Zusammenhang ist ein Wandel in den Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft und der Wandel in der wirtschaftlichen Gestaltungsfähigkeit des Staates, der daraus hervorgeht. Die finanziellen Engpässe der öffentlichen Hand erzwingen das Erlangen neuer Politikformen und Ansätze. In der Form von *Public Private Partnerships* ist eine Richtung gegeben, die sowohl Kapital als auch Initiative bereitstellt. Jedoch bleibt die Entscheidungsgewalt in Deutschland normal in der öffentlichen Hand, die intern einen Konsens erreicht, während in Großbritannien die Partnerschaften von der Zentralregierung strategisch eingeführt wurden, um die kommunalen Kompetenzen zu umgehen. Es gibt auch einen klaren Unterschied zwischen den Partnerschaften der USA und den europäischen Initiativen. In den USA gibt es eine starke Tradition der privaten Beteiligung in der Stadtpolitik und Planung. Daher kommen Partnerschaften oft auch auf privater Initiative vor. Durch den stark ausgebauten europäischen Sozialstaat und staatlich unternommenen Steuerungsaufgaben hat die private Hand hier eine eher passive und reaktive Rolle angenommen. So gehen die Partnerschaften nun auch fast ausschließlich von öffentlicher Initiative aus.

Jedoch gibt es innerhalb des europäischen Zusammenhangs im deutsch-britischen Vergleich auch Kontraste in der Art und den Eigenschaften von Partnerschaften und *Urban Regimes*. Einige vergleichende Punkte sind die folgenden:

- Eindeutige Unterschiede sind in den innerstaatlichen Beziehungen zu beobachten. Die Spannungen zwischen Zentralregierung und Lokalstaat in Großbritanni-

³⁸ Department of Environment, Transport and the Regions, 1997

en führten sowohl zu einem zentralbestimmten Partnerschaftszwang, als auch zu der Entwicklung von defensiven lokalen Partnerschaften zur Behauptung der lokalen Steuerung gegen zentrale Eingriffe. In der BRD ist die bestimmende Beziehung der Lokalebene mit dem Bundesland, nicht mit der Zentralregierung. Durch die verfassungsrechtlich geschützte Lage der Kommunen bleibt ein höherer Selbstbestimmungsgrad gesichert.

- In den Beziehungen zur privaten Hand besteht in der BRD eine stärkere Tradition der Kooperation und Mitbestimmung in der öffentlichen Politik, z.B. durch die rechtlich bestimmte Beratung der IHKs. Im Vergleich erreicht der britische Privatsektor einen viel schwächeren Organisationsgrad und kann weniger automatischen Einfluß auf die Politikgestaltung nehmen. Daher werden in diesem Zusammenhang die Partnerschaften als größere Innovation betrachtet.
- Das Zurückschrauben des Sozialstaates ist in Großbritannien weiter fortgeschritten. Daher ist die Erteilung öffentlicher Ressourcen an partnerschaftliche Entwicklungsinitiativen in einem Zusammenhang viel niedrigerer öffentlicher Ausgaben als in der BRD mehr umstritten.
- In der BRD werden Entwicklungskonzepte und Strategien häufig durch das Heranziehen von Fachkräften aus den Planungs-, Architektur- oder Ingenieursberufen legitimiert. Solche Strategien werden dann als wissenschaftlich begründet akzeptiert. Im Vergleich gibt es in Großbritannien viel offenere Konflikte über Verteilungsauswirkungen. Die schon gemachte Erfahrungen der sozialen Ausgrenzung führen zur zukünftigen Skepsis.

Public Private Partnerships stellen eine neue Regulationsform dar, weil sie sowohl die Trennung zwischen den privaten und öffentlichen Sphären verschieben, als auch ein Teil eines grundlegenden Wandels in der Rolle des Lokalstaats darstellen. Aufgabenbereiche der Umverteilung und der sozialen Sicherung treten relativ zur strategischen Planung für das wirtschaftliche Wachstum in den Hintergrund. Der fordistische Lokalstaat geht einerseits angebotsorientierte Politiken ein, um sich im Standortwettbewerb zu beweisen. Andererseits wird durch Partnerschaften der privatwirtschaftliche Einfluß auf ehemals rein öffentliche Politikbereiche gestärkt. Durch die finanzielle Krise, die für die öffentliche Hand aus gekürzten Steuereinkommen bei vergrößertem Bedarf für Sozialausgaben hervorgeht, sieht der Lokalstaat sich gezwungen, durch Partnerschaften privates Kapital heranzuziehen.

Als politisches Ziel muß es gelten, die soziale Ausgrenzung als Auswirkung dieser Entwicklungen zu vermeiden. Das Leitbild muß eine Partnerschaft sein, die Demokratie erweitert, indem möglichst viele, auch schwächere soziale Gruppen miteinbe-

zogen werden. Somit kann ein Gegengewicht zu den solidaritätsuntergrabenden Tendenzen des Postfordismus geschaffen werden.

In den folgende Tabellen werden schließend die Vor- und Nachteile des *Public Private Partnerships* kurz zusammengefaßt.

Die Vor- und Nachteile von Public Private Partnership Ansätzen

VORTEILE:

- Bereitstellung von privatem Kapital, Information und Handlungsweisen für die öffentliche Hand
- Schnellere Durchführung und Vermeidung von konfliktreichen Handlungseingriffen. Durch Synergieeffekte werden Handlungsbarrieren reduziert.
- Unterstützung der Identifizierung Privater mit ihrer Gegend und Verstärkung ihrer Bereitschaft zu sozialbewußtem Verhalten.
- Möglichkeit der Entstehung offener Akteursstrukturen, die flexibel auf sich ändernde Problemlagen reagieren können.

NACHTEILE:

- Reduzierte demokratische Verantwortlichkeit:
- ⇒ Wirtschaftliche Ziele sind über andere, vor allem umweltliche und soziale Ziele vorherrschend
- ⇒ Einschränkung des Entscheidungsraums der öffentlichen Organisationen durch Bindung an private Interessen.
- ⇒ Viele Teile der Bevölkerung treten nicht direkt als Partner in die PPP und werden nur indirekt durch die öffentliche Hand repräsentiert. Die Interessen dieser Gruppen werden oft vernachlässigt: PPP als Neo-Korporatismus.
- Öffentliche müssen viele Vorleistungen bringen.
- Das finanzielle Risiko ist oft ungleichmäßig, zu Lasten der Öffentlichen, verteilt.
- Die Zielsetzung ist oft kurz - nicht langfristig.
- Investitionsdruck auf benachbarte Gebiete.
- PPP kann zu projektorientierter, fragmentierter Planung führen, statt zu strategischen Ansätzen.
- PPP funktioniert in attraktiven Großstädten - in wirtschaftlichen Krisengebieten nur durch öffentliche Anreize und erkennbare wirtschaftliche Entwicklungsprognosen.

Literatur

- Amin A. und Thrift N. (1995): Globalisation, Institutional "Thickness" and the Local Economy in Healey P. u.A. hrsg *Managing Cities: The New Urban Context*, Chichester
- Bailey N. (1994): Towards a Research Agenda for Public-Private Partnerships in the 1990s in *Local Economy* Vol.8 No.4, 292-306
- Barnekov T. u.A. (1989): *Privatism and Urban Policy in Britain and the United States*, Oxford University Press, Oxford
- Cooke P (1988): Municipal Enterprise, Growth Coalitions and Social Justice, *Local Economy* 1988, 191-199
- Department of Environment Transport and the Regions (1997) *White Paper: Building partnerships for prosperity*, Her Majesty's Stationary Office, London

- Esser J. und Hirsch J. (1989): The crisis of fordism and the dimensions of a 'postfordist' regional and urban structure in *International Journal of Urban and Regional Research* 13(1989)
- Graham S. und Marvin S. (1995): More than Ducts and Wires: Postfordism Cities and Utility Networks, in P. Healey u.A. hrsg. *Managing Cities: The New Urban Context*, John Wiley & Sons Chichester
- Grundlach E. und Nunnekamp P. (1994): The European Union in the Era of Globalisation in *Konjunkturpolitik Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung* 10 Jahrgang Heft 3-4
- Harvey D. (1987): Flexible Akkumulation durch Urbanisierung Reflektionen ueber "Postmodernismus" in amerikanischen Staedten in *PROKLA* Nr.69
- Hirsch J. (1985): Postfordismus? Neuformierung des Kapitalismus in *Das Argument* 151 27 Jahrgang Mai/Juni
- Heinz W. (1993): *Public Private Partnership - ein neuer Weg zur Stadtentwicklung*, Stuttgart,
- Jessop B. (1990): *State Theory Putting Capitalist State in their Place*, Pennsylvania State University Press
- Jessop B. (1992): Fordism and Post-Fordism a critical reformulation in Storper M., Scott A.F. (hrsg) *Pathways to Industrialization and regional Development*, Routledge, London
- Kestermann R. (1993): *Public Private Partnership*, Raumplanung 62
- Kraetke s. (1990): Staedte im Umbruch in Borst u.A. hrsg *Das neue Gesicht der Staedte*, Basel
- Kruzewicz M., Schuchardt W. (1989): Public Private Partnership - neue Foemen lokaler Kooperation in industrialisierten Verdichtungsraeumen, *Der Staedtetag* 12/1989
- Kruzewicz M. (1993): *Lokale Kooperationen in NRW*, ILS Schriften 79
- Leborgne D. und Lipietz A. (1990): Neue Technologien, neue Regulationsweisen: Einige raeumliche Implikationen in Borst u.A. Hrsg *Das Neue Gesicht der Staedte*, Basel
- Lipietz A. (1993): The local and the global: regional individuality or interregionalism in the *Transactions of the Institute of British Geographers* Vol 18 No.1
- Lloyd M. und Newlands D., (1987): The "Growth Coalition" and Urban Economic Development, *Local Economy* 1987, 31-39
- Lovering J. (1995): Creating Discourses Rather Than Jobs in Healey P. u.A. hrsg *Managing Cities: The New Urban Context*, Chichester
- Mayer M. (1990): Lokale Politik in der Unternehmerischen Stadt, in Borst u.A. hrsg *Das Neue Gesicht der Staedte*, Basel

- Mayer M. (1991): 'Postfordismus' und 'lokaler Staat' in Heinelt H. und Wollmann H. hrsg *Brennpunkt Stadt*, Stadtforschung aktuell Band 31, Birkhaeuser, Basel
- Mayer M. (1996): Postfordistische Stadtpolitik Neue Regulationsweisen in der lokalen Politik und Planung in *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie* Jahr 40 Heft 1-2, 20-27
- Molotch (1976): The City as a Growth Machine: Towards a Political Economy of Place, *American Journal of Sociology*, 82, 309-332
- Sayer A. (1989): Postfordism in question in *International Journal of Urban and regional Research* Vol.13 No.4, 666-696
- Stone C.N. (1987): Summing up: Urban Regimes development policy and political arrangements und The study of the politics of urban development in Stone C.N., Sander H.T. (hrsg.) *The Politics of Urban Development*, Press of the University of Kansas, 269-290
- Stoker G. (1989): Creating a local government for a postfordist society: the Thatcherite Project in Stewart J. und Stoker G. hrsg *The Future of Local Government*, Macmillan Education, Basingstoke 141-170
- Storper M. und Scott A.J. (1989): Geographische Grundlagen und Gesellschaftliche Regulation Flexibler Produktionskomplexe in Wolch J. und Dear M. hrsg *The Power of Geography*, L.Hyman, Boston
- Tank H. (1988): *Altindustrialisierte Gebiete*, ILS Schriften 38

KURZFASSUNGEN

Klemens Angermann/
Jörg Maier

Städtenetze in Bayern und denkbare Konsequenzen für die Landes- und Regionalplanung

Kurzfassung

Das Stadtenetzprinzip gilt als Ausdruck einer raumordnungspolitischen Strategie und weniger als Beschreibung einer räumlichen Struktur oder Infrastruktur. Es strebt vielmehr eine Innovation von Verfahren sowie eine Verbesserung und Verstärkung intraregionaler Zusammenarbeit an. Die Schlüsselfunktion kommt den Kommunen zu. Angesichts der wachsenden räumlichen Verflechtungen und der angespannten Lage der öffentlichen Haushalte sind kommunale Kooperationen unter den Aspekten Kostenreduktion, Effizienzsteigerung sowie verbesserter Ressourcenschutz zu sehen. Somit wird das Prinzip Städtenetze in der Raumordnung als ein neues, umsetzungs- und problemorientiertes Instrument in Ergänzung zu dem bestehenden raumordnerischen System bewertet. Es basiert auf dem Zentrale-Orte-Prinzip. Die Freiwilligkeit der Zusammenarbeit in Netzwerken sowie die Akzeptanz auf kommunaler Ebene sind immer wieder betonte Voraussetzungen.

Dirk Dohse

Wissensdiffusion und regionales Wirtschaftswachstum

Kurzfassung

Neues Wissen ist ein zentraler und eigenständiger Motor für Wachstum und Beschäftigung. Wissensintensive Bereiche mit hohem Einsatz von Forschung und Entwicklung sowie überdurchschnittlich qualifiziertem Personal tragen in immer größerem Umfang zur gesamtwirtschaftlichen Produktion bei, und auch der internationale Warenaustausch erstreckt sich immer stärker auf Güter mit hohem Wissensgehalt.

Wie aber läßt sich der Prozeß der Wissensentstehung- und -ausbreitung in einer Mehr-Regionen- Ökonomie modellieren? Welche Konsequenzen haben unterschiedliche Annahmen (bzw. alternative Parametrisierungen) hinsichtlich der Determinanten und Hemmnisse der Wissensausbreitung für das Wachstum heterogener Regionen? Wie kann die Politik den Prozeß der Wissensentstehung und -ausbreitung beeinflussen? Diesen Fragen wird hier im Rahmen eines einfachen Mehr-Länder-, Mehr-Regionen-Simulationsmodells nachgegangen.

Gerhard Heimpold

Der Aufholprozeß Ostdeutschlands - neue Herausforderungen für die regionale Wirtschaftsförderung

Kurzfassung

Der Beitrag befaßt sich mit der Anwendung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA), dem traditionellen Instrument der regionalen Wirtschaftsförderung in der Bundesrepublik Deutschland, in den neuen Bundesländern. Nachdem die GA mit ihren Zielen und Mitteln in das ostdeutsche Förderkonzept eingeordnet und Wirkungsaspekte diskutiert worden sind, erfolgt eine kritische Würdigung ausgewählter konzeptionelle Fragen der GA-Förderung. Behandelt werden die Frage der regionalen Differenzierung sowie Pro und Contra des Förderkriteriums der Überregionalität. Angesichts der Schwierigkeiten, die in Ostdeutschland beim Knüpfen von regionalen Unternehmensnetzwerken bestehen, werden anhand von Beispielen einige Möglichkeiten regionaler und lokaler Wirtschaftsförderung zur Unterstützung von Netzwerkbildungen erörtert.

Tassilo Herrschel

Flexibilisierung regionaler Policy in den neuen deutschen Ländern

Kurzfassung

Wirtschaftliche Strukturveränderungen hin zu Post-Fordismus und flexibler Spezialisierung haben die Bedeutung von Territorialität und ihre Spezifität verstärkt hervorgehoben. Dieser Aufsatz zielt darauf ab, den Zusammenhang zwischen Wirtschaftsregionen und den relevanten regionalen Regulationsmechanismen aufzuzeigen. Vor dem konzeptionellen Hintergrund des Regulationsansatzes und den praktischen Erfahrungen des post-sozialistischen Ostdeutschlands wird versucht, die Bedeutung einer problem- und aufgaben-angepaßten Form von 'Policy'-Regionalisierung gegenüber der traditionellen Betonung von Regionalplanung aufzuzeigen. Die besondere Situation eines gleichzeitigen Transformationsbeginns in den neuen Bundesländern bietet eine nahezu ideale Möglichkeit, wirtschaftliche und regulative regionale Entwicklungspfade und den Zusammenhang zwischen beiden zu vergleichen. Dabei werden Anzeichen für die Entstehung einer 'offenen', d.h. auf inter-lokaler Kooperation und Netzwerken basierenden Regionalisierung, untersucht.

Christiane Krieger-Boden

Konsequenzen der Europäischen Währungsunion für europäische Regionen

Kurzfassung

Der „Theorie des optimalen Währungsraumes“ zufolge sollten Währungsgebiete einerseits möglichst umfassend sein, um Transaktionskosten zu minimieren, andererseits aus Regionen zusammengesetzt sein, die kaum asymmetrischen Störungen ausgesetzt sind oder deren Arbeitsmärkte flexibel genug sind, notwendige Anpassungen zu bewältigen. Vor diesem Hintergrund werden die europäischen Regionen mit Hilfe einer Clusteranalyse auf ihre Ähnlichkeit hinsichtlich sektoraler Strukturen und auf den Gleichlauf ihrer wirtschaftlichen Entwicklung untersucht. Die gefundene Gruppeneinteilung ähnlicher Regionen deckt sich durchaus nicht mit nationalen Grenzen, d.h. bereits zwischen den Regionen der bestehenden nationalen Währungsräume zeigt sich erheblicher Anpassungsbedarf. In der europäischen Währungsunion dürften die regionalen Anpassungserfordernisse noch erheblich zunehmen, weil die Wahrscheinlichkeit, daß die gesamteuropäischen Wechselkurse eine den regionalen Bedürfnissen entsprechende Entwicklung nehmen, vergleichsweise gering ist. Umso dringlicher stellt sich die Frage, ob und in welchem Ausmaß die europäischen Regionen im europäischen Integrationsprozeß Vorteile für ihre ökonomische Entwicklung zu erwarten haben. Da die Theorie keine eindeutigen Antworten liefert und da es an detaillierten empirischen Untersuchungen mangelt, tut sich hier ein beträchtlicher Forschungsbedarf auf. Des weiteren fehlen auch klare Vorstellungen darüber, welche institutionellen Arrangements erforderlich wären, um auf den steigenden regionalen Anpassungsdruck vor Ort adäquat reagieren zu können.

Markus Ksoll

Deregulierung der Elektrizitätswirtschaft aus regionalökonomischer Sicht

Kurzfassung

Die wettbewerbliche Gestaltung der Märkte für elektrischen Strom erfordert im Zuge einer vertikalen Trennung der Funktionsebenen die Schaffung eines neuen Ordnungsrahmens für die Netzinfrastruktur. Die Marktergebnisse hängen von der strukturellen Organisation (Strukturegulierung) sowie von den Nutzungsentgelten der Netze (Preisregulierung) entscheidend ab. Die vorliegende Arbeit liefert einen Überblick über die Deregulierungsdebatte mit besonderem Augenmerk auf die deutsche Situation und stellt den Bezug zu regionalökonomischen Fragestellungen her. Interessant sind hier besonders die Abkehr von räumlich einheitlichen Tarifen und die Effekte entfernungsabhängiger Durchleitungsgebühren sowie vertikaler Verflechtung auf Preise, Wohlfahrt und ökonomische Raumstruktur. In einem mikroökonomischen Modell mehrstufiger Märkte wird die Vermu-

tung, ein vertikal integrierter Netzmonopolist würde die Durchleitungsentgelte derart gestalten, daß das Gebietsmonopol über seinen Netzbereich Bestand hat (vertical foreclosure), widerlegt.

Gerd Lintz

Der Raumaspekt in der nachhaltigen Entwicklung - Überblick und Konsequenzen für die Forschung -

Kurzfassung

Der Beitrag gibt einen Überblick zu den vielfältigen Raumaspekten im Konzept der nachhaltigen Entwicklung. Dabei wird die Diskussion um dieses Konzept nach vier disziplinären Forschungsrichtungen geordnet und systematisiert. Unterschieden wird die naturwissenschaftlich-konzeptionelle, die marktwirtschaftlich-instrumentelle, die politisch-administrative und die gesamtgesellschaftliche Perspektive. Auf diese Weise können auch Aussagen zum weiteren disziplinären und insbesondere interdisziplinären Forschungsbedarf getroffen werden.

Rüdiger Soltwedel

Regionale Wirtschaftspolitik bei fortschreitender Globalisierung – einige ordnungspolitische Überlegungen

Kurzfassung

Der Prozeß der Globalisierung wird mit Blick auf die Herausforderungen für die Unternehmen und die Politik dargestellt. Die Verheißung der Globalisierung ist, daß die größere Vielfalt von zugänglichen Ressourcen und Produkten, vor allem der weltweit einfachere Zugang zu neuen Ideen und neuem Wissen für die Weltwirtschaft – als Ganzes gesehen – letztlich Chancen für steigenden Wohlstand bedeuten. Der globale Wettbewerb ist demgegenüber eine ernsthafte Bedrohung für jene, die sich nicht anpassen wollen oder können, also in erster Linie wohl die immobilen Faktoren. In vier Thesen werden Orientierungslinien für die Politik diskutiert, um die Risiken gering halten und die Chancen im schärferen internationalen Wettbewerb der Standorte ausnutzen zu können.

Silvia Stiller

Weniger Kinder - mehr Konsum? - Eine Simulationsanalyse für die Bundesrepublik Deutschland

Kurzfassung

Die absehbaren dramatischen Veränderungen im Aufbau der deutschen Bevölkerung lassen Rückwirkungen auf alle Gesellschaftsbereiche erwarten. An dieser Stelle wird ein Teilaspekt des kom-

plexen Beziehungsgeflechtes zwischen demographischem Wandel und ökonomischer Entwicklung herausgegriffen. Basierend auf Bevölkerungsmodellrechnungen für Szenarios variierender Zuwanderung und steigender Fertilität werden die Konsumeffekte demographischer Veränderungen in einer Modellökonomie untersucht. Die Modellrechnungen zeigen, daß im Zuge des Alterungsprozesses die Konsummöglichkeiten bei rückläufigen Investitionserfordernissen zunächst zunehmen. Mittel- bis langfristig geht der Pro-Kopf-Konsum bei wachsendem Negativeinfluß des Alterungsprozesses in Relation zu jenem Konsumniveau, welches ohne demographische Veränderungen realisierbar wäre, zurück. Zuwanderung erweist sich in dem betrachteten Modellrahmen als geeignet, das Tempo dieser Entwicklung zu bremsen. Zunehmende Fertilität verstärkt die Abnahme der Konsummöglichkeiten durch steigende Jugendlast.

Hannah Tooze

Die neue Aufgabenwahrnehmung des Lokalstaates in der postfordistischen Epoche: Ökonomisierung und Partnerschaft, oder Demokratieuntergrabung und soziale Ausgrenzung?

Kurzfassung

Dieser Beitrag befaßt sich mit dem Wandel in der Aufgabenwahrnehmung der regionalen und lokalen Körperschaften im Zusammenhang des Strukturwandels und des Übergangs vom fordistischen zum postfordistischen Akkumulationsregime. Die Argumente beziehen sich auf die Regulationstheorie, *Urban Regime Theory* und die *New Localist* Debatte.

Nach einer theoretischen Abhandlung, werden die Ursprünge der *Public Private Partnerschaften* in den USA vorgestellt. Darauf folgt eine Analyse der institutionellen Rahmenbedingungen in Großbritannien und der BRD. Mit Bezug auf Fallbeispielen werden die neuen Beziehungen zwischen den öffentlichen und privaten Sektoren, die in den zwei Ländern aus den geänderten Rahmenbedingungen hervor gehen diskutiert. In den Schlußfolgerungen werden die Risiken und Potentiale solcher Ansätze vorgestellt.