

## Stefan Krätke / Fritz Schmoll

### Der lokale Staat — ‘Ausführungsorgan’ oder ‘Gegenmacht’?

#### 1. Bedeutungszuwachs der lokalen Ebene

Die lokale Ebene des gesellschaftlichen Entwicklungs- und Umbauprozesses hat in den letzten Jahren einen politischen Bedeutungszuwachs erfahren (Hesse 1983), der ein neuerwaches Interesse am lokalen Staat und der kommunalen Politik mit sich bringt. Dieser Bedeutungszuwachs äußert sich auf verschiedenen Erscheinungsebenen:

a) Der gegenwärtige gesellschaftliche Umbaprozeß führt eine zunehmende ökonomische und soziale Polarisierung zwischen den Städten und innerhalb der Städte herbei, wobei sich gesellschaftliche Probleme und Konflikte mehr und mehr auf lokaler Ebene massieren und zuspitzen (insbesondere in Großstädten als Zentren ökonomischen und sozialkulturellen Strukturwandels).

b) Der gesellschaftliche Problemdruck erzeugt einen wachsenden Handlungsdruck für die Kommunen, denen nicht nur die Aufgabe zufällt, den gesellschaftlichen Umbaprozeß auf lokaler Ebene zu regulieren, zu unterstützen oder zu modifizieren, sondern auch räumliche und soziale Folgewirkungen des Umbauprozesses aufzufangen bzw. zu bearbeiten. Zugleich hat sich die bekannte ‘Schere’ zwischen Handlungsbedarf und Steuerungskapazität der Kommunen (die traditionell mit einer gegenläufigen Entwicklung von Einnahmen und Ausgabenbedarf umschrieben wird) wieder weiter geöffnet, so daß es dem lokalen Staat zunehmend erschwert ist, Aufgaben der politischen Integration und Legitimationssicherung erfolgreich wahrzunehmen.

c) Auf lokaler Ebene zugespitzte gesellschaftliche Probleme haben in Verbindung mit dem sog. Staatsversagen der Kommunen ein wachsendes Oppositionspotential entstehen lassen: Hierzu gehören die Herausbildung sog. neuer sozialer Bewegungen, die vor allem in den Städten konzentriert in Erscheinung treten. Zugleich zeigt sich gerade auf der lokalen Ebene, wenn auch nur in Ansätzen, eine Tendenz zur Verschiebung gesellschaftlich-politischer Kräfteverhältnisse, ein Terraingewinn von Oppositionspotentialen, der sich u.a. in kommunalen Wahlerfolgen der Grünen/Alternativen niederschlägt und in einzelnen Fällen die Bildung rot/grüner Mehrheits-Koalitionen auf lokaler Ebene ermöglicht hat. Auch in den Fällen, in denen diese neuen politischen Bewegungen noch keinen *faktischen* Zugriff auf die Handlungsressourcen des lokalen Staats erreicht haben, verstärkten sie den Handlungs- und Legitimationsdruck für die im lokalen Staat herrschenden politischen Kräfte. So droht in vielen Städten längerfristig die Bildung einer ‘lokalen Gegenmacht’ — als Herausforderung für die herrschende Politik auf *allen* Ebenen der Staatsorganisation.

Auf diesem Hintergrund hat die politische Frage, ob und wieweit der lokale Staat für eine oppositionelle Stadtpolitik funktionalisierbar sein könnte, an Aktualität gewonnen. Manches spricht dafür, daß gerade kommunalpolitischer grün/linker Reformismus heute die besten Chancen zur Entwicklung von Gegenmachtpositionen bietet, und daß die Rückge-

winnung einer gesellschaftspolitischen Hegemoniefähigkeit oppositioneller Ansätze gerade von der lokalen Ebene ausgehen könnte. Die Diskussion um solche Fragen ist noch wenig entfaltet und vielfach durch Extrempositionen behindert: Manche wissenschaftlich, politisch und praktisch Engagierte sehen die Kommune bloß als 'verlängerten Arm', als Ausführungsorgan des Zentralstaats. Andere sehen sie mehr als lokale Zweigstelle einer festgefügtten *Staatsbürokratie*, die man keiner reformpolitischen Gegenkonzeption auszusetzen brauche. Danach käme es vielmehr darauf an, die kommunale Ebene als 'soziale Experimentierbaustelle' (Bullmann/Gitschmann 1985) für außerstaatliche Projekte und Initiativen zu behandeln. Wieder andere sehen die Kommune als 'Gegenmacht' zum Zentralstaat, wobei mitunter das bloße Vorhandensein verschiedener Staatsapparate mit konkurrierenden Ansprüchen bzw. *innerstaatlichen* Organisationsgegensätzen für die Existenz lokaler Gegenmacht gehalten, d.h. der mögliche Begriffsinhalt technokratisch reduziert wird. Hinter der Formel 'Kommune als Gegenmacht' (Bullmann/Gitschmann 1985) kann ebenso das Bemühen stehen, auf die Beispielfunktion lokaler Reforminseln und alternativer Kommunalpolitik zu verweisen, oder auch das Bemühen, alternative Kommunalpolitik als lokal begrenzte Ausgangsbasis für weiterreichende Strukturveränderungen zu nutzen und dadurch die Rückgewinnung einer gesellschaftspolitischen Hegemonie oppositioneller Ansätze zu unterstützen.

Die Möglichkeiten und Probleme lokaler Gegenmacht differenziert zu betrachten, setzt eine Analyse des lokalen Staates voraus. Im Kontext marxistisch orientierter Staatstheorie war die Analyse des lokalen Staates solange behindert, wie 'der' Staat als eine monolithische Einheit betrachtet wurde. Eine fruchtbare Diskussion wurde möglich, seitdem differenziertere Ansätze zur Staatsanalyse verfolgt werden und auch die Frage thematisiert wird, welche Handlungsspielräume innerhalb der 'Grenzen' aller Staatstätigkeit bestehen und für eine sozialistische Politik nutzbar wären. Die marxistisch orientierte Analyse des lokalen Staates war lange Zeit von instrumentalistischen und funktionalistischen Ansätzen geprägt. Doch haben sich auch Ansätze herausgebildet, den lokalen Staat als widersprüchlichen und historisch veränderlichen Ausdruck gesellschaftlicher Beziehungen zu verstehen, und davon auszugehen, daß der lokale Staat ebenso wie 'der' bürgerliche Staat allgemein widersprüchliche Funktionen wahrnimmt, und diese selbst in widersprüchlichen Formen wahrnimmt. Bei den Staatsfunktionen wären demnach *auch* auf der Ebene des *lokalen* Staats Widersprüche zwischen Akkumulations- und Legitimationsfunktionen festzustellen, bei der Staatsform *auch* auf der Ebene des *lokalen* Staats ein widersprüchliches Verhältnis zwischen 'Demokratie und Kontrolle' — das Problem, daß formell demokratische Institutionen für die Herrschenden prinzipiell das Risiko eines Kontrollverlustes mit sich bringen. Mit einem solchen Untersuchungsansatz wäre allerdings noch nicht die Frage gelöst, ob und wieweit der lokale Staat darüber hinaus ganz 'spezifische' Funktionen wahrnimmt und/oder spezifische Formen der Staatstätigkeit realisiert. Bisherige Analysen haben die Widersprüche zwischen verschiedenen Ebenen der Staatsorganisation (zentral/ lokal) aufgegriffen und herausgearbeitet, daß der lokale Staat nicht nur die (spezifische) Funktion einer Feinsteuerung von zentralstaatlichen Programmen wahrnimmt, sondern auch über eine 'relative Autonomie' verfügt, und dadurch im Rahmen der Legitimationsproblematik des Staats auch eine (spezifische) Pufferfunktion zwischen dem Zentralstaat und den

lokal Betroffenen erfüllt. Legitimatorische Entlastungsaufgaben und lokale Eigeninteressen können leicht in Widerspruch zu Feinsteuierungs- und Ausführungsaufgaben geraten. Die widersprüchlichen *Formen* der Staatstätigkeit auf lokaler Ebene sind bisher kaum differenziert untersucht worden, ebensowenig die Prozesse der Formwandlung und Funktionsverschiebung lokalstaatlicher Institutionen und Aktivitäten im historisch-gesellschaftlichen Kontext.

Methodisch sollte davon ausgegangen werden, daß die Entwicklung der lokalen Ebene durch verschiedene Bedingungszusammenhänge bestimmt wird: (a) historische regionale Entwicklungsunterschiede, (b) Problemverschiebungen und Verteilungskämpfe zwischen den verschiedenen Ebenen der Staatsorganisation, (c) regionale Wirkungen des Weltmarktzusammenhangs sowie gesamtgesellschaftliche überlokale Einflüsse. Für eine theoretische Beschäftigung mit dem lokalen Staat bedeutet dies, (1.) die historische Dimension zu berücksichtigen und eine statisch funktionalistische Herangehensweise zu vermeiden, (2.) die Rückbindung an gesamtgesellschaftliche ökonomische, soziale und regionale Entwicklungen zu berücksichtigen, (3.) die Widersprüchlichkeit der Strukturen und Handlungsformen innerhalb der Staatsorganisation insgesamt und zwischen ihren Ebenen wahrzunehmen, d.h. 'den' Staat nicht als monolithische Einheit und den lokalen Staat nicht verkürzt instrumentalistisch zu betrachten, (4.) die hegemoniale Ebene einzubeziehen, die gesellschaftspolitischen Leitbilder zu Staatsaufgaben sowie Art und Ebene ihrer Erfüllung.

Wir können im Rahmen dieses Artikels keine Theorie 'des' lokalen Staates entwickeln, sondern unter Berücksichtigung vorliegender Ansätze eher die Funktions- und Struktur-Probleme des lokalen Staates diskutieren. Da wir 'den' Staat generell als gesellschaftliches Verhältnis und Ausdruck sozialer Beziehungen verstehen, heißt unsere leitende Fragestellung im zweiten Teil: Wie entwickeln sich gesellschaftlich bestimmende Tendenzen der Durchkapitalisierung, Deregulierung und Flexibilisierung auf der lokalen Ebene, und welche Rolle spielt der lokale Staat in diesem gesellschaftlichen Umbauprozess?; im dritten Teil erörtern wir dann Probleme lokaler Gegenmachtbildung.

## 2. Der lokale Staat im gesellschaftlichen Umbauprozess

### *Theorien des lokalen Staats*

In unserer Auseinandersetzung mit der Frage nach der spezifischen Funktion der lokalen, kommunalen oder städtischen Ebene des Staates in entwickelten kapitalistischen Gesellschaften mit parlamentarisch-demokratischer Verfassung beziehen wir uns auf die Diskussionslinien, die sich in der seit Anfang der 70er Jahre erschienenen Literatur herauskristallisiert haben. Dabei konzentrieren wir uns auf solche Beiträge, in denen die Frage nach der politischen Relevanz lokaler Auseinandersetzungen i.S. der Extreme »Verlängerter Arm« vs. »Gegenmacht« eine besondere Rolle spielen. Die »Funkstille« in dieser Frage in der deutschen Diskussion, die Krämer und Neef (1985) für die 80er Jahre konstatieren, scheint mittlerweile überwunden zu sein: Es kann dahingestellt bleiben, ob aufgrund einer faktischen Bedeutungszunahme der lokalen Ebene oder nur aufgrund eines vermehrten Inter-

esses der Alternativscene an lokalisierbaren Themen und Auseinandersetzungen. In der seit Beginn der 70er Jahre geführten Diskussion können wir drei unterschiedliche Sichtweisen des lokalen Staats ausfindig machen:

- a) 'instrumentalistische' Theorien, die die lokale Ebene als von zentralstaatlichen Vorgaben determiniert ansehen (»verlängerter Arm«);
- b) 'funktionalistische Theorien', die eine spezifische Funktionsteilung zwischen lokaler und nationaler Ebene des Staats annehmen;
- c) Theorien, die von der Widersprüchlichkeit des bürgerlichen Staats ausgehen und diese auf lokaler Ebene untersuchen, wobei Staatsform und Staatshandeln als Ausdruck historisch sich wandelnder sozialer Beziehungen gefaßt werden.

a) Die These von der Kommune als »verlängertem Arm« des Zentralstaats hat sich vor allem in der deutschen Diskussion entwickelt, die um 1970 in scharfer Abgrenzung gegenüber der früheren, stark von der US-amerikanischen Soziologie beeinflussten Kommunalpolitik-Forschung den Aspekt der Abhängigkeit der Städte von zentralen politischen Vorgaben betonte (Grauhan 1975). Unter dem Eindruck verstärkter Eingriffe des Bundes und der Länder in die kommunale Autonomie und Allzuständigkeit in Form von Globalsteuerung und mittelfristiger Finanzplanung, Strukturpolitik, Raumordnung und Landesplanung und Zunahme zweckgebundener gegenüber allgemeiner Finanzzuweisungen wurden die Ergebnisse lokaler politischer Prozesse zwar als Kompromiß begriffen, bei dem jedoch der Zentralstaat (bzw. in der BRD die Ebene der Bundesländer) »in allen Fällen die Oberhand behält« (Evers 1975, 61; ebenso: Cockburn 1977). Hinsichtlich dieses Ergebnisses unterscheidet sich die von Evers vertretene Position wenig von der eher systemtheoretischen Sichtweise Offes im gleichen Band (1975), der die kommunale Autonomie als Fiktion bezeichnet, die von zentraler Ebene aufrechterhalten wird, um eine »Pufferzone« zu schaffen, in der lokaler Widerstand gegen zentral durchgesetzte Politik aufgefangen wird.

Eine konsequente Anwendung der These vom »verlängerten Arm« stellt der Ansatz der Implementationsforschung dar, ein US-Import, dessen kurzer Konjunkturzyklus bei uns Ende der 70er Jahre begann: Gefragt wird, wie sich zentralstaatliche Reformprogramme auf der lokalen Ebene durchsetzen bzw. warum nicht. Die zutreffende Kritik am Implementationsansatz — daß er Inhalt und Zustandekommen des zu implementierenden Programms unkritisch voraussetzt — soll hier weniger interessieren, wie Ergebnisse dieser Forschungsrichtung, die gerade belegen, daß sehr wohl auf der lokalen Ebene ein Handlungsspielraum, der u.U. Gegenmachtbildung ermöglicht, vorhanden ist, wodurch zentralstaatliche Vorhaben verändert oder ganz verhindert werden können (Mayntz 1980). Die empirischen Arbeiten zur Implementation haben allerdings zunehmend dem Problem des Zustandekommens von politischen Programmen, damit auch der dezentralen Wahrnehmung und Politisierung von Problemen Aufmerksamkeit verschafft (Mayntz 1983), bis hin zur Frage, ob es eine »Implementation von unten« gebe (Wollmann 1983). Damit kann zumindest eine der widersprüchlichen Funktionen, die die lokale Ebene zu erfüllen hat, verdeutlicht werden: Der umstandslosen Durchsetzung zentralstaatlicher Interessen stehen bestimmte lokale Strukturen entgegen. Die Vorstellung lediglich ausgelagerter Entscheidungen, sei es im Sinne einer »Pufferzone«, sei es im Sinne einer »Feinsteuerung«, verstellt den Blick für die andere Seite — die Politisierung lokaler Interessenlagen und deren Rückwirkung auf überlokale/zentrale politische Prozesse.

b) Die Möglichkeit, daß sich auf lokaler und zentraler Ebene konkurrierende oder divergierende oder gar antagonistische Interessen politisch durchsetzen, ist von vorneherein berücksichtigt in all jenen Ansätzen, die den verschiedenen Ebenen der Staatsorganisation unterschiedliche Funktionen zuschreiben. Wegweisend für diese Richtung war Castells' »Question urbaine« (1973), der aus einer marxistischen Position althusserianischer Prägung ebenfalls die US-amerikanische Gemeindeforschung und -politik kritisiert und unter dem Eindruck der 1968er Kämpfe die Stadt primär als Ort der Reproduktion der Arbeitskraft *definiert* hat. Städtische Konflikte sind für ihn vor allem Auseinandersetzungen um Fragen der Konsumtion, insbesondere der staatlich/kommunal organisierten »kollektiven Konsumtion«. Die zentralstaatliche Ebene sei demgegenüber geprägt durch Konflikte innerhalb der Produktionssphäre: Klassenkämpfe und Auseinandersetzungen um Allokationsprozesse. Die Auseinandersetzungen um Formen und Qualität der kollektiven Konsumtion in den Städten sieht er als historische Möglichkeit eines Bündnisses verschiedener oppositioneller Kräfte, da durch die Steigerung der Arbeitsproduktivität/wachsende organische Zusammensetzung des Kapitals und die zunehmende staatliche/gesellschaftliche Organisation der Reproduktion die Widersprüche im Bereich der Reproduktion der Arbeitskraft zunehmen. (Castells 1977, S. 280 ff.) Castells hat dieses Konzept weiterentwickelt und *definiert* die Stadt nunmehr (1983) im Hinblick auf ihre Bedeutung für die Erfüllung einer 'historischen Aufgabe', die in einem konflikthaften Prozeß zwischen den gesellschaftlichen Akteuren formuliert wird; im Hinblick auf ihre Funktion, die durch ein System von organisatorischen Mitteln/Institutionen gemäß der jeweiligen Bedeutung formuliert wird; und im Hinblick auf ihre Gestalt. Nach seiner neueren Position können sich städtische Konflikte und städtische soziale Bewegungen auf die Verbesserung der kollektiven Konsumtion, auf die Sicherung der kulturellen Identität, Ausbau der lokalen Kultur und auf die Stärkung der lokalen Entscheidungsmacht beziehen. Während sich die »Produktionsverhältnisse« international und die »Machtverhältnisse« nationalstaatlich organisiert haben, und entsprechend ein »Klassenverhältnis« und »den Staat« hervorgebracht haben, sind die »Erfahrungsverhältnisse« auf die lokale kulturelle Identität bezogen und werden durch das »Geschlechterverhältnis« strukturiert. Durch neue soziale Bewegungen, insbesondere durch die Frauenbewegung, wird diese historische Hierarchie der (Produktions-, Macht-, Erfahrungs-) »Verhältnisse« in Frage gestellt. Die Umkehrung dieser Hierarchie muß Ziel oppositioneller Bewegungen sein, um den Primat der Erfahrung über eindimensionale Information (Medien etc.) und den des Gebrauchswerts über den Tauschwert durchzusetzen (Castells 1983, S. 305 ff.). Die Castells'schen Definitionen der Stadt wirken in hohem Maße formalistisch. Die Zuordnung bestimmter Funktionen und sozialer Beziehungen/Konflikte zu bestimmten räumlichen Ebenen trägt den Wechselwirkungen zwischen den politischen Prozessen auf den verschiedenen Ebenen und der Verteilung der Macht zwischen den Ebenen kaum Rechnung. Dennoch hat vor allem sein frühes Werk die marxistische Diskussion in Frankreich und Großbritannien stark beeinflusst (vgl. Harloe 1977), hat aber auch auf weberianische (Pahl 1978) und liberale Konzeptionen (Fürst u.a., 1984, S. 23) Auswirkungen gehabt.

Im Sinne der Fragestellung der STAMOKAP-Position hat Lojkin das Konzept von Castells aufgegriffen und modifiziert. Sein Interesse gilt vor allem der Frage, ob es auf der loka-

len Ebene spezifische Chancen für oppositionelle Bündniskonstellationen zwischen der Arbeiterklasse und nicht-monopolistischen Kapitalfraktionen gibt. Er stellt somit die Frage nach der Klassenbasis der lokalen politischen Akteure und nach möglichen Bündnissen innerhalb des »lokalen politischen Systems«. Die städtischen Probleme sind für ihn nicht allein auf die Auseinandersetzung um Qualität und Chancen der kollektiven Konsumtion zurückzuführen, sondern auch durch die Konzentration der kapitalistischen Produktion bestimmt. Dennoch hält auch er das Feld der kollektiven Konsumtion für entscheidend, um auf der lokalen Ebene vom Zentralstaat/Monopolkapital Verbesserungen der Lebenslage der Arbeiter und Zugeständnisse auf ihre Forderung nach politischer Selbstverwaltung zu erlangen. Die Auseinandersetzungen darum vermitteln sich jedoch durch ein jeweils lokal vorhandenes (historisch entstandenes) System von »Notablen«, die in ihrer ambivalenten Funktion als »Sprecher« für lokale Interessen und zugleich als »Schaltstelle« für die Durchsetzung zentralstaatlich formulierter Interessen fungieren. Die Städte in ihrer Gesamtheit bilden so ein nationales Regelungssystem zur Bearbeitung sozialer Konflikte. Die krisenhafte ökonomische Entwicklung beschneidet die kommunalen Ressourcen und stellt damit die Grundlage dieses Systems immer wieder in Frage. Empirische Untersuchungen, die Lojkin auf dieser methodischen Basis zur Lokalpolitik verschiedener französischer Großstädte durchgeführt hat, zeigen allerdings, daß die Strukturen, die sich in den einzelnen Kommunen herausbilden, je nach örtlichen politischen Traditionen und sozialer Zusammensetzung der Bevölkerung sehr unterschiedlich sind, so daß durchaus unterschiedliche Auswirkungen kommunaler Politik auf die Lebenslage der Bewohner zu beobachten sind und die Tendenz kommunalpolitischer Entscheidungen insgesamt nicht einheitlich ist (Lojkin 1984).

Eine etwas eklektizistische Mixtur aus marxistischen Ansätzen Castells'scher Prägung und weberianischen Überlegungen zur gesellschaftlichen Macht in der Nachfolge von Pahl (1977) stellt die »Duale Theorie vom Staat« dar, die Saunders (1985) entwickelte. Obgleich er gerade Castells dahingehend kritisiert, daß die Konsumtion — definiert als sozialer Prozeß — nicht als Spezifikum der Stadt (als räumliche Einheit) angesehen werden könne, so ordnet er dennoch der lokalen Ebene bestimmte soziale Funktionen zu. Zwar entwickelt er seine Argumentation von der Feststellung aus, daß die sozialen Verhältnisse, Beziehungen und Konflikte, die in den Großstädten des entwickelten Kapitalismus auftreten, keine spezifisch städtischen Ursachen haben. Daraus folgert er, daß eine »nicht-räumliche« (»non-spatial«) Soziologie der Stadt entwickelt werden müsse. Dennoch habe der Raum Einfluß auf die Ausprägung städtischer sozialer Prozesse. Das Verhältnis der gesamtgesellschaftlichen/zentralstaatlichen zur lokalen Ebene sieht er durch folgende vier Elemente strukturiert, die jeweils ein spezifisches Spannungsverhältnis beinhalten, das aus den widersprüchlichen Funktionen des Staates resultiert: In der »funktionalen Dimension« sind es die Konflikte um Sicherheit, zum einen als Sicherung der kapitalistischen Produktion zum anderen als Sicherung der Konsummöglichkeiten insbesondere von Gruppen, die sich nicht ausreichend am Markt versorgen können. Saunders' Funktionalismus fußt auf O'Connors Arbeit über die Finanzkrise des Staates. J. O'Connor, der die marxistische Staatsdiskussion stark beeinflusst hat, führte die 'funktionelle' Aufteilung der Staatsausgaben in »social investment, social consumption and social expenses« ein, die entweder die Funktion der Akku-

mulationssicherung oder der Legitimationssicherung erfüllen sollen (O'Connor 1974). In der »politischen Dimension« geht es um Formen der Einflußnahme (korporatistisch/zentralstaatlich versus pluralistisch/lokal). In der »organisatorischen Dimension« ist es der Konflikt um die Macht zwischen staatlicher und kommunaler Ebene und in der »ideologischen Dimension« geht es um die Orientierung an den Werten Privateigentum/Markt vs. kollektive Konsumtion/Bürgerrechte. Saunders betont zwar, daß diese vier Dimensionen eine idealtypische Struktur darstellen und daß jedes Element in der Realität mehreren Dimensionen zugeordnet werden kann (und damit unterschiedliche Konfliktlinien in sich vereinigt). Dennoch glaubt er, der kommunalen Ebene eher Funktionen der kollektiven Konsumtion, pluralistisch-demokratische Politikformen und eine bürgerrechtlich-demokratisch orientierte »Ideologie« zuordnen zu können. Der Schluß, den er unter dem Stichwort »Duale Theorie des Staates« zieht, ist methodisch und in der Folge auch politisch bemerkenswert. Methodisch insistiert er darauf, daß für beide Ebenen des Staates (lokal — national) unterschiedliche Theorien entwickelt werden müssen: Probleme der Produktion und Klassengegensätze werden zentral und in korporatistischen Formen bearbeitet, die entsprechenden Strukturen sind relativ gut gegen (demokratische) Einflußnahmen abgesichert. Probleme des Konsums, der Versorgung und entlang dieser strukturierte soziale Konflikte werden lokal und eher in pluralistisch-konkurrenzhaften Politikformen verarbeitet. Politisch wären daher neue Bündniskonstellationen (quer zu den Klassengegensätzen) und eine Einflußnahme von »links« auf der lokalen Ebene eher möglich. Als Vermittler in diesen Spannungsverhältnissen sieht er die Pahl'schen »Stadtmanager«.

In der deutschen Diskussion ist der Gedanke, »reproduktionsorientierte Interessen« der Ebene der Städte/Kommunen 'funktionell' zuzuordnen, von der Gruppe um Fürst und Hesse aufgegriffen worden (Hesse 1983; Fürst 1983; Hesse u.a. 1983; Fürst u.a. 1984). Ihre Arbeiten kreisen um die Frage, wie sich das Verhältnis von Staat und Stadt im Föderalismus verändert; dabei interessieren sie sich insbesondere für die Auseinandersetzungen innerhalb des Staatsapparates. In Abgrenzung zu marxistischen Positionen sehen sie einen 'Antagonismus' zwischen »produktionsorientierten« und »reproduktionsorientierten Interessen«. Im produktionsorientierten Bereich unterstellen sie eine Gemeinsamkeit zwischen dem Verwertungsinteresse des Kapitals, dem Arbeitsplatzinteresse der Arbeitnehmer und dem Einnahmeinteresse des Staates im Gegensatz zu den reproduktionsorientierten Interessen an Lebensqualität, Selbstentfaltung, Mitbestimmung und Humanisierung der Arbeit. Die Bedeutungszunahme der lokalen Ebene, die sie empirisch belegen, begründen sie mit einem »Wertewandel in der spätindustriellen Gesellschaft« in Richtung auf die reproduktionsorientierten Interessen. Damit verschiebe sich nicht nur das politische Gewicht zugunsten der Kommunen, sondern es verändern sich auch die Formen der Regulierung von Konflikten zwischen kommunaler und zentraler Ebene in Richtung auf mehr »persuasive« Politik. Gegen diese Tendenz der Bedeutungszunahme entwickle sich jedoch zugleich ein Autonomieverlust der Kommunen — infolge von Internationalisierung der Wirtschaft und der Durchsetzungskraft nationaler Wirtschafts-, Sozial- und Infrastrukturpolitik (Fürst u.a. 1984, S. 23 ff.). Wegen des theoretischen Mangels, der durch die Leugnung unterschiedlicher und ebenfalls 'antagonistischer' Interessen im Produktionsbereich entsteht,

gelingt es diesem Ansatz nicht, Widersprüche in der Form und Funktion des Zentralstaats zu fassen. Das ist um so bedauerlicher, als die Widersprüche zwischen zentraler und lokaler Ebene sehr differenziert erfaßt werden und die empirischen Ergebnisse etwa zu Fragen der Kommunalfinanzien, der Gebietsreform, der Stadt-, Regional- und Wohnungspolitik entsprechend ertragreich sind.

Die Zuordnung bestimmter Funktionen, insbesondere der der kollektiven/sozialen Konsumtion zur kommunalen Ebene des Staatsapparats, die bei Castells ziemlich rigoros und formalistisch erscheint, differenziert sich bei den anderen Autoren in dem Maße, wie empirisch untersucht wird, welche Funktion in welcher Form auf welcher Ebene vom Staat wahrgenommen wird. Dabei zeigt sich auch, daß nationale Unterschiede bestehen: Am ausgeprägtesten scheint die Funktionsteilung in Großbritannien zu sein, wo die meisten Aufgaben im Sozialbereich kommunal oder durch kommunale Zweckverbände organisiert sind. Zugleich bestehen — bedingt durch bestimmte politische Traditionen, die durch das britische Persönlichkeitswahlrecht konserviert werden —, häufig enge Verbindungen zwischen Kommunalpolitikern und lokalen politischen Gruppierungen oder sozialen Bewegungen. Dies mag ein Grund für die große Resonanz der Castells'schen Position in der britischen Literatur sein. Cockburn, die die Modernisierung des britischen kommunalen politischen Systems untersucht hat, belegt jedoch eindrucksvoll, wie traditionelle »pluralistische« Strukturen im Laufe der 70er Jahre unter dem Einfluß vor allem der Labour-Party aufgelöst wurden und einer am industriellen Management orientierten funktionalen Verwaltung Platz gemacht haben (Cockburn 1977).

Die theoretischen Versuche einer Zuordnung von Staatsfunktionen zu Staatsebenen führen offenbar zu keinen überprüfbaren und empirisch gehaltvollen Abgrenzungen. 'Zugeordnet' werden im historischen Entwicklungsprozeß nicht Funktionen, sondern allenfalls *Aufgaben*, die unabhängig von ihrer mehr oder weniger eindeutigen Zuordnung jeweils widersprüchliche Funktionen beinhalten. Wir meinen, daß zwar die Zuordnung unterschiedlicher Aufgaben zu unterschiedlichen Ebenen der Staatsorganisation durchaus *eine* Form der Bearbeitung des Problems widersprüchlicher Interessen und Anforderungen an den Staat ist, aber eben nur eine neben anderen, wie etwa die Auslagerung von Aufgaben in halb-autonome para-staatliche Organisationen, oder die Verteilung auf unterschiedliche Ressorts innerhalb des Staatsapparates, und die Einführung unterschiedlicher Formen der öffentlichen/demokratischen Kontrolle (vgl. hierzu Friedland u.a. 1977). Theoretisch läßt sich *nicht* bestimmen, *welche* Funktionen der lokalen Ebene zugewiesen werden, es lassen sich auch nicht umgekehrt bestimmte Staatsfunktionen oder politische Formen als spezifisch städtisch definieren. Es kann lediglich für historisch und national bestimmte Verhältnisse empirisch angegeben werden, welche Struktur der Aufgabenteilung den lokalen Staat prägt und *wie* dabei widersprüchliche Funktionen wahrgenommen werden. Kurz: Der funktionalistische Ansatz *erklärt* nichts; er *ordnet* nur, wobei die Zuordnungen oft willkürlich erscheinen, stets mehrdeutig bleiben und dabei Gefahr laufen, widersprüchliche historische Entwicklungsprozesse innerhalb der staatlichen 'Funktionserfüllung' sogar zu verdecken. Weder mit der Vorstellung vom »verlängerten Arm« des Zentralstaats noch mit einer Definition bestimmter Funktionen als spezifisch kommunaler ist es möglich, der Widersprüchlichkeit des lokalen Staates gerecht zu werden. Vielmehr ist es notwendig,

von einem theoretischen Rahmen auszugehen, der es erlaubt, die Widersprüchlichkeit selbst zu begreifen, d.h. historische Prozesse auf der Basis der Entwicklung sozialer Beziehungen zu erklären.

c) Vor allem Autoren wie Duncan und Goodwin beziehen den widersprüchlichen Charakter des bürgerlichen Staats auch auf den lokalen Staat, der nach ihrem Verständnis aus *lokalen* Klassenkonflikten hervorgegangen ist. Insofern stellt er eine stets widersprüchliche und prekäre Form des Kompromisses zwischen »Kontrolle« und »Beteiligung« der Arbeiterklasse am politischen Prozeß dar, ist zugleich »Agent« und »Hindernis« für die Durchsetzung der Interessen des Kapitals. Am Beispiel der Entwicklung der englischen Kommunalverfassung und der Politik einzelner »linker« Stadtregierungen entwickeln die Autoren historisch, welchen Wandlungen das Verhältnis Zentralstaat — lokaler Staat unterworfen war. Im Rahmen dieser historischen Analyse machen sie deutlich, welche gesellschaftlichen Beziehungen/Widersprüche jeweils zur Umgestaltung der kommunalen Institutionen geführt haben und welche neuen Konflikte daraus hervorgegangen sind. So wird am Beispiel der seit 1980 von der konservativen Zentralregierung eingeführten Veränderungen dargelegt, daß sie zum einen Ergebnis eines Kompromisses zwischen lokalstaatlichen und zentralstaatlichen Interessen sind, zum anderen eine widersprüchliche Struktur hervorgebracht haben, die neues Konfliktpotential birgt. Diese Entwicklung hat zu einer verstärkten Kontrolle der Städte durch die Zentralregierung geführt, wobei es insbesondere um die Durchsetzung eines Sozialabbaus und um eine Deregulierung der Stadtplanung geht. Angesichts hoher Arbeitslosigkeit und stagnierender Wirtschaft sind nach Duncan/Goodwin damit zugleich neue Konflikte angelegt: Die Zurücknahme wohlfahrtsstaatlicher Leistungen führt zu einer Verschärfung der lokalen Klassengegensätze und zur Stärkung lokaler oppositioneller Kräfte (Duncan/Goodwin 1983; Dickens et al. 1985, S. 17 ff.).

Die von Duncan und Goodwin hervorgehobenen konflikthaften Prozesse finden allerdings nicht nur auf der lokalen Ebene statt, sondern charakterisieren gerade auch den politischen Prozeß im Nationalstaat insgesamt. Obgleich Goodwin und Duncan betonen, daß es ihnen um die Definition des spezifisch Lokalen geht, reduziert sich das am Ende darauf, den lokalen Staat als aus *lokalen* Klassengegensätzen hervorgegangen zu bestimmen. Hier droht die Vernachlässigung von Tendenzen, die zu einer Auflösung lokaler Klassenzusammenhänge geführt haben, sowie die Vernachlässigung von lokalen gesellschaftlichen Konfliktfeldern, die zu den Klassengegensätzen querliegen. Duncan/Goodwin lassen unberücksichtigt, daß auch eine 'relative Autonomie' des lokalen Staats gegenüber den *lokalen* Klassenverhältnissen anzunehmen ist. Zwar betonen sie die Bedeutung der Staatsform auch für die lokale Ebene, beschränken sich in ihrer Formanalyse allerdings auf die Bedeutung der rechtsstaatlichen Gestalt der Kommune.

Für eine Diskussion des lokalen Staates halten wir den Ansatz von Duncan/Goodwin für fruchtbar, erstens, weil er den lokalen Staat als Ausdruck sozialer Beziehungen in kapitalistischen Gesellschaften begreift und damit die Widersprüchlichkeit des kapitalistischen Staates auch auf der lokalen Ebene berücksichtigt, zweitens, weil er der historischen *Entwicklung* dieser sozialen Verhältnisse Rechnung trägt und somit den Wandel der Formen staatlicher Funktionserfüllung einbezieht. — Wir folgen einem differenzierten marxisti-

schen Verständnis vom bürgerlichen (National-)Staat, und gehen aus von den 'Leitsätzen', (1.) daß der Staat die 'Funktion' wahrnimmt, die Reproduktion der sozialen Beziehungen der bürgerlichen Gesellschaft zu sichern (Jessop 1986); (2.) daß er dabei widersprüchlichen Anforderungen unterliegt, d.h. zugleich den Akkumulationsprozeß des Kapitals, die Legitimation der herrschenden gesellschaftlichen Strukturen, und die Reproduktion der Arbeitskraft sichern muß (O'Connor 1974, Gough 1979); diese verschiedenen Anforderungen prägen *zusammen* nahezu jede gegebene (historisch gewachsene) Staatsaufgabe, wobei sich in konkreten Aufgabenfeldern auf Basis eines politisch vermittelten konflikthaften Prozesses unterschiedliche 'Gewichtungen' durchsetzen können; (3.) daß auch die Staatsform ein widersprüchliches Verhältnis darstellt, indem die zur Reproduktion sozialer Ungleichheit bzw. realer Klassengegensätze beitragende Form des sozialen Rechtsstaats auch ein beständiges Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und Kontrolle schafft (Bader u.a. 1976) — für die 'Herrschenden' das Risiko eines Kontrollverlusts. Die »Autonomie« politischer Prozesse im Staat und im politischen System insgesamt, die sich aus der Notwendigkeit der permanenten Bearbeitung dieser mehrschichtigen Widersprüchlichkeit ergibt, ist eine »relative«, das heißt durch vielfache Mechanismen (ökonomische Abhängigkeit, institutionelle Selektivität u.s.w.) an die Ökonomie zurückgebunden (zusammenfassend und kritisch: Jessop 1982). Damit ist zugleich gesagt, daß es nicht sinnvoll ist, ahistorisch bestimmte Formen »des« lokalen Staats etwa im Verhältnis zum Zentralstaat zu definieren. Demgegenüber kann jedoch herausgearbeitet werden, wie sich die Konflikte um Form und Funktion der lokalen Ebene der Staatsorganisation entwickeln und von welchen besonderen Widersprüchen dabei auszugehen ist.

Zunächst macht die Definition der räumlichen Grenzen des lokalen Staats scheinbar größere Schwierigkeiten als die des Nationalstaats. Angesichts der augenfälligen Nichtübereinstimmung der funktionalen Beziehungen zwischen Stadt und Umland mit den Grenzen der Verwaltungseinheit Stadt hat sich die Stadtsoziologie immer wieder an einer räumlichen Definition des Stadtbegriffs abgearbeitet. Wir halten jedoch den Versuch, sich dem Problem des lokalen Staats von der Definition räumlicher Grenzen her zu nähern, für wenig erfolgversprechend. Ähnlich wie der lokale Staat in überlokale Funktionszusammenhänge eingebunden ist, so ist auch der Nationalstaat in globale ökonomische und politische Abhängigkeiten eingebunden. Die räumliche Ausdehnung dieser Verflechtung bis zu einem Netz globaler Abhängigkeiten hat sich lediglich historisch unterschiedlich — ungleichzeitig — entwickelt. Auch in Richtung auf kleinräumliche Maßstäbe ergeben sich Differenzierungen, etwa wenn man innerstädtische Segregationsprozesse oder die Herausbildung stadtteilspezifischer politischer Kulturen betrachtet. Auf diese kleinräumigen Differenzierungsprozesse reagiert auch der Staatsapparat selbst durch weitere Ausdifferenzierung, z.B. durch Schaffung von Ortsteilbeiräten in Großstädten.

»Lokal« ist somit zunächst einmal lediglich als Abgrenzung zu regionalen, nationalen, globalen — kurz: überlokalen politischen Strukturen definiert. Wenn wir in der weiteren Diskussion des lokalen Staats vor allem die politischen Prozesse im und um den Apparat der kommunalen Selbstverwaltung in Großstädten im Auge haben, so hat das vor allem einen historischen Grund: Noch weniger als etwa in England stimmt in Deutschland die Vorstellung von der Kommune als »verlängertem Arm« des Zentralstaats mit der historischen Ent-

wicklung überein. Bereits vor der Entstehung eines deutschen Nationalstaats sind zu Beginn des 19. Jahrhunderts in Preußen und anderen deutschen Staaten wesentliche Strukturen der Selbstverwaltung der Städte geschaffen worden. Die Form dieser frühen bürgerlichen Kommunalverfassung ist im Zuge der Entfaltung der bürgerlichen Gesellschaft und des Nationalstaats mit parlamentarischer Demokratie im Laufe des 19. Jahrhunderts zunächst mehrfach umgestaltet worden und hat erst im 20. Jahrhundert die Gestalt einer demokratischen Verfassung (wieder-)erlangt (Rodenstein 1974). Festzuhalten bleibt: Ebenso wie der Kapitalismus den Staat (wenn auch nicht die bürgerliche Demokratie), so hat auch der deutsche Nationalstaat die kommunale Selbstverwaltung (wenn auch nicht den Apparat der modernen großstädtischen Verwaltung) bereits vorgefunden. Die Veränderungen, die der lokale Staat im Laufe dieser Entwicklung genommen hat, bezogen sich nicht nur auf die Funktionen der lokalen Ebene und die Formen der lokalen politischen Prozesse, sondern auch auf die räumlichen Grenzen der Kommunen. Zuletzt ist Ende der 60er/Anfang der 70er Jahre (wie in den meisten anderen westeuropäischen Ländern) die Zahl der Gemeinden verringert und deren Flächenausdehnung erheblich vergrößert worden; damit sind auch im ländlichen Raum stadähnliche Verwaltungseinheiten geschaffen worden. Die räumlichen Grenzen der Stadt sind selbst Gegenstand sozialer Auseinandersetzungen und verändern sich im historischen Prozess. In der Auseinandersetzung mit dem lokalen Staat kommt es also weniger darauf an, die räumlichen Grenzen dessen, was als Stadt bezeichnet wird, möglichst genau zu definieren, sondern darauf, möglichst genau anzugeben, wie das jeweilige historische Verhältnis zwischen lokalen und überlokalen (also nicht auf die kommunalen Apparate bezogenen) politischen Prozessen strukturiert ist.

### *'Relative Autonomie' des lokalen Staats*

Wenn wir davon ausgehen, daß sich aus der mehrschichtigen Widersprüchlichkeit des kapitalistischen Staats die »relative Autonomie« politischer von ökonomischen Prozessen ergibt, so müssen wir fragen, wie sich diese »relative Autonomie« im Hinblick auf die lokale Ebene näher bestimmen läßt. Wir wollen dabei versuchen, den Begriff nicht als leere Formel zu verwenden, mit der Schwierigkeiten bei der Definition von Abhängigkeiten verdeckt werden, sondern die Bedingungen aufzuspüren, die auch auf der lokalen Ebene eine Eigen- und Eigengesetzlichkeit der politischen Konflikte, Auseinandersetzungen, Diskurse und Konsensbildungen schaffen und zugleich die politischen Prozesse und Entscheidungen an die Bedingungen und Auswirkungen des kapitalistischen Akkumulationszyklus zurückbinden. Das Verhältnis von lokalem zu zentralem Staat ist dabei nur eines von mehreren strukturierenden Elementen.

Zunächst sind die Städte über die Einnahmeseite ihres Kommunalhaushalts partiell an die Entwicklung der jeweiligen örtlichen Wirtschaft zurückgebunden. In allen westeuropäischen Ländern besteht ein Teil der Einnahmen der Städte aus direkten Kommunalsteuern. Auch wenn deren Anteil an den Gesamteinnahmen der Kommunen in der historischen Entwicklung zurückgegangen ist, sind die Städte dennoch weiterhin in erheblichem Maße auch von diesen Einnahmen abhängig. Dabei kann es sich um eine Besteuerung der städti-

schen Grundrente handeln (wie in England mit den rates), um eine Beteiligung an der Einkommensbesteuerung der Einwohnerschaft mit einer gewissen Quote am gesamten lokalen Aufkommen dieser Steuerart oder um eine Besteuerung des Ertrags oder des Umsatzes der lokalen Wirtschaft. Welche Form der Steuer überwiegt, bestimmt in gewisser Weise auch den kommunalpolitischen Handlungsrahmen: Während sich die Kommunen mit der Höhe der Gewerbesteuer an eine Schwelle herantasten können, oberhalb derer eine weitere Erhöhung der Quote zur Senkung des Steueraufkommens (infolge von dadurch geschaffenen Abwanderungsanreizen für örtliche Betriebe) führt, stellen Grundsteuern (sofern sie auch auf Boden mit Wohnnutzung erhoben werden) auch einen Zugriff auf den Konsumtionsfonds der lokalen Bevölkerung dar, ähnlich wie die Beteiligung an der Einkommenssteuer, die allerdings das Interesse der Stadtregierung an einer Bewohnerschaft mit höherem Einkommen eher verstärkt. Gerade eine gewisse Autonomie der lokalen Wirtschafts- und Steuerpolitik erlaubt, daß die einzelnen Kommunen in Konkurrenz zueinander treten können. In Deutschland ging es in der Expansionsphase der 50er und 60er Jahre dabei hauptsächlich darum, durch Industrie- und Gewerbeansiedlungen die Basis für die Gewerbesteuer zu vergrößern. Nach der Umstellung der Gemeindefinanzen auf einere stärkere Beteiligung an der Einkommenssteuer geht es seit 1970 vor allem darum, Bewohnerschichten mit höherem Einkommen zu gewinnen (die ja außer als Steuerzahler auch als kaufkräftige Nachfrager große Teile der lokalen Wirtschaft und damit mittelbar auch das Steueraufkommen aus anderen Quellen beeinflussen). Der Mechanismus der interkommunalen Konkurrenz — sei es zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden um zahlungskräftige Bewohner, sei es zwischen verschiedenen Regionen um expandierende Betriebe — führt in jedem Fall dazu, daß schon im Interesse der Sicherung und größtmöglichen Steigerung der kommunalen Einnahmen die Gemeinden vermuteten oder tatsächlichen Interessen der entsprechenden Betriebe und Bevölkerungsschichten gerecht zu werden versuchen. In dieser vermittelten Form können bestimmte Interessen der 'besitzenden Klassen' in die lokale Politik einfließen. Diese Form der Rückbindung an die lokale Ökonomie, die sich nicht etwa als persönliche Abhängigkeit oder Beziehungsgeflecht zwischen »Stadtmanagern« herstellt und auch nicht Ergebnis der Instrumentalisierung »des« Staates durch »das« Kapital oder einer entsprechenden Verschwörung ist, stellt sich im politischen Diskurs überwiegend als verobjektivierter »Sachzwang« dar. Inwieweit dieser Sachzwang allerdings als solcher allgemein akzeptiert wird, also konsensfähig ist, ist Ergebnis historisch entstandener politischer Kompromisse und steht unter veränderten Bedingungen jeweils wieder zur Disposition. Wenn — wie in englischen Gemeinden mit linker Labour-Mehrheit — die kommunale Finanzautonomie dazu benutzt wird, durch verbesserte städtische Leistungen für Arbeiter und Unterschicht-Gruppen ein Gegengewicht zur zentralstaatlichen Austerity-Politik zu schaffen, so kann der Zentralstaat versuchen, die Kompromißgrundlage zu verändern und — etwa durch Schaffung steuerfreier »Unternehmenszonen« — den Kommunen die Besteuerungsgrundlagen zu entziehen. Umgekehrt könnte eine geringere Abhängigkeit von Kommunalsteuern und ein höherer Anteil an zentralstaatlichen Finanzzuweisungen den Konkurrenzdruck der Kommunen untereinander abbauen und damit ihren Handlungsspielraum vergrößern — es sei denn die Form der Verteilung dieser Zuweisungen wäre so ausgestaltet, daß eine Konkurrenz der Kommunen um diese Mittel provoziert wird. Je-

denfalls wird an diesem Beispiel deutlich, daß die Kommunalpolitik nicht allein schon deshalb »besser« oder »demokratischer« wird, weil sie unabhängig vom Zentralstaat erfolgt. Entscheidend ist vielmehr, *wie* der kommunale Handlungsspielraum strukturiert ist und wie er ausgenutzt wird. Bisher sorgen die Abhängigkeit der Kommunalsteuern von der lokalen Wirtschaft und der Mechanismus der interkommunalen Konkurrenz für eine starke Rückbindung der lokalen Politik an die lokale Ökonomie.

Auch in der Ausgabenpolitik sind die Kommunen keineswegs unabhängig von der lokalen Ökonomie. Ihre Abhängigkeit betrifft zu einen die Frage von kommunalen Infrastrukturreinrichtungen, die als Voraussetzung für den örtlichen Handel und die örtliche Produktion erforderlich sind (oder als erforderlich gelten), zum anderen die Frage von Sozialleistungen und Sozialeinrichtungen, die als Ergänzung oder Kompensation von Lohninkommen oder daraus bestrittenem privatem Konsum notwendig sind. Steigende regionale oder lokale Dauerarbeitslosigkeit etwa machen höhere kommunale Sozialausgaben notwendig. Die Abhängigkeit des lokalen vom zentralen Staat ist an diesem Punkt gerade in den letzten Jahren wieder deutlich geworden, da zusätzliche Restriktionen für Versicherungsleistungen bei Arbeitslosigkeit mehr Dauerarbeitslose von der kommunalen Sozialhilfe abhängig gemacht haben. Eine zentralstaatlich durchgesetzte Entlastung der Arbeitslosenversicherung hat zu zu einer höheren Belastung der Kommunalhaushalte geführt. Als Nebeneffekt wurde damit ein stärkerer Druck auf die Städte erzeugt, ihre Politik unter dem Etikett der Arbeitsplatzsicherung enger an den Erfordernissen der lokalen Ökonomie auszurichten. Allerdings ist die Tatsache, daß in der Bundesrepublik die Versicherung gegen Arbeitslosigkeit zentral organisiert ist, die Sozialhilfe aber kommunal, keineswegs eine zwingend vorgegebene Struktur des kapitalistischen Staates. Auch begründet die kommunale Verwaltung der Sozialhilfe keinen besonders großen Handlungsspielraum, da bundesgesetzliche Regelungen hier enge Grenzen setzen. — Die Rückbindung der lokalen Politik an die Ökonomie ist nicht begrenzt auf die lokale Ebene. Der Staat als »Steuerstaat« ist ja *insgesamt* in den gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsprozeß eingebunden. Daß ein höherer Anteil zentralstaatlicher Mittelzuweisung unter bestimmten Bedingungen die kommunale Handlungsautonomie vergrößern kann, bezieht sich lediglich auf die Autonomie der einzelnen Stadt im Verhältnis zur jeweiligen lokalen Ökonomie, während die Kommunen insgesamt Teil des Steuerstaats bleiben.

Wenn wir die doppelte Rückbindung des lokalen Staats an die Ökonomie — zum einen als Teil des Steuerstaats, zum anderen in seiner Abhängigkeit von der lokalen Wirtschaft — betont haben, so bleibt doch der *politische* Handlungsspielraum, der Aspekt der Autonomie des Politischen festzuhalten. Die Rückbindung des Staates an die Ökonomie ist ja keineswegs ein Nullsummenspiel derart, daß das gesellschaftliche Steueraufkommen fixiert wäre und nur die Verteilung innerhalb des Staates auf einzelne Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden) zur Debatte stünde. Die Diskussion um 'Staatsquote' und um 'keynesianische' Konzepte der Wirtschaftspolitik zeigt vielmehr, daß unter bestimmten Bedingungen durch Erhöhung der Staatsquote und eine entsprechende Ausgabenpolitik, die auch den Ausbau sozialstaatlicher Leistungen einschließt, die Akkumulationsbedingungen des privaten Kapitals und damit auch die Besteuerungsgrundlagen für den kapitalistischen Staat verbessert werden können (Gough 1979; M. Krätke 1984; Lutz 1986).

Eine solche 'Autonomie' des Politischen besteht auch auf der lokalen Ebene. Die Möglichkeiten einer *lokalen* Wirtschaftspolitik sind allerdings gering. Hier können die Kommunen lediglich versuchen, auszutesten, wie weit den formulierten oder vermeintlichen Kapitalverwertungsinteressen tatsächlich entgegengekommen werden muß. Es gibt aber einen weiten Bereich städtischer Politik — von der Sozial-, Bildungs- und Kulturpolitik über die Ausgestaltung öffentlicher Einrichtungen bis hin zur Stadtplanung —, in dem eigene, sozial orientierte Ziele durch die lokale Politik verfolgt werden können. Im Rahmen zentralstaatlicher Mittel und Konditionen kann dies bis hin zu einer eigenständigen kommunalen Beschäftigungspolitik gehen. Empirische Untersuchungen zur Situation von Arbeitslosen und Armen in verschiedenen Großstädten der BRD deuten darauf hin, daß gerade in Städten, deren eigene ökonomische Basis einen Schrumpfungsprozeß durchmacht, durch kommunale Maßnahmen mehr Erleichterungen und Hilfen für Unterschichtgruppen bereitgestellt werden, als in den »reichen« Städten (Krämer-Badoni/Ruhstrat 1986; Breckner/Schmals 1986). Es hat den Anschein, als hätten die politischen Interessen ökonomisch benachteiligter Gruppen im lokalen System bessere Durchsetzungschancen, wenn die Wachstums- und Modernisierungsperspektive ohnehin nicht glaubhaft ist. Derartige Spielräume erlauben durchaus eine autonome Orientierung der lokalen Politik.

Die »relative Autonomie« des lokalen Staats von der Ökonomie ist doppelt bestimmt: gegenüber der eigenen regionalen/lokalen ökonomischen Basis und gegenüber dem Zentralstaat, in dessen steuerstaatlichem System die Kommunen die unterste Ebene bilden. Auch innerhalb des politischen Systems selber haben die Kommunen bei weitem keine vollständige Handlungsautonomie. Es hat sogar den Anschein, als wäre diese weitaus geringer als die des Nationalstaats. Doch sind auch die unter US-Hegemonie stehenden Nationalstaaten in weitaus geringerem Maße autonom, als das Spiel auf der bundespolitischen Bühne uns weismachen will. Die Kommunalverfassung ist Teil der nationalen Verfassung, die kommunale Verwaltung untersteht der Kontrolle der Bundesländer und der nationalen Verwaltungsgerichtsbarkeit, die Kommunalpolitik ist auch Teil der Parteipolitik von — überwiegend — bundesweit operierenden politischen Parteien. Auf der anderen Seite entstehen immer wieder Konfliktlinien quer zu traditionellen parteipolitischen Kontroversen zwischen der Bundes- oder der Länderebene und den Kommunen: um den Finanzausgleich, um die Sozialpolitik, um einzelne fachpolitische Sektoren wie Wohnungsversorgung, Strukturpolitik oder Stadt- und Regionalplanung. Die Artikulation kommunaler Interessen ist im Staatsapparat auch institutionalisiert: von kommunalen Spitzenverbänden über die Institution der Verhandlungen über den Finanzausgleich bis hin zur Beteiligung der Kommunen an der Regionalplanung (zu einzelnen Sektoren vgl. die Beiträge von Hesse u. a. 1983). Diese kommunale »Opposition« — sei es in institutionalisierten Formen, sei es im öffentlichen Diskurs — erfüllt wichtige Funktionen für die Legitimationsbeschaffung durch den Staatsapparat: Eine Vielzahl gesellschaftlicher Probleme werden vom politischen System dadurch perzipiert, daß sie auf lokaler Ebene geäußert und wahrgenommen werden und dadurch als politischer »Handlungsbedarf« erscheinen. Umgekehrt gelingt auch die Feinsteuerung, also die Abstimmung auf jeweils lokal unterschiedliche Problemlagen dadurch, daß auf der lokalen Ebene autonome Handlungsmöglichkeiten geschaffen werden. In diesem Sinne ist der Offe'schen These von der »Pufferzone« zuzustimmen. Allerdings erzeugt diese Form der

Legitimationsbeschaffung die Notwendigkeit, einen Raum lokaler Autonomie offenzuhalten, der auch die Möglichkeit der Entfaltung oppositioneller Ansätze beinhaltet. Im Hinblick auf die Rückbindung an die Ökonomie sind die lokalen politischen Konflikte 'Klassenkonflikte': Auseinandersetzungen um die lokale Beschäftigungspolitik, um die Ausgabenverteilung, um produktionsbezogene Infrastruktur vs. Sozialleistungen und -einrichtungen. Viele lokalstaatliche Leistungen können jedoch nicht eindeutig einem bestimmten 'Klasseninteresse' zugeordnet werden. Bei denjenigen »öffentlichen Gütern«, bei denen prinzipiell keine gesellschaftliche Gruppe von der Nutzung ausgeschlossen ist, kann es aber klassen-spezifische Bevorzugungen/Benachteiligungen durch die Ausgestaltung der jeweiligen Einrichtungen oder Leistungen geben. Eine Vielzahl von lokalpolitischen Konfliktpunkten lassen sich jedoch nicht ohne weiteres bestimmten Klassenpositionen zuordnen, sondern liegen gerade »quer« dazu: Der gesamte Bereich, der mit dem etwas unscharfen Begriff der »Umweltqualität« gekennzeichnet wird, ist dadurch charakterisiert, daß es um die Abwehr allgemeiner Risiken oder die Erreichung allgemeiner Qualitäten geht (Beck 1986). Stadtplanung und stadträumliche Verteilungen von Einrichtungen, Bildungs- und Kulturpolitik sind auf der städtischen Ebene typische »Non-class-issues«. Selbstverständlich sind Konflikte um derartige Fragen von den Klassenverhältnissen überformt — die Bourgeoisie hat allemal bessere individuelle Kompensations- und Abwehrmöglichkeiten als die anderen gesellschaftlichen Klassen — aber sie sind eben nur klassenspezifisch *überformt* und nicht vom kapitalistischem Ausbeutungsverhältnis bestimmt. Dies gilt nicht nur auf der lokalen, sondern auch auf der nationalen Ebene — die neuen sozialen Bewegungen, in denen sich solche Probleme artikulieren, sind ja nicht zwangsläufig städtische oder lokale: Frauenbewegung, Friedensbewegung und Ökologiebewegung organisieren sich auch national und zunehmend international. Was die Bedeutung der »Non-class-issues« für den lokalen Staat ausmacht, ist die Konkretheit, in denen sich die Probleme und Risiken auf der lokalen Ebene zeigen. Entsprechend lokalisieren sich auch die Auseinandersetzungen: Mutlangen wird blockiert, in Kreuzberg oder St. Pauli werden Häuser besetzt, und wenn im Wald von Wackersdorf die WAA-Gegner spazierengehen, versucht der Oberpfälzer Landrat sie als *zugereiste* Chaoten zu diffamieren. Der lokale Staat ist die Ebene, wo sich bei konkreten Konflikten oder auch unter Hinweis auf konkret erreichte Fortschritte oder Zugeständnisse oppositionelle Bewegungen quer zu den Klassengegensätzen artikulieren. Entsprechend sind auch historisch in der BRD rot-grüne Koalitionen zuerst in Kassel und Berlin-Kreuzberg und erst später in einem Bundesland mehrheitsfähig geworden.

### *Der gesellschaftliche Umbauprozess auf lokaler Ebene*

»Die« Funktion »des« lokalen Staats läßt sich nicht theoretisch bestimmen, wir können aber feststellen, welche Veränderungen den gesellschaftlichen Entwicklungs- und Umbauprozess *auf der lokalen Ebene* charakterisieren, und in welchen Formen der lokale Staat diesen vorantreibt oder modifiziert. Dabei bestehen wir darauf, daß die sozialen Prozesse im und um den lokalen Staat weder ausschließlich als Klassenkonflikte noch als ausschließlich lokale Prozesse begriffen werden können. Auch sind sie weder vom Zentralstaat noch von der Ökonomie bzw. 'den' Kapitalinteressen vollständig determiniert, vielmehr produzieren

sie widersprüchliche und kompromißhafte Strukturen, die sowohl von sozialen/politischen Bewegungen als auch von veränderten Kapitalinteressen (direkt oder durch staatliche Organe vermittelt) wieder zur Disposition gestellt werden. Der lokale Staat ist somit eine Form neben anderen, in denen die gesellschaftlichen Widersprüche im kapitalistischen Staat bearbeitet werden.

Wir sehen eine länger anhaltende Phase eines breiten gesellschaftlichen Konsens mit einer bestimmten Weise der Bearbeitung dieser gesellschaftlichen Widersprüche — Aglietta und Hirsch folgend kann man sie als »fordistisch« oder Altwater folgend als »keynesianisch« bezeichnen — seit Mitte der 1970er Jahre im Umbruch und fragen, welche Veränderungen der lokale Staat in diesem Umbauprozess erfährt bzw. welche Rolle die lokalstaatliche Ebene dabei spielt. Wenn von Umbruch der Regulationsweise oder gesellschaftlich-ökonomischem Umbauprozess die Rede ist, so ist beides damit gemeint: die Kontinuität kapitalistischer Verwertung und Akkumulation und deren Krise, in der sich neue Formen der Bearbeitung gesellschaftlicher Konflikte herausbilden.

#### a) Durchkapitalisierung

Als langfristige Entwicklung, die auch durch den gegenwärtigen Umbauprozess nicht gebremst oder umgekehrt wird, sehen wir die *Durchkapitalisierung* immer weiterer Lebensbereiche, die auch vor der staatlichen Aufgabenerfüllung selbst nicht halt macht. Die Tatsache, daß historisch immer mehr Aufgaben vom privaten in den öffentlichen/staatlichen Bereich übergegangen sind, ist längst nicht gleichzusetzen mit einer Entkapitalisierung. Es kommt nicht in erster Linie darauf an, ob gesellschaftliche Aufgaben durch den Staat oder durch privates Kapital/privaten Konsum erfüllt werden (nicht 'Staat oder Markt' ist die Alternative, sondern in welchen *Formen* dies geschieht). Weithin hat eine zunehmende 'Durchstaatlichung' der Gesellschaft erst die Durchkapitalisierung der Reproduktion der Arbeitskraft ermöglicht (Lutz 1984), und zwar sowohl durch sozialstaatliche Leistungen, durch Kompensation oder Ergänzung der Lohneinkommen als Unterstützung des privaten Konsums, als auch durch Übernahme kapitalistischer Produktionsformen in den Staatsapparat (einschließlich der halbautonomen/halbstaatlichen Organisationen) zur Schaffung von Infrastruktur- und Sozialeinrichtungen. Der lokale Staat als die Ebene, durch die ein ganz wesentlicher Teil der öffentlichen Investitionen getätigt, private Investitionen angeht und unterstützt und die kollektive/soziale Konsumtion organisiert werden, spielt in diesem Prozeß der Durchkapitalisierung eine wichtige Rolle.

*Exemplarisch* wollen wir den Prozeß der Durchstaatlichung/Durchkapitalisierung am Beispiel der Entwicklung des Massenwohnungsbaus/der Wohnungspolitik darlegen. Während bestimmte Risiken der proletarischen Reproduktion durch versicherungstechnische Lösungen (Altersrente, Invalidität, Krankheit) Ende der 1880er Jahre bearbeitet wurden und damit die Grundlage für die Entwicklung des modernen Sozialstaates gelegt wurde, bedurfte es einer dramatischen Verschärfung der Wohnungsnot, ehe die sozialpolitisch schon Ende des 19. Jahrhunderts diskutierten Staatseingriffe zur Verbesserung der Wohnungsverorgung in die Tat umgesetzt wurden. Gegen Ende des 1. Weltkriegs erhielt ein wohnungspolitisches Instrumentarium Gesetzeskraft, das nach 1919 von den Sozialdemokraten über-

nommen und ausgeweitet wurde. Diese »Wohnungszwangsbewirtschaftung« sah ein Verbot von Mietsteigerungen, ein Belegungsrecht für freiwerdende Mietwohnungen und den Kündigungsschutz für Mieter vor (Niethammer 1979). Ziel dieser Maßnahmen war es, angesichts zunehmenden und für die Nachkriegszeit erwarteten weiter steigenden Wohnungsmangels die Möglichkeit der Hauseigentümer zu beschneiden, schrankenlose Extraprofite auf Kosten der Wohnungsmieter zu machen. Eine entscheidende Weiterentwicklung stellte die staatliche Wohnungsbauförderung dar, die mit dem Hauszinssteuergesetz 1924 eingeführt wurde. Die aus dem Hauszinssteueraufkommen finanzierten staatlichen Subventionen wurden in Form von zinsgünstigen oder zinslosen Darlehen vergeben. Mit dieser staatlichen Subvention ist der Mietwohnungsbau, der schon mit der Vorkriegskrise um 1910 fast völlig zum Erliegen gekommen war und auch zwischen 1919 und 1923 ein nur sehr geringes Volumen erreicht hatte, wieder angekurbelt worden. Durch 'Vergesellschaftung' eines Teils der Investitionskosten wurde Bedingungen geschaffen, unter denen private Investitionen in den Wohnungsbau wieder profitabel waren.

Nach dem 2. Weltkrieg wurde das Gewicht staatlicher Interventionen und Subventionen angesichts des massiven Wohnungsmangels vergrößert: Die Instrumente der »Wohnungszwangswirtschaft« im Bestand und die Wohnungsbauförderung, der Ersatz privaten Kapitals durch öffentliche Mittel, wurden reaktiviert. Allerdings sind bereits in das erste bundesrepublikanische Wohnungsbaugesetz von 1950 Strukturen eingebaut, die langfristig den Rückzug des Staates vorsahen: Neben den in den 20er Jahren bevorzugten gemeinnützigen, kommunalen oder genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen waren beim 'Sozialen Wohnungsbau' in der BRD von vornherein auch private Bauherren zugelassen, und da die mit der Förderung verbundenen Bindungen (Miethöhe, Einkommensgrenze für Mieter, anfangs kommunales Belegungsrecht) zeitlich befristet sind, ist die spätere Privatisierung der öffentlich geförderten Wohnungen von Anfang an vorgesehen worden. Weitere Schritte, die dem privaten Kapital mehr und mehr Raum im Wohnungssektor eröffnet haben, waren die besondere Förderung von Eigenheimen und Eigentumswohnungen (seit 1956), die Aufhebung der Bodenpreiskontrolle (ebenfalls 1956), die allmähliche Reduktion der öffentlichen Darlehen zugunsten von Kapitalmarkt-Hypotheken, die schrittweise Aufhebung der öffentlichen Mietpreiskontrolle im Vorkriegs-Wohnungsbestand zwischen 1960 und 1976 (Ausnahme: Berlin-West). Zwischen 1968 und 1972 erfolgte dann eine 'bahnbrechende' Umstellung der Förderung, seit der der Mietwohnungsbau zum überwiegenden Teil oder ganz aus privatem Kapital finanziert wird und der Staat einen Teil der Zins- und Tilgungsleistungen trägt. Seit Mitte der 70er Jahre hat vor allem die drastische Reduktion der direkten Förderung des Mietwohnungsbaus bei gleichzeitiger Ausweitung der steuerlichen Anreize für den Erwerb von Wohnungseigentum die Verwertungsmöglichkeiten im Wohnungssektor erheblich ausgeweitet: Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen, »Bauherren-« und »Erwerbermodelle« und der Eigenheimbau sind die wesentlichen Bereiche, in die seither staatliche Subventionen fließen. Dabei hat das Volumen der staatlichen Förderung laufend zugenommen, die Eröffnung immer neuer Kapitalanlagemöglichkeiten ist nicht durch eine Rücknahme der staatlichen Mittel sondern durch deren Umstrukturierung ermöglicht worden: Die Durchkapitalisierung der Wohnungsversorgung ist bis auf wenige Randbereiche abgeschlossen. Und sie ist Ergebnis einer weitgehenden 'Durchstaat-

lichung' des Wohnungssektors — ohne Subventionen in der einen oder anderen Form, ohne staatliche oder kommunale Infrastruktur- und Planungs-Vorleistungen geht heute im Wohnungsbau »gar nichts« mehr. Staatlicher Mitteleinsatz im Wohnungssektor hat sich zu einer großangelegten *Umverteilungs*-Maschinerie zur Ankurlung einer *kapitalistischen* Bau- und Wohnungswirtschaft entwickelt.

Diese generelle Tendenz der staatlich gestützten Durchkapitalisierung ist durch Gesetze und Verordnungen auf staatlicher Ebene (Bund, Länder) vorangetrieben worden, die Städte nehmen dabei jedoch eigenständige wichtige Funktionen wahr. Von Bedeutung für die *lokale* Wohnungsversorgung ist vor allem die kommunale Politik in den Bereichen (1.) Stadtplanung und Stadtentwicklung, (2.) kommunaler Grundbesitz/Bodenpolitik, (3.) Bau- und Wohnungsaufsicht und (4.) kommunale Wohnungsbauförderung. Diese Aufgabenfelder verteilen sich auf verschiedene Ressorts der Stadtverwaltungen. Ihre jeweilige fachpolitische Zielsetzung kann Gegenstand von Auseinandersetzungen auf der lokalen Ebene sein, zudem stehen die einzelnen Ressorts untereinander in Konkurrenz und Auseinandersetzung. So ist z.B. der Konflikt zwischen dem fiskalischen Ziel der Erhaltung und Steigerung der kommunalen Einnahmen und den sozialen und planerischen Aufgaben, die zu erfüllen sind, als Konflikt zwischen verschiedenen Ämtern in die Struktur der Kommunalverwaltung eingebaut. Die Großstädte sind vor allem durch den Umbau der Subventionspolitik, die Bund und Länder Mitte der 70er Jahre vorgenommen haben, in die Lage geraten, sich mit den sozialen Folgen der erweiterten Möglichkeiten privater Verwertung im Wohnungssektor auseinandersetzen zu müssen: Das Übergewicht der steuerlichen gegenüber direkten Subventionen hat die Möglichkeiten einer sozialen oder räumlichen Steuerung der Wohnungsbauinvestitionen reduziert. Die Kernstädte der Ballungszentren mit knappen Baulandreserven, hohen Bau- und Bodenpreisen und einem höheren Anteil an Bewohnern mit geringem Einkommen sind gegenüber Umlandgemeinden und Mittelstädten strukturell benachteiligt. Sie wenden z.T. erhebliche Mittel auf, um durch Bereitstellung von Bauland, durch ergänzende Subventionen, durch Ankauf von Wohnungs-Belegungsrechten und durch Maßnahmen im Rahmen der Stadtplanung (Erhaltungssatzungen, Gebotsregelungen etc.) entsprechend ihren lokalen sozial- und stadtplanerischen Zielen die Entwicklung des Wohnungsmarkts und der Wohnungsversorgung der städtischen Bevölkerung zu steuern. Dabei ist die Politik auf der lokalen Ebene jedoch auch in sich widersprüchlich. So kompensieren Maßnahmen wie die Bereitstellung von Bauland aus kommunalem Grundbesitz oder wie die Verbesserung des Wohnumfelds in innerstädtischen Altbauquartieren nicht die soziale Selektivität der Eigentumsförderung, sondern können höchstens den Abwanderungstendenzen betuchter Stadtbürger entgegenwirken: Die regionale wird so zu einem Teil in eine kleinräumige innerstädtische Segregation umgemünzt (Krätke u.a. 1984, 26 ff.)

Der generellen Tendenz zur Erleichterung der Kapitalverwertung wird dadurch aber nicht entgegengewirkt, vielmehr wird ihr mit kommunalen Maßnahmen noch *der Weg geebnet*. Andererseits entwickeln einzelne Städte Ansätze eines 'sozial' orientierten Vorgehens, insbesondere in der Stadterneuerung, versuchen, die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen und die Luxusmodernisierung in bestimmten Stadtteilen zu hemmen. Hinzu kommen Versuche, eine kompensatorische Politik der Sicherung von Sozialbindungen

(durch kommunale Zusatzsubventionen im Neubau und durch Ankauf von Belegungsbindungen im Bestand, durch eine konsequente Anwendung des Zweckentfremdungsverbots usw.) in eigener Kompetenz zu entwickeln.

Auf der lokalen Ebene der Wohnungsversorgung hat sich die Durchkapitalisierung auch *innerhalb* der Staatsorganisation durchgesetzt: Vor allem in Deutschland sind die vom lokalen Staat zur Erweiterung des Angebots von Sozialmietwohnungen selbst geschaffenen 'gemeinnützigen' kommunalen Wohnungsbauträger in *kapitalistisch-angepaßte Formen* der öffentlichen Gemeinwirtschaft (Krätke 1987) überführt worden. Die Organisation des 'gemeinnützigen' Wohnungsbaus der Kommunen in unternehmerisch verselbständigten Kapitalgesellschaften, die eine Selbstfinanzierung aus Gewinnen und eine Unternehmensführung nach dem 'Verzinsungsprinzip' aufweisen, verleiht diesen Wohnungsbaugesellschaften den Charakter von *staatskapitalistischen* Unternehmen. Die kapitalistisch-angepaßte Form kommunaler Wohnungsbauträger ist in Deutschland seit den 20er Jahren mehr und mehr durchgesetzt worden. Dagegen hat sich z.B. in England unter dem Einfluß kommunal-sozialistischer Bestrebungen der Arbeiterbewegung bis heute im Grundsatz eine Organisationsform des kommunalen Wohnungsbaus gehalten, bei welcher der lokale Staat als 'Nicht-Kapitalist' auftritt (Merrett 1979). Im Unterschied dazu wünschten in Deutschland die im lokalen Staat herrschenden Kräfte (einschließlich sozialdemokratischer Lokalregierungen) die »Selbstfinanzierung der kommunalen Unternehmen aus Gewinnen und in einigen Fällen darüber hinaus noch Entnahme eines Gewinns« (Weisser 1959). Die staatskapitalistische Organisationsform und Unternehmensführung der 'gemeinnützigen' kommunalen Wohnungsbaugesellschaften bedeutet zugleich eine *Privatisierung* der Geschäftspolitik solcher öffentlichen Unternehmen. Im Falle lokaler Konflikte um die Tätigkeit der kommunalen Unternehmen oder Proteste dagegen wird vordergründig beklagt, daß sich diese von den parlamentarisch-politischen Entscheidungsgremien des lokalen Staats nicht ausreichend kontrollieren und programmieren lassen und den Sozialwohnungsbau nach eingefahrenen betriebswirtschaftlichen Grundsätzen betreiben (Steinbach 1983). Es wird aber ganz außer acht gelassen, daß die kommunalen Wohnungsbauträger (bereits seit den 20er Jahren) mit bewußter politischer Absicht von der Lokalregierung und Gemeindeverwaltung verselbständigt wurden — die sog. Organisationsprivatisierung innerhalb des öffentlichen Sektors. Zur Begründung wurde stets behauptet, daß nur auf diese Weise die 'Bürokratisierung' eines Wohnungsbaus in eigener Regie der Gemeinde zu vermeiden sei. Tatsächlich war die *politische* Entscheidung im lokalen Staat, auch im Falle einer direkten Beteiligung der Gemeinde am Wohnungsbau nur 'marktkonforme' Ausgestaltungen des kommunalen Wohnungsbaus zuzulassen, von größerer Bedeutung, ebenso wie das Bemühen, kommunale Eigenunternehmen vom Einfluß veränderlicher politischer Kräfteverhältnisse bzw. von der Möglichkeit, diese für reformsozialistische Experimente einzusetzen, freizuhalten.

Die Tendenz der Durchkapitalisierung/Durchstaatlichung haben wir am Beispiel der Wohnungsversorgung hauptsächlich unter dem Aspekt der Sicherung und Erweiterung von Möglichkeiten der Kapitalverwertung im Wohnungssektor dargelegt. Diese Tendenz kann jedoch nicht auf den wohnungswirtschaftlichen Aspekt reduziert werden. Die staatliche Intervention und Subvention des Wohnungsbaus war von Anfang an mit städtebaulichen

und 'wohnungsreformerischen' Zielen verbunden. Fragen der technischen Ausstattung der Gebäude, der Mindestgröße für familiengerechte Wohnungen und des 'hygienischen' Städtebaus waren für die Wohnungsreformdiskussion schon im 19. Jahrhundert mindestens von ebenso großer Bedeutung wie das Finanzierungs- und Mietpreisproblem. Der öffentlich geförderte Wohnungs- und Siedlungsbau hat viele dieser Reformvorstellungen in die konkrete Planung und Realisierung der Wohnanlagen umgesetzt — Wohnungsbau wurde, was er das ganze 19. Jahrhundert hindurch kaum je war, ein zentrales Gebiet der Architektur. Mit der immer rationeller durchgeplanten Wohnung — angefangen bei den Studien über Kücheneinrichtungen und Arbeitsabläufe im Haushalt, die etwa zur Entwicklung der »Frankfurter Küche« in den 20er Jahren geführt haben, über die Diskussionen um die »Wohnung für das Existenzminimum« in den 30er Jahren, die zum Ziel hatte, auf minimierter Fläche eine rationelle Erfüllung aller Wohnfunktionen zu ermöglichen, bis hin zur Normung von Planungsvorgaben für Wohnungsgrundrisse im Rahmen der DIN-Normen in der BRD zieht sich ein roter Faden der Standardisierung und Rationalisierung des Wohnens und mittelbar des Alltagslebens. Besonders deutlich kommt diese Tendenz am Beispiel des Siedlungsbaus zutage: Bis in frühsozialistische Projekte läßt sich eine Linie zurück verfolgen, die mit Mitteln des Siedlungsbaus sozial- und »lebens«-reformerische Ziele anstrebte. Entsprechende Projekte blieben im 19. Jahrhundert noch weitgehend Propaganda und waren mehr von der guten Absicht der jeweiligen Reformen als von tatsächlicher Wirksamkeit geprägt. Mit der Einführung staatlicher Subventionen war von den 20er Jahren an jedoch die materielle Grundlage vorhanden, geschlossene, gegen das übrige Stadtgebiet räumlich abgesetzte und gestalterisch durchgeplante Siedlungen zu schaffen. Die Siedlung, Großsiedlung, Trabantenstadt wurde in immer weitergehender Durchplanung zum Leitmotiv des Massenwohnungsbaus. Erst die Krisenerscheinungen Mitte der 70er Jahre haben einen Bruch in dieser Entwicklung bewirkt. Nicht erst in der Nachkriegszeit, schon in den 20er Jahren war die Siedlung nicht nur ein Wohnungsversorgungs-, sondern auch ein sozialpädagogisches Konzept. Die Auswirkungen auf proletarische Lebensverhältnisse, Alltagserfahrungen und politische Einstellungen ergeben sich natürlich nicht allein aus wohnungsreformerischen Konzepten. Aber aus dem Zusammenwirken verschiedener gesellschaftlicher Entwicklungen, vor allem aus dem Ausbau zentralstaatlicher Sozialleistungen, hauptsächlich in den 60er Jahren (Renten- und Sozialversicherungsreform, Bildungsreform, Ausbau des Gesundheitswesens), ergab sich eine Neubestimmung der Funktionen von Familie und Nachbarschaft/Verwandschaft — informelle Hilfeleistungen werden zunehmend weniger erforderlich, durch öffentliche Sozialleistungen und modern ausgestattete Wohnungen/Wohngebiete unterstützt, wird die Familie auf ihren 'Kern' reduziert und auf die Funktion der physischen und vor allem der psychischen Reproduktion in geschützter Intimität beschränkt. Politische Öffentlichkeit und von Klassenlagen her strukturierte Milieus wurden im Rahmen dieser Gesamtentwicklung zerstört. »Rückständigen«, d.h. nicht-kapitalistischen Formen der Versorgung wird der Boden entzogen (Gronemeyer/Bahr 1977; Hartmann 1980). Besonders kraß und daher besonders konflikthaft hat sich die Durchsetzung dieses Durchstaatlichungs-/Durchkapitalisierungsprozesses in der Sanierung innerstädtischer Altbauquartiere und der dadurch erzwungenen Anpassung ihrer Bewohner an »moderne« Lebensformen vollzogen (Tessin 1983; Becker/Schulz zur Wiesch 1982).

## Deregulierung

Die langfristige Tendenz der Durchstaatlichung der Gesellschaft/Durchkapitalisierung der sozialen Reproduktion setzt sich nicht kontinuierlich, sondern in krisenhaften Entwicklungen durch: Schon am Beispiel der Wohnungspolitik und des Siedlungsbaus sind die Brüche, die eng mit ökonomischen und politischen Krisen korrespondieren, erwähnt worden. Wir können die gegenwärtige gesellschaftliche Entwicklung als tiefgreifenden Umbauprozess verstehen, bei dem es nicht allein um eine Umstellung der technischen Grundlagen der Akkumulation von Kapital geht (die etwa mit der Durchsetzung neuer »Basisinnovationen« abgeschlossen wäre), sondern in der die gesellschaftliche Regulation der Akkumulation und die Formen der politischen Konsensbeschaffung neu organisiert werden (Hirsch/ Roth 1986; Altvater u.a. 1983). Eine wesentliche Strategie der Durchsetzung von gesellschaftlichen Prozessen der Anpassung an veränderte Verwertungsbedingungen besteht in der *Deregulierung* oder Liberalisierung bisher staatlich regulierter Bereiche der gesellschaftlichen Reproduktion nach dem Motto »Mehr Markt — weniger Staat«. Dieses »weniger« bedeutet nicht, daß staatliche Einflußnahme oder staatliche Subventionsleistungen generell zurückgenommen würden, sondern daß ihre Form geändert wird: Staatlich vermittelte Sozialgarantien, die Teil des »keynesianischen« oder »fordistischen« Klassenkompromisses waren, werden abgebaut in der Hoffnung, daß Marktprozesse Anpassungsleistungen eher erzwingen können, als staatliche Maßnahmen, und daß der Markt sich selbst legitimiert als scheinbar objektiv und klassenneutral. Der Rückzug des Staates aus der Regulierung sozialer Beziehungen ist keine der Durchstaatlichung entgegengesetzte Tendenz, sondern ein mittelfristiger Prozeß, mit dem der Umbau der Gesellschaft und die Herausbildung neuer Formen der staatlichen Intervention beschleunigt wird.

Blieben wir beim Beispiel der Wohnungspolitik und des Wohnungsbaus: Bis Mitte der 70er Jahre hat der Staat ausschließlich den Neubau von Wohnungen subventioniert. Die Überproduktion von teuren Neubauwohnungen in bestimmten Regionen und städtischen Lagen, die sich 1974 als Wohnungsbaukrise bemerkbar machte, wurde mit als Argument benutzt, um von einem ausreichenden Wohnungsangebot und von der Notwendigkeit zu reden, Investitionen in den Bestand innerstädtischer Quartiere umzulenken. Der Kauf von Wohnungen aus dem Wohnungsbestand wurde nun vor allem durch Steuererleichterungen gefördert. Parallel dazu wurden neben die Sanierungsförderung (die bis dahin nahezu ausschließlich zur Subventionierung von Abriss und Neubebauung innerstädtischer Quartiere eingesetzt wurde) sowohl Steuernachlässe als auch direkte Subventionen für die Modernisierung von Altbauwohnungen eingeführt. Dieses Instrumentarium — später noch um »Wohnumfeldmaßnahmen« wie Verkehrsberuhigung und andere Verschönerungsprogramme für Innenstadtquartiere ergänzt und verfeinert — hat die Vermarktung von Altbaubeständen in zuvor unbekanntem Maßstab ermöglicht. Altbauten, als Investition längst abgeschrieben bzw. entwertet und damit bloße Rentenquelle, wurden durch Modernisierungsinvestitionen in einen neuen Verwertungszyklus geschleust; Luxusmodernisierungen führten zu rasanten Mietsteigerungen u. damit zur Bewohnerverdrängung. Besonders lukrativ gestaltet sich das Modernisierungsgeschäft, wenn gleichzeitig Miet- in Eigentumswohnungen umgewandelt werden und die nach Verdrängung der bisherigen

Bewohner freien Wohnungen verkauft werden — das Geschäft professioneller »Umwandler«. Im Gegensatz zur geplanten Flächensanierung vollziehen sich diese Prozesse ungeplant, entsprechend den Marktgesetzen, damit aber auch kleinteilig und fast unmerklich. Als Marktprozesse reagieren sie sensibel auf die zyklische Zinsbewegung und auf räumliche Umstrukturierungsprozesse. Da die Subvention in Form von Steuervergünstigungen gewährt wird, besteht ein Rechtsanspruch — während ein Investor, will er direkte Subventionen erhalten, in ein (wie immer begründetes) kommunales Sanierungsprogramm aufgenommen werden muß. Die »private«, steuerlich bezuschusste Wohnungsmodernisierung vollzieht sich planlos. Statt der massenhaften Vertreibung von Bewohnern ganzer Stadtteile entwickeln sich kleinräumige Segregationsprozesse: In ehemals stabilen Stadtteilen bilden sich Inseln des Luxus mit relativ homogener Yuppi-Bevölkerung heraus. Ohne daß sich die baulich-räumliche Struktur sehr verändert, haben sich die sozialen Verhältnisse innerhalb dieser physischen Struktur radikal gewandelt.

Ein großer Anreiz für die Städte, solche »Gentrification«-Prozesse einzelner Stadtteile zu unterstützen, z.B. durch kommunal finanzierte Wohnumfeldverbesserung, wurde mit der Beteiligung der Städte an der Einkommensteuer geschaffen. Auf lokaler Ebene ist aber auch die soziale »Kehrseite« dieser Prozesse zu bearbeiten: Vernichtung preiswerten Wohnraums führt zur Verschärfung der Wohnungsnot in anderen Stadtquartieren. Durch Sicherung kommunaler Belegungsbindungen und durch ergänzende Neubauförderung, aber auch durch Sozialhilfeaufwendungen zur Abwendung von Obdachlosigkeit müssen die Städte die sozialen Folgen solcher Aufwertungs- und Segregationsprozesse auffangen, was vor allem in wachsenden Regionen mit knappem Wohnungsangebot schwierig ist: Nirgendwo ist das Problem der Obdachlosigkeit in der BRD größer als im »reichen« München. Es ist auch nicht so, daß die Bevölkerung die Folgen dieser scheinbar neutralen Marktprozesse ohne Widerstand über sich ergehen ließe: Die Welle der Hausbesetzungen um 1980 stellt nur die vorderste Front eines breiten Widerstands gegen staatlich und kommunal geförderte Wohnraumvernichtung und Häuserspekulation dar.

Sozialplanung und Mieterberatung, die Ausarbeitung von Modellen der Bewohnerbeteiligung, die Entwicklung von Planungsverfahren für die »behaltsame« oder »bewohnerorientierte« Stadterneuerung, die Anwendung regulativer Instrumente auf lokaler Ebene sind gegen Deregulierungstendenzen gerichtete Maßnahmen, die sich in der politisierten Auseinandersetzung mit städtischen sozialen Bewegungen im lokalen Staat entwickelt haben (S. Krätke u.a. 1984). Es sind überwiegend Formen der Problembearbeitung, die besonders gut »lokalisierbar« sind: Als stadtplanerische Instrumente sind sie in der Regel begrenzt auf kleine, räumlich definierte Teilgebiete der Stadt. Dennoch bewirken sie — konsequent angewendet — *innerhalb* dieser Gebiete eine Beschränkung der Marktprozesse.

### c) Flexibilisierung und Fragmentierung

Der gesellschaftliche Umbauprozess, insbesondere soweit er sich marktvermittelt oder in marktähnlichen Formen durchsetzt, nimmt dem Klassenzusammenhang und traditionellen gesellschaftlichen Beziehungen ihre Bedeutung für die Lebensplanung und Alltagsbewältigung. Er fragmentiert soziale Zusammenhänge und erzwingt von den Individuen

größtmögliche Flexibilität. Die sich zunehmend in kleinteiligem Maßstab vollziehende Umstrukturierung — *Mobilisierung* der Arbeitskräfte, *Flexibilisierung* der Arbeitszeit, *Fragmentierung* von sozialen Beziehungen und individuellen Lebensläufen, kleinräumige Segregationsprozesse — *lokalisiert* Problemkonstellationen und gibt ihnen — trotz ihrer allgemeinen Ursachen und weiten Verbreitung — den Anschein der Einmaligkeit. Die lokalen Probleme, so heißt es, seien nicht mit globalen Mitteln zu bearbeiten.

Gerade die räumliche Dimension des gesellschaftlichen Umbauprozesses, die Verlagerung der Zentren akkumulationsfähiger Kapitale, legt die Auffassung lokal jeweils unterschiedlicher Verhältnisse nahe. Wir beobachten derzeit eine Veränderung der Topographie unserer Gesellschaft, wie sie sich durch die historische Entwicklung der Standortpräferenzen des privaten Kapitals herausgebildet hat: Eine neue Welle der Umgestaltung einer vorgefundenen räumlichen Struktur. Dies geschieht vor dem Hintergrund einer zunehmenden Unterwerfung des Globus unter die Vorherrschaft der kapitalistischen Zentren. Im nationalen Maßstab und in kleineren räumlichen Einheiten betrachtet ist dies ein historisch durchaus nicht unbekannter Prozeß: die bevorzugten Standorte früherer Prosperitätsphasen, wie etwa das Rhein-Ruhr-Gebiet oder die Nordseeküstenstädte, werden als verbrauchte Regionen zurückgelassen, expandierende Kapitale suchen zunehmend neue Zentren, vornehmlich die Regionen um Stuttgart und München sowie Teile der »Rheinschiene« zwischen Basel und Frankfurt a.M. Während allerdings in der Phase des ökonomischen Wachstums in bereits etablierten Industriezentren (v.a. in der Wiederaufbauphase aber auch schon in den 20er Jahren) vor allem die Erosion ländlicher Gebiete und das anhaltende Wachstum der großstädtischen Ballungszentren hauptsächlich Ausdruck einer räumlichen Polarisierungstendenz waren, ist gegenwärtig eine Differenzierung der Probleme je nach industrieller Basis und Entwicklungsdynamik einer Region oder Stadt festzustellen. In wachsenden Regionen bestimmt nach wie vor die Ausdehnung von Cityfunktionen und die Verdrängung von Bewohnern aus den Innenstädten sowie die Übernachtfrage nach Wohnraum die städtebauliche Entwicklung. In Regionen mit schrumpfender Ökonomie ist demgegenüber eine Tendenz zur Entleerung gewisser, weniger attraktiver Stadtteile zu beobachten. Das Auswuchern der verstädterten Gebiete in das Umland ist aber auch dort keineswegs gestoppt, ökologische Folgeprobleme wie Flächenversiegelung, Verkehrsbelastung usw. nehmen auch in Ballungszentren mit zurückgehenden Einwohnerzahlen weiter zu. Diese neuen räumlichen Entwicklungstendenzen ersetzen die bisherige Land-Stadt-Wanderung keineswegs, sondern *überlagern* sie nur: Die Entleerung ländlicher Gebiete hält an, lediglich die Ziele der Abwanderung haben sich geändert (Häußermann/Siebel 1986; Läßle 1986).

Auch mit Hinweis auf diese Differenzierung städtischer Entwicklungstypen wird auf die Notwendigkeit spezifisch lokaler Problemlösungskompetenz verwiesen.

Diese sei *die eigentliche Aufgabe des lokalen Staats*: Angepaßt, flexibel und dezentral die kleinräumig je unterschiedlichen Probleme zu lösen. Der lokale Staat reagiert auf kleinteilige Problemkonstellationen tatsächlich auch mit weiterer Dezentralisierung: Ortsteilbeiräte werden gebildet, Stadtteilentwicklungsprogramme aufgestellt, Selbsthilfeansätze lokaler Gruppen und alternative Projekte werden vor allem auf kommunaler Ebene unterstützt. Die *Ambivalenz* dieser Strategien wird vor dem Hintergrund der langfristigen Tendenzen

Durchstaatlichung/Durchkapitalisierung und der mittelfristigen Umbaustrategie Deregulierung deutlich: Auf der einen Seite werden damit lokale, konkret erfahrbare Verbesserungen erzielt — diejenigen, die sich engagiert haben für ihren Stadtteil oder ihr Projekt, können Ergebnisse vorweisen, die in sozialer Hinsicht vielfach besser sind, als die vom Staat oder Kapital bereitgestellten Möglichkeiten. Dies gilt in besonderem Maße für einige »sensible« Bereiche: Sofern die Intimität des Privaten berührt wird — wie in Fragen des Wohnens, der psychischen und physischen Gesundheit oder der individuellen oder Gruppenbeziehungen ist die Mitwirkung der »Betroffenen« Voraussetzung dafür, daß Maßnahmen überhaupt ohne größeren Widerstand durchgeführt werden können und schließlich von den »Betroffenen« auch als Erfolg akzeptiert werden. Das zeigt die andere Seite solcher flexibler Vorgehensweisen: potentieller Widerstand wird im Vorfeld ausgeräumt, wo er dennoch aufkommt, sind seine Entstehungsbedingungen genauestens bekannt, die internen Konfliktlinien bestimmter Gruppen (Beispiel Hausbesetzer) können leicht für weitere Fragmentierungen ausgenutzt werden, konfligierende oder konkurrierende Interessen werden in den lokalen Gruppen belassen, bleiben somit deren internes Problem und sind gegen weitere Politisierung neutralisiert. Zugleich werden die entsprechenden Persönlichkeiten herangezogen, die schwierige und sensible Problemlagen durchschauen und bearbeiten können — Selbsthilfe professionalisiert sich.

K. Homuth (1984) hat exemplarisch anhand der »behuhsamen Stadterneuerung« in Berlin-Kreuzberg dargelegt, wie die traditionellen Apparate ergänzt werden um »weiche« Regulierungsformen, die sich in und um die para-staatliche Organisation »Internationale Bauausstellung/IBA-Alt« etabliert haben. Mit den Mitteln der üblichen Sanierungspläne durch den Senat von Berlin und den Bezirk Kreuzberg war das Projekt der Erneuerung eines der größten Berliner Altbauquartiere nicht mehr durchführbar — Kreuzberg war nahezu »unregierbar«. Das Kartell von Wohnungsbauunternehmen und staatlicher Planung war am massiven Widerstand der Bewohner gescheitert — dieser Widerstand hatte eine viel breitere Basis, als bloß die öffentlichkeitswirksamen Hausbesetzungen um 1980. In vielfältiger Form, häufig durch passive Verweigerung jeglicher Mitwirkung, hat die Bevölkerung der Kreuzberger Sanierungsgebiete von der Mitte der 70er Jahre an, als die Folgen der Kahlschlagsanierung deutlicher wurden, alle weiteren Planungs- und Baumaßnahmen obstruiert. Mit der IBA hat der Senat in Berlin engagierte Planer eingeschaltet, die im ersten Schritt dafür gesorgt haben, daß alle bisherigen Sanierungspläne vom Tisch kamen. Anlaß genug für die Wohnungsunternehmen, die sich im Gebiet als Sanierungsträger mit Hilfe öffentlicher Subventionen eingekauft hatten, nach Rückzugswegen zu suchen. Der Druck auf die Sanierungsträger verschärfte sich durch die Hausbesetzungen und der Berliner Senat sah sich genötigt, denjenigen Unternehmen, die sich nicht mehr auf die Verfahren der IBA einlassen wollten, Austauschgrundstücke anzubieten. Damit war der Weg frei für zwei entscheidende Schritte: Erstens konnten besetzte Häuser »legalisiert« werden, d.h. durch Einschaltung weiterer Organisationen, wie der selbstverwalteten »Stattbau« oder der Arbeiterwohlfahrt, wurden verantwortliche Verhandlungspartner geschaffen, die den Transfer von »Staatsknete« in die besetzten Häuser im Gegenzug für gewisse Minimalstandards an »Ordnung«, nämlich legale Eigentumsverhältnisse und Teilnahme an den Stadtplanungsverfahren, organisierte. Zweitens war so viel Vertrauen bei der übrigen Gebietsbevöl-

kerung (der großen Mehrheit »normaler« Mieter) geschaffen, daß Partizipationsverfahren (Hausversammlungen, Erneuerungskommission) etabliert werden konnten, durch die sich der Bewohnerwiderstand im Mitwirkungsbereitschaft ummünzen ließ. Zugeständnisse fielen den Mitarbeitern der IBA nicht in den Schoß, sondern wurden in ständigen Auseinandersetzungen der Staatsseite (Land Berlin-W) und der Kapitaleseite (Wohnungsunternehmen als Sanierungsträger) abgerungen.

Das Ergebnis ist ein bis heute prekärer Kompromiß. Einzelne Errungenschaften können sich durchaus sehen lassen: Im fast flächendeckend bearbeiteten Gebiet um das Kottbusser Tor sind in großer Zahl Wohnungen in Ordnung gebracht worden, ohne daß eine nennenswerte Verdrängung von Bewohnern stattgefunden hat. Andererseits sind im ausgedehnten Gebiet südöstlich der Skalitzer Str. — wo nur punktuell einzelne Häuser bearbeitet werden — nach wie vor in vielen Gebäuden bauliche und soziale Verhältnisse anzutreffen, die mit dem Wort Wohnungsnot nur dürftig umschrieben sind. Die Wirkung des lokalen, flexiblen Ansatzes ist räumlich eng begrenzt: lokalisiert. Außerhalb dieser Grenzen ist alles beim alten geblieben oder noch schlimmer geworden. Ähnliches gilt für die Hausbesetzer: Als »Bewegung« sind sie schon 1981/82 zerschlagen worden. Legalisierungswilligen, d.h. denjenigen Gruppen, die sich zu einer gewissen Anpassung bereitfanden, wurde unter dem Dach intermediärer halbautonomer Organisationen öffentliche Unterstützung zuteil. Die Gelder sind aber so bemessen, daß die Gruppen buchstäblich alle Hände voll zu tun haben, um die heruntergekommenen Wohnhäuser bewohnbar zu machen. Hinzu kommen die üblichen internen Gruppenkonflikte — eine politische Aktivität über den Rahmen des eigenen Blocks — geschweige denn des Bezirks — geht von diesen Gruppen nicht mehr aus. Und immerhin ist nahezu die Hälfte dieser Gruppen — die militanteren — mit Polizeigewalt aus den Häusern vertrieben worden. Eine Vielzahl von potentiellen Konflikten hat sich der Berliner Senat mit dem flexiblen Verfahren »IBA« überhaupt vom Hals gehalten, d.h. depolitisiert. Der Anspruch, die Angelegenheiten des Quartiers im Quartier zu lösen, kann den Mächtigen im Land nur recht sein. Letztendlich wurde der halbautonome, parastaatliche Apparat IBA als »Puffer« zwischen Stadtregierung und Bevölkerung geschoben, für die legitimatorische Entlastung der herrschenden Stadtpolitik funktionalisiert. Zugleich behielten die IBA-Aktivitäten den Charakter einer »symbolischen« Problembearbeitung in folgendem Sinne: Die IBA durfte in ihrem beschränkten Gebiet eine weitgehende Reduktion von Abrißmaßnahmen, einen kostensparenden reduzierten Maßnahmenumfang bei der Altbauerneuerung durchsetzen, manche Selbsthilfegruppen fördern, und die betroffenen Stadtteilbewohner am Planungsprozeß beteiligen, d.h. vor allem ausgiebigst *befragen*. Weitestgehend unberührt von diesen Fortschritten/Zugeständnissen und außerhalb der IBA-Kompetenzen blieb jedoch die für die Gebietsentwicklung auf Dauer maßgebliche Frage der Trägerschaft, der Verwertungsinteressen und künftigen Mieterhöhungsspielräume im behutsam aber nachhaltig aufgewerteten Kreuzberg. Eben die Verhinderung einer Reformpolitik in diesen bedeutsamen Punkten durch die herrschenden Kräfte machte die halbautonome IBA-Institution zum Organ einer symbolischen Problembearbeitung. Die IBA-Planer selbst haben dabei eine *Beteiligungsillusion* gefördert, den Glauben, daß bereits eine ausgiebige Befragung/Beteiligung die Interessen der Stadtteilbewohner zu wahren in der Lage sei.

### 3. Probleme lokaler Gegenmacht

Oppositionelle Stadtpolitik hat nicht nur örtliche Variationen in der Handlungsweise 'des' lokalen Staates mitgeprägt, sondern historisch wiederholt Konstellationen einer lokalen Gegenmacht zustandegebracht. Lokale Gegenmacht ist dabei nicht in technokratischem Sinne zu verstehen, nicht auf formell dezentralisierte Entscheidungsbefugnisse und Problembearbeitung zu reduzieren, nicht durch konkurrierende Ansprüche der lokalen Staatsapparate gegenüber zentralstaatlichen Instanzen gegeben. Innerstaatliche Verteilungskämpfe um öffentliche Mittel und Handlungskompetenzen haben häufig vor allem eine legitimatorische Funktion für die Staatsapparate beider Ebenen. Die klassische Verteilungsauseinandersetzung zwischen zentralem und lokalem Staat ist insofern noch keine Ausdrucksform von Bestrebungen zur lokalen Gegenmachtbildung, da sie nichts über den möglichen sozialen Inhalt verbesserter Handlungsautonomie auf lokaler Ebene besagt. Worauf es ankommt, ist der soziale Inhalt einer oppositionellen Stadtpolitik. Lokale Gegenmacht wäre danach einzugrenzen auf lokale gesellschaftlich-politische Konstellationen, die inhaltlich dem herrschenden gesellschaftlichen Entwicklungs- oder Umbauprozess und der herrschenden Staatspolitik entgegnetreten. Die vielen historischen Beispiele 'roter Gemeinden' in verschiedenen europäischen Ländern zeigen, daß lokale Gegenmacht immer nur zeitweilig und begrenzt erfolgreich war, da sie vielfältigen Gegenreaktionen ausgesetzt und vom anhaltenden Wandel gesellschaftlicher und politischer Kräfteverhältnisse bestimmt war. Dies festzustellen bedeutet keineswegs ein generelles Scheitern, Chancenlosigkeit oder Unfruchtbarkeit oppositioneller Stadtpolitik und lokaler Gegenmachtbildung. Vielmehr erweist sich der lokale Staat in dieser Perspektive aufs Neue als eine relativ autonome Ebene, die Einflußbereich und Ausdruck historisch sich verändernder sozialer Beziehungen und Kräfteverhältnisse ist. Instrumentalistische oder funktionalistische Theorien des lokalen Staates (vgl. oben) können den widersprüchlichen historischen Entwicklungsprozeß lokaler Gegenmachtbildung und ihrer Zurückdrängung nicht hinreichend erfassen. Wir wollen im Folgenden die Probleme und die Möglichkeit einer lokalen Gegenmachtbildung, die ihrem sozialen Inhalt nach dem gesellschaftlichen und politisch herrschenden Trend entgegentritt, d.h. sich weder darauf reduziert, mehr staatliche Mittel für die kommunale Ebene zu beanspruchen, noch sich damit zufriedengibt, formelle Dezentralisierung und Beteiligungsrechte zu erhalten ohne Änderung der Ziele und des sozialen Inhalts lokalstaatlicher Politik, erörtern.

Lokale Gegenmachtbildungen und 'Reforminseln' sind und bleiben, wie auch jede sozialstaatliche Reformpolitik in kapitalistischen Gesellschaften (Heimann 1929/1980), widersprüchliche Errungenschaften: Wenn und soweit es ihnen (zeitweilig) gelingt, in lokal begrenztem Rahmen den Kapitalismus ein Stück weit zu modifizieren, durch Maßnahmen einer Teilsozialisierung ev. sogar sektoral zu überwinden, und z.B. durch erweiterte und verbesserte soziale Dienstleistungen auf kommunaler Ebene die Lage der städtischen (Arbeiter-) Bevölkerung zu verbessern, tragen sie zugleich immer auch materiell zur Stabilisierung, zur Sicherung der Reproduktion und ev. zur Modernisierung kapitalistischer gesellschaftlicher Strukturen im überlokalen Rahmen bei. Ebenso widersprüchlich erscheint die legitimatorische Rolle lokaler Reforminseln: Materielle Errungenschaften lokaler Reform-

politik können einerseits im Rahmen der fragmentierten Staatsorganisation eine legitimatorische Entlastungsfunktion erfüllen; andererseits kann eine lokale Gegenmacht ev. reform-sozialistische Experimente realisieren und Alternativen als praktisch machbar vorführen. R. Danneberg hat 1930 über das 'Rote Wien' gesagt: »Der Kapitalismus kann nicht von den Rathäusern aus beseitigt werden. Aber große Städte vermögen schon in der kapitalistischen Gesellschaft ein tüchtiges Stück sozialistischer Arbeit zu leisten« (Danneberg 1930/ 80). Die Demonstration von praktisch realisierten Alternativen in lokal begrenztem Rahmen kann so u.U. eine Beispielfunktion mit überlokaler Ausstrahlungskraft wahrnehmen, die die Legitimation der überlokal herrschenden Politik zu untergraben hilft, und damit als Modell für angestrebte weiterreichende gesellschaftliche Strukturveränderungen fungieren kann. So haben in England 'linke' Kommunalregierungen (z.B. in Sheffield und London) in den letzten Jahren durch ihre lokal begrenzten Reformalternativen dem Thatcherismus mehr Legitimationsverluste beigebracht, als die parlamentarische Opposition auf der nationalstaatlichen Ebene (Duncan/Goodwin 1985). Die Möglichkeit lokaler Gegenmachtbildung beruht letztlich auf dem Einfluß der jeweiligen besonderen lokalen *Kräfteverhältnisse*. Es ist die Ungleichzeitigkeit und Ungleichmäßigkeit gesellschaftlicher Strukturen und Entwicklungsprozesse auf räumlich differenzierter und disaggregierter Ebene, die auch eine ungleichmäßige räumliche Verteilung und Konzentration von Oppositionspotentialen hervorbringt oder ermöglicht. Darüber hinaus bringt die konkrete Wahrnehmbarkeit lokaler Problemstellungen ev. ein erhöhtes Mobilisierungspotential im Kreise der Betroffenen und eine beschleunigte Politisierung gesellschaftlich begründeter Konfliktlagen; beides zusammengenommen eröffnet die Chance, gerade von der lokalen Ebene ausgehend beispielhafte Veränderungen einzuleiten, wobei die konkrete Erfahrbarkeit von Teilerfolgen wiederum einen selbstverstärkenden Mobilisierungseffekt auslösen kann.

Sind räumlich ungleichmäßige, 'spezifisch' lokale *Kräfteverhältnisse* aber von lokalen *Klassenverhältnissen* bestimmt? Duncan/Goodwin sind dieser Auffassung, und begründen sie mit dem Verweis auf vielfältige historische Beispiele lokaler Gegenmacht, denen (mehr oder weniger eindeutig) eine spezifisch lokale Klassenbasis zugeordnet wird: Tatsächlich scheinen sich gerade in England bis auf den heutigen Tag immer wieder 'rote Gemeinden' (z.B. Poplar in den 20er, Clay Cross in den 70er Jahren) als lokale Gegenmacht *der Arbeiterklasse* gebildet zu haben. Sie sind nur weniger spektakulär in Erscheinung getreten bzw. im Ausland weniger bekannt geworden als z.B. das 'Rote Wien' oder das 'Rote Bologna'. Duncan/Goodwin heben hervor, daß es sich in den von ihnen untersuchten Fällen um *kleinere* Gemeinden handelte, und darüber hinaus speziell solche, deren Bevölkerung fast ausschließlich aus Angehörigen der Arbeiterklasse bestand (Duncan/Goodwin 1985). Über Kommunalwahlen verschaffte die Arbeiterbevölkerung 'Ratsherren aus der Arbeiterklasse' die Mehrheit, die daraufhin entgegen allen zentralstaatlichen Richtlinien die wohlfahrtsstaatlichen Handlungsspielräume des lokalen Staats als einen Gewinn für die Arbeiterklasse auf faßten, z.B. den kommunalen Wohnungsbau im Sinne einer sozialen Dienstleistung der Gemeinde kräftig ausbauen, d.h. aus der Sicht des Zentralstaats 'finanziell unverantwortlich' handelten. Ähnliche Beispiele für eine klassenbestimmte und -bewußte lokale Gegenmacht in relativ kleinen, sozial homogenen Gemeinden analysiert Lojkin für Frankreich (Lojkin 1985). Die Gegenreaktion des Zentralstaats bestand (in England) meist darin, autoritativ

die Gebietseinheiten zu reorganisieren, d.h. die kleinen roten Inseln in viel größere, sozial heterogene und daher klassenbewußter Politik weniger zugängliche Gebietseinheiten einzugliedern.

Die in der marxistischen Stadtforschung untersuchten Beispiele, in denen lokale *Klassen*-verhältnisse den lokalen Staat als Gegenmacht zugunsten der örtlichen Arbeiterklasse funktionalisierbar machten, natürlich zeitlich begrenzt und durch überlokale Restriktionen beschränkt, erscheinen insgesamt doch als eine Reihe von (mehr oder weniger überzeugend dargestellten) Einzelfällen, die keine verallgemeinernde Aussage zulassen. Vieles spricht dagegen, daß der lokale Staat *generell* von den je spezifischen lokalen *Klassen*-verhältnissen bestimmt wird:

1. Je größer eine lokale politische Gebietseinheit, um so größer wird vermutlich die Heterogenität ihrer Klassen- und Sozialstruktur, um so geringer die Chance, Kommunalpolitik eindeutig zugunsten einer bestimmten Klasse zu funktionalisieren. Die Schwierigkeiten klassenbezogener Kommunalpolitik werden noch größer unter Berücksichtigung der zunehmenden sozialen Polarisierung innerhalb von Bevölkerungsschichten mit gleicher Klassenzugehörigkeit (Hirsch/Roth 1986).
2. Der lokale Staat ist konfrontiert mit überregional wirksamen Entwicklungen, die klassenübergreifende Risiken produzieren (z.B. mit überregionalen Standortentscheidungen verbundene Umweltrisiken) (Beck 1986), ebenso wie mit lokalen Entwicklungen, die klassenübergreifende Auswirkungen haben (z.B. lokale Betriebsschließungen, deren soziale Folgewirkung auch die Existenzbasis der örtlichen Mittelklassen untergräbt).
3. Ein Hindernis für den Einfluß lokaler Klassenverhältnisse besteht darin, daß der lokale Staat eine 'relative Autonomie' eben auch gegenüber bestimmten Klassenverhältnissen besitzt. Mann kann in diesem Zusammenhang z.B. die aus der liberalen politischen Theorie stammende These, daß der lokale Staat seine Leistungen und Steuern unter dem Druck des 'voting by foot' gemäß den 'Präferenzen' der lokalen Bevölkerung ausgestalten müsse, als Illustration aufgreifen und *umkehren*: Allenfalls besserverdienende Bevölkerungsschichten, deren Klassenzugehörigkeit durch Einkommenskriterien natürlich nicht eindeutig zu bestimmen ist, haben als gerngesehene Steuerbürger die Chance, durch Abwanderung aus der Gebietseinheit den betroffenen lokalen Staat *indirekt* unter Druck zu setzen, die örtlichen Lebensbedingungen nach ihrem Interesse aufzuwerten; die minderverdienenden und armen Bevölkerungsschichten, die auch den größten Teil der örtlichen Arbeiterbevölkerung umfassen, verfügen nicht über solche Wahlfreiheit, haben weit geringere Chancen, den lokalen Staat durch drohende Abwanderung unter Druck zu setzen. Hinzu kommt, daß der lokale Staat immer weniger von der Steuerkraft der *lokalen* Einwohnerschaft abhängig ist.
4. Die mögliche Wirksamkeit lokaler Klassenverhältnisse wird weiter relativiert dadurch, daß der vieldiskutierte Prozeß der Auflösung sozialer, politischer und kultureller *Klassen*-zusammenhänge (Hirsch/Roth 1986) im Konkreten gerade auf der lokalen Ebene stattfindet. Nur auf dieser Ebene hatten klassenkulturelle Lebenszusammenhänge oder -milieus historisch ja auch eine wahrnehmbare konkrete Existenzform. Sowohl die klassenübergreifende Veränderung von lokalen Lebensbedingungen (und Wohnbedingungen) als auch die Auflösung lokaler Klassenzusammenhänge hat allerdings zunehmend Raum geschaffen für lokale politische Bündniskonstellationen, die quer zu den Klassenverhältnissen liegen.

### *Lokale Gegenmacht: 'Betriebsunfall' oder 'Klassen-Kompromiß'?*

So ist lokale Gegenmachtbildung nach wie vor möglich, aber nicht (mehr) unbedingt von Klassenverhältnissen bestimmt, vielmehr von klassenunspezifischen *politischen Kräfteverhältnissen* auf lokaler Ebene. Diese können wiederum stark von örtlichen politischen Traditionen beeinflusst sein (Lojkin 1985). P. Dunleavy hat in diesem Zusammenhang hinzugefügt, daß die Politik des lokalen Staats nicht direkt oder allein vom *lokalen* politischen Druck bestimmt wird, so daß man die Bedeutung der lokalen politischen Kräfteverhältnisse auch nicht überschätzen sollte. Weite Bereiche der 'lokalen' Politik werden vielmehr von Leitbildern und Optionen bestimmt, die überlokal auf einer gesellschaftlich und staatlich übergreifenden Öffentlichkeitsebene geprägt, professionell verbreitet, und dann auf der lokalen Ebene aufgegriffen bzw. übernommen werden (Dunleavy 1984, 77).

Ganz allgemein betrachtet ist die Möglichkeit lokaler Gegenmachtbildung in der widersprüchlichen *Form* des lokalen Staats angelegt:

1. Die demokratisch-rechtsstaatliche Form des lokalen Staats, der somit auch über lokale Wahlentscheidungen einflußbar wird, im Unterschied zur ebenso möglichen Form eines rein weisungsgebundenen dezentralen Vollzugsorgans des Zentralstaats, bringt erstens einen Legitimationsgewinn für die *gesamte* Staatsorganisation: Die auf der lokalen Ebene konkret erfahrbaren sozialen Beziehungen und Konflikte (darunter auch Klassenkonflikte) sowie Reproduktionsrisiken werden vom lokalen Staat in rechtsstaatlicher Form bearbeitet, d.h. in rechtliche Beziehungen oder Ansprüche formell gleicher Stadtbürger transformiert (Duncan/Goodwin 1982). Formelle Gleichbehandlung aller Bürger läßt den lokalen Staat — ebenso wie den Staat insgesamt (Bader u.a. 1976) — als neutrale Instanz erscheinen, die allen gesellschaftlichen Gruppen in gleichartiger Weise öffentliche Dienstleistungen zukommen läßt oder auch Einschränkungen auferlegt. Dies verschafft dem Staat seine Legitimationsbasis und sichert zugleich die Reproduktion der realen sozialen Ungleichheit und Klassengegensätze. Eine relativ eigenständige lokale Staatsorganisation bezieht darüber hinaus eine *zusätzliche* Legitimation aus dem Glauben, daß die Kommune eine Institution sei, die speziell zur Berücksichtigung der 'örtlichen' Belange und des 'lokalen Bedarfs' geschaffen sei. Die Existenz und Aufrechterhaltung eines *lokalen* Staats in einer politisch relativ autonomen demokratisch-rechtsstaatlichen Form bringt in diesem Zusammenhang eine *zusätzliche Legitimationsebene* für die gesamte Staatsorganisation.

2. Die parlamentarisch-demokratische Form des (heutigen) lokalen Staats macht ihn zugleich von Wahlentscheidungen der formell gleichberechtigten Stadtbürger einflußbar. Auch auf der lokalen Ebene wird die Demokratie im Regelfall allerdings als »Herrschaft mit Zustimmung der Beherrschten« funktionieren. Zugleich schafft die demokratische Form der Herrschaft ein fortdauerndes »Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und Kontrolle« (Duncan/Goodwin), das ebenso auf der Ebene des Zentralstaats existiert (Bader u.a. 1976). Ein von demokratischen Wahlentscheidungen einflußbarer lokaler Staat ist grundsätzlich auch dem Zugriff einer lokalen Opposition ausgesetzt, die die reale gesellschaftliche Übermacht von Kapital und besitzenden Klassen zu modifizieren sucht — wenn auch nur mit den stets begrenzten Handlungsressourcen des lokalen Staats, und in der Regel ständig bedroht von einem dem entgegengesetzten Zentralstaat. Daß ein demokrati-

schen Einflüssen ausgesetzter lokaler Staat immer auch ein Risiko für das Kapital und die besitzenden Klassen darstellt, hat sich am Beispiel der 'roten Gemeinden' historisch wiederholt erwiesen.

Das Spannungsverhältnis von Demokratie und Kontrolle birgt eben das Risiko des Kontrollverlusts für die herrschenden Klassen bzw. die (damit nicht identischen) politisch herrschenden Gruppierungen. Besonders gefürchtet im Fall des Kontrollverlusts war stets das 'finanziell unverantwortliche' Handeln linker Kommunalregierungen, die die redistributive Funktion der kommunalen Finanzen umzukehren suchten, d.h. öffentliche Haushaltsmittel und Steuererträge, die für die Förderung 'der Wirtschaft' vorgesehen waren, in unerwünschtem Ausmaß über soziale öffentliche Dienstleistungen oder direkte Sozialleistungen den unteren Klassen der Stadtbevölkerung zukommen ließen, oder wie jüngst im Falle englischer linker Lokalregierungen eine alternative, an ökologisch und sozial sinnvollen Produkten/Arbeitsplätzen orientierte Wirtschaftsförderung einzuleiten versuchten. Ganz abgesehen von der ebenso gefürchteten überlokalen Ausstrahlungskraft und Beispielfunktion praktisch demonstrierter Alternativen.

Theoretisch kann lokale Gegenmachtbildung als historisch immer wieder möglicher 'Betriebsunfall' parlamentarisch-demokratischer Institutionen des lokalen Staates interpretiert werden. Die institutionell offengehaltene Möglichkeit lokaler Gegenmachtbildung bringt dabei auch einen Legitimationsgewinn für die gesamte Staatsorganisation. Wann und wo der 'Betriebsunfall' des lokalen Staates real vorkommt, kann allerdings nicht theoretisch bestimmt werden. Hierzu gibt es die teils entgegengesetzte Auffassung, daß lokale Gegenmacht (der Arbeiterklasse) notwendiger Bestandteil eines 'Klassen-Kompromiß' sein kann, daß der bürgerliche Staat bei der Regulierung des Konflikts zwischen Kapital und Arbeit generell gezwungen sei, auch der Arbeiterklasse Einfluß und Leistungen zuzugestehen, daß solche Leistungen aber gerade auf der Ebene des lokalen Staates möglich und real verbreitet sind: Ein Klassen-Kompromiß auf der Ebene des lokalen Staates besteht dann z.B. darin, der Arbeiterklasse bzw. einer von ihren Interessenvertretern gestellten Lokalregierung Handlungsspielräume im Bereich sozialer Aufgaben zuzugestehen (z.B. bei schulischen Einrichtungen, Sozialwohnungen/Gemeindebauten, kommunalen Sozialleistungen), zugleich aber von dieser lokalen Gegenmacht mehr oder weniger stillschweigend anerkennen zu lassen, daß im Bereich ökonomischer bzw. produktionsorientierter Aufgaben, insbesondere bei der Wirtschaftsförderungspolitik den Zielen und Programmen von Zentralstaat und Unternehmerschaft zu folgen ist. J. Lojkin z.B. interpretiert den 'Kommunalsozialismus' der Arbeiterstadt Lille in dieser Weise als Zugeständnis (mit Legitimationsfunktion) und Klassen-Kompromiß in der Form einer Aufgabenteilung (Lojkin 1985). Die Konstellation einer lokalen Gegenmacht als Ausdruck eines Klassen-Kompromisses kann in konkreten historischen Fällen durchaus auftreten, und dürfte gerade in Deutschland für viele sozialdemokratisch regierte Gemeinden historisch belegbar sein. Doch scheint hier bei Verallgemeinerungsversuchen besondere Vorsicht geboten: Die Vorstellung, daß ein Klassen-Kompromiß auf lokaler Ebene die Form einer Aufgabenteilung annimmt, ist stark von der fragwürdigen funktionalistischen Theorie des lokalen Staates geprägt (vgl. oben). Historisch gegebene 'soziale' Aufgabenfelder des lokalen Staates sind nicht konfliktfrei von Kapitalinteressen abzulösen: Zum einen konkurrieren 'soziale' Aufgaben

stets mit Ansprüchen auf eine vorrangige öffentliche Mittelverwendung zugunsten 'der Wirtschaft', zum anderen hängt es von der konkreten Form staatlich/kommunaler Aufgabenerfüllung ab, ob kapitalistische Strukturen modifiziert, zurückgedrängt, oder auch öffentlich unterstützt und gefestigt werden. Es macht z.B. einen Unterschied, ob soziale Aufgaben im lokalen Bau- und Wohnungssektor in der Form nicht-kapitalistischer kommunaler Eigenproduktion/Trägerschaft oder in Form kommunaler Subventionierung privater Kapitalanlagen erfüllt werden. Entweder enthält der vermutete Klassen-Kompromiß bloß eine Aufgabenteilung, die die Aufrechterhaltung kapitalistischer Strukturen auch im Bereich 'sozialer' Aufgaben verdeckt (das ist in Deutschland für die von sozialdemokratischen Gemeinderegierungen eingegangenen Klassen-Kompromisse symptomatisch), oder die bloße Aufgabenteilung reicht nicht aus, um einen Klassen-Kompromiß zu begründen, der reale soziale Zugeständnisse an die Arbeiterklasse enthält. Wenn Zugeständnisse/Kompromisse auf der Ebene des lokalen Staats zunehmend weniger von eindeutig *klassenbezogenen* Kräfteverhältnissen bestimmt werden (vgl. oben), ist auch die soziale Basis möglicher lokaler Kompromiß-Arrangements differenzierter zu betrachten.

### *Staatliche Reaktionsweisen gegen lokale Gegenmacht*

Lokale Gegenmachtbildungen haben historisch immer nur eine zeitweilige und *prekäre* Existenzmöglichkeit gehabt. Dies trifft allerdings auch für andere Versuche einer Gegenmachtbildung zu, zumal für solche mit reformsozialistischen Intentionen und Vorhaben. Das bedeutet keineswegs ein prinzipielles Scheitern, sondern zeigt, daß Gegenmachtbildungen *stets umkämpft* sein werden, wenn und soweit sie lokale/überlokale Kapitalinteressen und zentralstaatliche Vorgaben bedrohen. Selbst wenn sich eine Gegenmachtposition nicht dauerhaft halten läßt, kann nicht ohne weiteres von Scheitern gesprochen werden. So hatten z.B. trotz militärischer Niederschlagung des 'Roten Wien' im Jahre 1934 viele Errungenschaften der reformsozialistischen Kommunalpolitik noch eine jahrzehntelang fort-dauernde gesellschaftspolitische Ausstrahlungskraft. Eine Grenze für die mögliche Wirksamkeit jeder Gegenmachtbildung auf der Ebene des lokalen Staats besteht ganz allgemein darin, daß lokale Konstellationen die überlokalen Bedingungen ihres Wirkens nicht greifen können; es sei denn, sie entwickeln sich zu einer überlokalen Gegenmacht. Bekanntlich können sowohl das Kapital als auch die besitzenden Klassen reformsozialistische Elemente mit Investitionsstreiks oder Abwanderung *bedrohen*. Die Realisierbarkeit solcher Drohungen ist durch Mobilitätshemmnisse mehr oder weniger geschmälert. Das ortsgebundene Immobilienkapital z.B. kann nicht einfach abwandern, sondern eher mit Desinvestition reagieren. Daß lokale Gegenmacht überlokale Bedingungen nicht ändern kann, bringt u.U. auch eine Entlastung: Überlokal agierende Kapitalgruppen z.B. werden von lokal begrenzten reformsozialistischen Experimenten, vor allem von solchen im Bereich der Reproduktion der Arbeitskraft nicht direkt in ihren Interessen berührt und können daher gelassen bleiben. Eine direkte Herausforderung stellt lokale Gegenmacht immer für den Zentralstaat dar, indem sie die herrschende staatliche Politik zu unterlaufen und zu delegitimieren sucht, dabei aus der Sicht des Zentralstaats öffentliche Mittel 'verschwendet' bzw.

'zweckentfremdet'. Dem Zentralstaat stehen zur Bekämpfung einer lokalen Gegenmacht eine Reihe von Gegenreaktionen offen:

1. Die *radikal antidemokratische* Reaktionsweise: Dies bedeutet im Extremfall die militärische Niederschlagung einer lokalen Gegenmacht (Beispiel Rotes Wien), häufiger jedoch die Auflösung/Abschaffung der lokalen demokratischen Institutionen bzw. eine dementsprechende autoritative Reorganisation der innerstaatlichen Gebietskörperschaften. Jüngstes Beispiel hierfür war die Auflösung der Londoner Stadtregierung und anderer regionaler Gebietskörperschaften, die sich zu einer lokalen Gegenmacht gegen den Thatcherismus entwickelt hatten. Die radikal antidemokratische Reaktionsweise bleibt eine Extremlösung, da die autoritative Abschaffung demokratischer Institutionen auf lokaler Ebene das Legitimationspotential der gesamten Staatsorganisation nachhaltig untergräbt.

2. Die *autoritär zentralistische* Reaktionsweise: Sie beinhaltet zum einen Kompetenzbeschneidungen für die lokale Ebene, meist durch *selektive* Zentralisierung von Kompetenzen (Beispiel: Wenn ein 'alternativer' Baustadtrat auf Stadtteilebene Baugenehmigungen restriktiv handhabt, um die Spekulation zu behindern, wird versucht, die Kompetenzen des Genehmigungsverfahrens auf die nächsthöhere noch 'loyale' Ebene der Staatsorganisation zu verlegen). Die autoritär-zentralistische Reaktion umfaßt zum anderen das finanzielle Aushungern, die Beschneidung und Zentralisierung der Ressourcen, die eine lokale Gegenmacht zur Realisierung ihrer Zielsetzung benötigt. Das finanzielle Aushungern hat sich historisch als die effizienteste Form zentralstaatlicher Gegenreaktion erwiesen (Beispiel: der 'finanzielle Marsch auf Wien', durchgesetzt mit Hilfe mehrmals novellierter zentralstaatlicher Abgabenteilungsgesetze, war in den 30er Jahren bei der Bekämpfung der reformsozialistischen Kommunalpolitik erfolgreich, schon lange vor der militärischen Niederschlagung). Da die Zentralisierung finanzieller Ressourcen auf den höheren Ebenen der Staatsorganisation historisch als anhaltender allgemeiner Trend erscheint, kann das selektive finanzielle Aushungern einer lokalen Gegenmacht als Sachzwang legitimiert werden. Allerdings findet eine lokale Reforminsel dann auch leichter Verbündete bei den anderen lokalen Gebietskörperschaften, die ganz unabhängig vom sozialen Inhalt ihrer Kommunalpolitik ständig mit dem Zentralstaat im Verteilungskampf um finanzielle Ressourcen liegen. Zentralisierung von Ressourcen und Kompetenzen umfaßt die allgemein bekannteste Reaktionsweise des Zentralstaats. Darüber hinaus gibt es Reaktionsweisen, die weniger offensichtlich sind:

3. Die *technokratisch flexible* Reaktionsweise: Sie besteht in der Fragmentierung und Vervielständigung von Ausführungsapparaten des lokalen Staats, in der Schaffung von halbautonomen/halbstaatlichen 'Para-Apparaten', die regelmäßig von den lokalen parlamentarisch-demokratischen Instanzen abgekoppelt sind, und in vielen Fällen in privatwirtschaftlichen Formen organisiert werden, die eine Durchkapitalisierung der lokalstaatlichen Aufgabenerfüllung ermöglichen bzw. mit sich bringen. Es handelt sich hier um Prozesse des *Formwandels* lokalstaatlicher Aktivitäten und Ausführungsapparate, die historisch bereits frühzeitig eingeleitet worden sind (ganz deutlich z.B. in Deutschland in den 20er Jahren als Reaktion/Vorbeugung gegen kommunalsozialistische Bestrebungen der Arbeiterbewegung). Diese Formwandlung ist weit verbreitet, wenig auffällig — wer wird schon *innerhalb* des öffentlichen Sektors 'nicht-kapitalistische' und 'kapitalistisch-angepaßte' Formen un-

terscheiden —, und besonders gut mit dem Argument vorgeblich höherer Effizienz technokratisch legitimierbar. Der Formwandel war nicht unbedingt von zentralstaatlicher Seite initiiert, sondern historisch in vielen Fällen vom lokalen Staat selbst vorangetrieben worden — und zwar als *vorbeugende* Maßnahme gegen die Wirksamkeit lokaler Gegenmachtbildungen. Die marxistisch orientierte Stadtforschung hat solche Prozesse kaum analysiert. Duncan/Goodwin betonen zu Recht, daß es für die Untersuchung des lokalen Staates nicht so sehr entscheidend sei, *welche* Funktionen/Aufgaben er wahrnimmt, als vielmehr *in welcher Form* er diese Funktionen/Aufgaben erfüllt (Duncan/Goodwin 1985/1986). Diese These sollte nicht nur auf die *rechtsstaatliche* Form des lokalen Staates bezogen werden, sondern auch auf die konkreten Organisations- und Handlungsformen der verschiedenen Apparate des lokalen Staates. Dearlove (1979) hat für England untersucht, wie einer lokalen Gegenmachtbildung ganz allgemein durch Umstrukturierung des lokalen Staates begegnet wird, und zwar in der Form, »wichtige gesellschaftliche Angelegenheiten der von Wahlen beeinflussten Sphäre lokaler Politik zu entziehen« (vgl. auch Duncan/Goodwin 1985). Wir können heute allerdings eine *klassische* und eine *moderne* Variante der Fragmentierung und Aufgliederung des lokalen Staates unterscheiden:

a) Die *klassische Variante* besteht in der Schaffung halbautonomer öffentlicher *Unternehmen* als Ausführungsapparate/Aufgabenträger des lokalen Staates. Sie umfassen vor allem die kommunalen Unternehmen der Energie-, Versorgungs- und Wohnungswirtschaft, und wurden (in Deutschland seit den 20er Jahren zunehmend) in privatwirtschaftlicher Rechts- und Organisationsform als Kapitalgesellschaften mit einer kapitalistisch-angepaßten Unternehmensführung verselbständigt (vgl. zur kommunalen Energiewirtschaft: Hennicke u.a. 1985; zur kommunalen Wohnungswirtschaft: S. Krätke 1985). Häufig ist es gerade dieser 'lokale Staatskapitalismus', der hinter den Konflikten um lokale öffentliche Dienstleistungen steht, und einen ganz entscheidenden Grund für das vielbeklagte sog. Staatsversagen auf kommunaler Ebene darstellt. Auch zeigt sich hier, daß 'Dezentralität' bei der Erfüllung von Staatsaufgaben auf lokaler Ebene eine inhaltlich beliebig ausfüllbare Leerformel darstellt: Dezentrale Aufgabenerfüllung kann konkret in staatskapitalistischen Formen auf Kosten sozialer Inhalte erfolgen. Die Schaffung halbautonomer kommunaler Unternehmen war wie gesagt nicht nur eine geeignete Voraussetzung für die Durchkapitalisierung lokalstaatlicher Aufgabenerfüllung, sondern auch für ihre Entdemokratisierung und -politisierung, indem sie dem Einfluß gewählter Lokalregierungen weitestgehend entzogen sind. Die Durchkapitalisierung öffentlicher Unternehmen war historisch auch mit einer fortschreitenden Konzentration und Zentralisierung verbunden, so daß die 'staatskapitalistische' Unternehmensorganisation in den meisten Fällen längst die *lokale* Dimension überschritten hat. In der Energieversorgung z.B. stehen den Kommunen heute große überregionale Verbundunternehmen in öffentlicher Hand gegenüber, die ihre Politik den noch vorhandenen kommunalen Eigenbetrieben aufzwingen. Die Kommunen benutzen allerdings die Politik der staatseigenen Energiekonzerne gern als Entlastungsargument, um die häufig aktive eigene Mitwirkung am Prozeß der Durchkapitalisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung als Sachzwang hinzustellen.

b) Die *moderne Variante* der Fragmentierung des lokalen Staates besteht in der Schaffung neuer, aus dem traditionellen Verwaltungsapparat ausgelagerter halbautonomer Institutio-

nen zur 'symbolischen Problembearbeitung' und flexiblen Konfliktverarbeitung. Beispiele hierfür sind die »Internationale Bauausstellung Berlin (Abteilung Stadterneuerung)«, oder auch die »Stiftung Nachbarschaftliche Träger« in Hessen. R. Friedland u.a. haben die moderne Strategie der symbolischen Problembearbeitung auf der Ebene des lokalen Staats am Beispiel der USA untersucht: »Dieser Verfahrensweise entspricht die beobachtbare Tendenz, auf Forderungen aus der Bevölkerung mit neuen Programmen und neuen Behörden zu antworten. Das neue Programm oder die neue Behörde sind eine sichtbare, wenn auch hauptsächlich symbolische Antwort, und die Schaffung dieses Programms oder dieser Behörde lenkt die Unzufriedenheit von denjenigen Instanzen ab, die wirkungsvollere Antworten geben könnten« (Friedland u.a. 1985/232). Meist handelt es sich hierbei um eine flexible Reaktionsweise des lokalen Staats selbst (nicht des Zentralstaats) gegenüber einer drohenden lokalen Gegenmachtbildung *innerhalb* seiner Gebietseinheit (z.B. in einzelnen Stadtquartieren). Die halbautonomen Para-Apparate können für die Neutralisierung eines Betroffenenwiderstands, der mit den eingefahrenen normalen Prozeduren des lokalen Staats nicht mehr aufgefangen werden kann, dienlich sein (Clark/Dear 1984). K. Homuth hat die flexible 'pädagogische' Regulierung des Betroffenenwiderstands durch die IBA in Berlin herausgearbeitet (Homuth 1984).

Die 'Stiftung Nachbarschaftliche Träger' wurde als neue halbautonome öffentliche Institution zur Sicherung preiswerter Wohnungsbestände und Förderung von Selbsthilfe-Wohnprojekten noch von der rot/grünen Koalition in Hessen eingerichtet. Problem: *Keine* Rechtsform für neue Trägerschaften, auch nicht eine Stiftung, ist 'an sich' fortschrittlich. Der Erfolg besteht hier darin, ein paar Millionen Mark 'Staatsknete' zur Förderung von Selbsthilfeprojekten abgezweigt zu haben, der Mißerfolg besteht im Verzicht auf eine *reformierte* öffentliche Trägerschaft: Die Stiftungsverfassung enthält nicht eine einzige präzisierte gemeinwirtschaftliche Bindung und ist für eine staatskapitalistische Form der Unternehmensführung und Mittelbewirtschaftung offengehalten. Die beteiligten Grünen glauben mit rührender Naivität, daß eine neue Organisationsform bereits eine alternative Wirtschaftsführung gewährleisten könne, und daß man mit Hilfe einer selbständigen öffentlichen Stiftung die klassische Strategie des lokalen und zentralen Staats, nämlich durch rechtliche Verselbständigung öffentlicher Organisationseinheiten/Aufgabenträger diese vom Einfluß wechselnder politischer Konstellationen freizuhalten, einfach mal umkehren könne. Tatsächlich kann die neue hessische Regierungsmehrheit natürlich auch eine solche Stiftung wieder auflösen, oder eben noch einfacher finanziell aushungern. Keine alternative Politik oder Gegenmacht kann sich mit technokratischen Vorkehrungen dem Einfluß wechselnder politischer Kräfteverhältnisse entziehen. Das einzige *tragfähige* Argument dafür, daß für Reformprojekte neue halbautonome staatlich/kommunale Organisationseinheiten/Aufgabenträger geschaffen werden sollten, hat nichts mit Entpolitisierung zu tun: Aus dem normalen staatlichen/kommunalen Verwaltungsapparat organisatorisch ausgegliederte neue Institutionen eröffnen vor allem die Möglichkeit, sie mit einem Mitarbeiterstab zu versehen, der den reformpolitischen Bemühungen gegenüber offen ist und diese aktiv unterstützt. Bekanntlich kann eine von der Lokalregierung politisch beschlossene Reform durch den 'Betroffenenwiderstand' des ausführenden Verwaltungsapparats mehr oder weniger wirksam behindert oder unterlaufen werden.

### *Probleme eines stadtpolitischen oppositionellen Leitbilds*

Eine lokale Gegenmachtbildung wird stets umkämpft sein, wird meist nur zeitweilig und in Grenzen reformpolitisch erfolgreich sein können. Als Ausdruck veränderter sozialer Beziehungen und Kräfteverhältnisse ist lokale Gegenmacht selbst dem weiteren Entwicklungsprozeß sozialer Beziehungen und Kräfteverhältnisse ausgesetzt, d. h. eine prinzipiell prekäre Errungenschaft. Sie hat stets mit verschiedenen Gegenreaktionen des Zentralstaats zu rechnen, was nicht bedeutet, daß lokale Gegenmachtbildung chancenlos sei, sondern auf ihren stets begrenzten Spielraum verweist. Allerdings wird meist umstritten sein, wieweit im konkreten Fall lokaler Gegenmachtbildung der reformpraktische Handlungsspielraum und -bedarf oppositioneller Stadtpolitik reicht.

In den vergangenen Jahren ist eine Revue aufeinanderfolgender stadtpolitischer Leitbilder vorbeigezogen: Erst das 'Rote Wien', dann das 'Rote Bologna', später hatte Rotterdam Konjunktur (mit seiner Stadterneuerungspolitik), gefolgt von London (mit seiner kommunalen Wirtschaftspolitik), zuletzt gar Salzburg (mit seinen harmlos progressiven Stadtgestaltungs-konzepten). Solange stadtpolitisch oppositionelle Leitbilder *an einzelnen Städten* mit einer wirklich oder vermeintlich erfolgreichen oppositionellen Kommunalpolitik festgemacht, zwecks Befriedigung von Identifikationsbedürfnissen räumlich lokalisiert werden, kann ein fortschreitender Desillusionierungsprozeß wohl nicht ausbleiben, denn auch die konkret lokalisierbaren Reforminseln sind und bleiben stets prekäre Errungenschaften. Statt dies im Auge zu behalten, scheinen die enttäuschten Oppositionellen leider ihre Ansprüche an ein stadtpolitisches Reformmodell mehr und mehr zurückzuschrauben. Wie könnte sonst die radikale und sektoral übergreifende Kommunalpolitik des historischen 'Roten Wien' auf eine Stufe gestellt werden mit den späteren Leitbild-Städten, deren gesellschaftspolitischer Ansatz viel weniger radikal war und meist sektoral eingeschränkt blieb? Wie könnte man sonst die alternative wirtschaftspolitische Konzeption des Greater London Council, die immer noch eine *gesellschaftspolitisch* weiterreichende Qualität hatte, in eine Reihe stellen mit den braven Salzburger Bemühungen um eine bessere Stadtgestaltung? Die stadtpolitische Opposition hat noch keinen Maßstab bzw. keine Kriterien, nach denen die Erfolge oder Mißerfolge von Leitbild-Städten nachvollziehbar und differenziert diskutiert werden könnten. Auf der anderen Seite sind in den vergangenen Jahren Konzepte alternativer Kommunalpolitik *sektoral* für konkrete Sachbereiche und Konfliktfelder sehr weit entwickelt worden. Aber Versuche, solche sektoral tragfähigen und in Einzelfällen reformpraktisch realisierten Ansätze zu verallgemeinern, um *daraus* ein übergreifendes stadtpolitisches Leitbild zu gewinnen, führen bisher noch meist zu *inhaltsentleerten* Formeln (wie z. B. Dezentralisierung oder Rekommunalisierung). Offenbar mußte ein stadtpolitisches oppositionelles Leitbild auf einer Ebene *zwischen* unzureichenden Generalformeln (wie 'Kommune als Gegenmacht') und den 'guten' sektoralen Alternativkonzepten entwickelt werden.

Im Lager der oppositionellen Stadtpolitik hat in den letzten Jahren zunehmend das Leitbild der 'Entstaatlichung' Verbreitung gefunden. Hierbei hat sich u. a. A. Evers als Ideologieproduzent hervorgetan (Evers 1987), für die Ebene des lokalen Staates z. B. K. Gretschmann (Gretschmann 1983 (a) und (b)). Hintergrund der grünen/linken Entstaatlichungskonzepte

sind die autoritär-etatistischen Durchsetzungsformen der herrschenden Politik und das offene Staatsversagen, das besonders im Bereich sozialer Dienste, aber auch in anderen sozialstaatlichen Aufgabenfeldern festgestellt und mit den Formeln 'Entmündigung' und 'Bürokratisierung' umschrieben wird. All diese Erscheinungen sind auch auf der Ebene des lokalen Staats ausgeprägt. Der populäre Gegenentwurf heißt 'Entstaatlichung' und zielt in Abwandlung des gleichlautenden neoliberalen Leitbilds auf die Stärkung von Selbsthilfe und Selbstverwaltung, die eine »Resozialisierung« (Evers 1987) bzw. eine »Rückverlagerung von bislang meist staatlich erbrachten kollektiven Leistungen in die gesellschaftliche Sphäre« (Gretschmann 1985) mit sich bringen soll.

Ausgangspunkt solcher Konzeptionen war ursprünglich eine zutreffende Sozialstaatskritik in Form der *konkreten* Analyse und Kritik einer bürokratisierten staatlichen Aufgabenerfüllung im Bereich *personenbezogener* sozialer Dienstleistungen (Altenpflege, Jugend- und Sozialarbeit, Gesundheitsdienste u.ä.); konkrete Reformkonzepte zielten darauf, für unbürokratisch flexible, von den Betroffenen selbst beeinflusste und kontrollierbare Handlungsformen, für 'Selbstorganisation' Raum zu schaffen. Derartige Vorhaben sind selbstverständlich unterstützenswert, u.a. dadurch, daß oppositionelle Stadtpolitik ihnen auch weiterhin *öffentliche* Mittel im tatsächlich benötigten Umfang zu verschaffen sucht.

Die Problematik beginnt vielmehr da, wo die für bestimmte Aufgabenfelder entwickelten Lösungsvorschläge zur Reorganisation des Sozialstaats von ihrem Entstehungszusammenhang abgelöst und zu einem übergreifenden Leitbild der Entstaatlichung hochstilisiert werden, das auf nahezu alle bislang staatlich erbrachten Leistungen übertragbar sei:

Hinter dem 'Anti-Etatismus' der Leitbildproduzenten verbirgt sich eine ahistorische und apolitische, kurz: *fetischistische* Auffassung vom Staat — dieser wird auf einen eigenständigen »bürokratischen« Apparat mit vielerlei »Systemmängeln« reduziert, »Staatsversagen« wird oberflächlich modelltheoretisch begründet. Staatsform und Staatshandeln werden nicht als Ausdruck des Entwicklungsprozesses sozialer Beziehungen und gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse gefaßt. Das hat folgende Konsequenzen: Die modische Entstaatlichungs-Ideologie wird zu einer *Stütze* der herrschenden Staatsbürokratie, indem strukturelle Änderungen sowohl der Organisationsform staatlich/kommunaler Institutionen/Aufgabenträger als auch der dort konkret herrschenden staats-*kapitalistischen* Praktiken nicht mehr reformpolitisch thematisiert werden; stattdessen können notwendige *gesellschaftliche* Problemlösungen mit dem Leitbild der Entstaatlichung auf die Betroffenen selbst abgeschoben werden — ganz im Sinne der davon unberührten, nämlich bloß *entlasteten* Staatsbürokratie. So produziert das oppositionelle Lager selbst »Tabus der Nichtveränderbarkeit« (Beck 1986), wohingegen informierte 'bürgerliche' Beiträge zur Staatswirtschaft noch stets betonen, wie sehr die konkrete Art der Budgetverwendung und der wirtschaftlichen Organisation öffentlicher Aufgabenerfüllung von politischen Entscheidungen geprägt wird. Wie 'der' Staat unter konkreten historischen Bedingungen den herrschenden gesellschaftlichen Entwicklungs- oder Umbauprozess reguliert, unterstützt oder modifiziert, ist politisch vermittelt, kein ahistorischer Modellautomatismus, sondern von gesellschaftlichen Kräften gestaltet. Harmlos erscheint vielleicht noch die Vorstellung radikaler 'Anti-Etatisten', man solle jede gesellschaftlich notwendige Buchführungs- und Verwaltungstätigkeit in die Selbstverwaltung, d.h. in Eigenarbeit bzw. unbezahlte Konsumarbeit der Betroffenen über-

führen — das ergibt praktisch nur die Vision einer totalen *Bürokratisierung des Alltags*. Der Übergang zu einer neuen Variante der neoliberalen 'Selbstheilungskräfte' ist vielmehr dort erreicht, wo Reformkonzepte unter dem Leitbild der Entstaatlichung den z.B. von Arbeitslosigkeit oder Wohnungsnot Betroffenen undifferenziert anempfehlen, sich doch Arbeitsplätze oder Wohnungen *selbst zu kaufen*, natürlich in kleinen Gemeinschaften. Beim Vordringen neuer Leitbilder scheint mehr und mehr aus dem Blick zu geraten, daß tragfähige Reformkonzeptionen nicht ohne differenzierte Berücksichtigung von unterschiedlichen Aufgabenfeldern und unterschiedlichen sozialen Lebenslagen auskommen. Mangelnde Differenzierung kann zu höchst affirmativen Bewertungen der herrschenden staatlich/kommunalen Politik führen. So z.B. wenn Evers partiell entbürokratisierte soziale Dienstleistungen der Kommunen mit deren ABM-Programmen in einen Topf wirft und das Ganze als »innovative lokale Initiativen« bewertet, wobei dann auch die ganz der herrschenden Staatspolitik angepaßte kommunale Praxis der Schaffung eines zweitklassigen flexibilisierten Arbeitsmarkts mit diskriminierten prekären Arbeitsverhältnissen als 'innovative' Lösung gefeiert wird (Evers 1987 und Blanke u.a. 1986).

Was schert es die Ideologen, daß Selbsthilfe nicht nur neue Gemeinschaften aktiviert, sondern auch die Anforderung der Selbstfinanzierung mit sich bringt, die bei vielen Aufgaben unter den Bedingungen zunehmender sozialer Polarisierung in der Gesellschaft praktisch zur Ausgrenzung großer Teile von Betroffenen aus dem Fortschrittsmodell staatsunabhängiger Selbsthelfer führen wird. Kehrseite des Selbsthilfegedankens ist das Selbstfinanzierungsideal, beides zusammen die Kehrseite des Leitbilds 'Entstaatlichung'. Betrachtet man diese Leitbildproduktionen in weltweiter Perspektive, dann erscheinen sie als eine Übertragung der herrschenden *Weltbank-Rezepte* für Länder der Dritten Welt auf die von zunehmender sozialer Polarisierung betroffenen kapitalistischen Industrieländer: Das Konzept der Weltbank für die Armen heißt seit Ende der 60er Jahre »sich selbst helfen und sich selbstfinanzieren«, und es fungiert weltweit als Entlastungsstrategie für die herrschenden Staatsbürokratien, vor allem zur Entlastung von gesellschaftlich notwendigen öffentlichen Ausgaben in 'unproduktiven' sozialen Aufgabenfeldern.

In fortgeschrittenstem Maße affirmativ formuliert K. Gretschmann das Leitbild Entstaatlichung/Selbsthilfe für die Ebene des lokalen Staats (Gretschmann 1983b/81): Es gibt nun mal 'Finanzknappheit', und daß soziale Aufgaben »zur Kürzung anstehen« wird bereits als Selbstverständlichkeit hingenommen; daß hier möglicherweise kein Naturgesetz wirkt, sondern ausgehend vom gesellschaftlichem Umbauprozess eine klassenorientierte Umverteilung der verfügbaren öffentlichen Budgetmittel stattfindet (vgl. auch Gough 1979), kommt nicht in Betracht. Gretschmann schreitet lieber gleich zur Lösung der von ihm entproblematisierten und entpolitisierten Frage: Die Aufrechterhaltung der, wie Gretschmann sagt, zur Kürzung »anstehenden« Aufgaben soll nämlich »fiskalisch kostengünstig« sichergestellt werden — durch Selbsthilfe und Selbstfinanzierung der Betroffenen. Und wenn die Betroffenen wider Erwarten nicht genug Geld haben, soll man nach Gretschmann's Ratschlag verstärkt auf private Spenden zurückgreifen, wie sie in den USA im kommunalen Bereich ausgeprägt sind. Entstaatlichung also nicht nur als fiskalische Entlastungsstrategie, sondern auch noch weitergedacht als 'Amerikanisierung' der kommunalen Aufgabenerfüllung durch private Wohltätigkeit. In dieser Weise hat sich das undifferen-

ziert abgehobene, analytisch schwach begründete Leitbild der Entstaatlichung mit der herrschenden (Einsparungs- und Umverteilungs-) Politik der zentralen und lokalen Staatsbürokratien aufs Beste arrangiert.

Der Bedeutungszuwachs der lokalen Ebene wird vor allem von neo-konservativen Kräften vorangetrieben — zumindest in der BRD. Das Konzept des »modernen« Flügels der CDU ergänzt die rein marktorientierte Umbaustrategie um neue Elemente: Wir nennen dies das »Markt-plus-Konzept«. Die Unterstützung von Selbsthilfemaßnahmen, der Ausbau eines besonderen städtischen Kulturmarktes, die weitere Dezentralisierung in Richtung auf eine Art Stadtteilpolitik und die Anreicherung des lokalen Staatsapparats mit weichen Regulierungsformen bzw. Para-Apparaten, in denen erweiterte Mitwirkungsmöglichkeiten für die Stadtbürger eingeräumt werden — all dies bereitet der CDU schon von ihrer Grundposition her weniger Schwierigkeiten als den Sozialdemokraten. Man kann es nicht mehr als Zufall abtun, daß eine ganze Reihe ehemaliger großstädtischer SPD-Hochburgen seit der 2. Hälfte der 70er Jahre in CDU-Hände gefallen sind: Neo-Konservative können sich den Forderungen nach kleinteiligen und angepaßten Politikformen und Verwaltungsverfahren gegenüber flexibel zeigen. Sie haben keinen sozialdemokratischen Zentralismus, keine umfassende Planung zu legitimieren und durchzusetzen. Deregulierung, gesellschaftliche Fragmentierung und verstärkte Marktorientierung harmonieren bestens mit einer Tendenz im alternativen Lager, der es kaum noch um soziale Inhalte und politische Ziele geht, wenn nur die Beziehungsebene stimmt. Nicht was man will, sondern wie man miteinander umgeht, das zählt. Eine Politik, die soziale Verhältnisse zunehmend von den Gesetzen des Markts strukturieren läßt, kann solche Forderungen leicht aufgreifen und liegt damit voll im Trend. Auf einem Markt kultureller Angebote, in der Konkurrenz um knappgehaltene staatliche Subventionen, in den Arenen dezentralisierter Stadtteilpolitik haben alle politischen und kulturellen Praktiken scheinbar die gleiche Chance. Eine CDU-Politik, die solche Entwicklungen forciert, ist weit mehr als nur konservativ. Sie versteht es, in zentralen Bereichen die Durchkapitalisierung voranzutreiben und gleichzeitig die gesellschaftlichen »Ränder« zu stabilisieren. Wir haben an anderer Stelle am Beispiel der aktuellen Berliner Wohnungspolitik dargelegt, wie ein Rückzug aus der politischen Verantwortung für Wohnungsversorgung und Stadtentwicklung und die Übergabe dieser wichtigen gesellschaftlichen Aufgaben an die Privatinitiative des Marktes flankiert wird von flexiblen, auf die jeweiligen örtlichen oder gruppenspezifischen Erfordernisse zugeschnittenen Unterstützungsmaßnahmen (Schmoll 1986). So bindet die CDU — zumindest in ihrem modernen Flügel — ein Gutteil auch berechtigter Kritik an mangelnder Transparenz und Flexibilität der staatlichen Verwaltungen, ohne daß sie die konservative Grundposition einer optimalen Bedienung der Kapitalverwertungsinteressen aufgeben muß. Für diese neue CDU-Linie ist es entscheidend, daß die lokale Ebene in ihre Konsensbeschaffungs-Strategien möglichst weitgehend eingebunden ist. Gerade weil sie zugleich die übergreifende, lokal sich nur noch als Sachzwang vermittelnde Durchkapitalisierung unterstützt und vorantreibt, kann sie lokalisierbaren politischen Prozessen mehr Eigenentwicklung zugestehen und Vorhaben einer weitergehenden Dezentralisierung unterstützen. Auf der lokalen Ebene werden übergreifende Entwicklungstendenzen kaum noch thematisiert. Natürlich ist diese Linie innerhalb der CDU nicht unumstritten und Erfolge, wie die scheinbare Ruhe, die damit in Berlin (W) er-

zielt wurde, überdecken nur eine prekäre Situation, wie sich spätestens seit dem 1. Mai 1987 in Kreuzberg erneut zeigt. Dennoch erfreut sich diese Position bisher einer erstaunlichen Hegemoniefähigkeit auf lokaler Ebene. Wir meinen, daß die Hegemonie dieses rechten »Markt-plus«-Konzepts auch damit zusammenhängt, daß auf der Linken dem bisher kein Leitbild für eine lokale Opposition gegenübergestellt werden konnte.

Allerdings sind Konzepte für die Steuerung künftiger Entwicklungen, die auch räumliche Differenzierungen berücksichtigen, seit Mitte der 70er Jahre selbstverständlich auch im oppositionellen Lager entwickelt worden. Sowohl was die zentralstaatliche Wirtschaftspolitik angeht, als auch was Entwicklungskonzepte für einzelne Regionen, Städte oder sogar Stadtquartiere anlangt, wird gerade von links-alternativer Seite eine stärkere Orientierung auf die endogenen Potentiale der jeweiligen räumlichen Einheit gefordert: Sei es als Konzept einer stärker nachfrage- und binnenmarktorientierten Wirtschaftspolitik in Opposition zu monetaristischen und exportorientierten wirtschaftspolitischen Strategien; sei es als Ansätze einer besonderen lokalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, mit der die örtliche/regionale Qualifikationsstruktur auf Felder eines regional spezifischen sozialen Bedarfs orientiert werden soll; sei es mit dem raumplanerischen Konzept der »endogenen Entwicklung« in Abkehr vom »sozialdemokratischen« Paradigma »gleichwertiger Lebensverhältnisse«. So sinnvoll es auch im jeweiligen Einzelfall sicher ist, angesichts ausbleibender globaler oder nationaler Entwicklungsimpulse die Aufmerksamkeit stärker dem lokal vorhandenen Potential zuzuwenden, so widersprüchlich bleibt dennoch der Effekt solcher Ansätze: Sie stellen immer auch einen Beitrag zur Integration oppositioneller Kräfte dar, binden diese ein in die Prozesse räumlichen und sozialen Umbaus, stellen ein wesentliches Feld dar, auf dem — bei gleichzeitigen Verlagerungen und Umstrukturierungen im gesellschaftlichen Zentrum — die Stabilisierung der neuen Peripherie organisiert wird.

Begriffe wie »Dezentralisierung«, »Selbsthilfe«, »Endogene Entwicklung« oder »ökologische Stadterneuerung« können immer auch Varianten neo-konservativer oder neo-liberaler stadtpolitischer Praxis etikettieren. Solche einfachen und griffigen Generalformeln finden zwar am leichtesten Verbreitung, auch innerhalb eines links-alternativ orientierten Diskurses, sind aber meist zu undifferenziert, um eine oppositionelle Stadtpolitik wirksam anleiten zu können. 'Dezentralisierung' wäre z.B. funktionalisierbar zur Verhinderung aktiver Umverteilungsprozesse, die nur auf gesamtstädtischer oder sogar überlokaler Ebene ansetzen können; 'Selbsthilfe' wird bereits weithin zur Lasten- und Kostenabwälzung auf die Betroffenen funktionalisiert; 'ökologische Stadtentwicklung' kann in der Praxis auch als neue Werbeformel für eine nach wie vor klassenorientierte Aufwertung von Stadtquartieren und den Ausbau von Umweltschutz als big business benutzt werden.

Gegen eine Vereinnahmung ursprünglich kritischer oder oppositioneller Konzepte ist ein Rückbezug auf die zu verändernde herrschende Praxis und Politik hilfreich, indem z.B. gegen die Bürokratisierung des lokalen Staats nicht die Leerformel Dezentralisierung, sondern die Forderung nach Demokratisierung der Kommunen durch Betroffenenbeteiligung, und gegen die fortschreitende Durchkapitalisierung des lokalen Staats die Forderung nach Entkapitalisierung kommunaler Aufgabenerfüllung gesetzt wird. Kein noch so griffiges 'alternatives' Schlagwort kann die Aufgabe ersetzen, für die verschiedenen historisch gewachsenen Aufgabefelder der Stadtpolitik differenzierte und problemadäquat konkretisierte

Gegenkonzepte zu erarbeiten. Gegenkonzepte unter dem Leitbild 'Entkapitalisierung und Demokratisierung lokalstaatlicher Aufgabenerfüllung' sind z.B. für die kommunale Energiewirtschaft (Hennicke u.a. 1985) und für die kommunale Wohnungswirtschaft (s. Krätke u.a. 1984) in detaillierter Form vorgelegt worden.

Zur Betroffenenbeteiligung auf kommunaler Ebene gibt es heute leider ebenso viele Modelle wie Beteiligungs*illusionen*: Beteiligungsrechte sind ja kein Selbstzweck, ihr gemeinter Sinn ist es doch, den Interessen der Betroffenen mehr Geltung zu verschaffen. Die Beteiligungs*illusion* wird u.a. von stadtpolitisch oppositionellen Kräften selbst erzeugt, in dem Wunderglauben, daß formelle Beteiligungsrechte bereits eine inhaltliche Änderung der Geschäftspolitik der am lokalen Entwicklungsprozeß beteiligten privaten und öffentlichen Träger herbeiführen könnten. Hierbei haben sich u.a. viele paternalistisch-wohlmeinende IBA-Planer hervorgetan; die bis zum Exzess nach ihren Wünschen befragten, aber praktisch — z.B. in existentiell wichtigen Fragen der Mietentwicklung — stets hingehaltenen Betroffenen haben inzwischen vielfach den Glauben an Beteiligungsmodelle verloren. Das Zugeständnis von Beteiligungsrechten oder ausgiebigen Betroffenen-Befragungen dient eben häufig als zusätzliche Legitimationstechnik für eine unveränderte Praxis in all den Punkten, wo privat- oder staatskapitalistische Verwertungsinteressen gefährdet werden könnten. Die unveränderte Praxis der verwertungsgerechten Aufwertung von städtischen Altbauquartieren kann dabei selbstverständlich in flexiblen, zeitweilig 'behutsamen' Formen realisiert werden.

Zur Überwindung lokaler Begrenztheit und technokratischer Selbstbeschränkung einer oppositionellen Stadtpolitik wäre es notwendig, auf lokaler Ebene entwickelte Reformkonzeptionen mit Ansätzen zu weiterreichenden überlokalen Veränderungen zu verbinden: Statt Selbstbeschränkung auf lokale Nischenpolitik also lokale Reformansätze mit einer *überlokalen* Veränderungsperspektive vorantreiben. Das kann u.a. heißen, die lokale Durchsetzung von Beteiligungsrechten nicht von Konzeptionen zur Erhaltung und Verbesserung sozialer Sicherungen loszulösen, denn nicht allein die Form des Entscheidungsprozesses auf lokaler Ebene, sondern der soziale Inhalt der Stadtpolitik ist zu verändern. Die Hegemoniefähigkeit lokaler Gegenmachtbildung entwickelt sich möglicherweise erst dann, wenn ein stadtpolitisches oppositionelles Leitbild so mit einem überlokalen gesellschaftlichen Zukunftsentwurf verbunden wird, daß dem neoliberalen Leitbild wirksam entgegengetreten werden kann. Andererseits sollte das Problem nicht verkannt werden, daß hegemoniefähige Leitbilder auch schnell wieder diskreditiert werden können, wenn sich über die konkreten Formen ihrer reformpraktischen Umsetzung keine Einigkeit herstellen läßt, oder wenn praktisch unzulängliche Realisierungsformen ein generell überzeugendes Leitbild untergraben (Beispiel: das Leitbild Gemeinwirtschaftlichkeit).

In der linken Diskussion und Praxis haben Ansätze einer Verbindung lokaler mit überlokalen Perspektiven oder lokal-überlokale »Doppelstrategien« durchaus auch eine Tradition. Aus der aktuellen Debatte um derartige weiterreichende Perspektiven einer »alternativen Kommunalpolitik« sind vor allem vier Aspekte hervorzuheben, die ein die lokale Begrenztheit überwindendes Moment beinhalten. Zunächst können auch sektorale Reformvorhaben zumindest die Möglichkeit in sich tragen *Demokratisierungsforderungen* auf den lokalen Staat insgesamt und darüber hinaus auch auf die zentralstaatliche Politik zu beziehen.

Erweiterte Mitwirkungs-, Selbstbestimmungs- und Kontrollrechte, die in einzelnen Projekten oder Sektoren verwirklicht worden sind, können Beispielfunktionen gewinnen. Gerade die als vorgegeblicher Sachzwang vermittelte Begrenztheit lokaler Ansätze führt häufig auch zur erweiterten *Politisierung* der Debatte um die Rahmenbedingungen selbst. So hat die Hausbesetzerbewegung der frühen achtziger Jahre dazu geführt, daß die Wohnungs- und Baupolitik politisiert wurde und auch nach der Zerschlagung der Besetzerbewegung politisiert geblieben ist. Ferner kann eine *Bündelung* unterschiedlicher Einzel-Projekte, -Vorhaben und -Initiativen einen wichtigen Beitrag zur Überwindung der lokalen Begrenztheit solcher Ansätze leisten. Nicht nur die gemeinsame Unterstützung bestimmter Forderungen und Aktionen durch oppositionelle Gruppen ist hier zu nennen, auch die Entstehung der Grünen als Oppositionspartei auf Bundesebene — wie kritisch man im einzelnen deren Aktivitäten auch einschätzen mag — beinhaltet den Aspekt der Bündelung lokaler Ansätze. Schließlich weist auch das Konzept der »*Vernetzung*«, also der nicht-zentralistischen Organisation eines übergreifenden Verbundes einzelner — auf bestimmte Lokalitäten, Politiksektoren oder Einzelvorhaben bezogener Initiativen in diese Richtung. Wichtig bleibt für alle diese Versuche, daß sie nicht in selbstaufgelegter Beschränkung nur den Erfahrungsaustausch und vielleicht noch gemeinsame politische Aktionen als alleinige Aufgabe sehen, sondern gerade auch jene Fragen und Entwicklungsprozesse thematisieren und politisieren, die von der neo-konservativen Lokalisierungs- und Dezentralisierungsstrategie ausgeklammert und als Sachzwang oder naturgegeben dargestellt werden.

## Literatur

- E. Altwater u.a. (1983): *Alternative Wirtschaftspolitik jenseits des Keynesianismus*, Opladen
- V. M. Bader u.a. (1976): *Einführung in die Gesellschaftstheorie*, Gesellschaft, Wirtschaft und Staat bei Marx und Weber, Bd. 2, Frankfurt a.M.
- U. Beck (1986): *Risikogesellschaft*, Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt a.M.
- B. Blanke u.a. (Hg.) (1986): *Die zweite Stadt*, Neue Formen lokaler Arbeits- und Sozialpolitik, Leviathan-Sonderheft 7
- M. Boddy/C. Fudge (1984): *Local Socialism? Labour Councils and New Left Alternatives*, London
- I. Breckner/K. Schmals (1986): Armut in einer Luxusmetropole: Erscheinungsformen, räumliche Verteilungsmuster, Verursachungszusammenhänge, Betroffenheitsdimension und Armutspolitik in München, in: Friedrichs u.a. (Hg.): *Süd-Nord-Gefälle in der Bundesrepublik?*, Opladen
- U. Bullmann/P. Gitschmann (Hg.) (1985): *Kommune als Gegenmacht*, Alternative Politik in Städten und Gemeinden, Hamburg
- M. Castells (1973): *La question urbaine*, Paris
- (1983): *The City and the Grassroots*, London
- G. Clark/M. Dear (1984): *State Apparatus*, Structures and Language of Legitimacy, London
- C. Cockburn (1977): *The Local State*, Management of Cities and People, London
- R. Danneberg (1930): *Das neue Wien*, 3. Aufl., Wien
- J. Dearlove (1979): *The Reorganization of Local Government*, Cambridge
- P. Dickens et al. (1985): *Housing, States and Localities*, London/New York
- S. Duncan/M. Goodwin (1982): The Local State: Functionalism, Autonomy and Class Relations in Cockburn and Saunders, in: *Political Geography Quarterly*, Vol. 1
- (1985): Der lokale Staat und die Umstrukturierung gesellschaftlicher Beziehungen: Theorie und Praxis, in: Krämer/Neef (Hg.): *Krise und Konflikte in der Großstadt im entwickelten Kapitalismus*, Basel/Boston/Stuttgart

- (1985 b): The Local State and Local Economic Policy: Why the Fuss?, in: *Policy and Politics*, Vol. 3
- P. Dunleavy (1984): The Limits to Local Government, in: Boddy/Fudge (ed.); *Local Socialism?*, London
- A. Evers (1975): Agglomerationsprozeß und Staatsfunktionen, in: Grauhan (Hg.); *Lokale Politikforschung Bd. 1*, Frankfurt/New York
- (1987): Entstaatlichung als 'Resozialisierung' von Politik, in: *Kommune*, H. 2
- R. Friedland u.a. (1985): Politische Konflikte, politisch-administrative Struktur der Städte und Finanzkrise, in: Krämer/Neef (Hg.), *Krise und Konflikte in der Großstadt im entwickelten Kapitalismus*, Basel/Boston/Stuttgart (Orig.: 1977)
- D. Fürst (1983): Ansätze einer politischen Theorie des kommunalen Finanzausgleichs, in: H. Hesse/Wollmann (Hg.), *Probleme der Stadtpolitik in den 80er Jahren*, Frankfurt/New York, S. 279 ff.
- D. Fürst u.a. (1984): *Stadt und Staat*, Verdichtungsräume im Prozeß der föderalstaatlichen Problemverarbeitung, Baden-Baden
- J. Gough (1979): *The Political Economy of the Welfare State*, London
- R.-R. Grauhan (1975): Einführung: Lokale Politikforschung, in: ders. (Hg.): *Lokale Politikforschung*, 2 Bde., Frankfurt/New York
- (1978): Kommune als Strukturtyp politischer Produktion, in: Grauhan/Hickel (Hg.): *Krise des Steuerstaats — Widersprüche, Perspektiven*, Opladen
- K. Gretschmann (1983 a): Das Local Initiatives-Programm — Modell für eine andere Stadtwirtschaft, in: Kostede (Hg.): *Die Zukunft der Stadt*, Reinbek
- (1983 b): Ursachen und Folgen der Finanzkrise der Städte, in: J. Hesse u.a. (Hg.): *Staat und Gemeinden zwischen Konflikt und Kooperation*, Baden-Baden
- (1985): Sozialpolitik unter Veränderungsdruck, in: Opielka (Hg.): *Die ökosoziale Frage — Entwürfe zum Sozialstaat*, Frankfurt a.M.
- R. Gronemeyer/H.-E. Bahr (Hg.) (1977): *Nachbarschaft im Neubaublock*, Weinheim
- H. Häußermann/W. Siebel (1986): Die Polarisierung der Großstadtentwicklung im Nord-Süd-Gefälle, in: Friedrichs u.a. (Hg.): *Süd-Nord-Gefälle in der Bundesrepublik*, Opladen
- M. Harloe (1977): Introduction, in: ders. (ed.) *Captive Cities*, Chichester/New York/Brisbane/Toronto
- D. Hartmann (1980): Von der Integration zur Aussonderung — 30 Jahre Städtebaupolitik am Beispiel der »Neuen Heimat«, in: *Autonomie*, H. 3
- E. Heimann (1929/1980): *Soziale Theorie des Kapitalismus*, Theorie der Sozialpolitik, Frankfurt a.M. (Orig. 1929)
- P. Hennicke u.a. (1985): *Die Energiewende ist möglich — für eine neue Energiepolitik der Kommunen*, Strategien für eine Rekommunalisierung, Frankfurt a.M.
- J. J. Hesse (1983): Stadt und Staat — Veränderungen der Stellung und Funktion der Gemeinden im Bundesstaat?, in: Hesse u.a. (Hg.): *Staat und Gemeinden zwischen Konflikt und Kooperation*, Baden-Baden
- J. Hirsch/R. Roth (1986): *Das neue Gesicht des Kapitalismus*, Vom Fordismus zum Post-Fordismus, Hamburg
- K. Homuth (1984): *Statik Potemkinscher Dörfer*, »Behutsame Stadterneuerung« und gesellschaftliche Macht in Berlin-Kreuzberg, Berlin
- B. Jessop (1982): *The Capitalist State*, Oxford
- (1986): Der Wohlfahrtsstaat im Übergang vom Fordismus zum Postfordismus, in: *Prokla 65*
- T. Krämer-Badoni/E. U. Ruhstrat (1986): *Soziale Folgen des Süd-Nord-Gefälles; Ein Vergleich zwischen Bremen und Stuttgart*, in: Friedrichs u.a. (Hg.): *Süd-Nord-Gefälle in der Bundesrepublik*, Opladen
- M. Krätke (1984): *Kritik der Staatsfinanzen*, Zur politischen Ökonomie des Steuerstaats, Hamburg
- S. Krätke (1985): Gemeinwirtschaftliche Reformperspektiven im Wohnungssektor, in: *Prokla 61*
- (1987): Gemeinwirtschaft: Einsteigen statt Aussteigen; in: *Das Argument*, 162
- S. Krätke u.a. (1984): *Zwischen Selbsthilfe und Staatsbürokratie — Neue Wege für die Kommunale Wohnungspolitik*, Hamburg
- D. Läßle (1986): »Süd-Nord-Gefälle« — Metapher für die räumlichen Folgen einer Transformationsphase: auf dem Weg zu einem post-tayloristischen Entwicklungsmodell, in: Friedrichs u.a. (Hg.): *Süd-Nord-Gefälle in der Bundesrepublik*, Opladen

- J. Lojkin (1977): Big Firms' Strategies, Urban Policy and Urban Social Movements, in: Harloe (ed.): *Captive Cities*, Chichester/New York/Brisbane/Toronto
- (1984): The Working Class and the State. The French Experience in Socialist and Communist Municipalities, in: Szelenyi (ed.): *Cities in Recession*, London
- (1985): Stadtpolitik und kommunales politisches System, in: Krämer/Neef (Hg.): *Krise und Konflikt in der Großstadt im entwickelten Kapitalismus*, Basel/Boston/Stuttgart
- B. Lutz (1984): *Der kurze Traum immerwährender Prosperität*, Frankfurt a.M.
- R. Mayntz (1980): Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, in: dies. (Hg.): *Implementation politischer Programme 1 — Empirische Forschungsberichte*, Königstein i. T.
- (1983): Zur Einleitung: Probleme der Theoriebildung, in: dies. (Hg.): *Implementation politischer Programme 2 — Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen
- S. Merrett (1979): *State Housing in Britain*, London
- L. Niethammer (1979): Ein langer Marsch durch die Institutionen. Zur Vorgeschichte des Preußischen Wohnungsgesetzes von 1918, in: ders. (Hg.): *Wohnen im Wandel*, Wuppertal
- J. O'Connor (1974): *Die Finanzkrise des Staates*, Frankfurt a.M.
- C. Offe (1975): Zur Frage der »Identität der kommunalen Ebene«, in: Grauhan (Hg.): *Lokale Politikforschung*, Bd. 2, Frankfurt/New York
- R. E. Pahl (1977): Managers, Technical Experts and the State. Forms of Mediation, Manipulation and Dominance in Urban and Regional Development, in Harloe (ed.): *Captive Cities*, Chichester/New York/Brisbane/Toronto
- M. Rodenstein (1974): Thesen zum Wandel der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, in: Emenlauer u.a. (Hg.): *Die Kommune in der Staatsorganisation*, Frankfurt a.M.
- P. Saunders (1985): Raum, Stadt und Stadtsoziologie, in: Krämer/Neef (Hg.): *Krise und Konflikte in der Großstadt im entwickelten Kapitalismus*, Basel/Boston/Stuttgart
- F. Schmoll (1986): Notizen zur Wohnungs- und Mietenpolitik des CDU/FDP-Senats (1981-1985), in: Borst u.a. (Hg.): *Mietropolis — Mietpreisbindung und Stadtpolitik*, Berlin
- H. Steinbach (1983): Handlungsspielräume einer eigenständigen Wohnungspolitik unter Einbeziehung kommunaler Wohnungsunternehmen, in: Habermann-Nieße u.a. (Hg.): *Alternativen in der Wohnungspolitik*, Bielefeld
- G. Weisser (1959): Kommunale Wohnungsunternehmen, in: Peters (Hg.): *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Bd. 3, Berlin
- P.-Ch. Witt (1979): Inflation, Wohnungszwangswirtschaft und Hauszinssteuer, in: Niethammer (Hg.): *Wohnen im Wandel*, Wuppertal
- H. Wollmann (1983): Implementation durch Gegen-Implementation? Das Beispiel der Wohnungspolitik, in: Mayntz (Hg.): *Implementation politischer Programme 2*, Opladen