

# Thilo Lang: Institutional perspectives of local development in Germany and England

– a comparative study about regeneration in old industrial towns experiencing decline

*Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades "doctor rerum naturalium" (Dr. rer. nat.) in der Wissenschaftsdisziplin "Humangeographie". Eingereicht am 14. April 2008 an der Mathematisch-Naturwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam.*

## Problemdarstellung

Grundsätzlich geht es in der Arbeit um die Reaktionen lokaler Akteure auf die verstärkte Herausbildung sozialer und räumlicher Disparitäten in schrumpfenden Klein- und Mittelstädten. Der Norden Englands und der Osten Deutschlands sind durch ähnliche Prozesse des Strukturwandels und vergleichbare soziale und wirtschaftliche Problemlagen gekennzeichnet. In den altindustriell geprägten Städten dieser Regionen sind die Probleme des Strukturwandels besonders sichtbar. Seit den 1960er Jahren werden in Großbritannien als Reaktion auf diese Problemlagen Konzepte der 'socio-economic regeneration' angewendet, die in etwa mit Strategien der lokalen Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung in Deutschland vergleichbar sind. In diesem Kontext untersucht die vorliegende Arbeit Entstehungsfaktoren lokaler sozio-ökonomischer Initiativen ('socio-economic regeneration initiatives'). Als sozio-ökonomische Initiativen werden lokale Projekte und Maßnahmen definiert, die gleichermaßen wirtschaftliche und soziale Ziele verfolgen und durch die Schaffung von Arbeitsplätzen zur Lösung lokaler Probleme beitragen. Es handelt sich dabei um Projekte, die auf Formen der lokalen oder sozialen Ökonomie basieren, Langzeitarbeitslose oder andere Randgruppen ins Berufsleben (re-)integrieren oder endogene Entwicklungen fördern. Beispiele für sozio-ökonomische Initiativen reichen von wachstumsorientierten Branchennetzwerken über die Förderung von Unternehmensgründungen bis zu lokal agierenden Genossenschaften.

Zur Identifizierung von Entstehungsfaktoren lokaler Initiativen wurde insbesondere die Rolle lokaler Akteure und lokaler Formen der Entscheidungsfindung untersucht. Für die Durchführung dieser Arbeit wurde dabei eine erweiterte 'Governance'-Perspektive gewählt, da ein einseitiger Blick auf die traditionellen Akteure des 'Government' die Entscheidungsstrukturen in den Städten Englands und Deutschlands nur unzureichend widerspiegeln würde. Das zugrundeliegende Verständnis von Governance zeichnet sich dabei durch einen besonderen Fokus auf strategische Entscheidungsprozesse unter Einbindung privater und öffentlicher Akteure aus, die in Fragen der sozio-ökonomischen Entwicklung absichtsvoll kooperieren. In der aktuellen Governance-Literatur wird immer wieder ein direkter Zusammenhang zwischen der Einführung 'neuer', kooperativer Governanceformen und positiven Effekten hinsichtlich der Regenerierung schrumpfender Städte hergestellt. Diese Arbeit stellt solche Kausalbeziehungen in Frage.

## **Forschungsfrage, theoretischer Zugang und Methoden**

Welche Faktoren führen zu oder unterstützen die Entstehung lokaler sozio-ökonomischer Initiativen? Um diese zentrale Forschungsfrage zu beantworten, wurden drei unterschiedliche theoretische Zugänge kombiniert. Im Zentrum steht ein aus zentralen Ideen der neuen Institutionentheorie entwickelter analytischer Ansatz, der besonderes Augenmerk auf informelle Institutionen legt, insbesondere auf Normen und Konventionen, die lokale Entscheidungsprozesse bestimmen. Der Blick auf die zentralen Entscheidungsträger im Bereich sozio-ökonomische Entwicklung begründet den zweiten Fokus auf eine analytische Governance-Perspektive. Schließlich wird drittens die Rolle übergeordneter Kontextbedingungen hinterfragt, vor allem hinsichtlich des Einflusses der nationalen Ebene auf lokales Handeln. Basierend auf diesen drei theoretischen Perspektiven wird die zentrale Forschungsfrage um drei Teilfragen erweitert: Inwiefern kann die Entstehung lokaler sozio-ökonomischer Regenerierungsinitiativen durch

- lokale institutionelle Systeme ('institutional environments'),
- spezifische Governanceformen ('partnerships') oder
- regionale und nationale Kontextbedingungen begründet werden?

Die Arbeit ist als international vergleichende Studie in vier altindustriell geprägten Klein- und Mittelstädten außerhalb der Agglomerationsräume angelegt. Von über 40 lokalen Initiativen wurden acht ausgewählt, von denen vier der sozialen und weitere vier der formalen Ökonomie zugeordnet wurden. Bei der Fallanalyse steht die Identifikation gemeinsamer Themen im Vordergrund, die dann vergleichend diskutiert werden. Das methodische Vorgehen gründet sich vor allem auf 24 leitfadengestützte qualitative Interviews mit 20 zentralen Entscheidungsträgern, die durch eine Reputationsanalyse identifiziert wurden, und neun Ansprechpartnern aus den ausgewählten Initiativen. Als zusätzliche Quellen dienen informelle Interviews, Protokolle, politische Rahmendokumente, Texte zur Lokalpolitik und verfügbare Fachliteratur sowie weitere quantitative und qualitative Daten zum Entwicklungshintergrund der Städte und Initiativen. Für die Auswertung der Interviews wurde ein induktives Verfahren in Anlehnung an die Methodik der 'Grounded Theory' angewendet.

## **Wichtigste Ergebnisse**

Trotz teilweise hemmender Kontextbedingungen konnten in den untersuchten Städten in Nordengland und Ostdeutschland eine Vielzahl sozio-ökonomischer Regenerierungsinitiativen identifiziert werden. Diese Initiativen leisten einen wichtigen symbolischen Beitrag zu einem langfristigen Wandel von großindustriell geprägten Strukturen zu Formen einer kleinteiligeren Ökonomie. In beiden Ländern finden sich Beispiele ergebnisorientierter Fördereinrichtungen (z. B. die Sozialagentur Vorpommern in Wolgast oder die lokale Wirtschaftsfördergesellschaft von Barrow-in-Furness), die durch eine direkte Förderung lokaler Initiativen einen wichtigen Beitrag zur Lösung lokaler Probleme leisten. Neben der direkten Förderung sind entscheidende Faktoren zur Unterstützung lokaler Initiativen vor allem im

institutionellen Kontext zu finden. So tragen Koalitionen auf allen räumlichen Ebenen, die auf gemeinsamen Ideen, Werten und Ideologien basieren, maßgeblich zur Implementierung lokaler Initiativen bei. Die folgenden Faktoren waren für das Entstehen der Mehrheit der acht untersuchten Initiativen besonders relevant:

- die Fähigkeit ('capacity'), Finanzierungsmöglichkeiten zu erschließen;
- eine aktive und organisierte Zivilgesellschaft;
- die Integration in lokale, regionale oder übergeordnete Netzwerke ('ideological support networks') bzw. die Herstellung eines gemeinsamen ideologischen Grundverständnisses ('ideological fit') mit den zentralen Entscheidungsträgern;
- die Integration in oder Passfähigkeit zu lokalen Regenerierungsstrategien und übergeordneten Leitbildern;
- das Verhältnis zu dominierenden und allgemein anerkannten europäischen, nationalen oder regionalen Diskursen ('policy debates') und Programmen der Regenerierung.

Der Beitrag dieser Arbeit für die Forschung liegt insbesondere in einer Klarstellung der Relevanz strategischer Governanceformen. Lokale Initiativen der sozio-ökonomischen Regenerierung können nicht als Resultat solcher Governanceformen gesehen werden. Entscheidend für die Herausbildung lokaler Initiativen sind vor allem spezifisch lokale Faktoren. So trägt die konkrete Ausprägung, Offenheit und Flexibilität lokaler institutioneller Systeme in besonderer Weise dazu bei, welche Initiativen verwirklicht werden und welche nicht. Die nationale Ebene wirkt auf diese Systeme vor allem dadurch ein, dass sie bestimmten Themen im Bereich Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung Priorität einräumt und andere vernachlässigt, zum Beispiel Themen der sozialen Ökonomie in Deutschland. Hier liegt auch ein entscheidender Unterschied zur Situation in Großbritannien, wo die Förderung der sozialen Ökonomie ganz oben auf der politischen Tagesordnung steht.