

Städtische Programme gegen räumliche Konzentrationen von Armut: zwischen effizienter Regulation und Empowerment?

Frey, Oliver; Hamedinger, Alexander

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Frey, O., & Hamedinger, A. (2006). Städtische Programme gegen räumliche Konzentrationen von Armut: zwischen effizienter Regulation und Empowerment? In K.-S. Rehberg (Hrsg.), *Soziale Ungleichheit, kulturelle Unterschiede: Verhandlungen des 32. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in München. Teilbd. 1 und 2* (S. 2915-2947). Frankfurt am Main: Campus Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-143283>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Städtische Programme gegen räumliche Konzentrationen von Armut: zwischen effizienter Regulation und Empowerment?

Oliver Frey und Alexander Hamedinger

1. Einleitung

Stadtgesellschaften, städtische Ökonomien und die Steuerung von Stadtentwicklung sind gegenwärtig einem erheblichen Veränderungsdruck unterworfen. Dieser intensive Wandel hat mehrere Gründe, die sehr pauschal (und wahlweise) als Globalisierung, als Ende der Industriegesellschaft und Übergang zu einer Freizeit-, Dienstleistungs- oder Wissensgesellschaft bezeichnet wird. Wenn man zusätzlich berücksichtigt, dass auf einer eher grundsätzlichen Ebene das Ende der Moderne konstatiert wird, die sich in die Postmoderne, in den Postfordismus respektive eine »zweite Moderne« auflöst, wird zweierlei deutlich: Erstens, ein Ende der alten Strukturen, Prozesse und Selbstverständlichkeiten und zweitens eine Unklarheit über die neuen, sich abzeichnenden Strukturen, Prozesse, Steuerungsmöglichkeiten, Politik- und Planungskulturen. Trotz dieser Unklarheiten über die »große Linie« lassen sich bereits jetzt in den Städten Veränderungen der sozial-räumlichen Strukturen, der Standortpräferenzen, der Mobilitätsmuster und der Aktionsräume von Unternehmen und von sozialen Gruppen innerhalb der Stadtgesellschaften sowie eine veränderte Steuerung der Stadtentwicklungsprozesse nachweisen:

- Der Übergang zu einer Dienstleistungsgesellschaft bedeutet die Abkehr von der Produktion materieller zu Gunsten immaterieller Güter (Medien, Kultur, Architektur, Ideen, Bilder, Images, Ideologien, »stories«, aber auch »fakes«), das heißt es treten neben die vertrauten Muster in vielen Bereichen veränderte (Arbeits-)Zeit- und Standortmuster, Wertvorstellungen, Berufsauffassungen (Karriere) etc.; das bedeutet aber auch, dass sich die beruflichen Eliten einer Stadt (»urban stakeholders«) verändern und die neuen häufig im Widerspruch zu den Zielsetzungen der etablierten Eliten stehen.
- Eine wieder stärkere Ausdifferenzierung gesellschaftlicher Gruppen vor allem aufgrund der Veränderungen der städtischen Arbeitsmärkte nach einer Phase zunehmender gesellschaftlicher Integration im Verlauf der fordistischen Nach-

kriegs- und Wirtschaftswunder-Phase¹ (bis in die 1980er Jahre hinein) auf drei Dimensionen²:

- sozio-ökonomische Ungleichheit (Einkommen, Vermögen, Bildung, Arbeitsplatzsicherheit, Geschlecht), die als zunehmende Polarisierung respektive als eine gleichzeitig zunehmende Wohlstands- und Armutsentwicklung bezeichnet werden,
 - sozio-demographische Ungleichheit (Generationen, Haushaltsgröße, ethnische Zugehörigkeit, Alter), wodurch sich die Unterschiede sozialer Lagen ausweiten und
 - sozio-kulturelle Ungleichheit (soziale Milieus, Lebensstile aufgrund von Berufsmilieus und unterschiedlichen Lebensentwürfen, Geschlechtsrollen-Verständnissen etc.), welche für die Zunahme der Pluralität von Wertemustern verantwortlich ist.
- Diese soziale Ausdifferenzierung wird vor allem aufgrund ihres Raumbezuges deutlich und zugleich »problematisch«; das zeigt sich in der (Wieder-)Zunahme der Intensität der Segregation, in der Überlagerung von Segregationsmustern der oben beschriebenen drei Ebenen, in der zunehmenden Konzentration sowohl von Armutsbevölkerung (»Ghettoisierung«, »urban underclass«), als auch von WohlstandsbürgerInnen (in »gated communities«), in der Herausbildung von »ethnic communities« oder Kiezen verschiedener Alternativ-Kulturen und in der sozial zunehmend selektiven Benutzung des städtischen öffentlichen Raumes (der zudem als »Bühne« mit Hilfe von Städtebau und Architektur zunehmend gestaltet wird).
 - An die städtische Steuerung durch Kommunalpolitik und Stadtentwicklungsplanung entstehen dadurch neue Herausforderungen, um gleichzeitig
 - die Attraktivität des Standortes zu steigern, um für (Auslands-) Direktinvestitionen, Touristen, (ausgewählte) ZuwanderInnen interessant zu sein und für die »neuen Dienstleistungsgruppen« unter den StadtbewohnerInnen die Lebensqualität zu steigern (»entrepreneurial city«) und

1 Darüber hinaus sind für die polarisierende Wirkung ein Um- und Abbau des Sozialstaates, eine zunehmende Erosion von Familienverbänden und die Zuwanderung von Menschen, die nur bedingt über den Arbeitsmarkt integriert werden, verantwortlich.

2 Die (deutsche) Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), hat sich in einer Arbeitsgruppe mit den sozio-ökonomischen Polarisierungen, insbesondere der Armutsentwicklung, und den sozio-kulturellen Differenzierungen, insbesondere den neuen quartiersbezogenen Kreativ-Netzwerken, ihren Auswirkungen auf die Siedlungsweise und die Möglichkeit zur politischen und planerischen Steuerung befasst (vgl. Dangschat/Hamedinger 2004).

- die Integration der sozial und sozial-räumlich auseinanderstrebenden Stadtgesellschaft abzusichern und »social exclusion« zu verhindern.
Diese beiden Zielsetzungen von Stadtentwicklungspolitiken gelten in der Stadtforschung unter den heutigen Bedingungen als widersprüchlich, weil sie den unterschiedlichen Logiken einerseits von Wettbewerb und andererseits von sozialer Inklusion folgen. Im Rahmen der »global city«-Debatte wird davon ausgegangen, dass eine erfolgreiche Positionierung in der sich ausdehnenden Städtekonkurrenz gleichzeitig das Risiko einer sozialen und sozial-räumlichen Ausdifferenzierung vergrößert und zur sozial(räumlich)en Polarisierung beiträgt.
- Die »neuen Unübersichtlichkeiten«, die sich herausbildenden Interessensgegensätze und die Einsicht, mit traditionellen Instrumenten und Verfahren der Kommunalpolitik und Stadt(entwicklungs)planung die angestrebten Ziele nur mehr bedingt erreichen zu können, hat dazu geführt, Politikstile und Planungskulturen zu überdenken, zu modifizieren oder »neu zu erfinden«. Es scheint ein Konsens darüber zu bestehen,
 - die historisch im Zuge der Spezialisierung der Bürokratie entstandenen Grenzlinien zwischen Fachbehörden einerseits und den Ebenen des Regierungshandelns andererseits, problembezogen mit Hilfe von integrierten Ansätzen schrittweise zu überwinden (»multi-level governance« und »horizontale Integration«), um den Mitteleinsatz effizienter und effektiver zu gestalten (»new public management«),
 - die traditionellen top-down-Politikmuster mit bottom-up-Prozessen zu ergänzen (Partizipation, Lokale Agenda 21, Quartiersmanagement) (»Gegenstrom-Prinzip«),
 - den bisherigen Kreis der Institutionen und Personen, die bei Ideenfindung, Zielbestimmung, Umsetzung und Entscheidung kooperativ eingebunden wurden (»korporatistische AkteurInnen«), durch AkteurInnen aus Wirtschaftsunternehmen, NGOs, Initiativen der Zivilgesellschaft und der Bewohnerschaften von Grätzeln auszuweiten,
 - dass neue Politikmuster etabliert werden sollten, welche auch das »Staatsverständnis« berührt, um Vertrauen und Legitimation der WahlbürgerInnen zurück zu gewinnen (»deliberative Demokratie«).

Im Rahmen dieses breiten Kontextes untersucht der Beitrag, inwiefern diese städtischen Programme zur Bekämpfung der räumlichen Konzentration von Armut tatsächlich einen Wandel der lokalen politisch-administrativen Systeme im Hinblick auf die Etablierung von effizienten Regulationsmechanismen unterstützen, welche Hindernisse diesem Wandel entgegenstehen und wie Empowerment-Strategien im Sinne von Mitbestimmung, Aktivierung sowie Partizipation in diesem Kontext des

Wandels konzipiert und umgesetzt werden. Der Beitrag basiert teilweise auf den Ergebnissen einer Studie mit dem Titel »Städtestrategien gegen Armut und soziale Ausgrenzung – Erfahrungen aus Europäischen Städten«, welche von der Wiener Kammer für Arbeiter und Angestellte in Auftrag gegeben wurde.

Der Beitrag gliedert sich in zwei Teile. Im ersten Teil werden die neuen staatlichen Regulationsstrategien zur Lösung des Problems der räumlichen Konzentration von Armut dargestellt und im zweiten Teil werden die Konzepte von Partizipation und Empowerment in den Kontext des Wandels von lokalen Politikstrategien gestellt:

- Die *Veränderung der Staatlichkeit*, des »neuen Selbstverständnisses« staatlichen Handelns und deren Organisation über die Ebenen (EU, Nationalstaat, Bundesländer, Regionen, Kommunen, Bezirke – vertikale Integration) und die Politikfelder respektive die Sektoren der öffentlichen Verwaltungen (horizontale Integration)³ hinweg. Dazu gehören auch eine Veränderung der Entscheidungsfindungen, der Umsetzungen und der Einbezug unterschiedlicher AkteurInnen, die sich auf die Rolle der öffentlichen Einrichtungen (vom Versorgen zum Ermöglichen) ebenso auswirken wie auf die Kommunikation und Partizipation. In der wissenschaftlichen Literatur wird dieses als Übergang vom »government« zur »governance« bezeichnet, das heißt dass die klassischen Formen des politischen Regierens und der Umsetzung der Verwaltung (was die Stadtplanung inkludiert) durch neue Formen des Einbindens, der Flexibilisierung von Prozessen, der strategischen Führung und der Delegation von Verantwortlichkeiten ergänzt und unterfüttert werden. Diese neuen Formen zu »entdecken« und so zu etablieren, so dass die widersprüchlichen Zielsetzungen moderner Stadtentwicklung wieder besser integrierbar werden oder bleiben respektive zugleich die Akzeptanz seitens der wichtigsten sozialen Gruppen gewährleistet ist, ist die Herausforderung an die »urban stakeholders« und macht im Wesentlichen auch den Habitus der einzelnen Städte innerhalb der Konkurrenzsituation aus. In diesem Zusammenhang sind die Intensitäten und Reichweiten von »commitments« bedeutsam.
- Wesentliche Elemente der neuen Politikstile und des Demokratieverständnisses sind ausgewählte Prozesse und Formen der *Partizipation*, die insbesondere in

³ Dieses Konzept der vertikalen und horizontalen Vernetzung wurde von der EU als Maxime des Regierungshandelns entwickelt (»good governance«, vgl. Kommission 2001). Hierunter wird eine »bessere Einbindung aller Akteure und größere Offenheit«, eine »bessere Politik, bessere Regeln und bessere Ergebnisse«, eine »global governance« und eine »Neuausrichtung der Institutionen« verstanden. Dieses wirkt sich unmittelbar auf die stadtrelevanten EU-Politiken (Zielgebiet 2, Urban II) aus, weil die Bedingung für die Mittelvergabe an die Entwicklung von lokalen »good practises« gebunden wird.

Stadtplanungszusammenhängen entwickelt werden. Dabei nimmt der Anteil kooperativer Verfahren zu, das heißt solcher Verfahren, bei denen den Beteiligten mehr Möglichkeiten bei der Ideenfindung, den Entscheidungen und den Umsetzungen eingeräumt werden (von »Betroffenen« zu »Partnern«). Zusätzlich finden Ausweitungen auf unterschiedlichen Ebenen und gegenüber unterschiedlichen sozialen Gruppen statt:

- In erster Linie wird bei Partizipationsprozessen an private Haushalte gedacht, die entweder von Planungsmaßnahmen unmittelbar betroffen sind oder ein Interesse an bestimmten Prozessen haben; hier stellt sich immer wieder die Frage, wie man einen repräsentativen Querschnitt durch die bestehende Meinungs- und Interessensvielfalt der Menschen in diese Prozesse einbinden kann, und insbesondere wie man auch soziale Gruppen verstärkt einbinden kann, die üblicherweise in solchen Prozessen unterrepräsentiert sind.
- In anderen Ansätzen wird zunehmend auch »die Wirtschaft« über Beteiligungsprozesse in Entscheidungsfindungen eingebunden, überwiegend noch die lokalen Gewerbetreibenden zunehmend aber auch größere Unternehmen, um sie in die Verantwortung über die Entwicklung des Standortes stärker einzubeziehen.
- Eine dritte Gruppe ist die Verwaltung selbst; aufgrund der veränderten Aufgabenstellungen und der damit verbundenen ausgeweiteten und modifizierten Kommunikations- und Entscheidungsprozesse innerhalb des politisch-administrativen Systems werden Kompetenzen innerhalb der Organisationen nach unten oder aber nach außen verlagert; Orte dieser neuen Form der Partizipation sind problembezogene Arbeitskreise, die meist aus mehreren Geschäftsbereichen und/oder Ebenen zusammengesetzt sind.

2. Veränderung von Staatlichkeit

2.1 Problembeschreibung

Die Diskussion um die Veränderung von Staatlichkeit bezieht sich primär auf die veränderte Rolle der politisch-administrativen Systeme in der Steuerung gesellschaftlicher Entwicklung. Dabei geht es um Fragen der Reorganisation des Staatsaufbaus, der Öffnung der politisch-administrativen System für AkteurInnen aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen, der Neuorientierung des Verwal-

tungs- und Regierungshandelns (in Richtung einer privatwirtschaftlichen Unternehmenskultur) sowie um die Neudefinition des Verhältnisses zwischen Parlamenten, Regierungen, Verwaltungen, BürgerInnen, Wirtschaftsunternehmen und organisierten Interessensvertretungen (vgl. Benz 2004: 22). In der internationalen wissenschaftlichen Literatur wird die Veränderung von Staatlichkeit vor allem im Zusammenhang mit dem Übergang von »Government« zu »Governance« diskutiert (vgl. Heinelt 2004). Mit dem Begriff »Governance« soll die veränderte Rolle des Staates in der Koordination und Steuerung gesellschaftlicher Systeme (wie Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Stadterneuerung, Gesellschaft) sowie die veränderten formellen und informellen Interaktionsmuster zwischen privaten und staatlichen AkteurInnen erfasst werden (vgl. Pierre 2000). »Governance« verweist damit vor allem auf die gegenwärtig feststellbaren Veränderungen in der Art und Weise, wie Politik gemacht wird (vgl. Hajer 2003).

Für die sichtbare Veränderung von Staatlichkeit und insbesondere die Suche nach neuen Steuerungsformen werden

- Flexibilisierungs- und Globalisierungsprozesse in der Ökonomie,
- Ausdifferenzierungsprozesse in der Gesellschaft,
- Prozesse der »Europäisierung« der Politik, einschließlich des damit verbundenen Verlusts an Steuerungskraft vor allem auf nationaler Ebene sowie
- die »Starrheit« von bestehenden Mustern der Kooperation zwischen staatlichen und korporatistischen AkteurInnen

als Ursachen angeführt (vgl. Healey 1997; Mayer 1997; Le Galès 2002; Benz 2004). Auf lokaler Ebene wird eine veränderte Politik vor allem auf die zunehmenden fiskalischen Engpässe sowie sozialräumliche Entwicklungen (wie beispielsweise Suburbanisierungen oder die Konzentration sozialer Problematik in spezifischen Wohnvierteln) zurückgeführt, womit gleichzeitig die bestehenden Kompetenzabgrenzungen von Regierungs- und Verwaltungseinheiten in Frage gestellt werden.

Obleich es schwierig ist, angesichts unterschiedlicher lokaler und nationaler politischer Kulturen, Formen des Staatsaufbaus, politischer Entscheidungsstrukturen, Kooperations- und Verhandlungsstile und historischer Entstehungsprozesse politisch-administrativer Systeme, allgemeine »Governance«-Formen zu identifizieren, werden in der wissenschaftlichen Debatte immer wieder folgende Kernelemente von »Governance« und damit von Veränderung von Staatlichkeit hervorgehoben:

- Das neue Staatsverständnis ist dadurch gekennzeichnet, dass Aufgaben und Ressourcen zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen verschoben werden. Darunter fallen vor allem Maßnahmen zur Dezentralisierung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zumeist zugunsten der lokalen Ebene respek-

tive werden neue räumliche Ebenen des Regierungs- und Verwaltungshandelns beispielsweise als regionale Verwaltungseinheiten gebildet (vgl. John 2001: 1–25).

- Neben der stärkeren vertikalen Verknüpfung der Ebenen des Regierungshandelns wird auch eine stärkere Integration der Politikfelder und der Fachressorts der Verwaltungen angestrebt (horizontale Verknüpfung). Erst eine problem (lösungs)orientierte Herangehensweise verspricht, die zunehmende Problematik mit geringer werdenden Mitteln kontrolliert steuern zu können (vgl. Stoker 2000: 1–9).
- Die Suche nach neuen Formen der Steuerung drückt sich auch in Bestrebungen zur Modernisierung der Verwaltungen aus. Dabei wird die traditionelle Input-Orientierung der Verwaltungen zu Gunsten einer (effizienten) Input-Output-Relation ersetzt (Benchmarking). Bisweilen bemüht man sich, darüber hinaus eine Outcome-Orientierung einzuführen (Orientierung an der Zufriedenheit der BürgerInnen als KundInnen). Über ein verstärktes betriebswirtschaftliches Denken und Handeln sollen eingespielte Verwaltungspraktiken reformiert sowie die Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns auf der Basis von Controlling-Prozessen verbessert werden. In diesem Zusammenhang werden staatliche Aufgaben zu Markt-AkteurInnen, auf neu geschaffene »public-private-partnerships« sowie auf zivilgesellschaftliche Organisationen verlagert.
- Ein weiterer Aspekt der Veränderung von Staatlichkeit zeigt sich darin, dass neue Formen der Kooperation zwischen AkteurInnen aus dem politisch-administrativen System, aus dem privaten ökonomischen Sektor und aus der Zivilgesellschaft entwickelt werden (s. Kap. 4). Im Kern geht es dabei um neue Partnerschaften und Netzwerke, die wichtige Teile von »Governance« ausmachen. Dieses Zusammenwirken der verschiedenen AkteurInnen findet seinen institutionellen Ausdruck in der Schaffung von Netzwerken, Gremien und Foren. Dabei wird der Kreis der beteiligten AkteurInnen erheblich ausgeweitet (»Neo-Korporatismus«) und die Partizipationsansätze enden nicht beim Mitspracherecht, sondern reichen zu inhaltlichen Entscheidungen, Umsetzungen und Mitsprache bei Finanzierungen. Eine veränderte Staatlichkeit zeigt sich also nicht nur in ausgeweiteten Netzwerken und Verhandlungsstrukturen zwischen Regierungen, Verwaltungen und VertreterInnen organisierter Interessengruppen, sondern das politisch-administrative System öffnet sich in besonderer Weise gegenüber der »Zivilgesellschaft« (vgl. Pierre 2000).

2.2 Erfahrungen aus den Länderstudien

Großbritannien

Großbritannien ist ein zentralistischer Einheitsstaat (»unitary state«), in welchem sich die Konzentration von politischer Macht vor allem im Parlament in London-Westminster ausdrückt. Regierung und Premierminister sind die machtvollsten Kräfte in der Gestaltung von Politik und der Steuerung gesellschaftlicher Entwicklung und somit auch in der Gestaltung von Stadtpolitik. Die veränderte Staatlichkeit zeigt sich in Großbritannien insbesondere in der Reform des Staatsaufbaus, in Maßnahmen zur Modernisierung der Verwaltungen, in der Auslagerung von staatlichen Aufgaben an den Markt sowie in den Maßnahmen zur besseren vertikalen und horizontalen Integration von Staatsebenen, gesellschaftlichen AkteurInnen und politischen Feldern.

Die Regional- und Stadtpolitik sind in Form eines »two-tier-systems« organisiert; den lokalen politisch-administrativen Systemen wurde bis in die 1990er Jahre jedoch kaum ein autonomer Handlungsspielraum eingeräumt. So haben bis zum Jahre 1994 in Großbritannien die Regionen in der Gestaltung und Umsetzung der Politik keine große Rolle gespielt. Zur Stärkung der regionalen Ebene wurden in diesem Jahr die »Government Offices for the Regions« (GORs) installiert. Zentrale Aufgabe dieser zehn Büros (acht verwaltungstechnisch getrennte geographische Regionen, Ballungsräume London und Merseyside) ist das Zusammenführen von Initiativen der nationalen Ministerien sowie die Bereitstellung von Geldern aus Stadterneuerungsprogrammen. Diese Regionalbüros sind der verlängerte Arm der Zentralregierung in den Regionen, die für die Umsetzung nationaler Politik etwa in für die Regionen zugeschnittenen regionalen Plänen und Raumordnungsrichtlinien sorgen. Große Teile ihrer Agenden wurde Ende der 1990er Jahre von den »Regional Development Agencies« (RDA) übernommen. Das »Regional Governance White Paper« der Blair-Regierung ist Ausdruck dessen, wie die Prozesse der sogenannten »Devolution« durch die »Regional Development Agencies« die Regionen in ihrer politischen Position stärkte. Über den »Regional Planning Guidance« wurde die Planungspolitik auf regionaler Ebene konkretisiert. RDAs haben ein eigenes Budget und werden von einem »board« geleitet, der sich vor allem aus VertreterInnen der Privatwirtschaft zusammensetzt. Die primäre Aufgabe der RDAs besteht in der Entwicklung einer regionalen Strategie zur Verbesserung der ökonomischen Situation der Regionen.

Mit der Unterzeichnung der »European Charter of Local Self-Government« wurde den Kommunen von der Labour-Regierung weitere Spielräume bei der Einnahme von Steuern eingeräumt; zudem wurde die strikte Kontrolle von lokalen Budgets gelockert. Gerade das Feld der Stadterneuerung profitierte von der ausgedehnten Selbständigkeit der Gemeinden.

Die Rahmenbedingungen für eine eigenständigere Stadtpolitik haben sich auch dadurch verändert, dass die Labour-Regierung sichtbare Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung und zur Implementierung von »New Public Management« im öffentlichen Sektor gesetzt hat. Schon die konservative Regierung hat zu Beginn der 1980er und 1990er Jahre eine Reformierung vor allem des Angebots von öffentlichen Dienstleistungen durch den Einsatz von Indikatoren zur Messung des Outputs und der Qualität dieser Leistungen durchgeführt. Die konservative Regierung setzte dabei auf das ganze Spektrum von Maßnahmen zum »New Public Management«: Privatisierung und Aufgabenauslagerung, Schaffung teilautonomer Verwaltungseinheiten, Kundenorientierung sowie verpflichtend öffentliche Ausschreibung des Angebots von Dienstleistungen. Gerade die forcierte Privatisierung vormals von der öffentlichen Hand angebotener Dienstleistungen hat die Situation in Großbritannien stark geprägt:

»Since the 1980s, all the major British utilities have been privatised and have transformed themselves from public monopolies to profit-driven, public limited companies, competing in increasingly competitive and international markets« (Speak/Graham 2000: 4).

Den primär am Output orientierten Ansatz von Politik und Verwaltung hat die Labour-Regierung fortgesetzt. Die zu Beginn der 1990er Jahre gegründete »National Audit Office« hat die Aufgabe, die Ergebnisse in Hinsicht auf Effizienz und Qualität des Angebots lokaler Dienstleistungen zu überprüfen. Der lokale Staat ist im neuen Konzept des »Reinventing Government« ein strategischer und ermöglichender Partner für private Organisationen, die diese Erbringung stärker übernehmen sollen. Das im »Local Government Act« im Jahr 1999 festgelegte Prinzip des »Best Value« verpflichtet die Kommunen zu überprüfen, ob sie die eingesetzten staatlichen Mitteln effizient und effektiv verwenden. Die Kommunen sollen zudem ihre Leistungen mit denen anderer Kommunen stärker vergleichen (»benchmarking«). Ein dadurch initiiertes Wettbewerb soll die Anstrengungen zur Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen zusätzlich erweitern.

Vor allem das Stadterneuerungsprogramm »New Deal for Communities« zielt auf eine langfristige Veränderung des Verwaltungshandelns ab. Zudem soll durch verändertes Verwaltungshandeln die Situation in sozial, ökonomisch und städtebaulich benachteiligten Gebieten verbessert werden. Zudem soll durch die Erhöhung der Qualität der öffentlichen Dienstleistungen – in die ein unterschiedlicher Kreis neuer AkteurInnen eingebunden ist – ein wesentlicher Beitrag zur Gebiets-Stabilisierung und -Aufwertung geleistet werden.

Darüber hinaus sind begleitende Evaluationen sowie der Einsatz von detaillierten Indikatoren wichtige Elemente des »New Deal for Communities«, um auf kleinräumlicher Ebene möglichst viele Informationen über die Gebiete zu erhalten. Ständigen Leistungsmessungen über Indikatoren werden daher eine wichtige Rolle

bei der Steigerung der Effizienz und der Effektivität des Verwaltungshandelns zugeschrieben. Die begleitenden Evaluationen werden in den gegenwärtigen stadtstrategischen Ansätzen dazu genutzt, die »Richtung« der laufenden Projekte zu kontrollieren, aber auch beratend und motivierend zu wirken.

Niederlande

In den Niederlanden ist das Zusammenspiel der drei institutionellen Ebenen Reich (Nationalregierung), Provinzen und Kommunen sowohl durch eine starke Machtposition der Zentralregierung gekennzeichnet, als auch gleichzeitig durch eine seit dem 17. und 18. Jahrhundert wichtige Stellung der Gemeinden. Die Niederlande wurde zu dieser Zeit auch die »Republik der sieben Städte« genannt, in welcher die hanseatischen Handelsstädte wie Amsterdam und Rotterdam eine starke lokale Machtposition innehatten. Diese starke Position der Städte im Staatsaufbau wurde allerdings wieder im Laufe der Geschichte durch einige Zentralisierungsmaßnahmen teilweise abgebaut. Während in Frankreich durch den jakobinischen Zentralismus in der geschichtlichen Entwicklung den unterschiedlichen territorialen Identitäten wenig Ausdrucksmöglichkeit gegeben wurde, steuert der niederländische Staat vor allem über die Zentralisierung der steuerlichen Ressourcen die territoriale Entwicklung. Ein zentrales Element der politischen Kultur ist die »Versäulung« der niederländischen Gesellschaft, das heißt die Tatsache, dass unterschiedliche weltanschauliche Gruppierungen wie die der Katholiken, Sozialdemokraten oder Calvinisten bedeutsam sind, was das gesamte politische und gesellschaftliche Leben durchzieht. Die Niederlande kann als zudem als »Konkordanzdemokratie« bezeichnet werden, da die Spaltung der Gesellschaft in die erwähnten Säulen auf Regierungsebene zwischen den verhandelnden politischen Eliten durch Koalitions- und Konsenspolitik sowie durch eine »Politik des wechselseitigen Entgegenkommens« überlagert wird (Kennzeichen einer solchen Politik sind beispielsweise eine Dezentralisierung von politischer Entscheidungsfindung an »Vorfeld-Organisationen« der Säulen, Proportionalität im Wahlrecht). Ein weiteres zentrales Kennzeichen der politischen Landschaft in den Niederlanden ist der ausgeprägte Korporatismus – hier gibt es viele Parallelen zu Österreich.

Die Veränderung von Staatlichkeit zeigt sich in den Niederlanden vor allem in Maßnahmen zur Dezentralisierung, der Verwaltungsmodernisierung, zur horizontalen und vertikalen Integration des Regierungshandelns sowie zur Öffnung der lokalen politisch-administrativen Systeme für die Teilnahme von AkteurInnen aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen (»Beteiligungskultur«). Vor allem die letzten beiden Aspekte kennzeichnen in starkem Maße die aktuellen Programme zur Stadterneuerung.

Die Dezentralisierungen stärken die Position der Städte zusätzlich. Der »holländischer Konsens« bei der Wahl der BürgermeisterInnen besteht darin, dass jene zwar immer noch von der nationalen Regierung bestellt werden, aber lokale PolitikerInnen in den Nominierungsprozess stärker miteinbezogen werden. Im Rahmen von multi-level-governance haben die Gemeinden Freiräume, die nationalen Rahmengesetzgebungen nach ihren Vorstellungen umzusetzen (beispielsweise können über das lokale Planungsrecht die Flächenwidmungspläne von den Gemeinden bestimmt werden) (vgl. van der Pennen 1999). Darüber hinaus werden arbeitsmarktbezogene Politiken und das Sozialsystem auf den unteren Ebenen priorisiert und umgesetzt. Diese neue Ausbalancierung der Macht zwischen dem Zentralstaat und den Gemeinden, die in den 1980er Jahren aufgrund der wirtschaftlichen Rezession neu verhandelt wurde, drückt sich auch in der Wohnungspolitik und der sozialen Stadtentwicklung aus. Im internationalen Vergleich sind diese Dezentralisierungsmaßnahmen allerdings noch recht bescheiden. Demzufolge sehen sich die Kommunen nach wie vor meist als »Mitverwalter« in einem dezentralen Einheitsstaat (vgl. Eckardt 2001: 147).

Die fiskalischen Engpässe der niederländischen Städte sollen durch ein effizienteres Verwaltungshandeln im Rahmen einer Verwaltungsreform und durch Kürzungen der Transferzahlungen (die im Sozialbereich auf die kommunale Ebene verlagert wurden) aufgefangen werden. Als Leitkonzept wird dabei immer wieder auf das »Tilburger-Modell« der Verwaltungsreform verwiesen, das vor allem auf ein Kontraktmanagement der Dienstleistungen der öffentlichen Einrichtungen auch untereinander setzt. Das Gemeindehaushaltsrecht von 1985 legte die Grundlage dafür, dass die Output-Orientierung sowie Kundenorientierung wichtige Elemente des neuen Verwaltungshandelns wurden.

Ein wichtiges Element effizienteren Verwaltungshandelns im Rahmen der »Großstadtpolitik« ist eine verbesserte vertikale und horizontale Integration des Regierungshandelns, indem Verträge zwischen Städten und der Nationalregierung für Stadterneuerungsmaßnahmen abgeschlossen oder ressortübergreifendes Arbeiten innerhalb der Verwaltungen im Rahmen der Stadterneuerung durch finanzielle Anreize forciert werden. Dabei werden nicht nur die lokal wirksamen quartiersorientierten Ansätze weiterentwickelt, sondern durch eine verstärkte Einbindung in gesamtstädtische Strategien werden schrittweise daraus sozial-integrative Stadtentwicklungsprogramme entwickelt. Um den Erfolg dieser Maßnahmen einschätzen zu können, ist ein Evaluations- und Monitoringsystem entwickelt worden, welches auf detaillierten Sozialraumanalysen und GIS-basierten Auswertungen von sozialen und ökonomischen Entwicklungen im territorialen Kontext aufbaut (vgl. Kemper/Schmals 2000: 41).

Um für diese lokal orientierten, aber stadtreionsweit eingebundenen Maßnahmen Ideen und Unterstützungen zu erhalten, wurde ein so genanntes »interaktives

Politik- und Verwaltungshandeln« eingeführt, das sich durch die Öffnung für BürgerInnen auszeichnet. In diesem Zusammenhang verfügen gewählte BürgerInnen für kleinere Maßnahmen im Wohnumfeld über einen kleinen Fonds:

»In the case of interactive governance municipalities more or less generously allow for direct participation of interested citizens and other stakeholders (social organisations, business firms, public independent boards) in public decision-making. These interactive schemes are often combined with a neighbourhood approach. Occasionally this implies the delegation of decision power over some neighbourhood facilities and a small budget to an association of neighbourhood residents« (Denters/Klok 2001: 70–71).

Deutschland

Deutschland ist in seinem Staatsverständnis durch einen stark ausgeprägten Korporatismus und einen föderalistischen Staatsaufbau geprägt, in welchem der Bund und die Länder zentrale Gesetzgebungs- und Entscheidungsfunktionen ausüben und die Kommunen lediglich einen »kommunalen Selbstverwaltungsspielraum«, aber keinen eigenen verfassungsrechtlichen Status besitzen (vgl. Dieckmann 2001). Die Kommunen sind traditionellerweise für die Sicherstellung der Daseinsvorsorge auf lokaler Ebene verantwortlich. Allerdings wird dieser »schwache« Status dadurch relativiert, dass de facto die Aufgaben der Kommunen bei der Umsetzung von politischen Programmen und Verwaltungsaufgaben zugenommen haben (allerdings oftmals ohne angemessene Mittelausstattung). Durch die Einführung der Direktwahl der BürgermeisterInnen sowie durch die Möglichkeit zu kommunalen Referenden ist zudem die demokratische Legitimation kommunaler Regierungen aufgewertet worden (vgl. Wollmann 2003).

Die aktuelle Veränderung von Staatlichkeit ist in Deutschland durch Bestrebungen zur Reformierung der Verwaltungen, in Ansätzen Maßnahmen zur Veränderung des Staatsaufbaus sowie von Maßnahmen zur vertikalen und horizontalen Integration des Regierungshandelns geprägt. Das gilt vor allem für die aktuellen Stadterneuerungsprogramme. Darüber hinaus wird die Modernisierung des Staatsaufbaus in der Aufwertung der Rolle der Länder und Kommunen bei der politischen Entscheidungsfindung auf nationaler Ebene sowie bei der Installierung von Regionen als neuen Verwaltungs- und Regierungsebenen sichtbar.

Im Zentrum dieser Bemühungen stehen Maßnahmen zur Modernisierung der Verwaltungen, die in Deutschland unter den Begriff eines »Neuen Steuerungsmodells« diskutiert wird. Unter dem Leitbild »von der traditionellen Behörde zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen« wird seit Anfang der 1990er Jahre versucht unter der Federführung der »Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung« (KGSt) insbesondere in den Städten das Verwaltungshandeln effi-

zienter, kundenorientierter, wettbewerbsfähiger und transparenter zu gestalten (vgl. Deutscher Städtetag 2002). Mit dem »Neuen Steuerungsmodell« sollen dezentrale Führungs- und Organisationsstrukturen in kommunalen Verwaltungen etabliert, die traditionelle Input-Steuerung durch eine Output-Steuerung ersetzt, Maßnahmen zur Personalentwicklung eingeleitet, ein Kontraktmanagement eingeführt, das strategische Management aufgewertet, Controlling-Instrumente eingeführt und produktorientierte Haushaltspläne installiert werden. Schließlich soll im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung die sektorale durch eine stärker horizontal integrierte Verwaltung ergänzt oder gar durch sie ersetzt werden. Auffällig ist bei allen Bestrebungen zur Verwaltungsmodernisierung, dass Bund und Länder dabei bisher eher weniger aktivierend waren (beispielsweise durch fehlende oder nur langsame Rechtsanpassung, vgl. Banner 2002: 25).

Vor allem im Zusammenhang mit der Implementierung des Programms »Soziale Stadt« wird die horizontale und vertikale Integration des Regierungshandelns forciert. Hier sollen neue Kooperationsformen mit dem Ziel entwickelt werden, die Ressourcen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene zu bündeln. In vielen Ländern wurden dafür interministerielle Arbeitsgruppen von den jeweiligen Landesregierungen eingesetzt. Der Bund und die Länder koordinieren und bündeln ihre Mittel und Maßnahmen, insbesondere aus den Politikfeldern Wohnungswesen, Verkehr, Arbeits- und Ausbildungsförderung, Sicherheit, Frauen, Familien- und Jugendhilfe, Wirtschaft, Umwelt, Kultur und Freizeit. Der Weg von einer sektoralen zu einer integrierten, ressortübergreifenden Verwaltungsarbeit ist auf kommunaler Ebene deutlich erkennbar. Dort bezieht sich die Bündelung meist auf die traditionellen Felder der Städtebauförderung, der Wohnungsbauförderung, des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes und der Arbeitsverwaltung (s. Kap. 3). Ein weiteres Merkmal des neuen Politikansatzes ist der intensiviertere Versuch, auch nicht-staatliche Ressourcen in die Revitalisierung der benachteiligten Gebiete zu lenken. Dabei spielen »Public-Private-Partnerships« etwa im Wohnungsmarkt oder beim Angebot bestimmter Dienstleistungen eine zentrale Rolle. Neben der Bündelung und Erweiterung der Ressourcen ist die Aktivierung der Quartiersbevölkerung ein weiteres zentrales Strukturelement des Programms (s. Kap. 4). Die Beteiligung und Aktivierung der Quartiersbevölkerung am Stadtteilentwicklungsprozess soll über das Instrument des Quartiersmanagements umgesetzt werden. Schließlich sind Evaluations-, Controlling- und Monitoringsystem essentielle Bestandteile dieses integrierten Handlungsansatzes.

Frankreich

Frankreich ist eine demokratisch-parlamentarische Republik, die durch eine starke Stellung des Präsidenten geprägt ist. Wesentliches Charakteristikum ist eine his-

torisch gewachsene Tradition eines zentralistischen Staatswesens, das von der absoluten Monarchie über das Empire bis hin zur Republik Bestand hat. Bis zu Beginn der 1980er Jahre war die gesetzgebende Kraft allein in den Händen der Zentralregierung mit einem machtvollen dezentralisierten, aber eingebundenen Verwaltungsapparat. Auf den lokalen Ebenen (Region, Département und Kommune) wurde das staatliche Handeln durch Präfekte ausgeführt. Im Bereich der lokalen städtebaulichen und infrastrukturellen Planungen konnte der Zentralstaat für die Gemeinden festlegen, wo und in welcher Ausrichtung Schulgebäude oder Polizeistationen im Gemeindegebiet erbaut werden, da die Gemeinden keine eigene Planungshoheit besaßen.

Folgerichtig sind Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung und Ansätze zur verstärkten vertikalen und horizontalen Integration im Zuge einer Dezentralisierung des Regierungshandelns zentrale Elemente der Veränderung von Staatlichkeit in Frankreich. In der fünften Republik kam es erstmals unter dem sozialistischen Präsidenten Francois Mitterrand im Jahr 1981 mit der Dezentralisierungspolitik zu einer größeren Transformation des zentralistischen Staatswesens. Diese brachte zwei wesentliche Transformationen im Staatsaufbau mit sich:

1. Mit dem *Conseil Régional* entstand eine neue politisch-administrative Ebene in der Region.
2. Die gesetzgeberischen Kompetenzen wurden vom Präfekten zum Präsidenten des *Conseil Régional* und zum Bürgermeister der Gemeinden verlagert.

Die Zäsur von 1981 vergrößerte die gesetzgeberischen und finanziellen Möglichkeiten der Regionen und Gemeinden (unter anderem erhielten sie zusätzliche Kompetenzen im Rahmen der Stadt- und Regionalpolitik). Trotz dieser Maßnahmen herrscht allerdings in Frankreich immer noch ein starker Zentralismus vor (vgl. Hoffman-Martinot 2003).

Auch die Maßnahmen im Zusammenhang mit der Verwaltungsmodernisierung fallen im Vergleich zu den anderen Ländern eher schwach aus. Vor allem in einigen Großstädten (zum Beispiel Metz oder Rennes) werden neue Steuerungsmodelle mit der Einführung von Personalmanagementkonzepten, neuen Budgetierungsverfahren und der Gründung von verselbständigten Verwaltungseinheiten eingeführt. Diese Maßnahmen werden teilweise durch Auslagerung von staatlichen Aufgaben an den Markt und durch Privatisierungsbestrebungen flankiert (vgl. Reichard 1996).

Die Maßnahmen zur horizontalen und vertikalen Integration stehen vor allem im Zusammenhang mit neueren Stadterneuerungsprogrammen. Gerade mit der Einführung des Programms »Politique de la Ville« wurde versucht, zumindest auf lokaler Ebene neue Kooperations- und Verhandlungsformen einzuführen und die Partizipationsmöglichkeiten für die BürgerInnen zu verbessern. Das Verwaltungsdenken und -handeln der staatlichen AkteurInnen soll sich durch die Politique de la

Ville zu einem integrativen, kooperierenden Ansatz entwickeln. Die »Politique de la Ville« hat zu einer eigenen interministeriellen Behörde und einem eigenen Stadtminister auf nationaler Ebene geführt, mit denen die Kommunen und Regionen die Verträge aushandeln. Mit diesen Vertragswerken wurde die Dezentralisierungspolitik weiter ausgebaut (vgl. Jacquier 2001: 28) sowie die vertikale Integration des Regierungshandelns vorangetrieben.

2.3 Zusammenfassung

Alle betrachteten Länder und insbesondere deren Großstädte sind sowohl von einer Zuspitzung sozialräumlicher Problematik, als auch zunehmender fiskalischer Engpässe im Zuge eines tiefgreifenden gesellschaftlichen Wandels betroffen. Das hat zu einer massiven Überarbeitung des (eigenen) Verständnisses von Politik und Verwaltung geführt, auch wenn die lokalen Kulturen, die Vorstellungen der zentralen Stakeholder und die Erwartungen von nationalen und lokalen Wirtschaftsbetrieben und der Bevölkerung deutliche Unterschiede in der Dynamik und Tiefe des Wandels bewirken. Veränderte Staatlichkeit bedeutet:

- weniger exklusiv top-down zu entscheiden, sondern zunehmend auch auf bottom-up-Prozesse zu reagieren,
- den Kreis der Mitredner und -entscheider schrittweise zu erweitern (Neokorporatismus),
- andere Kommunikations- und Vermittlungsformen zu wählen (from government to governance) und
- sich aus der Rolle des allein Verantwortlichen für Wohlstands- und Wohlfahrtsentwicklung zum »Ermöglicher« und Unterstützer von Wirtschafts- und gesellschaftlichen Prozessen zu sehen.

In der Umsetzung versuchen alle Länder und Städte, diesen Herausforderungen durch eine effizientere und effektivere Form des Verwaltungshandelns zu begegnen. Dazu gehören

- der Versuch einer möglichst weit reichenden Bündelung der Mittel über die Ebenen der Gebietskörperschaften und die Grenzen der Politikfelder und Fachressorts hinweg (s. Kap. 3).
- eine stärkere Trennung zwischen strategischen Aufgaben (zentralisiert) und Umsetzungsaufgaben (dezentralisiert, teilweise privatisiert, in stadt-eigene Institutionen »outgesourced« respektive an zivilgesellschaftliche Institutionen übertragen) (s. Kap. 3),

- ein stärkeres Einbeziehen von Mitteln aus der Wirtschaft (ökonomisches Kapital, Know How der Verwaltung) und den QuartiersbewohnerInnen (soziales und kulturelles Kapital) (s. Kap. 4).

3. Partizipation und Empowerment (von schwierig zu beteiligenden Gruppen)

3.1 Problembeschreibung

Partizipation ist ein zentraler Bestandteil integrativer Stadt(teil)entwicklung, um Wirtschaftsunternehmen, Institutionen und BewohnerInnen nicht nur über Maßnahmen der Stadtentwicklung zu informieren, sondern sie auch aktiv einzubinden und zur Mitgestaltung einzelner Projekte zu gewinnen. Die intensive Zusammenarbeit mit einem erweiterten Kreis von AkteurInnen ist daher ein zentraler Bestandteil von »urban governance« (s. Abschnitt 2). Dabei unterscheiden sich die europäischen Städte bezüglich ihrer Beteiligungskultur deutlich – einerseits von der Gewährung von Mitspracherechten durch Politik und Verwaltung und andererseits bezüglich des Einforderns dieser Rechte durch BürgerInnen. Je umfangreicher und je länger andauernd die Entwicklung sozialräumlicher Problematik ist, umso umfangreicher und tiefer greifend sind in der Regel die Partizipationsverfahren.

Ergänzend zu den traditionellen sektoralen »top-down«-Entscheidungen und Planungen (»government«) werden im Rahmen der sozialintegrativen Stadt(teil)entwicklung im Zusammenwirken von Quartiersbevölkerung, lokalen Organisationen, Initiativen, Unternehmen, Verwaltungsressorts und der Politik verstärkt »bottom-up«-Strategien eingesetzt (»governance«), welche eine Verbesserung der Lebensbedingungen in den benachteiligten Quartieren zum Ziel haben. Die BewohnerInnen werden in diesen Ansätzen verstärkt als die eigentlichen ExpertInnen vor Ort angesehen, die durch Partizipation in die Ziele und Maßnahmen eingebunden werden sollen. Partizipation, Aktivierung und Empowerment werden dadurch zu Schlüsselfeldern der Stadt(teil)entwicklung, zumal in diesen Politik- und Verwaltungsfeldern in der Regel die Innovationen der städtischen Beteiligungskultur entwickelt werden.

Partizipation, Aktivierung und Empowerment sind Strategien, um der sozialräumlich ausgegrenzten Bevölkerung nicht nur einen direkteren Einfluss auf die Gestaltung ihrer Lebensbedingungen, insbesondere in ihrem Wohnumfeld einzuräumen (durch Quartiersforen, Quartiersfonds, Beteiligung von NGO's etc.), son-

dern sie auch schrittweise dazu zu befähigen, Probleme in ihrer Lebensumwelt zu erkennen und mithelfen, diese zu beseitigen.

Partizipation, Aktivierung und Empowerment können sehr unterschiedliche Formen annehmen. An erster Stelle steht die Information betroffener Bevölkerungsgruppen. Über Formen der Mitwirkung schon im Vorfeld von Entscheidungen (Ideenfindung) bis hin zur kooperativen Mitentscheidung, der Selbstverwaltung und Eigenständigkeit der Verwendung investiver Mittel können schrittweise eigene Kompetenzen entdeckt, entfaltet und eingebracht werden (vgl. Lüttringhaus 2000: 44).

»Empowerment« ist in diesem »Dreiklang« das engagierteste Konzept, denn mit Hilfe des Empowerments sollen Persönlichkeiten und Selbstbewusstsein gestärkt, Hilfestellungen zur Selbsthilfe gegeben werden und über einen entsprechend zu gestaltenden konsensualen Partizipationsprozess die Veränderungen des Ist-Zustandes in problematischen Stadtteilen angestrebt werden. Das bedeutet als Ziel, durch spezifische Organisations- und Kooperationsformen eigene individuelle und kollektive Ressourcen zu aktivieren (vgl. Klöck 1993: 1).

Gerade in den ausgegrenzten und benachteiligten Stadtquartieren erfordern solche Sichtweisen eine Umkehr des Denkens von Politik und Verwaltung: Im Gegensatz zur Defizitorientierung traditioneller Formen von Sozial- und Förderungspolitik (»Problemgebiet«, »sozialer Brennpunkt«, »Problembewölkerung«, ökonomischer Niedergang, zu hohe Mobilität, unausgewogene Bevölkerungszusammensetzung) erfordert ein Aktivierungs- und Empowerment-Ansatz, die verdeckten, verschütteten und missachteten Ressourcen der Quartiere und deren Bevölkerung und Wirtschaftsstrukturen zu entdecken, sie mit einer (neuen) Wertschätzung zu versehen und zu aktivieren, indem die vorhandenen sozialen Netzwerke und gemeinschaftlichen Beziehungen gestärkt, die individuellen Fähigkeiten gefördert werden und auf der Quartiersebene eine neue Form »institutionellen Reichtums« an sozialem und kulturellem Kapital entsteht (»institutional thickness«) werden (vgl. Merchel 2002: 202f.; Schnur 2003).

Gerade mit den Strategien und Programmen sozialintegrativer Stadt(teil)entwicklung wird die Partizipation von BürgerInnen bei der Konzeption und Umsetzung von Maßnahmen eingefordert und gefördert – das gilt insbesondere für benachteiligte und desintegrierte soziale Gruppen. Zentrale Aufgabe dieser Programme ist es, Partizipation als Empowerment zur Verminderung von sozialer Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt respektive aufgrund gesellschaftlicher Diskriminierungen einzusetzen.

Partizipationsmodelle zur Stärkung der lokalen Demokratie und des Empowerments sind jedoch nur dann erfolgreich, wenn der lokalen Bevölkerung auch neue Aufgaben zuerkannt sowie erweiterte Formen der Mitsprache und zunehmende Entscheidungsmöglichkeiten eingeräumt werden. Dies bedeutet jedoch für PolitikerInnen und VerwaltungsmitarbeiterInnen (insbesondere auf der Umsetzungs-

ebene) ein Abgeben von Entscheidungsmacht. Um diese schwierige Situation, die einer Weiterentwicklung der Staatlichkeit auf mehreren Feldern im Wege steht (s. Abschn. 2.3), zu überwinden, ist eine umfangreichere Partizipation auch von MitarbeiterInnen in den Verwaltungen sowie der Unternehmen notwendig. Nur wem (Entscheidungs-)Raum gegeben wird, kann von diesem Mehr etwas nach unten und außen abgeben.

Der Wechsel von einer »ungehörten Minderheit« zu einer »unerhörten Minderheit« hat in Frankreich, den Niederlanden und Großbritannien dazu geführt, innovative Formen der Beteiligung und des Empowerments »sprachloser« und »schwieriger« Gruppen zu entwickeln. Auch in Deutschland und Österreich besteht – auch ohne dieses Ausmaß an lokal sichtbaren Konflikten der Integration – ein Problem darin, dass große, lokal ansässige Bevölkerungsgruppen über die gängigen Partizipationsprozesse nur eingeschränkt erreicht werden. Daraus entstehen einerseits ein offen formulierter Zweifel an der Repräsentativität der in Partizipationsprozessen erarbeiteten Meinungsbilder und andererseits eine eher unbemerkte Abkehr relevanter sozialer Gruppen aus Partizipationsverfahren.

Besonders wichtig ist also die Mobilisierung jener Bevölkerungsgruppen, die nicht über Postwurfsendungen zur Teilnahme an Beteiligungsverfahren motivierbar sind. Das kann eine Reihe von Gründen haben. Zum einen kann es massive Engpässe finanzieller und zeitlicher Ressourcen geben, dass die Alltagssituation die Beteiligung zu bestimmten Zeiten und an bestimmten Orten erschwert oder verhindert. Zum anderen werden immer wieder »Sprach-« und Verständigungsprobleme genannt. Eine gemeinsame Sprache zu haben bedeutet jedoch nur teilweise ein sprachliches Übersetzungsproblem sondern viel häufiger kulturelle Unterschiede gegenüber solchen, eher mittelständisch und über Sprachkompetenz organisierten Verfahren. Selbst das »political correcte« Konsensprinzip ist stark an das dominante soziale Milieu geknüpft, das Beteiligungsverfahren auch als Plattform zur Durchsetzung eigener Sichtweisen und Interessen nützt. Um auch die übergangenen BewohnerInnen und UnternehmerInnen zu aktivieren, müssen also neue Formen der Beteiligung und Kommunikation gewählt und entwickelt werden.

Die Einbindung von schwierig zu beteiligenden Gruppen (MigrantInnen, ältere Menschen, Kinder und Jugendliche, Menschen mit niedriger Schulbildung oder selbst zugeschriebener kommunikativer Kompetenz) kann über MultiplikatorInnen, aktivierende Befragung und generell das Eingehen auf die momentane Lebenssituation und die jeweiligen individuellen Bedürfnisse und Probleme erfolgen. Wichtig für eine erfolgreiche Aktivierung von unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen ist das Herstellen eines Klimas der Offenheit, Vertrautheit und Ehrlichkeit. Dieses Klima muss schon im Vorfeld der Aktivierungsmaßnahmen entwickelt werden, um auch diejenigen Personen einbinden zu können, welche eher mit Skepsis solchen Verfahren gegenüberstehen. Ein solches Klima baut zudem auf einer gemeinsamen

Sprache auf, wobei Übersetzungen beispielsweise vom Deutschen ins Türkische nur die notwendige Voraussetzung, aber keinesfalls hinreichend für den erwähnten Prozess der Vertrauensbildung ist. Hier sind die Anerkennung unterschiedlicher kultureller Normen, von Kommunikations- und Entscheidungskulturen eher noch wichtiger (vgl. Heitmeyer/Anhut 2000: 46–53).

Mit Hilfe einer qualitativen Sozialraumanalyse können zudem die räumlichen, sozialen und mentalen »Aufenthaltsorte« der verschiedenen Gruppen bestimmt, »gelesen«, verstanden und für Kontaktaufnahmen genutzt werden. Jede Gruppe konstruiert sich darüber hinaus ihren sozialen Ort selbst in spezifischer Weise (vgl. Löw 2001: 158–178) und leitet daraus unterschiedliche Bewertungen des Ortes ab. Für die Umsetzungspraxis ist es also notwendig, die spezifischen Orte zu kennen, deren Bedeutung verstehen zu können und dann mit geeigneten Verfahren auf die Menschen dort zuzugehen und sie in den Meinungsbildungs- und möglicherweise Entscheidungsraum einzubeziehen. Dabei bedeuten unterschiedliche kulturelle Muster unter Umständen unterschiedliche Prozesse, Geschwindigkeiten und Abstraktions-ebene. Es ist die Aufgabe geschulter ModeratorInnen und von GebietsbetreuerInnen, diese Leistungen zu erbringen und so das volle lokale Kapital in den Prozessen zu nutzen.

3.2 Erfahrungen aus den Länderstudien

Der Stellenwert von Partizipation und Beteiligung im Rahmen von sozial-integrativen Stadt(teil)entwicklungsprogrammen in den europäischen Ländern ist jeweils durch das historisch gewachsene Verhältnis zwischen Staat und BürgerInnen geprägt und ist daher unterschiedlich. Im Folgenden werden wesentliche Schwerpunktsetzungen aus den Länderstudien vorgestellt. Gemeinsam und vergleichbar ist jedoch, dass

- Information und Partizipation als Kernelement eines integrativen Ansatzes vorgesehen ist und teilweise zur Fördervoraussetzung erhoben wird.
- Aktivierungs- und Beteiligungsverfahren in den untersuchten Ländern als eine Erweiterung der repräsentativen Demokratie im Sinne der Förderung lokaler demokratischer Prozesse verstanden werden.
- dem Aufbau von leistungsfähigen Organisations- und Kommunikationsstrukturen im Sinne eines Quartiersmanagements eine hohe Bedeutung zugemessen wird.
- durch einen Prozess der Dezentralisierung und damit verbundenen Verlagerung von Kompetenzen auf die lokale Ebene die Bereitschaft zur Partizipation gestärkt werden soll. (vgl. Difu 2003b)

Großbritannien: Stärkung der lokalen Demokratie durch »Partnerships«

»Partnerships« haben seit Beginn der 1990er Jahre in der Stadtpolitik eine hohe Bedeutung. Gerade hiermit wird auch eine neue Planungskultur symbolisiert, die mit einer Reformierung der lokalen Verwaltungen und einer Umverteilung von Kompetenzen und Ressourcen einhergeht. Diese »partnerships« wurden zumeist als »top-down-Initiative« gestartet und weniger als »bottom-up-Initiative«, die sich aus einem konkreten lokalen Handlungs- und Veränderungsbedarf ergeben hätte. Der Nachteil ist, dass die

»(...) in England existierenden top-down-Entwicklungen (...) häufig eine von Beginn an festgelegt exklusive Teilnehmerstruktur mit dominanten Vertretern aus Politik und Verwaltung sowie der privaten Wirtschaft (haben). Diese Situation erschwert weniger einflussreichen Akteuren aus anderen Organisations- und Interessenzusammenhängen den Zugang« (Dettmer/Kreutz 2001: 93).

Die Aktivierung und Beteiligung in Rahmen des Programms »New Deal for Communities« erfolgt jedoch über gewählte Organe von Nachbarschaftspartnerschaften, in denen BewohnerInnen die Mehrheit stellen. In diesen Nachbarschaftspartnerschaften kooperieren sie mit VertreterInnen des öffentlichen Sektors sowie von Unternehmen und gemeinnützigen Organisationen (vgl. Ryde/Reeve 2003: 9).

Die Partnerschaften zur Stärkung einer lokalen Demokratie werden in England häufig von »social entrepreneurs« getragen, welche das soziale Kapital stärken und dort einsetzen, wo die öffentlichen oder marktförmigen Dienstleistungen nicht adäquat angeboten werden. Damit wird nicht nur ein Empowerment von einzelnen Personen oder sozialen Gruppen erreicht, sondern das gesamte Quartier profitiert von diesem akkumulierten sozialen und kulturellen Kapital (vgl. Schnur 2003: 73–85). Durch den »social entrepreneur« wird den Mitgliedern der lokalen Community Vertrauen gegeben, das sie dazu befähigt die lokale Community durch non-profit Organisationen selbst zu managen (vgl. Atkinson 2000):

»The »social entrepreneur« needs a strategy both upstream and downstream. The most important thing is that after the departure of any »entrepreneurial initiator« people should not be saying »see what this person has done for us« but »see what we've done for ourselves« (Atkinson 2000 zitiert nach Lille Metropole 2001: 13).

Ein Beispiel dafür sind »Community Development Trusts«, mit welchen erreicht werden soll, lokale soziale und ökonomische Ressourcen im Gebiet zu halten und sie in Bewohnerschaft-Eigentum zu verwandeln. Die Trusts werden von BürgerInnen verwaltet und verfügen über Ressourcen wie etwa Arbeitsräume (in Schulen, Nachbarschaftstreffs, Kirchen und Moscheen) oder Freizeiteinrichtungen, aus deren Vermietung Einnahmen erzielt werden. Schließlich wurden einige »Community Regeneration Companies« gegründet, welche Gewinne dadurch erzielen, dass sie – über Verträge mit der Stadt geregelt – Dienstleistungen anbieten (beispielsweise

Kinderbetreuung). Solche lokal gebundene und von BürgerInnen bewirtschaftete Unternehmen tragen dazu bei, dass zusätzliche Einkommen erzielt und Verbindungen zum gesamtstädtischen Arbeitsmarkt (wieder) hergestellt werden. In diesen »Community Development Trusts« bringen die BewohnerInnen ihre Arbeitszeit und Arbeitskraft ein und stellen sie der Gemeinschaft im Quartier zur Verfügung.

Um zu verhindern, dass die VertreterInnen der »community« in Foren und »partnerships« nicht nur ihre eigenen Interessen vertreten, wenn sie »für die lokale Bevölkerung« sprechen, wurden verschiedene Formen des consulting eingeführt (beispielsweise Bürgerjursys, regelmäßige Berichterstattung). Um besonders stark ausgegrenzte soziale Gruppen im Quartier mit Beteiligungsprozessen zu erreichen, wurden in unterschiedlichen Stadtteilen spezielle Foren gegründet, die RepräsentantInnen in die zentralen Gremien entsenden (beispielsweise Jugend- und Seniorenforen, Foren für ethnischen Minderheiten, Foren für behinderte Menschen).

Niederlande: Integrationspolitik durch Beteiligung von MigrantInnen

Die Niederlande haben sicher auch aufgrund ihrer kolonialen Vergangenheit eine der größten Einwanderungsquoten in Europa, das heißt es stellt sich in besondere Weise die Aufgabe der Integration der ethnischen Minderheiten. Es folgte eine konsequente Politik der Gleichstellung der Nationalitäten, die mit dem Erlass der Richtlinien der Minderheitenpolitik im Jahre 1983 begann. Bestimmten Minderheiten (beispielsweise Hindu-Holländern aus Surinam) und deren Organisationen wurden darauf hin zur Bewahrung der »kulturellen Eigenarten« Förderungen für ihre Schul- und Kulturpolitik (beispielsweise die Einrichtung einer hinduistischen Grundschule in Rotterdam) zugesprochen. In den 1990er Jahren wurde diese gruppenorientierte und korporatistische Ausrichtung der Integrationspolitik in ihren Inhalten verlagert und auf die Förderung vor allem von wirtschaftlich und bildungsbezogene Maßnahmen reduziert (»Integration als aktive Aufgabe der Betroffenen«) und den Kommunen größere Verantwortung und Kompetenz in der Integrationspolitik zugewiesen. In dieser Zeit wurde der Aspekt verstärkt, eine multikulturelle Gesellschaft durch eine stärkere Beteiligung der Minderheiten an gesellschaftlichen Aufgaben zu erreichen. Mit der so genannten »Newcomer-« oder »Empfangspolitik« wurde vor allem neu Zugewanderten Sprachkurse und Beratungen angeboten sowie Informationen über den Arbeitsmarkt gegeben; man wollte ihnen jene Fertigkeiten vermitteln, die für einen möglichst selbständigen Eintritt in die Erwerbsarbeit wichtig sind.

Das zweite Ziel der Integrationspolitik, der Ausgleich von Benachteiligungen, hat ebenso seine Wurzeln in einer am Egalitätsprinzip orientierten politischen Kultur. Religiöse oder kulturelle Unterschiede dürfen sich demnach nicht als soziale, ökonomische, politische und rechtliche Benachteiligungen auswirken.

Ergebnis dieser politischen Kultur ist, dass die Integrationsaufgaben in den Niederlanden, vor allem wenn es um die Beteiligung der Minderheiten an Gestaltungsaufgaben geht, als kommunale Angelegenheit betrachtet werden. ZuwanderInnen besitzen das kommunale Wahlrecht (strukturelle Integration) und zudem sind die wesentlichen Organisationen von MigrantInnen (beispielsweise muslimische Vereine, Minderheitenbeiräte) in kommunale Entscheidungsprozesse eingebunden (soziale Integration) (vgl. Sackmann 2001: 88ff.). In vielen städtischen Verwaltungen werden zudem eigene Organisationseinheiten für Integrationspolitik eingerichtet. Zudem wird die Aufgabe der Integration als umfassende Querschnittsmaterie betrachtet, die in unterschiedlichen Ressorts der lokalen Verwaltungen Berücksichtigung finden muss (ethnic diversity mainstreaming).

In den Niederlanden hat sich durch die Großstadtpolitik gerade auf lokaler Ebene ein neues System lokaler Governance herausgebildet, welches ethnische Integrationsfragen durch zwei Organisationsmodelle beantworten möchte.

- Die Stärkung der lebensweltlichen Kompetenzen der BewohnerInnen führt auf der Quartiersebene dazu, dass diese eine BeraterInnen-Funktion für die Stadtbezirksvertreter übernehmen sollen. Die BürgerInnen haben das Recht, direkt auf die Entscheidungen der Kommunalverwaltung zu reagieren. Diese direkte Form der Kooperation und Partizipation wird durch eine(n) VertreterIn der Bürgerschaft im Stadtrat institutionalisiert, die/der als Kontaktperson fungiert (vgl. Dekker 2003: 12f).
- Die langjährigen Erfahrungen in den Niederlanden mit der Integration von MigrantInnen über Maßnahmen im Rahmen von Stadt(teil)entwicklungen haben im Zuge der sozialintegrativen Stadt(teil)entwicklung dazu geführt, sogenannte »Management-Teams« oder »Consultative Committees« mit VertreterInnen aus der Kommunalverwaltung, der Wohnungsbaugesellschaften, von UnternehmerInnen sowie nach ethnischer Zugehörigkeit gemischten BewohnerInnen einzurichten (vgl. Lille Metropole 2001: 25)

Deutschland: Aktivierung durch Verfügungsfonds

Die »Aktivierung und Beteiligung« der Quartiersbevölkerung stellt ein zentrales Ziel des Programms »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die Soziale Stadt« dar. Die Erfahrungen in den Modellgebieten in Deutschland haben gezeigt, dass Aktivierung und Beteiligung überall dort erfolgreich war, wo ein leistungsfähiges Quartiersmanagement eingerichtet wurde und wo es zu einer tatsächlichen Dezentralisierung – also einer Verlagerung nach unten und außen – von Macht- und Entscheidungsprozessen auf die Quartiersebene gekommen ist. Die Bereitschaft auf Seiten von Politik und Verwaltung, der Bevölkerung und den lokalen Akteuren auch

Entscheidungsbefugnisse einzuräumen, hat sich als Schlüssel für den Erfolg von Aktivierung und Beteiligung erwiesen.

Eine besondere Bedeutung erhalten in diesem Zusammenhang Budgets, über deren Verwendung die Quartiersbevölkerung und lokalen AkteurInnen vor Ort selbständig entscheiden können. Mit diesen »Verfügungs-«, »Quartiers-«, »Aktions-« oder »Stadtteilfonds« können kleine Projekte und Maßnahmen unbürokratisch, eigenverantwortlich und schnell realisiert werden.

Schon der erste Leitfaden zur Ausgestaltung des »Soziale Stadt«-Programms (vgl. Gemeinschaftsinitiative 1998) sieht in seinen Zielen und Maßnahmen für die Entwicklung der Quartiere die »Ausstattung der Stadtteilbeiräte mit kleinen Verfügungsfonds (vor), um die Bevölkerung in die Verantwortung für ihre Quartiere einzubinden«. In der zweiten Fassung der Richtlinien wurde die Notwendigkeit dieser Verfügungsfonds verstärkt und eine Handlungsanweisung für die Kommunen und Städte hinzugefügt:

»Nach bisher vorliegenden Erfahrungen benötigt das kommunale Quartiersmanagement zur Ingangsetzung von Beteiligungs- und Erneuerungsprozessen sowie für kurzfristig notwendig werdende Interventionen kleinere Verfügungsfonds« (Gemeinschaftsinitiative 2000).

Im Jahr 2003 sind in Deutschland in mehr als der Hälfte aller »Soziale Stadt«-Gebiete Verfügungsfonds eingerichtet worden. Durchschnittlich stehen in den Gebieten dafür jährliche Summen zwischen 12.500 Euro und 25.000 Euro zur Verfügung. Über die Verwendung dieser Mittel wird in unterschiedlicher Weise entschieden: Sehr häufig ist es das lokale Quartiersmanagement, in vielen Gebieten wurden aber auch Gremien eingerichtet, die als »Vergabejury« agieren und über den Einsatz der Mittel selbstverantwortlich verfügen. In den »Vergabejuries« haben die BürgerInnen oftmals die Mehrheit (beispielsweise in Frankfurt-Gallus). Alle BewohnerInnen und lokalen AkteurInnen aus dem Programm-Gebiet sind grundsätzlich antragsberechtigt und es sind keine konkreten Vorgaben einzuhalten. Anträge können sowohl professionell ausgearbeitet, als auch handschriftlich niedergeschrieben sein, genau ausformulierte Vorstellungen oder lediglich knapp formulierte Projektideen beinhalten; in jedem Fall stehen die QuartiersmanagerInnen zur Unterstützung bei der Antragstellung zur Verfügung. Mit dieser unkonventionellen und flexiblen Antragstellung soll sichergestellt werden, dass alle Bevölkerungsgruppen mitmachen können und die aktive Teilnahme nicht durch komplizierte Verfahren zusätzlich erschwert oder verhindert wird.

Wichtige Voraussetzung für einen erfolgreichen Aufbau wirksamer Strukturen in benachteiligten Gebieten ist die Stärkung eigenverantwortlichen Handelns und die Delegation von Entscheidungsbefugnissen nach außen. Verfügungsfonds stellen Instrumente der direkten Entscheidung für BewohnerInnen dar. Wichtige Kriterien für die Organisation der Fonds sind:

- auf Quartiersebene sollten Vergabekriterien festgelegt sein, die unter anderem die möglichen Förderzwecke festlegen; Die lokalen Akteure sollten sich auf Rahmenvorgaben für die Vergabe einigen und gleichzeitig so unbürokratisch wie möglich bleiben;
- im Sinne der Transparenz haben die jeweiligen Vergabegremien über ihre Entscheidungen regelmäßig zu berichten;
- im Vergabegremium sollten mehrheitlich BewohnerInnen des Quartiers sitzen, wenn nicht sogar ausschließlich Menschen aus der Bewohnerschaft; MitarbeiterInnen von beauftragten Trägern und aus Politik und Verwaltung sollten grundsätzlich nicht mitbestimmen.

Die Stadt Berlin hat ihre 17 Quartiersmanagements mit Quartiers- und Aktionsfonds ausgestattet (je 500 Mio. Euro für die beiden Jahre 2001 und 2002) und damit neue Maßstäbe bei der Dezentralisierung von Macht- und Entscheidungsprozessen gesetzt. Mit den überdurchschnittlich hoch ausgestatteten Quartiers- und Aktionsfonds konnten kräftige Impulse für Aktivitäten der Bewohnerschaft gegeben werden. In den Umsetzungserfahrungen und Perspektiven für das Programm »Soziale Stadt« (Difu 2003a) wird die positive Auswirkung der Quartiersfonds auf die Beteiligung und Aktivierung der Quartiersbevölkerung in Berlin unterstrichen: »Mit den überdurchschnittlich hoch ausgestatteten Quartiers- und Aktionsfonds in Berlin konnten für Aktivitäten der Bewohnerschaft kräftige Impulse gegeben werden« (Difu 2003a: 231). Insgesamt konnten mit den Quartiersfonds über 700 Projekte unterschiedlicher Art und finanzieller Größenordnung in den Berliner Programmgebieten initiiert werden. Mittlerweile wurden die Fonds trotz aller positiven Auswirkungen im Zuge des Ausgleichs der extrem hohen Verschuldung der Stadt ersatzlos gestrichen.

Frankreich: Kulturelle Partizipation von Jugendlichen

Im Rahmen der *Politique de la Ville* wurden verstärkt Programme der kulturellen Förderung für Jugendliche auf die problematisch geltenden Quartiere gelenkt. Ziel dieser gemeinsamen Ansätze aus dem Ministerium für Kultur und Kommunikation in Kooperation mit dem Stadtministerium ist, insbesondere die künstlerisch-kreativen Fähigkeiten der Jugendlichen zu stärken, die bestehende kulturelle Vielfalt hervorzuheben, einen intergenerationellen Austausch zu fördern, um eine »democratie culturelle« zu entwickeln (vgl. MCC 2002). Die Stärkung des lokalen Vereinswesens in den Quartieren wurde beispielsweise im Jahr 2002 durch ein Kulturprogramm zur Förderung von Kunstprojekten über ein Volumen von über sieben Millionen Euro verstetigt.

In Frankreich sind zahlreiche Maßnahmen und Programme zur kulturellen Partizipation von Jugendlichen aus dem Maghéb (Nordafrika) auf die ausgegrenzten Quartiere der Vorstädte, den Banlieus, zugeschnitten. Die Jugendlichen werden darin unterstützt, sich künstlerisch oder sprachlich besser auszudrücken, um damit an Selbstbewusstsein zu gewinnen, sich zielgerichtet zu beschäftigen und um die Integration in Netzwerke zu fördern – alles soll dazu dienen, die Abstände zum ersten Arbeitsmarkt zu verringern. In den Quartieren – meist über die intermediäre Einbindung über Vereine – werden von SozialarbeiterInnen und MediatorInnen Schreib- und Tanzwerkstätten, HipHop-Veranstaltungen und Graffiti-Wettbewerbe angeboten. Diese Förderungen zielen zudem darauf ab, eine größere Identifikation der Jugendlichen mit ihrem Quartier zu erreichen und sind als Strategie einer »kulturellen Demokratisierung« angelegt.

Dabei stoßen in Frankreich zwei Definitionen von Kultur aufeinander: Auf der einen Seite ist es das republikanische Verständnis des Kulturministeriums, das Kulturförderungen in einen Kontext der Integrationsleistung der französischen Kultur stellt, zum anderen ist es das kulturelle Verständnis der AkteurInnen vor Ort, die in Nachbarschaften, Communities und Vereinen organisiert sind und durch ihre kulturelle Partizipation einen »bottom-up« Ansatz verfolgen, der zum Ziel hat, Populärkultur in seiner Diversität von unterschiedlichen Kulturen zur Geltung zu bringen.

3.3 Zusammenfassung

Partizipation besitzt stets zwei Aspekte: Zum einen die Personen oder Gruppen, die beteiligt werden wollen und bisweilen eine gesellschaftliche Teilhabe einfordern und zum anderen die der politischen Institutionen, welche über die Entscheidungsmacht verfügen, mit der sie (die Art und Intensität der) partizipative(n) Prozesse zulassen, fördern oder blockieren wollen. Dass eine soziale Gruppe »schwierig zu beteiligen« ist, ist eine Außenwahrnehmung von Professionellen (des politisch-administrativen Systems, aber auch der ModeratorInnen). Es geht letztlich immer um die Frage, wer darüber entscheidet, wer sich beteiligen darf.

Bei allen Beteiligungsprozessen muss zudem von Beginn an eine Abklärung der Rahmenbedingungen stattfinden. Wie weit reichend und ergebnisoffen soll der Prozess sein? Wie bindet sich die Umsetzungsebene an die Veränderungswünsche? In jedem Beteiligungsprozess braucht es Vermittler zu »leisen« Gruppen, die weniger definitions- und durchsetzungsmächtig sind.

Wichtige Aspekte einer Partizipation in Städtestrategien gegen Armut und soziale Ausgrenzungen sind zusammenfassend:

- Schon bei der Programmerstellung sollten alle relevanten AkteurInnen auf verschiedenen Ebenen (Region, Stadt, Stadtteil) einbezogen werden, um die Akzeptanz der und die Identifikation mit den Strategien, Programmen und Maßnahmen zu erreichen. Eine genaue Definition dessen, was erreicht werden und wie dies geschehen soll, ist ebenso wichtig; dazu müssen Rollen, Rechte und Pflichten der einzelnen AkteurInnen festgelegt werden, damit von Beginn an klare Verantwortlichkeiten als Voraussetzung für einen transparenten Prozess hergestellt werden können. Zur Zielsetzung und Erfolgs-Messung gehört zudem eine klare Definition von Indikatoren und der zu erreichende Ziel-Werte.
- Im nächsten Schritt ist die Intensität und Reichweite der Partizipation (Information und Anhörung, Ideenproduktion, Diskussionspartnerschaft, kooperative Problemlösungen, Partnerschaften und teilweise Delegation von Entscheidungen; vgl. zu den Stufen Selle 1996: 170) angesprochen. Es ist ebenso wenig sinnvoll, die »Einbahnstraßen-Regelungen« als Höchstmaß der Partizipation festzulegen (wie es manche Verwaltung tut), wie immer ein Höchstmaß an Mitentscheidung einzufordern (wie es häufig die Lobbyisten der zivilgesellschaftlichen Interessensgruppen oder »kritische« SozialwissenschaftlerInnen tun), sondern die zur Zielsetzung am besten geeignete Ebene sollte gewählt werden. Hierzu sollte man sich verstärkt der Fachkenntnis professioneller ModeratorInnen bedienen, die im Übrigen auch diese Prozesse leiten sollten.
- Wichtig ist es auch, sich über die angemessenen Methoden der Partizipation Klarheit zu verschaffen. Sehr oft überwiegen Elemente wie Diskussionsleitung und Kleingruppenarbeit (die mehr oder weniger intensiv zurückgekoppelt wird); diese Verfahren werden noch sehr stark von AuftraggeberInnen und ModeratorInnen gesteuert. Wendet man hingegen offene Verfahren wie Zukunftswerkstatt, Zukunftskonferenz oder Open Space an, kommt man in der Regel zu kreativeren Vorschlägen und zu einer größeren Identifikation der Beteiligten – man muss andererseits aber auch seitens der Verwaltung willens und in der Lage sein, auf diese stärker ergebnisoffenen Verfahren bei der Umsetzung der Maßnahmen einzugehen.
- In vielen Umsetzungsfragen in den Städtestrategien hat es sich als sinnvoll und notwendig erwiesen, gemischte Entscheidungsgruppen aus Kommunalpolitik, Verwaltung, zivilgesellschaftlichen Gruppen und gewählten BürgerInnen zu bilden. Mancherorts hat es sich bewährt, Quartiersfonds einzurichten – dieses entspricht dem Prinzip der Verwaltungs-Modernisierung, bestimmte Zuständigkeiten und Mittel nach unten und außen zu verlagern.
- Bei den Partizipationsprozessen der Quartierserneuerung sollte von Beginn an sicher gestellt werden, dass AkteurInnen aus der lokalen Wirtschaft eingebunden sind; dazu bedarf es offensiverer Vorgehensweisen und der Angebote möglicher Unterstützungsprojekte. Hierbei sollten Argumente der »corporate social

responsibility« herangezogen werden, wie sie Bestandteil des aktuellen »good governance«-Ansatzes der EU ist (vgl. EU-Kommission 2001); in diesem Zusammenhang wird soziale Verantwortlichkeit als positiver Wettbewerbsfaktor verstanden.

- Auch die Verwaltung selbst wird häufig bei der Partizipation »übersehen«; als Bestandteil der internen Verwaltungsmodernisierung (horizontale und vertikale Integration), als Organisation der neuen und intensivierten Kommunikationsprozesse, als Motivation zu mehr Selbstbestimmung und schließlich zur Optimierung nicht nur der Effizienz, sondern auch der Effektivität von Verwaltungshandeln, ist die Partizipation von MitarbeiterInnen in der Verwaltung unerlässlich. Erst eine verstärkte Einbindung unterer Hierarchiestufen respektive von nach geordneten Ebenen der Verwaltung in Entscheidungen gibt diesen die Möglichkeit, die notwendigen Räume für Partizipation zu öffnen.
- Es reicht nicht aus, die Interventionsgebiete zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung mittels des Überschreitens von willkürlich gewählten (oder durch Programme vorgegebenen) Schwellenwerten aus der Amtlichen Statistik oder aus Verwaltungsvollzugs-Daten zu definieren, es ist vielmehr eine genaue Sozialraumanalyse vorzunehmen, um die jeweiligen Lebenslagen und Coping-Strategien besser kennen lernen zu können. Darüber hinaus sind Lebenslagenanalysen die Voraussetzung, um auch diejenigen sozialen Gruppen in Partizipationsprozesse einbinden zu können, die ansonsten nur schwierig erreicht und gewonnen werden können.
- Die Verantwortung zur Einbindung auch derjenigen sozialen Gruppen, welche bei Partizipationsverfahren in der Regel unterrepräsentiert sind (ZuwanderInnen, Kinder und Jugendliche, ältere Menschen, Alleinerziehende, Einpersonenhaushalte, kinderreiche Familien, Armutsbevölkerung, Menschen mit niedriger Bildung und mit geringem Selbstvertrauen bezüglich der eigenen sprachlichen Kompetenz) liegt bei den VeranstalterInnen dieser Verfahren. Es reicht nicht aus, Hauswurfsendungen in mehreren Landessprachen zu verteilen; zur Aktivierung von Menschen außerhalb der Verwaltung liegen mittlerweile umfangreiche Erfahrungen vor (vgl. Hinte 1998; Lüttringhaus 2000).

4. Zusammenfassung

Die städtischen Programme gegen räumliche Konzentration von Armut haben zu einer Reihe von Innovationen gerade innerhalb der lokalen/regionalen Politik und der öffentlichen Verwaltung geführt. Nahezu alles, was heute unter »new public

management« diskutiert wird, hat seinen Ausgangspunkt – beginnend in Großbritannien, erweitert in den Niederlanden und mittlerweile als EU-Standard – in den »Neu-Erfindungen« europäischer Stadtpolitiken im Rahmen von integrierten, vertikal und horizontal vernetzten Politikansätzen. Diese bestehen aus:

- einem eindeutigen politischen Beschluss mit entsprechender Bindung der Verwaltung sowie angemessener Mittelzuweisung;
- der Übernahme der strategischen Verantwortung (Zielsetzung, Strategie, Maßnahmen, Zielkriterien, Evaluation und Benchmarking) seitens der Verwaltungsspitzen;
- einer klaren Trennung von strategischer und operativer Verantwortung bei gleichzeitiger Verlagerung von Entscheidungen und Mitteln auf die operativen Organe, teilweise auch an nach außen an intermediäre und/oder zivilgesellschaftliche Organisationen;
- integrierte Entwicklungskonzepte auf der Basis von gezielten und honorierten vertikalen Integrationen der Ebenen (Nationalstaat, Bundesländer, Regionen, Städte, Bezirke) und von horizontalen Integrationen über die Politikfelder und fachbehördlichen Zuständigkeiten und Spezialisierungen (Stadtentwicklung, Stadterneuerung, Wohnungsbau und -politik, Sozialpolitik, Wirtschaftsförderung, Arbeitsmarkt und Qualifikation, Integration, Kultur) hinweg;
- der Verknüpfung von genauer Gebietsanalyse (Stärken – Schwächen – Chancen – Risiken – Analyse) mit maßgeschneiderten lokalen Strategien (»Lokale Maßarbeit«) sowie der Verknüpfung dieser Gebietsstrategien mit einer umfassenden Strategie für die Entwicklung der Stadtregion;
- der Ausweitung der Partizipation von BürgerInnen von Informations- und Anhörungsverfahren zu Kooperationen und Übertragung von Umsetzungs-Entscheidungen;
- der Ausweitung der Partizipation auf die Verwaltung selbst (Stärkung des Aspekts von Personalentwicklung und einer neuen Verantwortungsverteilung in der Verwaltung) und
- der Ausweitung der Partizipation auf die Wirtschaft durch Förderung der ökonomisch meist schwachen lokalen Ökonomie, Öffnung zur Ökonomie der ZuwanderInnen und Einbindung der »big player« der Stadtregion im Zuge von Zielsetzungen der »social responsibility«, des »social investments« und des »social sponsoring«.

Literatur

- Alisch, Monika/Dangschat, Jens S. (1998), *Armut und soziale Integration. Strategien sozialer Stadtentwicklung und lokaler Nachhaltigkeit*, Opladen.
- Alisch, Monika (Hg.) (1998), *Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt*, Opladen.
- Alisch, Monika (2002), *Soziale Stadtentwicklung. Widersprüche, Kausalitäten und Lösungen*, Opladen.
- Andersen, Hans Thor/van Kempen, Ronald (Hg.) (2001), *Governing European Cities*, Hampshire.
- Argebau (1996), Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative »Soziale Stadt«, http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/arbeitspapiere/band3/3_argebau.shtml (12.07.2005).
- Banner, Gerhard (2002), Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – ein kritischer Rückblick und Blick voraus, Deutscher Städtetag, S. 19–36.
- Becker, Heidede/Löhr, Rolf-Peter (2000), Soziale Stadt. Ein Programm gegen die sozialräumliche Spaltung in den Städten, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, H. 11/2000.
- Becker, Heidede/Böhm, Christa/Meyer, Ulrike (2003), »Integrierte Handlungskonzepte – Steuerungs- und Koordinierungsinstrument für die soziale Stadtteilentwicklung«, Difu 2003, S. 74–97.
- Benz, Arthur (Hg.) (2004), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden.
- Blanc, Maurice (2002), »Strategies for the Social Regeneration of Disadvantaged Neighbourhoods in France, 1977–2002«, in: Walter, Uwe-Jens (Hg.), *Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt?*, S. 211–228.
- Boos-Krüger, Annegret (2002), Integrierte Handlungskonzepte im Kontext neuer Steuerungsmodelle, Impulsreferat in der Arbeitsgruppe 6, Difu 2001.
- Burgers, Jack u.a. (Hg.) (2003), *Anleitung für ein erfolgreiches Stadtentwicklungsprogramm. Beispiele aus neun europäischen Ländern*, Opladen.
- Dangschat, Jens S./Hamedinger, Alexander (Hg.) (2004), *Lebensstile, Soziale Milieus und Siedlungsstrukturen*, Hannover, im Druck.
- Dangschat, Jens S. (Hg.) (1999a), *Modernisierte Stadt – gespaltene Gesellschaft*, Opladen.
- Dangschat, Jens S. (1999b), »Armut durch Wohlstand«, in: ders. (Hg.), *Modernisierte Stadt – gespaltene Gesellschaft*, S. 13–41.
- Dekker, Karin (2003), Beteiligung an Entscheidungsprozessen in den Niederlanden: »Big Cities Policy« in Den Haag, Difu 2003b, S. 12f.
- Denters, Bas/Klok, Pieter-Jan (2003), »A New Role for Municipal Councils in Dutch Local Democracy?«, in: Kersting, Norbert/Vetter, Angelika (Hg.), *Reforming Local Government in Europe*, S. 65–84.
- DETR (Department of the Environment, Transport and the Regions) (2001), *Urban White Paper*, London.
- Dettmer, Julia/Kreutz, Stefan (2001), *Neue Partner fürs Quartier. Planungspartnerschaften in der englischen Quartierserneuerung*, Dortmund.
- Deutscher Städtetag (2002), *Verwaltungsmodernisierung – Baustelle ohne Ende?*, Köln/Berlin.
- Dieckmann, Jochen (2001), »Die Städte im Bundesstaat«, in: Schröter, Eckhard (Hg.), *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung*, Opladen, S. 15–24.

- Difu (Deutsches Institut für Urbanistik) (Hg.) (2002), *Die soziale Stadt. Eine erste Zwischenbilanz des Bund-Länder-Programms »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt«*, Berlin.
- Difu (Deutsches Institut für Urbanistik) (2000), *Programmgrundlagen. Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Bd. 3.*, Berlin, Programmgrundlagen: <http://www.sozialestadt.de/programm/grundlagen/w-staedtebaufoerderung-1999.pdf> (12.07.2005).
- Difu (Deutsches Institut für Urbanistik) (2003a), *Strategien für die soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt«*, <http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/endoricht/> (12.07.2005).
- Difu (Deutsches Institut für Urbanistik) (2003b), *Infos zur Sozialen Stadt Nr. 14*, <http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/newsletter/DF5804-info14-deutsch.pdf> (12.07.2005).
- Difu (Deutsches Institut für Urbanistik) (2001), *Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Bd. 7, Impulskongress Integratives Handeln für die soziale Stadtteilentwicklung. Dokumentation der Veranstaltung am 5./6. Nov. 2001 in Essen (Veranstalter: Deutsches Institut für Urbanistik, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) in Kooperation mit Viterra, Essen)*, Berlin, September 2002, http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen-/arbeitspapiere/band7/3_ag06-referat.shtml (01.08.2004).
- DIV (Délegation interministérielle à la ville) (2000), *Les Contrats de Ville 2000–2006*. Saint Denis, Paris.
- Dubedout, Hubert (1983), *Ensemble refaire la Ville. Rapport au Premier ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers*. La Documentation française, Paris.
- Eckardt, Frank (2001), *Rotterdam. Konturen einer globalisierten Stadt*, Münster.
- Edlinger, Rudolf/Potyka, Hugo (1989), *Bürgerbeteiligung und Planungsrealität. Erfahrungen, Methoden und Perspektiven*, Wien.
- Empirica (2001), *Best Practice in überforderten Nachbarschaften: Strategien und Maßnahmen in Großbritannien*, Bonn.
- Europäische Kommission (2001), *European Governance. A White Paper*, Brussels: European Commission.
- Franke, Thomas/Grimm, Gabi (2002), *Quartiermanagement: Systematisierung und Begriffsbestimmung*, in: *Netzwerkknoten Quartiermanagement (Gemeinde Belm, Freie und Hansestadt Hamburg, Landeshauptstadt Wiesbaden, Stadt Wolfsburg)* (Hg.), *Quartiermanagement: Ein strategischer Ansatz der Stadt(teil)entwicklung*, Bertelsmann Stiftung, Hans-Böckler Stiftung, KGSt.
- Franke, Thomas/Löhr, Rolf (2000), *»Überlegungen zum Quartiersmanagement«*, in: *Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.), Soziale Stadt, Info 2*, Berlin, S. 2.
- Froessler, Rolf (1995), *Die integrierte Erneuerung benachteiligter Stadtquartiere in den Niederlanden*, Dortmund.
- Gemeinschaftsinitiative (2000), *Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative »Soziale Stadt«*, (Zweite Fassung vom 1.3.2000) http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/arbeitspapiere/band3/3_ergebaut.shtml (12.07.2005).

- Hajer, Maarten A./Wagenaar, Hendrik (Hg.) (2003), *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge.
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter (1987), *Neue Urbanität*, Frankfurt a.M.
- Healey, Patsy u.a. (Hg.) (1997), *Managing Cities – The New Urban Context*, Chichester/New York.
- Heinelt, Hubert/Mayer, Margit (Hg.) (1997), *Modernisierung der Kommunalpolitik*, Opladen.
- Heinelt, Hubert (2004), »Governance auf lokaler Ebene«, in: Benz, Arthur (Hg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden, S. 29–44.
- Heitmeyer, Wilhelm/Anhut, Reimund (Hg.) (2000), *Bedrohte Stadtgesellschaft. Soziale Desintegrationsprozesse und ethnisch-kulturelle Konfliktkonstellationen*, Opladen.
- Heitmeyer, Wilhelm/Dollase, Rainer/Backes, Otto (1998), *Die Krise der Städte. Analysen zu den Folgen desintegrativer Stadtentwicklung für das ethnisch-kulturelle Zusammenleben*, Frankfurt a.M.
- Hinte, Wolfgang (1998), »Bewohner ermutigen, aktivieren, organisieren – Methoden und Strukturen für ein effektives Stadtteilmanagement«, in: Alisch, Monika (Hg.), *Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt*, Opladen, S. 153–170.
- Hoffmann-Martinot, Vincent (2003), »The French Republic, One Yet Divisible?«, in: Kersting, Norbert/Vetter, Angelika (Hg.), *Reforming Local Government in Europe*, Opladen, S. 157–182.
- Jacquier, Claude (2001), National and City Contexts, Urban Development Programmes and Neighbourhood Selection. The French Background Report. UGIS (Urban Development Programmes, Urban Governance, Social Exclusion and Sustainability), <http://www.ufsia.ac.be/ugis/> (12.07.2005).
- Jacquier, Claude (2001), National and City Contexts, Urban Development Programmes and Neighbourhood Selection. The French Background Report. UGIS (Urban Development Programmes, Urban Governance, Social Exclusion and Sustainability), <http://www.ufsia.ac.be/ugis/> (12.07.2005).
- John, Peter (2001), *Local Governance in Western Europe*, London.
- Judd, Dennis/Parkinson, Michael (Hg.) (1990), »Leadership and Urban Regeneration, Cities in North America and Europe«, *Urban Affairs Annual Reviews*, Jg. 37, Newbury Park u.a.
- Kemper, Stephan/Schmals, Klaus (2000), *Steuerungsinstrumente der sozialintegrativen Stadtentwicklung*, Dortmund.
- Kersting, Norbert/Vetter, Aneglika (Hg.) (2003), *Reforming Local Government in Europe*, Opladen.
- Klöck, Tilo (1993), Was ist Empowerment?, http://www.stadtteilarbeit.de/index.html?/Seiten/Theorie/Kloock/Was_ist_Empowerment.htm (31.08.2004).
- Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (2001), *Europäisches Regieren. Ein Weißbuch*, KOM 428, Brüssel.
- Kronauer, Martin (1999), »Die Innen-Außen-Spaltung der Gesellschaft«, in: Herkommer, Sebastian (Hg.), *Soziale Ausgrenzungen. Gesichter des neuen Kapitalismus*, Hamburg, S. 60–72.
- Le Galès, Patrick (2002), *European Cities – Social Conflicts and Governance*, Oxford.
- Lille Métropole (L'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole) (2001), *Participation and empowerment in urban regeneration*, <http://www.lille-metropole-2015.org/adu/gtrugb/birmin1gb.pdf> (12.07.2005).
- Löw, Martina (2001), *Raumsoziologie*, Frankfurt a.M.

- Lüttringhaus, Maria (2000), Stadtentwicklung und Partizipation. Fallstudien aus Essen Katernberg und der Dresdner Äußeren Neustadt, in: Stiftung MITARBEIT (Hg.), Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten, Nr.17, Bonn.
- Mayer, Margit (1997), »Urban Governance in the Post-Fordist City«, in: Healey, Patsy u.a. (Hg.), *Managing Cities – The New Urban Context*, Chichester/New York, S. 231–250.
- Mayntz, Renate (1997), *Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen*, Frankfurt a.M./New York.
- MCC (Ministère de la culture et de la communication) (2002), Programme national de développement des pratiques artistiques et culturelles des jeunes dans les sites en contrat de Ville 2002, <http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/NOTEculture.Pdf> (Stand 24.8.2004).
- McLennan, Duncan (2002), Changing Neighbourhood Regeneration in Britain, in: Walter, Uwe Jens (Hg.), *Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt?*, Opladen, S. 229–249.
- Merschel, Joachim (2002), Von der Defizitperspektive zur Ressourcenorientierung. Eine realistische Konzeptformel für methodisches Handeln in der Jugendhilfe? *Soziale Arbeit*, H. 6/2002, S. 202–209.
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg (1998), *Modernisierung des Staates*, Opladen.
- Parkinson, Michael (1998), *Combating Social Exclusion: Lessons from Area-Based Programmes in Europe*, Joseph Rowntree Foundation, Bristol.
- Pierre, Jon (Hg.) (2000), *Debating Governance*, Oxford.
- Raza, Werner (2003), Lokale Auswirkungen der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungserbringung in der Europäischen Union: Eine politisch-ökonomische und rechtliche Analyse, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Jg 29, H. 3, S. 415–444.
- Reichard, Christoph (1996), »Die »New Public Management«-Debatte im internationalen Kontext«, in: ders./Wollmann, Hellmut (Hg.), *Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?*, Basel u.a., S. 241ff.
- Rosemann, Jürgen (1998), Stedelijk beheer – Ein Konzept zur integralen Quartiersentwicklung in den Niederlanden, Vortrag anlässlich der 73. Sitzung des Stadtförums Berlin.
- Rosemann, Jürgen (2001), »Soziales Stadtmanagement in den Niederlanden«, in: Schader-Stiftung (Hg.), *Politische Steuerung der Stadtentwicklung. Das Programm »Soziale Stadt« in der Diskussion*, Darmstadt, S. 75–90.
- Ryde, Robin/Reeve, Robert (2003), Aktivierung und Beteiligung in England, in: Difu (Deutsches Institut für Urbanistik), Infos zur Sozialen Stadt Nr. 14, <http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/newsletter/DF5804-info14-deutsch.pdf>, S. 8–10 (12.07.2005).
- Sackmann, Rosemarie (2001), Integration von Zuwanderern in Frankreich und in den Niederlanden, *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft*, Jg 40, H. 1, S. 80–96.
- Schader-Stiftung (Hg.) (2001), *Politische Steuerung der Stadtentwicklung. Das Programm »Soziale Stadt« in der Diskussion*, Darmstadt.
- Schnur, Olaf (2003), *Lokales Sozialkapital für die »soziale Stadt«*. Politische Geographien sozialer Quartiersentwicklung am Beispiel Berlin-Moabit, Opladen.
- Selle, Klaus (1996), »Klärungsbedarf. Sechs Fragen zur Kommunikation in Planungsprozessen – insbesondere zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern«, in: Selle, Klaus (Hg.), *Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden und Praxiserfahrungen*, Wiesbaden/Berlin, S. 161–180.

- SEU (Social Exclusion Unit) (2001), *A New Commitment to Neighbourhood Renewal: National Strategy Action Plan*, London: Cabinet Office.
- Speak, Susan/Graham, Steve (2000), *Service not Included: Social Implications of Private Sector Restructuring in Marginalised Neighbourhoods*, Bristol.
- Stadt Wien (2000), *Strategieplan für Wien. Qualität verpflichtet – Innovationen für Wien. Werkstattberichte Nr.32*, Wien.
- Stadt Wien (2004), *Strategieplan Wien – Entwurf*, Wien.
- Stadt Wien, Mag-D (Hg.) (2001), *Der Weg zum Bürger – Zur Strategie des Dienstleistungskonzerns Stadt Wien*, Sonderdruck aus *Handbuch der Stadt Wien*, Wien.
- Stoker, Gerry (2000), *The New Politics of British Local Governance*, Houndmills.
- Suer, Jean-Pierre (1998), *Demain, La Ville. Rapport présenté à Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité*, Paris.
- Theimer, Ernst (2001), »Der Weg zum Bürger – Vom Obrigkeitsstaat zum Dienstleistungskonzern«, in: Stadt Wien Mag-D (Hg.), *Der Weg zum Bürger – Zur Strategie des Dienstleistungskonzerns Stadt Wien*, Sonderdruck aus *Handbuch der Stadt Wien*, Wien, S. II/1–II/3.
- Van der Pennen, Ton (1999), »Sozialwirtschaftliche politische Strategie und Praxis: das Beispiel Niederlande«, in: *Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Modernisieren ohne auszuschließen: Quartiersentwicklung zur Verhinderung einer städtischen Unterschicht*, Bonn, S. 63–90.
- Verwaltungsvereinbarung (1999), *Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Art. 104a Abs. 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 1999)*, Difu 2000.
- Walter, Uwe Jens (Hg.) (2002), *Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt?*, Opladen.
- Wollmann, Helmut (2003), »German Local Government Under the Double Impact of Democratic and Administrative Reforms«, in: Kersting, Norbert/Vetter, Angelika (Hg.), *Reforming Local Government in Europe*, Opladen, S. 85–112.